

TURMA RECURSAL DO SISTEMA DOS JUIZADOS ESPECIAIS: INSTRUMENTO DE GESTÃO DE CONFLITOS DE MASSA

JOAQUIM DOMINGOS DE ALMEIDA NETO¹

INTRODUÇÃO

A Constituição Cidadã de 1988, junto com a promessa de redemocratização, levou o Judiciário à posição de protagonismo no cenário nacional sem paradigma na história do Direito.

Ao mesmo tempo em que busca regular as relações sociais com base em diplomas legais na área civil-econômica, como o Código de Defesa do Consumidor, o legislador pós 1988 também interfere nas relações interpessoais e familiares, trazendo cada vez mais para o Direito Penal a solução dos conflitos da relação humana.

Assim, quer nas políticas públicas, quer nas relações de consumo, quer nas relações familiares e de parentalidade, à míngua de instrumentos de regulação da própria sociedade, o Estado se faz presente através de seu poder mais estável: o Judiciário.

Ensina Cavalieri Filho:

“Concluindo, destacamos as duas funções que o Direito realiza na sociedade. A primeira é a de prevenir confli-

1 Juiz de Direito do IX Juizado Especial Criminal - Capital.

tos, que podem ocorrer tanto nas atividades de cooperação como de competição ou concorrência. Isto ele faz através do adequado disciplinamento das relações sociais. A segunda é a de compor conflitos, que acabam por ocorrer não obstante toda a prevenção exercida pelo Direito, e isto ele faz através do critério jurídico”².

Quando pretende abraçar com o Direito o mais amplo espectro de relações humanas, a Constituição cria, em seu art. 98, I³, um sistema esboçado de acesso à Justiça, com regras próprias, e que motivou a mudança em toda estrutura judiciária nacional.

Dentro de um sistema harmônico, a Turma Recursal merece especial destaque na formação de políticas judiciárias de administração de conflitos.

O SISTEMA RECURSAL DOS JUIZADOS E SUA FUNÇÃO POLÍTICA

Hans Kelsen escreve: “*Não há nenhuma possibilidade de decidir racionalmente entre valores opostos. É precisamente desta situação que emerge um trágico conflito: o conflito entre o princípio fundamental da ciência, a Verdade, e o ideal supremo da política, a Justiça*”⁴.

A Emenda Constitucional 45, de 30 de dezembro de 2004⁵, ao trazer a garantia da razoável duração do processo e os princípios da eficiência e da eficácia do judiciário ao patamar de direito fundamental, implica a

2 CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de Sociologia Jurídica**, Forense, 2000, p. 18-19.

3 Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm, acesso em 29 set. 2012.

4 KELSEN, Hans. **Teoria geral do Direito e do Estado**. Trad. Luis Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. XXXII.

5 Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emclemc45.htm#art1, acesso em 28 set. 2012.

necessidade de se adotar a gestão por competências nos Tribunais, quer no nível individual (juízes), quer no nível grupal (Turmas Recursais e de Uniformização), quer no nível organizacional (Comissões dos Juizados).

Como ensina Cavalieri Filho em palestra proferida na EMERJ⁶, a administração de justiça reclama aprimoramento dos instrumentos humanos para realização da ordem jurídica. Para tornar a norma efetiva são necessários instrumentos humanos acompanhados de estrutura operacional adequada.

Ressalta Cândido Dinamarco que o Direito, em verdade, não só na norma vive, mas também no fato ao qual a norma se aplica e no valor que motiva a enunciação da norma abstrata e que deve presidir e guiar a interpretação dos textos em que ela se consubstancia: “*A certeza está em nós e a verdade nos fatos*”⁷.

Todavia, adverte o mestre Dinamarco:

[...] o conhecimento não tem valor absoluto e as exigências de bem conhecer cedem ante certas situações em que a sua radicalização viria a prejudicar os bons resultados do exercício da jurisdição; o compromisso com a verdade, que é glória de boa técnica processual, será motivo de sua miséria quando levado a extremos indesejáveis” (1998, p. 231).

