

Origem e evolução dos Juizados Especiais no Brasil

Valeria Ferioli Lagrasta¹

Juíza de Direito no estado de São Paulo

Kazuo Watanabe²

Desembargador aposentado do Tribunal de Justiça de São Paulo

Sumário: Introdução. 1. Evolução dos Juizados de Pequenas Causas para os Juizados Especiais Cíveis. 2. Desafios da estruturação dos Juizados como sistema. 3. Impactos positivos da transformação trazida pela Lei nº 9.099/95. 4. Impactos negativos da Transformação trazida pela Lei nº 9.099/95. 5. O Sistema dos Juizados na visão de advogados e magistrados. Considerações finais. Referências bibliográficas.

Introdução

A criação dos Juizados Especiais de Pequenas Causas no Brasil ocorreu em meio a um movimento global de ampliação do acesso à justiça, que buscava tornar a solução dos conflitos mais acessível às camadas menos favorecidas.

Os vários programas de reforma do sistema do Direito e da Justiça implementados, seguindo a advertência de Mauro Cappelletti, tiveram um método de pensamento como premissa básica a ser observada, consistente em privilegiar o “consumidor” do sistema a ser reformado³.

Antes de 1984, disputas de pequeno valor ou baixa complexidade tinham de tramitar pela Justiça comum, em procedimentos lentos, caros e altamente formais, o que desestimulava muitos lesados a buscarem a tutela de seus direitos. Experiências locais pioneiras surgiram para suprir essa lacuna. Em 1982, quando se começou a falar em juizado de pequenas causas, no Rio Grande do Sul, foram instalados Conselhos de Conciliação e Arbitragem (popularmente chamados de Juizados de Pequenas Causas) voltados à resolução informal de conflitos, iniciativa do juiz Antônio Tanger Jardim com apoio da Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul.

Esses “juizados informais” realizavam conciliações e, não ocorrendo a solução amigável e havendo a concordância de ambas as partes, a disputa era solucionada por

1 Juíza de Direito da 2ª Vara da Família e das Sucessões da Comarca de Jundiaí; mestre e doutora em Direito; especialista em Métodos de Soluções Alternativas de Conflitos Humanos pela Escola Paulista da Magistratura; e em Mediação Judicial e Negociação e Mediação Avançadas, pela Columbia University; Formadora da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (Enfam); Instrutora de técnicas autocompositivas e Políticas Públicas do Conselho Nacional de Justiça (CNJ); membro fundador da Confederação Internacional de Mediação por Justiça - Paris (França); vencedora do VII Prêmio “Conciliar é Legal”, do CNJ, na categoria Juiz Individual (2017); membro do Comitê Gestor da Conciliação do CNJ; consultora da Comissão de Soluções Consensuais de Conflitos da OAB/SP.

2 Professor doutor sênior da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

3 *Accesso alla Giustizia come programma di riforma e come metodo di pensiero*. Rivista di Diritto Processuale, 1982, p. 233-245.

arbitragem, obtendo-se sucesso em muitos desentendimentos corriqueiros (como conflitos entre vizinhos).

Diante dos bons resultados dessas experiências, tornou-se evidente a necessidade de se institucionalizar nacionalmente a simplificação da justiça.

Assim, em 1982, após ampla consulta à opinião pública, foi publicado um esboço de anteprojeto que, juntamente com as sugestões recebidas, foi revisto por uma comissão, coordenada por João Geraldo Piquet Carneiro, secretário executivo do Ministério da Desburocratização, e integrada por Nilson Vital Naves, Cândido Rangel Dinamarco, Kazuo Watanabe, Luiz Melício Machado, Paulo Salvador Frontini, Mauro José Ferraz Lopes e Ruy Carlos de Barros Monteiro.

Essa comissão, na elaboração final do anteprojeto de lei, contou com o apoio de magistrados, como Caetano Lagrasta, que apoiavam o movimento de simplificação do acesso à justiça.

O anteprojeto, após negociação final com setores interessados, em especial com a Ordem dos Advogados do Brasil, foi encaminhado ao Congresso Nacional, que o converteu na Lei nº 7.244/1984 que, em 7 de novembro de 1984, foi promulgada, criando-se oficialmente os Juizados Especiais de Pequenas Causas no Brasil.

Na formulação da proposta dos Juizados Especiais de Pequenas Causas, o método de pensamento que esteve em sua base, como já sublinhado, foi a facilitação do acesso à Justiça pelo cidadão comum, principalmente aqueles mais desprotegidos.

A inspiração adveio de diversos sistemas estrangeiros e de uma constatação prática de que não se pode pensar em uma mesma Justiça para todo e qualquer tipo de conflito, sendo necessário criar uma via diferenciada para as demandas de menor expressão econômica e de menor complexidade.

Importante mencionar, que havia à época o fenômeno que se denominou de “litigiosidade contida”, em razão da dificuldade de acesso à Justiça por vários fatores, como custo elevado, excessivo formalismo, morosidade, impossibilidade de acesso direto, inexistência do serviço de assistência jurídica bem-organizado e até mesmo pelo desconhecimento da existência de um direito violado.

Os Juizados de Pequenas Causas, integrados à Justiça ordinária estadual, receberam competência apenas cível e limitada a causas de valor até 20 salários-mínimos. A intenção do legislador foi simplificar e agilizar a prestação jurisdicional, facilitando a resolução de litígios de menor impacto econômico ou social e de menor complexidade, então geralmente “esquecidos” pela Justiça tradicional.

Assim, entre os princípios norteadores do novo sistema e seus objetivos centrais, destacam-se a facilitação do acesso, a simplificação procedimental por meio dos pilares da oralidade, informalidade, simplicidade, economia processual e celeridade, e a promoção da cultura de conciliação.

