

Juizados especiais cíveis: acesso à Justiça ou balcão de reclamações?¹

Delton Ricardo Soares Meirelles²

INTRODUÇÃO

A pós-modernidade trouxe duas novas reflexões importantes para o Direito: em primeiro lugar, a crise do *welfare state* determinou uma série de reformas na administração pública, diminuindo-se a intervenção estatal em favor de uma maior abertura democrática para a participação de setores da sociedade civil. Em segundo lugar, a crescente judicialização dos conflitos sociais demandou um poder Judiciário mais sensível às reivindicações de vários segmentos de sua população.

Neste artigo será abordado o crescente conflito entre empresas concessionárias de serviços públicos e os cidadãos privados, os quais buscam os juizados especiais menos como um órgão judicante do que um autêntico “balcão de reclamações”, descrentes ou desconhecedores do papel fiscalizador que deveria ser exercido pelas agências reguladoras.

AGÊNCIAS REGULADORAS

As agências reguladoras, tidas como entes que especificamente tratassem da regulação, controle e administração de setores estratégicos de nossa economia, tiveram uma preliminar previsão constitucional com o atual diploma de 1988 (art. 177, §2º, II). No entanto, a regulamentação destas entidades apenas veio no governo Fernando Henrique Cardoso, o qual incorpora as idéias de *Estado Gerencial* divulgadas pelo seu ministro Bresser Pereira. Com isso, foram criadas as seguintes agências reguladoras: ANEEL (Agência Reguladora de Energia Elétrica) pela lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996; ANATEL (Agência Nacional de

¹Trabalho apresentado no Grupo de pesquisa “Efetividade e garantias do processo”, no XIV Encontro Nacional do CONPEDI.

² Professor assistente da UFF, vinculado ao departamento de processualística e prática forense (SPP/UFF) e ao Grupo de Pesquisa “Sociedade, Direito e Justiça”, do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito – UFF

Telecomunicações), lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997; ANP (Agência Nacional de Petróleo), lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997; e ANA (Agência Nacional de Águas), lei nº 9.984 de 17 de julho de 2000; entre outras³.

Tais agências têm natureza de pessoas jurídicas do Direito Público, vinculadas aos seus respectivos ministérios, integrando a Administração Pública Indireta e tidas como autarquias especiais, com as inerentes prerrogativas. Surgem, basicamente, em decorrência do processo de privatização de empresas de capital estatal⁴, as quais detinham o monopólio dos serviços públicos essenciais. Assim, o Brasil passou a adotar um modelo intermediário entre a excessiva liberdade de mercado (como paradigma liberal novecentista), e o intervencionismo estatal próprio do *welfare state*, mediante a instituição de uma burocracia limitada à regulação e não mais condutora da economia. Destarte, o mercado deve obedecer a esta ação normativa estatal, a qual se justifica pela proteção de várias garantias constitucionais no campo do domínio econômico.

As agências reguladoras brasileiras tiveram como principal fonte de inspiração as *regulatory agencies* norte-americanas, mas sem incorporar a mesma autonomia e poder. De fato, nos EUA as agências atuam como verdadeira instância judicante, em que os consumidores buscam a solução administrativa em vez da ação judicial, diversamente do modelo brasileiro.

Nos EUA, a jurisprudência entende ser cabível o *judicial review* apenas nos casos de vícios formais do processo administrativo, já que o Judiciário não teria os mesmos conhecimentos técnicos dos especialistas das agências. Além disso, estas detêm grande legitimidade perante a população, tendo em vista sua manifesta autonomia e independência.

Aqui, entretanto, a lógica é bem diferente. Em primeiro lugar, as agências ainda não são totalmente aceitas pela comunidade como órgãos legítimos para a resolução de conflitos com as concessionárias privadas. Além de serem relativamente recentes, as agências sofrem com a desconfiança dos brasileiros para com a sua

³ O PL nº 3337/04, de iniciativa do Executivo, prevê as seguintes agências em seu art. 2º: ANEEL, ANP, ANATEL, ANVISA (*vigilância sanitária*), ANS (*saúde complementar*), ANA, ANTAQ (*transportes aquaviários*), ANTT (*transportes terrestres*) e ANCINE (*cinema*).