Assim, é claro que num sistema processual tão próximo ao cidadão comum, que é exercido sem intermediários, de maneira imediata, tal reflexão é mais cara do que no distante sistema sacralizado de justiça tradicional: a estabilidade jurídica, calcada em sentimento de justiça, merece aqui maior destaque.

Kazuo WATANABE⁸, arauto e pioneiro deste novo sistema, leciona que o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional:

6 Curso de Aperfeiçoamento de Magistrados – EMERJ - Curso Turmas Recursais do Sistema dos Juizados Especiais - aula ministrada em 21 de setembro de 2012.

7 DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 6.ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 237.

8 WATANABE, Kazuo. **Da cognição no processo civil**. 2 ed., Campinas: Bookseller, 2001.

“não assegura apenas o acesso formal aos órgãos judiciais, mas sim o acesso à justiça que propicie a efetiva e tempestiva proteção contra qualquer forma de denegação da justiça e também o acesso à ordem jurídica justa. Cuida-se de um ideal que, certamente, está ainda muito distante de ser concretizado, e, pela falibilidade do ser humano, seguramente jamais o atingiremos na sua inteireza. Mas a permanente manutenção desse ideal na mente e no coração dos operadores do direito é uma necessidade para que o ordenamento jurídico esteja em contínua evolução”.

Voltando à lição de Cavalieri Filho⁹, o grande fator de mudança na Justiça, no Estado do Rio de Janeiro foi a decisão política de se instalar em sua plenitude o Sistema dos Juizados Especiais. Essa nova Justiça não foi concebida como um mero remendo, um apêndice da Justiça tradicional. Não tinha nada da velha Justiça. Citando Kazuo Watanabe, não se cuidava de um novo tipo de procedimento, mas sim de novos instrumentos de enfrentamento de uma litigiosidade contida, que contribuía para o descrédito da Justiça.

Se por um lado a Constituição prometia acesso amplo para resolução de todos os aspectos das relações humana, por outro a Justiça, até a concretização do Sistema dos Juizados, não possuía instrumentos hábeis para dar conta dessa demanda.

O novo Sistema reacende o sentimento de Justiça e promete que qualquer violação de direito deve ser tratada de maneira célere e eficaz.

A Justiça dos Juizados só pode ser bem compreendida a partir do art. 98 da Constituição Federal e pretende rever velhos conceitos do direito processual e modificar antigos hábitos. O constituinte entendeu que o sistema processual tradicional é incompatível com certas causas. Dentro deste novo modelo de tutelar o direito, não há espaço para juízes que “não

9 Curso de Aperfeiçoamento de Magistrados - EMERJ - Curso Turmas Recursais do Sistema dos Juizados Especiais - aula ministrada em 21 de setembro de 2012.

acreditam” (fantasmas da lei velha) no Sistema, ou acham sem importância tratar de causas “menores”. Também devem ser afastados os profissionais que querem nele introduzir velhos vícios e organismos da Justiça comum.

Bem por isso o Conselho Nacional de Justiça veio a se preocupar com a formação correta desse Sistema, prevendo a necessidade de existência de uma coordenação em cada Estado e no Distrito Federal que formule políticas judiciárias para o Sistema local, instrumentos físicos e humanos para a realização efetiva da prestação do serviço judicial com efetividade e a existência de controles estatísticos que possibilitem administrá-lo.

Essa a inovação trazida pelo Provimento nº 7 da Corregedoria Nacional de Justiça, atualizada pelo Provimento nº 22, de 5 de setembro de 2012¹⁰, representa a primeira investida do CNJ no sentido de garantir o funcionamento do novo Sistema de acesso real à Justiça.

Prevê o art. 3º do Provimento nº 22 que os orçamentos dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal deverão ter previsão expressa de verbas destinadas à manutenção e ao aprimoramento do Sistema dos Juizados Especiais, com sua aplicação efetiva, observando-se a (§ 1º) proporcionalidade no tratamento entre as unidades do Sistema dos Juizados e as demais unidades da Justiça comum, adotando-se como critério objetivo o número de distribuição mensal de feitos de ambos os Sistemas.