A Lei nº 7.244/84 inovou ao permitir que o cidadão lesado pudesse pessoalmente acionar o Judiciário de forma desburocratizada - inclusive com pedido verbal ou escrito diretamente na secretaria do Juizado - e sem custas iniciais, visando humanizar a Justiça e torná-la mais próxima do povo.

O impacto dos Juizados, do ponto de vista social, foi a inclusão, tanto de novos litigantes no sistema jurídico nacional, quanto de uma nova mentalidade de resolução de disputas, menos adversarial.

Vale destacar que, nas ações de até 20 salários-mínimos, não havia exigência de advogado, conforme previsto já na lei original (prerrogativa depois reiterada no art. 9º, da Lei nº 9.099/95).

Diversos estados da Federação rapidamente instituíram seus Juizados de Pequenas Causas com base nessa lei federal, consagrando no país o modelo dos “small claims courts”, inspirado na experiência norte-americana, com as devidas adaptações à realidade do nosso país.

Importante ter em mente que, mesmo esses Juizados Especiais, com todas as providências de facilitação de acesso à Justiça adotadas, certamente não conseguiram atender plenamente aos mais vulneráveis, como pessoas em situação de rua, as não documentadas, os migrantes, os refugiados e outros em situações assemelhadas.

Mas ampliaram, sem dúvida alguma, o acesso à Justiça ao cidadão comum nas relações de consumo e outras relações jurídicas do cotidiano.

Assim, diante do êxito da inovação, com o advento da Constituição Federal de 1988, a política pública foi consolidada. O art. 24, X, da CF/1988 incluiu entre as competências legislativas concorrentes da União e estados, a criação, funcionamento e processo dos juizados de pequenas causas.

Mais decisivo ainda, o art. 98, I, da Carta Magna determinou à União e aos estados a criação dos Juizados Especiais, integrados por juízes togados ou togados e leigos, competentes para conciliar, julgar e executar causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, adotando procedimentos orais, informais e céleres, com possibilidade de transação e julgamento de recursos por turmas de juízes de primeiro grau.

Essa previsão constitucional evidenciou que os Juizados de Pequenas Causas, já existentes, deveriam ser ampliados e adequados a um novo patamar, tanto em abrangência quanto em fundamentação jurídica, para se alinhamem à “Justiça célere e distributiva” almejada pela Constituição Cidadã.

1. Evolução dos Juizados de Pequenas Causas para os Juizados Especiais Cíveis

Após a CF/1988, tornou-se necessária a reformulação e expansão dos Juizados de Pequenas Causas, a fim de atender ao mandamento constitucional e aos anseios sociais de um acesso mais amplo e facilitado à Justiça. A experiência de dez anos dos Juizados de Pequenas Causas mostrou êxitos, mas também revelou limitações: o critério puramente econômico (causas até 20 salários-mínimos) excluía litígios ligeiramente superiores em valor ou questões não mensuráveis em dinheiro; além disso, a execução das sentenças dependia da Justiça comum, tornando o procedimento menos eficaz.

Alguns estados tentaram legislar por conta própria sobre Juizados Especiais no início da década de 1990 - por exemplo, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul e Santa Catarina editaram leis gerais locais - porém tais iniciativas foram declaradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal (STF), por usurpação da competência federal para fixar normas processuais dos novos Juizados.

Era preciso, portanto, um marco legislativo nacional uniformizado.

O marco legislativo dessa transformação veio com a Lei federal nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, que instituiu em âmbito nacional os Juizados Especiais Cíveis e Criminais. Essa lei foi editada em cumprimento ao comando do art. 98, I, da CF/88 e revogou expressamente a antiga Lei nº 7.244/84 (conforme seu art. 97), substituindo o modelo das “pequenas causas” pelo sistema dos Juizados Especiais “para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade” e “para infrações penais de menor potencial ofensivo”. A norma constitucional deixou bem sublinhado que o procedimento desses processos deveria ser “oral e sumaríssimo”.

A Lei nº 9.099/95, que na parte cível copiou praticamente por inteiro a Lei nº 7.244/84, incorporou os princípios e pilares já vislumbrados na prática anterior, positivando-os em seu art. 2º: oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, incentivando a conciliação em todas as etapas.

Tais princípios autorizam e exigem uma flexibilidade maior do magistrado, que deve atuar de forma ativa e interventiva, conduzindo a instrução e estimulando a composição amigável, em contraste com o juiz tradicional, prolator de sentenças e mais distante do âmago do conflito. A simplicidade do rito elimina barreiras artificiais impostas pelo formalismo, permitindo que se atinja o cerne do conflito, solucionando-o de forma célere e efetiva.

Conforme já tivemos oportunidade de afirmar, a simplificação do procedimento não pode comprometer a justiça da decisão, ou seja, “a informalidade não é desprezo às garantias, mas sim meio de atingir uma solução equânime sem ritualismos desnecessários”.

Não se pode olvidar, entretanto, que as mudanças estruturais realizadas, principalmente, no que diz respeito à ampliação da competência, fizeram com que, na prática, fossem abandonadas as características mais marcantes dos Juizados de Pequenas Causas, trazendo novos desafios e críticas.

2. Desafios da estruturação dos Juizados como sistema

Com a instituição dos Juizados Especiais pela Lei nº 9.099/95, houve a progressão da noção estrita de “pequena causa” (mera limitação monetária) para a ideia mais abrangente de “causas cíveis de menor complexidade”, independentemente do valor envolvido.