⁴ Iniciadas no governo Fernando Collor, mediante o chamado “Programa Nacional de Desestatização” (Lei nº 8.031/90, alterado pela Lei 9.491/91).

Administração, vista como excessivamente burocrática e viciada pela corrupção e clientelismo.

Por outro lado, e consequência do argumento antecedente, há uma forte tendência jurisprudencial favorável ao ativismo judicial em setores que deveriam ser fiscalizados pelo Executivo. Assim como nos EUA, temos a possibilidade de impetração de mandado de segurança para invalidar vícios formais de processo administrativo⁵, conforme a clássica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal⁶.

No entanto, baseados na garantia constitucional da inafastabilidade da tutela jurisdicional, os tribunais interpretam que é cabível ação mesmo sem o esgotamento das vias administrativas, como em vários precedentes de nossos tribunais superiores⁷. E, com isso, há uma ampliação do campo de atuação do Judiciário, inserida no contexto da crescente judicialização dos conflitos sociais.

A JUDICIALIZAÇÃO DAS QUESTÕES SOCIAIS

Um dos temas que atualmente mais aproximam o direito da sociologia é o fenômeno da crescente judicialização das questões sociais. A primeira metade do séc. XX institucionaliza novas gerações de direitos (inicialmente os chamados *direitos sociais*, seguidos pelos *direitos coletivos*)⁸, com a conversão do “Estado legislativo” liberal em *Welfare State*. As constituições do séc. XX não se limitam a dizer estatisticamente o que é o direito, estabelecem e impõem diretrizes e programas dinâmicos de ação futura. Esta transição provoca a expansão do Estado em todos os seus ramos, com uma certa primazia do poder Executivo, o qual passa a manter um aparelho administrativo mais complexo, a fim de integrar e dar atuação prática aos direitos reconhecidos pelo Parlamento.

O papel do governo neste novo Estado (*Welfare State*, “Estado administrativo”, “Estado de polícia” etc.) não pode mais se limitar a ser um “gendarme” ou “night watchman”, e sim um governo promocional, garantidor dos

⁵ STJ. 1ª Turma. [RMS 18.056-RS](#), Rel. Min. Eliana Calmon, julgado em 7/12/2004.

⁶ **Súmula nº 473/STF**: “A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”.

⁷ Como exemplos, STF, 1ª T, AI 392361/RJ, j. un. 18/05/2004, DJ 18/06/2004, rel. Min. CEZAR Peluso; STJ, 2ª T., Resp 182513/ES, j. un. 02/03/2005, DJ 09/05/2005.

⁸ BOBBIO, Norberto. Era dos direitos (trad. Carlos Nelson Coutinho). Rio de Janeiro: Campus, 2002.

direitos sociais previstos em suas constituições, surgindo como “*uma alternativa para a resolução de conflitos coletivos, para a agregação do tecido social e mesmo para a adjudicação de cidadania*”⁹. Consequentemente, este “*Estado é mais complexo do que outrora e que as relações jurídicas se multiplicaram*”¹⁰

A pós-modernidade, com suas diferentes concepções, também influencia o papel dos juízes no contexto social. O Judiciário, assim, representa o necessário contrapeso à paralela expansão dos “ramos políticos” do Estado moderno. No entanto, a partir do momento em que o Judiciário passa a apreciar os novos direitos (sociais ou coletivos, que envolvem problemas complexos e dados sociais, econômicos e políticos), deixa de lado seu papel burocrático (no sentido de estabelecer o certo e o errado com base na lei), para assumir uma interpretação mais condizente com esta nova realidade jurídica, pois não pode se limitar às leis e aos precedentes. Esta discricionariedade judicial (qualificada como “criatividade” por Cappelletti) surge “*pela simples razão de que quanto mais vaga a lei e mais imprecisos os elementos do direito, mais amplo se torna também o espaço deixado à discricionariedade nas decisões judiciais*”¹¹.