Fica evidente, então, a necessidade de controle qualitativo da atuação dos diversos setores da Justiça, com recursos humanos equivalentes¹¹, não só quantitativamente suficientes, mas também com a qualidade necessária para o atendimento efetivo do cidadão¹².

A administração de uma Justiça de massa como aquela praticada no Sistema dos Juizados tem que focar na busca de soluções que tratem do grande contencioso.

10 Disponível em <http://www.cnj.jus.br/images/Provimento%20nº%2022.pdf>, acesso em 5 set. 2012.

11 Provimento CNJ 22: 2012 - Art. 4º Os assessores de magistrados de primeiro grau serão distribuídos de forma equânime entre os juízes da justiça comum e os juízes do sistema dos juizados especiais.

12 Provimento CNJ 22: art. 7º, § 1º Os Tribunais de Justiça deverão providenciar capacitação adequada, periódica e gratuita de seus conciliadores e juízes leigos.

No Sistema dos Juizados a imediatidade da relação entre o jurisdicionado e o serviço judiciário torna mais presente a necessidade de sedimentação do sentimento de Justiça. Se, entre profissionais do direito, filigranas jurídicas podem explicar confortavelmente a disparidade de decisões em situação aparentemente iguais, num Sistema de contato direto com o cidadão, tal situação pode gerar tensões insuperáveis para o crédito da Justiça.

Efetivamente, o Sistema dos Juizados não é o lócus adequado para a elaboração de teses: a sentença não é mais uma peça de literatura refinada, mas sim o instrumento de gestão de conflitos de massa. Aqui se encontra a justificativa teórica da uniformização de interpretação de lei, prevista no art. 18 da Lei nº 12.153, de 22 de dezembro de 2009¹³.

Bem por isso o juizado consagra o direito de ter direitos, ocupando o espaço destinado pela Constituição Federal à velha e arcaica estrutura judiciária, decorrente de uma velha e arcaica mentalidade. A Lei dos Juizados tem o cuidado de não eleger o CPC como fonte da prestação de seus serviços, buscando nos seus artigos 5º e 6º deixar clara a sua opção pela eficiência¹⁴.

Observada sua singularidade pela função político-administrativa de criar nova Justiça, o CNJ aponta sua preocupação com os “*instrumentos humanos da realização da ordem jurídica*” na cúpula do sistema, na mesma direção da citada Lei dos Juizados da Fazenda, que, em seus artigos 17 e seguintes, determina que as Turmas Recursais do Sistema sejam formadas preferencialmente por juízes oriundos do próprio Sistema.

Reconhecendo que não há como se realizar a nova Justiça prometida no art. 98, I, da Constituição Cidadã, sem capacitação desses “*instrumentos humanos*” e sem suporte material, o Provimento nº 22 do CNJ estabelece

13 Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12153.htm, acesso em 1 out. 2012.

14 Lei nº 9.099, de 26 set. 1995: Art. 5º O Juiz dirigirá o processo com liberdade para determinar as provas a serem produzidas, para apreciá-las e para dar especial valor às regras de experiência comum ou técnica. Art. 6º 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. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9099.htm, acesso em 1 out. 2012.

no art. 8º que a “*Turma Recursal do Sistema dos Juizados Especiais constitui unidade dotada de servidores específicos e instalações apropriadas ao seu funcionamento, podendo ser regionalizada*”, sendo composta por, no mínimo, “*três juízes de direito em exercício no primeiro grau de jurisdição, com mandato de 2 (dois) anos, integrada, preferencialmente, por juízes do Sistema dos Juizados Especiais de entrância final e presidida pelo juiz mais antigo na turma e, em caso de empate, o mais antigo na entrância*”.

O impacto político da gestão de conflitos de massa na perspectiva de seu órgão de cúpula é ressaltado no parágrafo 8º do art. 9º do Provimento nº 22, quando estabelece:

“Art. 9º (...) § 8º Os Tribunais de Justiça, para garantir a estabilidade da jurisprudência e o bom funcionamento das Turmas, deverão:

I. Criar mecanismos que assegurem a não coincidência dos mandatos de metade dos integrantes das Turmas, com a prorrogação por seis meses, se necessário, de no máximo metade dos membros da primeira investidura.