Ainda foi fixada a alçada em até 40 salários-mínimos para causas cíveis no Juizado Especial Estadual (dobrando o limite anterior de 20 salários), permitindo-se que mesmo causas acima desse valor tramitassem no Juizado, se o autor renunciasse ao excedente (art. 3º, §3º, da Lei nº 9.099/95). Ademais, incluíram-se matérias antes não contempladas, como por exemplo, ações que tramitavam pelo procedimento sumário do CPC/1973 (art. 275, II), ações de despejo para uso próprio, ações possessórias até o limite de valor e execução de títulos executivos extrajudiciais.

Em síntese, o critério passou a ser também qualitativo (baixa complexidade fático-probatória e jurídica), o que permitiu abarcar maior gama de conflitos - relações de consumo, vizinhança, acidentes de trânsito simples, cobranças de dívidas de pequena monta etc.

Lógico que o sucesso dos Juizados, agregado a essa ampliação de competência,

trouxo o aumento de volume e a consequente sobrecarga, que acabaram representando um risco concreto à eficiência e à observância do princípio da celeridade, que são, desde os primórdios, suas características mais marcantes.

Por esse motivo, tornaram-se necessários investimentos contínuos em estrutura e pessoal, além de limites razoáveis de competência, evitando a aprovação de projetos de lei voltados à sua ampliação.

Nesse ponto, também merece atenção uma interpretação teleológica da Lei nº 9.099/95, de forma que seus princípios basilares, como celeridade e informalidade, não sejam esvaziados pela importação indevida de regras do procedimento comum (ordinarização); apresentando-se como salutar a análise do perfil e vocação dos magistrados que assumem como titulares as Varas especializadas, quando das promoções e remoções.

Outra inovação trazida pelo art. 98, I, da CF, e implementada pela Lei nº 9.099/95, foi a criação dos Juizados Especiais Criminais (Jecrim), com competência para conciliar, processar e julgar as infrações penais de menor potencial ofensivo (contravenções e crimes com pena máxima de até dois anos).

Embora os Juizados Especiais Criminais estejam numa seara distinta da cível, sua instituição simultânea mostra a expansão do modelo de justiça simplificada para todo o espectro de “pequenos conflitos”, sejam patrimoniais ou delitos leves, promovendo soluções ágeis como a transação penal e composição civil de danos. Essa integração ampliou o alcance social dos juizados, mas também exigiu adaptações na estrutura do Judiciário para lidar com matéria criminal de forma consensual e célere.

A Lei nº 9.099/95, em resumo, manteve a essência procedimental dos Juizados de Pequena Causas, com ênfase na conciliação prévia, possibilidade de formulação oral de pedidos, rito simplificado, porém reforçou a necessidade de estrutura própria das unidades judiciárias.

Ainda, instituíram-se definitivamente as Turmas Recursais, colegiados de segundo grau formados por juízes de primeiro grau, competentes para julgar os recursos das decisões dos Juizados Especiais.

Isso diferenciou o sistema recursal dos Juizados em relação à Justiça comum, passando as apelações a serem julgadas nessas turmas locais, ao invés de serem encaminhadas aos tribunais de Justiça estaduais, o que simplificou e agilizou, inclusive, a segunda instância no sistema dos Juizados.

A lei também previu a figura do juiz leigo (art. 7º), auxiliar da Justiça recrutado dentre advogados experientes, que pode presidir audiências de instrução e apresentar minutas de sentença ao juiz togado; mas dependente de regulamentação específica, motivo pelo qual apenas alguns estados contam com esse tipo de profissional.

A dispensa de advogado para causas de até 20 salários-mínimos foi mantida, assim como também a gratuidade de custas até a fase recursal, sendo necessário seu recolhimento em caso de recurso.

Houve, nesse campo, discussão doutrinária sobre a constitucionalidade da capacidade postulatória das partes nos Juizados, até que decisão do STF manteve essa previsão, segundo o entendimento de que tal medida elimina barreiras econômicas, ampliando o acesso à Justiça, sem ferir o direito de defesa.

Importante mencionar, que mudança estrutural fundamental foi a permissão de que a fase de execução de julgados ocorresse no próprio Juizado Especial, incluindo o

cumprimento das sentenças proferidas e até de títulos executivos extrajudiciais limitados ao valor de alçada.

Diferentemente do regime de 1984, em que muitas vezes o vencedor tinha de promover execução na Justiça comum, o novo formato do juizado cível passou a cuidar do processo do início ao fim, garantindo maior efetividade à tutela jurisdicional concedida.

Por fim, traz preocupação a resistência, existente até os dias atuais, dos profissionais da área jurídica se adaptarem à informalidade, trazendo para os Juizados as travas e formalismos do processo tradicional, não se dedicando à conciliação de forma adequada, muitas vezes por falta de formação adequada, e obstaculizando a aplicação dos enunciados do Fórum Nacional de Juizados Especiais (Fonaje), também por desconhecimento em relação aos princípios informadores e peculiaridades do sistema.

Nesse ponto, cabe mencionar que se trata da cultura dos profissionais da área jurídica, voltada para a sentença, e não para a pacificação, o que advém do tipo de formação acadêmica existente no Brasil, que incentiva a formulação de peças e teses jurídicas, sem preocupação com a solução do conflito em si (interesses e necessidades das pessoas envolvidas), sendo necessários investimentos contínuos na administração judiciária, com o treinamento adequado desses profissionais.

Em resumo, a transformação dos Juizados de Pequenas Causas nos Juizados Especiais Cíveis significou não apenas uma mudança de nomenclatura, mas uma ampliação de competência, e do próprio acesso à Justiça, e aperfeiçoamento procedimental. A pequena causa deixou de ser apenas aquela de reduzido valor econômico, passando a ser definida pela menor complexidade da matéria; o teto de valor dobrou; o procedimento tornou-se ainda mais abrangente e autônomo, inclusive no pós-sentença; e o sistema integrou-se a uma política nacional de tratamento célere tanto de causas cíveis como de delitos de menor gravidade.