Esta judicialização de novas questões sociais demanda um Judiciário com um formato institucional compatível com as exigências contemporâneas. Com isso, o juiz não pode mais se ocultar detrás da frágil defesa da concepção do direito como norma preestabelecida, clara e objetiva, na qual pode basear sua decisão de forma “neutra”. No entanto, questiona-se a sua legitimidade para interpretar conceitos políticos, típicos dos novos direitos do séc. XX, especialmente para a hermenêutica dos valores constitucionais e os direitos fundamentais.

Neste sentido, os autores da ciência política e do direito divergem-se quanto a este processo de judicialização da política. Alguns entendem que a invasão da política pelo direito, levaria à perda da liberdade, constituindo um “*paternalismo estatal*” (Habermas) ou levando “*à clericalização da burocracia*” (Garapon). Para Mauro Cappelletti e Ronald Dworkin, no entanto, as novas relações entre direito e política seriam favoráveis ao enriquecimento das realizações da agenda igualitária,

⁹ CAPPELLETTI, M. Juízes legisladores?. Porto Alegre: SAFE, p. 41.

¹⁰ ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Poder Judiciário : crise, acertos e desacertos* (trad. Juarez Tavares). São Paulo : Revista dos Tribunais, 1995, p. 23.

¹¹ CAPPELLETTI, M. Juízes legisladores?, p. 42.

sem prejuízo da liberdade (como nas políticas de Acesso à Justiça), além de representar a efetivação dos direitos fundamentais na Constituição¹². Conseqüência deste processo, conforme Zaffaroni, é que “*as estruturas judiciárias ampliaram-se, mas não foram realizadas transformações qualitativas necessárias para adapta-las às novas formas de conflito que devem enfrentar*”¹³.

O JUIZADO ESPECIAL COMO PRINCIPAL ATOR DA JUDICIALIZAÇÃO DAS QUESTÕES SOCIAIS

Conforme clássica observação de Kazuo Watanabe, o regime de exceção pós-64 provocou uma demanda reprimida (autêntica panela de pressão), que veio a ser atendida nos juizados especiais, órgãos estatais informais de prestação jurisdicional previstos na CF/88 e regulamentados pela lei nº 9099/95.

Os juizados especiais absorveram várias causas que antes não eram devidamente apreciadas pelo Judiciário, em razão da desproporcionalidade entre custas judiciais e possíveis benefícios. Assim, tais órgãos são vistos como os grandes símbolos de maior acesso à Justiça, especialmente em se tratando de causas consumeristas.

Em pesquisa recentemente realizada no município de Niterói (RJ), 81,3% dos entrevistados identificaram os juizados como órgãos jurisdicionais (índice superior ao da Justiça do Trabalho – 78%; e do TRE – 58,2%), inferior apenas ao Tribunal de Justiça (90,2%) e ao Fórum (89,4%). Esta mesma pesquisa revela que a maior parte da população ainda não se utilizou do Judiciário (61%), sendo que daqueles que já ingressaram com ação, 16% foram a um juizado especial (índice inferior apenas ao da Justiça do Trabalho – 23%).

Outro dado relevante desta pesquisa: os juizados especiais são utilizados principalmente pela classe média: 45,5% dos entrevistados tinham renda familiar superior a dez salários mínimos mensais, sendo que apenas 11,4% recebia menos que três salários mínimos¹⁴.

¹² VIANNA, Luiz Werneck *et alii*. A judicialização da política e das relações sociais no Brasil. RJ: Revan, 1999.

¹³ ZAFFARONI, E. R. *op. cit.* p. 25.

¹⁴ MELLO, Marcelo Pereira de & MEIRELLES, Delton R. S. *A “Cultura Legal” do Cidadão de Niterói**, mimeo.

E que tipo de causas são levadas aos juizados especiais? Como há limitação para apreciação de causas trabalhistas, familiares e fazendárias, há uma predominância das matéria consumerística. Assim, a década de 1990 marca a ascensão desta relação direitos do consumidor (lei 8078/90) X acesso à Justiça nos juizados (lei 9099/95).