II. Proporcionar periodicamente cursos de capacitação, inclusive em técnicas de julgamento¹⁵.

Todo o escopo da ação regulatória traçada pelo Provimento nº 22 é destinado à administração de demandas repetitivas (art. 10, § 5º), com remessa das peças ao Ministério Público para a propositura de ação civil coletiva, e com possibilidade de o Juiz do Juizado Especial solicitar às Turmas Recursais e, quando for o caso, à Turma de Uniformização, o julgamento prioritário da matéria, a fim de uniformizar o entendimento a respeito e de possibilitar o planejamento do serviço judiciário.

Essa a grande inovação do sistema: permitir o planejamento do serviço judiciário a partir da formação do Juiz; não mais apenas o juiz vocacionado para o Sistema, mas sim o juiz capacitado para atuar nesse Sistema.

15 Disponível em <http://www.cnj.jus.br/images/Provimento%20nº%2022.pdf>, acesso em 1 out. 2012.

CONCLUSÃO

O Legislador Constituinte, compromissado com o Estado Democrático de Direito, criou um sistema judicial amplo, permitindo, como garantia pétrea, o acesso ilimitado à Justiça, e, em sua decorrência, a judicialização das relações políticas e sociais, hoje complementado em razão dos reclamos da população pela obrigação de eficiência e eficácia ditada pela Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004.

Destacadamente em 1995, por meio da Lei nº 9.099 (de 26 de setembro de 1995), em 2001, pela Lei nº 10.259, de 12 de julho 2001, e com a Lei nº 12.153, de 22 de dezembro de 2009, o legislador criou um sistema novo de Justiça, escoteiro em todo o mundo, moldado em princípios de celeridade, oralidade e informalidade, visando a eficácia das decisões.

O Sistema dos Juizados Especiais conta com mais de dezesseis anos de história e se revela como a opção ideal de acesso à Justiça de grande parte da população. Hoje, atende metade da demanda do Judiciário Nacional de primeiro grau, com menos de um sexto dos recursos financeiros e 8,47% dos magistrados estaduais (Dados do CNJ – **Justiça em Números** - 2010¹⁶).

Assim, é necessário obter máxima eficiência, com utilização dos recursos disponíveis, o que somente poderá ser alcançado com a qualificação dos instrumentos humanos da realização da ordem jurídica: **UMA JUSTIÇA NOVA SOMENTE SE ALCANÇA COM NOVOS PARÂMETROS DE REALIZAÇÃO DA JUSTIÇA.** ♦

16 Disponível em <http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/eficiencia-modernizacao-e-transparencia/pj-justica-em-numeros/relatorios>, acesso em 1 out. 2012.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição Federal**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm, acesso em 29 set. 2012.

BRASIL. **Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9099.htm, acesso em 1. Out. 2012.

BRASIL. **Lei nº 12.153, de 22 de dezembro de 2009**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12153.htm, acesso em 1. Out. 2012.

BRASIL. **Provimento nº 22, da Corregedoria Nacional de Justiça, de 05 de setembro de 2012**. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/images/Provimento%20nº%2022.pdf>, acesso em 1. Out. 2012.

CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de Sociologia Jurídica**, Forense, 2000.

_____. Curso de Aperfeiçoamento de Magistrados – EMERJ - **Curso Turmas Recursais do Sistema dos Juizados Especiais** - aula ministrada em 21 de setembro de 2012.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. São Paulo: Malheiros, 1999.

_____. **A reforma do código de processo civil**. São Paulo: Malheiros, 1995.

_____. **Instituições de direito processual civil**. 2 ed., São Paulo: Malheiros, v.1, 2002.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do Direito e do Estado**. Trad. Luis Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. XXXII.

REALE, M. **Filosofia do direito**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 1993.

WATANABE, Kazuo. **Da cognição no processo civil**. 2 ed., Campinas: Bookseller, 2001.