Essa reformulação atendeu ao mandamento constitucional e buscou aproveitar a bem-sucedida experiência anterior, adaptando-a às novas demandas de justiça da sociedade brasileira dos anos 90.

3. Impactos positivos da transformação trazida pela Lei nº 9.099/95

A Lei dos Juizados Especiais Cíveis trouxe inegáveis vantagens em termos de acesso à justiça e eficiência. Em primeiro lugar, ao eliminar custas iniciais (custas só são devidas se houver recurso) e dispensar a necessidade de advogado para causas de até 20 salários-mínimos, o sistema permitiu que cidadãos de baixa renda ou com reivindicações modestas pudessem buscar seus direitos sem obstáculos financeiros ou burocráticos.

Como resultado, milhares de pessoas passaram a acionar os Juizados para questões antes não judicializadas por custo ou complexidade, concretizando o direito constitucional de peticionar e obter tutela jurisdicional. A simplicidade do procedimento - que segue os critérios da oralidade, informalidade e economia processuais (art. 2º, da Lei nº 9.099/95) - também reduziu a tecnicidade excessiva, tornando mais fácil para leigos compreenderem e participarem do processo. Exemplo que merece destaque é a possibilidade de o próprio interessado registrar oralmente sua reclamação no Juizado, sem necessidade de petições formais, o que humaniza e aproxima a Justiça do jurisdicionado

comum.

Outro benefício manifesto foi a celeridade. Os Juizados Especiais foram concebidos para dar respostas rápidas, com prazos reduzidos e rito concentrado. Na prática, ainda que haja variações regionais, um litígio típico no Juizado tende a ter solução mais rápida do que na justiça ordinária. Dados indicam que, no ideal, um processo com recurso incluído pode ser resolvido em poucos meses, ao passo que na Justiça comum demandas similares demorariam anos. Embora nem sempre se atinja esse ideal, o sistema do Juizado sem dúvida imprimiu maior velocidade média à resolução de pequenas contendas. A desburocratização do rito (sem longas fases de saneamento, sem embargos infringentes ou outros recursos protelatórios) e a proibição de certos incidentes recursais contribuem para evitar a morosidade típica dos processos tradicionais. Nesse sentido, os Juizados Especiais contribuem para a função social do processo ao entregar resultados em tempo razoável, alinhando-se ao princípio constitucional da duração razoável do processo. Mas claro que ainda devemos atentar para o risco de a ampliação demasiada da competência acabar por violar o princípio da celeridade; o que exige atenção redobrada a propostas legislativas que têm por escopo essa ampliação.

Destaca-se também o fomento à solução amigável dos conflitos. A estrutura dos Juizados privilegia a conciliação, ao prever que, logo na primeira audiência, deve ser buscada uma solução conciliada, de preferência por conciliadores, muitas vezes voluntários, que recebem treinamento para auxiliar as partes a comporem suas divergências. Esse esforço tem se mostrado frutífero, apontando as estimativas que cerca de 60% das causas nos Juizados Especiais Cíveis são solucionadas por acordos.

Esse índice elevado demonstra não apenas economia de tempo e recursos do Judiciário, mas também maior satisfação das partes com resultados construídos em conjunto. A conciliação bem-sucedida evita a exacerbação do conflito e facilita o cumprimento espontâneo das obrigações ajustadas, pela maior compreensão em relação ao resultado obtido. Assim, o Juizado cumpre um papel pedagógico de difundir a cultura do diálogo e do consenso, promovendo pacificação social.

Em suma, do ponto de vista do usuário da Justiça, os Juizados Especiais Cíveis vieram com a intenção de propiciar um serviço mais acessível, rápido e informal, sem abrir mão da segurança jurídica básica, o que representou um grande avanço em relação à realidade anterior a 1984.

4. Impactos negativos da transformação trazida pela Lei nº 9.099/95

A expansão dos Juizados Especiais Cíveis também trouxe críticas, principalmente, por parte da advocacia, que sustenta queda na qualidade das decisões, sob o fundamento de que, como os Juizados lidam com grande volume de casos e buscam celeridade acima de tudo, a tendência é de que alguns julgamentos não aprofundem adequadamente a análise de questões fáticas ou jurídicas mais complexas, gerando decisões superficiais ou até equivocadas. A própria informalidade do rito - embora benéfica em geral - pode levar à produção de um conjunto probatório menos robusto (p.ex., testemunhos colhidos sem o mesmo rigor formal, ausência de perícias quando seriam recomendadas), o que exige do magistrado redobrada atenção para decidir com justiça. Críticos ressaltam que a pressão por produtividade e acordo pode, eventualmente, suplantar a

avaliação jurídica acurada, comprometendo o princípio da segurança jurídica. Não por acaso, as Turmas Recursais têm volume significativo de trabalho para revisar sentenças dos Juizados, e há preocupação de que a falta de uniformidade entre Turmas (que são órgãos isolados em cada estado) gere jurisprudência instável. Inclusive, as decisões das Turmas Recursais estaduais não admitem recurso aos tribunais superiores por via ordinária, dada a natureza especial desse sistema (não são “tribunais” no sentido do art. 105, III, da CF), o que reduz a possibilidade de correção de entendimentos divergentes pelo STJ, exceto em hipóteses excepcionais via reclamação ou ações de controle.

Visando amenizar tais críticas e o isolamento jurisprudencial dos Juizados Especiais, muitos tribunais já estruturaram turmas de uniformização, a fim de evitar decisões conflitantes entre as Turmas Recursais e maior segurança jurídica.