Ocorre que as estatísticas demonstram que os réus mais presentes nos juizados são as concessionárias de serviços públicos. No Rio de Janeiro, há uma comissão específica para a análise da atuação dos juizados especiais, oferecendo estatísticas mensais de produtividade. Dados do mês de setembro de 2005 servem para ilustrar quem são as empresas mais acionadas no Judiciário fluminense^{15 16}:

1. Telemar	4918
2. AMPLA	2240
3. Vivo	1664
4. LIGHT Serviços de Eletricidades S/A	1162
5. CLARO ATL AlgarTelecom Leste S/A	774
6. Banco Itaú S/A	693
7. Banco do Brasil S/A	509
8. Fininvest S/A	491
9. Credicard	479
10. Banco Unibanco S/A	471
11. Banco BRADESCO	447
12. Indústria Cataguazes de Papel Ltda	401
13. TIM Portale Rio Norte S/A	389
14. EmbratelEmp.Bras. de Telecomunicações	382
15. OI TL PCS S/A	373
16. Casa Bahia Comercial LTDA	349
17. Ibicard Administradora e Promotora LTDA	328
18. Banco IBI Banco ABN AMRO BANK S.A.	324
19. Itaucard Adm. de Cartões de Crédito	295
20. GLOBEX Utilidades S.A. Ponto Frio	291
21. CEDAEComp. Estadual de Água e Esgoto	289
22. C&A Modas	244
23. Casa & Vídeo Mibilita Comércio e Ind.	180
24. Banco HSBC Bamerindus S/A	179

¹⁵ Fonte: <http://www.tj.rj.gov.br/juizados_especiais/sumario/empresas_mais_acionadas.pdf>, extraído em 01/11/2005.

¹⁶ Os dados são semelhantes às estatísticas do PROCON/RJ , extraídas de <<http://www.consumidor.rj.gov.br/relatorioosited.asp>>:: RankFornecedorQt.Rec.1TELEFONICA CELULAR1802Telecomunicações do Rio de Janeiro S.A.1563PORTALE RIO NORTE S/A744CEDAE705ATL666Cartão Unibanco Ltda.647Fininvest648Credicard S.A. Adm. de Cartoes de Credito599Gradiente Eletrônica S/A5810Light Serviços de Eletricidade S. A.58

25. CEG Comp. Estadual de Gás do R.J	167
26. UNIMED	161
27. VESPER S/A	142
28. Casas Sendas Comércio e Indústria S.A	141
29. MOTOROLA do Brasil Ltda.	125
30. PROLAGOS	116

A empresa Telemar, a propósito, tem o título nada honroso de empresa mais acionada desde o início do serviço estatístico. Com isso, houve um acordo entre a concessionária e o Judiciário fluminense em 1999, instituindo-se o projeto “Expressinho”, como uma instância conciliatória prévia aos juizados.

É importante destacar, nesta estatística, o predomínio das empresas concessionárias de serviços públicos: são as cinco empresas mais acionadas, e apenas são “ameaçadas” pelas instituições financeiras. Tais dados merecem algumas reflexões.

Em primeiro lugar, o número alto de ações, aliado à costumeira presença de tais empresas, demonstra que as lesões aos direitos dos consumidores são rotineiras. No caso de empresas telefônicas, há desde problemas técnicos com aparelhos até cobrança excessiva. Ao mesmo tempo que este fenômeno poderia ser lido como uma ampliação do acesso à Justiça, garantindo uma tutela jurisdicional antes inimaginável; a presença constante de tais empresas acaba congestionando os cartórios, acarretando maiores custos operacionais (funcionários técnico-administrativos e adiamento de audiências).