Nota-se, então, que, apesar das vantagens, a expansão dos Juizados Especiais Cíveis também trouxe desafios, dentre os quais, o aumento da carga de trabalho e a sobrecarga do sistema. A facilitação do acesso e a gratuidade, além do aumento da competência, fizeram a demanda explodir, com a multiplicação de reclamações nas mais diversas áreas, como as de consumo, vizinhança, utilização de serviços públicos e tantas outras, refletindo numa demanda em massa. Em contrapartida, não houve o correspondente aumento no número de magistrados e servidores, nem estruturação adequada das unidades judiciais, o que fez com que muitos Juizados Especiais acabassem enfrentando filas e demora além do previsto. Em grandes centros urbanos, por exemplo, onde o número de casos é altíssimo, não é incomum que o prazo desejável de três a quatro meses para conclusão do processo se estenda para mais de um ano. Pesquisas de entidades de defesa do consumidor mostraram que, embora órgãos públicos estimassem um tempo médio de quatro meses para uma resposta no Juizado, na prática esse prazo tem chegado a até dois anos em certos locais, devido ao acúmulo de processos.

Ou seja, a promessa de celeridade nem sempre se cumpre, especialmente onde faltam investimentos.

E a sobrecarga também tem comprometido a etapa recursal. As Turmas Recursais, com poucos juízes, veem-se às voltas com milhares de apelações, gerando atraso no julgamento de recursos e até dificuldades para uniformizar entendimentos entre si.

Ademais, a gratuidade do sistema, embora essencial para o acesso, tem induzido comportamentos oportunistas que pressionam ainda mais a estrutura. Por exemplo, empresas réis de ações repetitivas no Juizado, às vezes recorrem sistematicamente, ao invés de cumprirem acordos, contando com a ausência de custas elevadas, o que prolonga litígios desnecessariamente. Inversamente, autores podem ajuizar reclamações temerárias ou de baixo fundamento jurídico, buscando um acordo rápido da parte contrária, já que não há risco de sucumbência em primeiro grau. Esses fenômenos exigem vigilância dos juízes para coibir abusos (a Lei nº 9.099 prevê pena de litigância de má-fé e custas em caso de recurso despropositado), mas ainda assim são fatores que consomem tempo do sistema.

Não se pode olvidar, ainda, que a falta de formação adequada de conciliadores, tem tornado a fase inicial do procedimento mera formalidade, gerando resultados pífios.

Melhor explicando, apesar dos altos índices de acordo na fase prévia de conciliação, devido à falta de competência dos conciliadores para trabalharem com técnicas adequadas, muitos desses acordos são descumpridos, gerando execuções, que infelizmente, não entram nas planilhas do movimento judiciário, transmitindo uma aparência

de sucesso ao sistema, que não se sustenta, por continuarem os escaninhos lotados de processos, em fase de execução, e com pouca ou nenhuma possibilidade de solução, devido à falta de bens penhoráveis, por parte dos executados.

Nesse ponto, importante mencionar que a facilitação do acesso é salutar, demonstrando que os jurisdicionados estão entregando seus pleitos ao Judiciário, como canal de afirmação da cidadania. Entretanto, é necessário pensar na possibilidade de saída do sistema judicial, com uma solução célere, justa e efetiva, o que exige a compreensão e efetivação do Juizado como sistema multiportas, com a disponibilização de vários métodos de solução de conflitos, alternativos à solução adjudicada da sentença. E essa compreensão demanda, além da estruturação e inserção da mediação e da arbitragem no Juizado, tal como previstas na lei, a formação adequada dos terceiros facilitadores, o que inclui os conciliadores.

Mas, talvez, o principal problema que afeta o sistema hoje, seja a ampliação exagerada de sua competência, que teve início com a própria Lei nº 9.099/95 e foi agravada por leis posteriores que, violando o princípio básico enunciado no art. 8º, §1º, de que o acesso aos novos Juizados, como era expresso também nos Juizados de Pequenas Causas (art. 8º, § 1º), é privativo da pessoa física, passaram a admitir o acesso às pessoas jurídicas e, o que é mais grave, contra pessoa física.

Assim, constaram da relação inicial de competência, na Lei 9.099/95, as seguintes causas (art. 3º):

- a) Causas cujo valor não exceda a 40 salários-mínimos;
- b) Causas enumeradas no art. 275, n. II;
- c) Ação de despejo para uso próprio;
- d) Ações possessórias;
- e) Execução de seus julgados;
- f) Execução de títulos executivos extrajudiciais.

As ações de despejo, ações possessórias e de execução de títulos extrajudiciais são, em sua grande maioria, ações movidas por quem tem imóvel locado, posse de um imóvel ou crédito a receber, e a parte contrária com frequência é um cidadão comum.

Leis posteriores a 1995 foram ampliando mais ainda a competência dos Juizados Especiais Cíveis e acrescentaram mais três incisos ao parágrafo 1º, do art. 8º, permitindo o acesso aos Juizados a:

II - pessoas enquadradas como microempreendedores individuais, microempresas e empresas de pequeno porte na forma da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006;

III - pessoas jurídicas qualificadas como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, nos termos da Lei n. 9.790, de 23 de março de 1.999;

IV - sociedades de crédito a microempreendedor, nos termos do art. 1º da Lei n. 10.194, de 14 de fevereiro de 2001.

Dessa forma, foi praticamente derogado o importante princípio que limitava o acesso aos Juizados Especiais apenas às pessoas físicas, jamais a pessoas jurídicas.