Em segundo lugar, tal judicialização dos conflitos envolvendo as concessionárias de serviços públicos demonstra mais a inoperância do atual modelo regulatório administrativo do que a ampliação de acesso à Justiça. De fato, estas empresas presentes na lista dos juizados especiais fluminenses também são freqüentes nas estatísticas das agências reguladoras¹⁷:

	Juizados Especiais (RJ)	Agência reguladora
Empresa		ANATEL ¹⁸
Telemar	4918 (1º lugar)	0,364/1.000 (2º lugar)
Vivo	1664 (3º lugar)	0,372/1.000 (3º lugar)
CLARO ATL	774 (5º lugar)	0,304/1.000 (4º lugar)

¹⁷ Destaque-se que as estatísticas levam em consideração a proporção número de usuários X número de reclamações, tomando por base o universo de 1.000 consumidores.

¹⁸ Fontes: <http://www.anatel.gov.br/Tools/frame.asp?link=/telefonia_fixa/stfc/ranking_01-09_a_30-09-holding_stfc.pdf>, extraído em 01/11/2005.

TIM	389 (13º lugar)	0,296/1.000 (5º lugar)
Embratel	382 (14º lugar)	0,208/1.000 (6º lugar)
OI	373 (15º lugar)	0,212/1.000 (6º lugar)
VESPER	142 (27º lugar)	1,558/1.000 (1º lugar)
Empresa		ANEEL ¹⁹
AMPLA	2240 (2º lugar)	26,99/1.000(1º lugar)
LIGHT	1162 (4º lugar)	19,42/1.000(3º lugar)
Empresa		ANA
CEDAE	289 (21º lugar)	S/D
Empresa		ANP
CEG	167 (25º lugar)	S/D

E aí surge a questão: se tais empresas são freqüentes violadoras de direitos dos consumidores, porque não há uma atuação mais contundente das agências reguladoras? Em que medida as sanções administrativas das agências reguladoras têm se mostrado eficaz?

Tomando como exemplo a Telemar (tida como a segunda pior empresa conforme o *ranking* da ANATEL), o número relativamente baixo de reclamações (0,364 para cada grupo de mil assinantes) comparado com a quantidade absurda de ações nos juizados revela que o consumidor apenas vê solução eficaz no Judiciário, entre as opções de nosso sistema jurídico de controle das concessionárias de serviços públicos.

Com isso, paradoxalmente, voltamos à realidade de soluções particulares e individualistas. De fato, as agências reguladoras em tese seriam uma forma mais pública de controle, tomando-se o conceito de público não-estatal de Bresser Pereira. No entanto, sem uma atuação mais incisiva, resta ao consumidor as soluções judicantes, que acaba sendo mais demorada (em virtude do excessivo número de processos nos cartórios) e pontual. E como as decisões dos juizados não têm eficácia *erga omnes*, limitando-se a respostas isoladas e dependentes da provocação individual de cada lesado.

CONCLUSÃO

Pelo exposto, verifica-se que a judicialização dos conflitos entre consumidores e concessionárias de serviços públicos, em vez de representar um

¹⁹ Fontes: < <http://www.aneel.gov.br/arquivos/pdf/Rankin20002001C.pdf>>, extraído em 01/11/2005. Dados referentes ao exercício entre 31/03/2000 e 31/03/2001

maior acesso à Justiça, acaba sendo o reflexo da ineficiência do controle das agências reguladoras. De fato, se das ações judiciais se verifica mais lesões rotineiras do que a prática de lides temerárias, a solução deveria ser coletiva e não deixada a mercê das iniciativas individuais e isoladas.

Como já alertava Cappelletti, é sinal de melhor acesso à Justiça um sistema de solução extrajudicial de conflitos, pela chamada justiça coexistencial e conciliatória. Este deveria ser o papel das agências reguladoras, por meio de processos administrativos eficazes e democráticos, e não se manterem omissas diante de sucessivos danos causados pelas empresas que deveriam ser fiscalizadas.

Assim, melhor que aplaudir os juizados como grandes reguladores dos abusos das concessionárias, seria nos orgulharmos de um sistema pleno de fiscalização administrativa, de natureza preventiva e extrajudicial, deixando ao Judiciário apenas o julgamento excepcional de vícios de processos administrativos ou questões de âmbito mais coletivo.