Em resumo, o sucesso dos Juizados Especiais gerou o seu próprio paradoxo, o que significa que a ampliação da competência, admitindo-se, inclusive, pessoas jurídicas, a falta de suporte adequado dos tribunais e fiscalização por parte dos magistrados, além da alta demanda, muitas vezes predatória, pode minar a rapidez e a qualidade do atendimento, com a violação de seus princípios basilares, recriando problemas que o modelo pretendia solucionar.

5. O Sistema dos Juizados na visão de advogados e magistrados

A transformação dos Juizados acarretou mudanças significativas na atuação de advogados e juízes.

Na perspectiva da advocacia, o novo sistema apresentou uma relação ambivalente de vantagens e desafios. De um lado, os Juizados Especiais abriram um campo amplo de trabalho, com milhares de causas distribuídas diariamente - muitas pessoas que antes não litigavam agora recorrem ao Judiciário, algumas contando com assistência advocatícia, especialmente nas causas de valor entre 20 e 40 salários-mínimos (onde o patrocínio é necessário) ou mesmo abaixo disso, quando optam por contratar um advogado para maior segurança. Jovens advogados encontraram nos Juizados Especiais um fórum menos formalista onde puderam atuar sem as barreiras processuais tradicionais, adquirindo experiência rápida em audiências de conciliação e instrução. No âmbito recursal, a indispensabilidade do advogado (art. 41, §2º, da Lei nº 9.099/95) manteve a relevância da classe, e muitos profissionais especializaram-se na advocacia em Turmas Recursais.

Por outro lado, há setores da advocacia que veem com reserva os Juizados Especiais, pelo fato de o procedimento ser simples e os honorários sucumbenciais limitados (dado o baixo valor das causas), preferindo buscar a Justiça comum, mesmo em demandas de pequeno porte, por permitir a cobrança de honorários contratuais em maior valor ou terem os processos tramitação mais longa que justifique honorários de sucumbência superiores.

Essa “aversão” de certos profissionais ao rito sumaríssimo contraria o espírito do sistema e já foi objeto de críticas por parte do Judiciário, constatando-se que, diante da possibilidade de opção, advogados às vezes movem ações de pequeno valor na via ordinária apenas para obter maior remuneração, congestionando varas comuns com casos que poderiam ser resolvidos de forma célere no Juizado.

Em resposta, alguns magistrados têm indeferido a concessão de justiça gratuita quando percebem que a parte poderia ter utilizado o Juizado Especial sem custos.

Em suma, a advocacia precisou adaptar-se a um modelo que prestigia a informalidade e a conciliação - características nem sempre alinhadas à lógica tradicional da prática forense - o que gerou tanto oportunidades quanto tensões corporativas (exemplificado pela histórica ADIn 1.127/DF, na qual a Associação de Magistrados buscou declarar inconstitucional a exigência de advogado nos Juizados, em oposição à OAB).

Para os magistrados, a criação dos Juizados Especiais Cíveis também trouxe impactos marcantes. A atuação num Juizado Especial difere do modelo tradicional, assumindo o juiz um papel mais proativo na condução das audiências e na promoção de acordos, aproximando-se da sociedade.

Muitos juízes de primeira instância iniciam suas carreiras à frente de um Juizado, enfrentando um volume grande de casos e a necessidade de decidir com rapidez. Isso demandou desenvolvimento de novas habilidades, como gestão de pauta intensa, manejo de conciliações, triagem e orientação de conciliadores e decisões *ex aequo et bono* (a Lei nº 9.099 autoriza o juiz a decidir por equidade em certos casos, conforme art. 6º).

Houve também uma descentralização, com Juizados instalados em bairros e municípios do interior, e principalmente o Juizado Itinerante, que aproximaram fisicamente o juiz da comunidade, rompendo a imagem do Judiciário distante.

Por outro lado, a carga de trabalho aumentada e a informalidade impõem pressão adicional, exigindo dos juízes o julgamento de centenas de ações por mês, muitas vezes sem contar com estrutura de apoio equivalente à das varas tradicionais - embora contem com conciliadores e juízes leigos, cabe ao juiz togado supervisionar esses auxiliares e homologar acordos e sentenças, o que demanda tempo e atenção.

Além disso, a “criatividade judicial” é frequentemente testada, pois diante da inexistência de recurso imediato contra as decisões interlocutórias, o juiz do Juizado deve solucionar todas as questões no ato e prosseguir, o que requer segurança jurídica e flexibilidade para evitar nulidades, em consonância com o princípio da instrumentalidade das formas (art. 13, da Lei 9.099).

Em síntese, o magistrado nos Juizados Especiais passou a ter um perfil diferenciado, mais dinâmico e orientado a resultados, com ganhos de efetividade, mas também com o desafio de não deixar que a simplicidade comprometa a profundidade e a justiça das decisões.

Considerações finais

Quarenta anos após sua criação, os Juizados Especiais Cíveis consolidaram-se como peça fundamental do sistema de Justiça brasileiro. Em avaliação geral, a transformação dos antigos Juizados de Pequenas Causas mostrou-se positiva quanto aos objetivos de democratização da justiça e celeridade, materializando o princípio da inafastabilidade da jurisdição de forma efetiva, e não meramente formal. Milhões de brasileiros passaram a ter seus conflitos cotidianos resolvidos de forma mais simples e rápida do que seria possível na Justiça comum, dando concreção ao princípio do acesso universal à Justiça (art. 5º, XXXV, da CF).

A filosofia dos juizados - baseada na conciliação e na informalidade - inovou a prática forense, introduzindo uma cultura menos litigiosa em muitas situações.

Os Juizados Especiais trouxeram um impacto social, tanto de inclusão de novos litigantes no sistema, quanto de uma nova mentalidade de resolução de disputas, menos adversarial.

Diversos países, inclusive, estudaram a experiência brasileira dos Juizados como modelo de sucesso na reforma da prestação jurisdicional de primeiro grau.

Entretanto, os desafios identificados ao longo da evolução não podem ser ignorados.

A sobrecarga de processos em certos Juizados, muito devido à ampliação des-

medida de sua competência, as discrepâncias de entendimento jurisprudencial entre estados, e a resistência de alguns profissionais do Direito indicam que há espaço para melhorias no sistema, dependendo sua sobrevivência e sucesso de investimentos contínuos por parte do legislador e da administração judiciária.

Para que o sistema dos Juizados Especiais Cíveis continue cumprindo seu papel e até o expanda, algumas medidas de aprimoramento são sugeridas pela doutrina e por órgãos de gestão do Judiciário.

Uma necessidade recorrentemente apontada é o fortalecimento da estrutura, com o aumento do número de unidades (inclusive da Justiça Itinerante) e de cargos de conciliador e juiz leigo, disponibilizando a essas unidades recursos tecnológicos modernos (como sistemas online de agendamento de audiências e realização de atos processuais eletrônicos). Mas, como já dito, não se pode olvidar da formação adequada e reciclagem permanente dos conciliadores e juízes leigos, a fim de que os acordos obtidos não acabem transformando processos de conhecimento em processos de execução, o que mantém a morosidade e não pacifica a sociedade. Tais medidas ajudariam a mitigar a sobrecarga e reduzir prazos nas localidades onde a demanda superou a capacidade instalada.

Outra medida de suma importância é a promoção da uniformização jurisprudencial entre as Turmas Recursais dos estados, seja pela criação de um mecanismo nacional de revisão (a exemplo da Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Federais), seja pelo incentivo aos encontros do FonaJe para elaboração de enunciados uniformes.

Tal medida aumenta a previsibilidade das decisões e a segurança jurídica, evitando divergências excessivas no tratamento de casos semelhantes.

Ponto nevrálgico é a atualização legislativa que, recomenda-se seja pontual, apenas para sanar algumas lacunas ou excessos da Lei nº 9.099/95 identificados ao longo do tempo - por exemplo, repensar o dispositivo que exige extinção do processo em caso de incompetência territorial do juizado (art. 51, II), permitindo, em vez disso, a remessa do feito ao juízo competente, solução mais consentânea com a economia processual - cuidando para que não haja violação aos princípios que norteiam o Juizado, com a consequente desestruturação do sistema.

Nesse diapasão, as propostas que visam ampliar gradativamente o âmbito de atuação dos Juizados Especiais Cíveis, o que envolve elevar o teto do valor das causas ou permitir a competência dos juizados para novas matérias específicas de interesse social (por exemplo, causas contra a Fazenda Pública de pequeno valor, já atendidas em parte pela Lei nº 12.153/2009, ou litígios em massa envolvendo relações de consumo), vêm acompanhadas do risco de anular-se por completo o método de pensamento que informava os Juizados de Pequenas Causas, que assegurava o acesso à Justiça ao cidadão comum, e não contra o cidadão comum; além de ordenarizar o sistema, aumentando ainda mais o volume de processos, com a desconsideração do princípio da celeridade, fundamento do sistema dos Juizados.

Outra necessidade comumente apontada diz respeito à formação e aperfeiçoamento dos atores do Juizado. Investir em treinamento de conciliadores e juízes leigos, com técnicas de mediação e conciliação cada vez mais refinadas, pode elevar ainda mais os índices de acordo e a qualidade do atendimento ao público, com benefícios à pacificação social.

Importante mencionar que, para os magistrados, a troca de boas práticas entre Juizados (por meio de cursos e eventos do Fonaje) tem ajudado na disseminação de soluções criativas e eficientes para questões comuns, como gestão de grande volume de processos repetitivos.

Em conclusão, os Juizados Especiais operaram uma verdadeira revolução no sistema jurídico brasileiro, que passou a dar atenção também aos “pequenos conflitos”, promovendo cidadania e prevenindo a escalada de conflitos, com consequências diretas na pacificação da sociedade.

Entretanto, o que se vê atualmente é que, ao invés da facilitação do acesso ao cidadão comum, em especial aos mais humildes, um novo método de pensamento passou a informar os Juizados Especiais Cíveis, passando o Estado a se utilizar deles para resolver o problema de crise de desempenho de sua Justiça, seu estoque cada vez maior de processos e sua histórica lentidão, ampliando-se desmesuradamente a competência desses Juizados, e anulando o método de pensamento que estava à base desse sistema judiciário especial, que era, como já sublinhado, a facilitação do acesso à Justiça pelo cidadão comum.

Em consonância com essa análise crítica, propomos a formação de um grupo de estudos multidisciplinar para, com base em diagnóstico aprofundado, apresentar soluções concretas visando:

- Reduzir a competência material dos Juizados Especiais Cíveis a causas de efetiva menor complexidade;
- Rever o art. 8º, da Lei nº 9.099/95, restabelecendo a exclusividade de acesso das pessoas físicas, salvo exceções pontuais socialmente justificadas;
- Reforçar os métodos autocompositivos, com efetiva valorização da conciliação e da mediação, por meio de formação adequada de conciliadores e juízes leigos;
- Evitar a ordinarização procedimental, assegurando que os princípios estruturantes dos Juizados não sejam corroídos por práticas importadas da Justiça comum;
- Garantir estrutura material e humana condizente com o volume e a natureza das demandas, evitando que a sobrecarga comprometa a qualidade da prestação jurisdicional.

Em resumo, em nossa avaliação, é urgente a formação desse grupo de estudos, a fim de que analise em profundidade todos os aspectos mencionados, em especial a competência excessiva, e apresente proposta de solução adequada para transformar os Juizados Especiais Cíveis em autênticos juízos “competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade”, nos termos do mandamento constitucional (art. 98, n. I, da CF).

Ressaltamos que o futuro do sistema depende da capacidade do legislador, da administração judiciária e dos operadores do Direito em promover as correções necessárias, de modo a assegurar que os Juizados continuem a ser um instrumento de inclusão, efetividade e pacificação social.

Recompor o método de pensamento fundante, readequar a competência material e fortalecer a estrutura de apoio são medidas urgentes e inadiáveis para garantir a sobrevivência e o aperfeiçoamento desse importante microssistema de justiça.

Referências bibliográficas

- CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1988.
- DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de Direito Processual Civil*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. (Especialmente o capítulo sobre os Juizados Especiais.).
- FONAJE - Fórum Nacional dos Juizados Especiais. Enunciados e atas das reuniões. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br>. Acesso em: junho de 2025.
- FUX, Luiz. *Juizados Especiais Cíveis e Criminais - Comentários à Lei nº 9.099/95*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.
- GRINOVER, Ada Pellegrini. *Juizados Especiais Cíveis e Criminais: uma Justiça alternativa?* Revista de Processo, n. 91, São Paulo: Revista dos Tribunais, jul/set. 1998.
- LAGRASTA NETO, Caetano. *Acesso à justiça e ampliação da Lei do Juizado Especial de Pequenas Causas*. Revista dos Tribunais, v. 612, 1986, p. 250-251.
- LAGRASTA NETO, Caetano. *Juizado especial de pequenas causas no Direito Comparado*. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.
- LAGRASTA NETO, Caetano; GARCIA, Enéas C. *A Lei dos Juizados Especiais Criminais na jurisprudência*. São Paulo: Oliveira Mendes, 1999; 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018.
- MARINONI, Luiz Guilherme. *Tutela dos direitos individuais homogêneos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999. (Com considerações sobre a massificação de demandas.)
- WATANABE, Kazuo (coord.). *Juizado Especial de Pequenas Causas - Lei nº 7.244/84*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.
- WATANABE, Kazuo. *Juizados Especiais Cíveis e Criminais: comentários à Lei n.º 9.099/95*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.
- WATANABE, Kazuo. Filosofia e características básicas do Juizado Especial de Pequenas Causas. In: WATANABE, Kazuo (coord.). *Juizado Especial de Pequenas Causas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985, p. 1-15.

Documentos eletrônicos e sites

- ABORDAGEM histórica e jurídica dos Juizados de Pequenas Causas aos atuais Juizados Especiais Cíveis e Criminais brasileiros. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produutos/artigos-discursos-e-entrevistas/artigos/2008/abordagem-historica-e-juridica-dos-juizados-de-pequenas-causas-aos-atuais-juizados-especiais-civeis-e-criminais-brasileiros-parte-ii-juiza-orianana-piske-de-azevedo-magalhaes-pinto>. Acesso em: 3 mar. 2025.
- Juizados Especiais. Wikipédia. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Juizados_Especiais#:~:text=Juizado%20Especial%20de%20Pequenas%20Causas,3. Acesso em: 3 mar. 2025.
- O advogado ainda é imprescindível nos Juizados Especiais. Migalhas. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/7987/o-advogado-ainda-e-imprescindivel-nos-juizados-especiais>. Acesso em: 3 mar. 2025.

Veja as vantagens e desvantagens do antigo Juizado de Pequenas Causas. InfoMoney. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/minhas-financas/veja-as-vantagens-e-desvantagens-do-antigo-juizado-de-pequenas-causas/#:~:text=S%C3%A3o%20Paulo%20%28Procon,pode%20chegar%20a%20dois%20anos>. Acesso em: 3 mar. 2025.

Advogados nutrem ojeriza aos Juizados Especiais, afirma juiz. Migalhas. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/385774/advogados-nutrem-ojeriza-aos-juizados-especiais-afirma-juiz>. Acesso em: 3 mar. 2025.

MILAGRES, Allan. Paradoxo dos Juizados Especiais Cíveis. Consultor Jurídico. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jan-28/allan-milagres-paradoxo-juizados-especiais-civeis>. Acesso em: 3 mar. 2025.

Senado mantém competências dos Juizados de Pequenas Causas. Senado Federal. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/08/21/senado-mantem-competencias-dos-juizados-de-pequenas-causas/#:~:text=O%20projeto%20altera%20o%20CPC,valor%20at%C3%A9%2040%20sal%C3%A1rios%20m%C3%ADnimos>. Acesso em: 3 mar. 2025.

Contextualização histórica da Lei 9.099/1995. Grupo Gen. Disponível em: <https://blog.grupogen.com.br/juridico/areas-de-interesse/processocivil/contextualizacao-historica-lei-9099-1995/>. Acesso em: 3 mar. 2025.

Desembargador Caetano Lagrasta lança livro sobre Juizados Especiais. Tribunal de Justiça de São Paulo. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=12282#:~:text=Ainda%20pela%20manh%C3%A3%20tamb%C3%A9m%20aconteceu,e%20o%20desembargador%20Caetano%20Lagrasta>. Acesso em: 3 mar. 2025.

Juizados Especiais Federais. Trilhante. Disponível em: <https://trilhante.com.br/curso/juizado-especial-federal/aula/introducao-169?viewtype=pdf#:~:text=Fala,que%20as%20partes%20n%C3%A3o%20pagam>. Acesso em: 3 mar. 2025.

Biblioteca Digital do CNJ. Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/08/193091a66c4287125aed579add924426.pdf#:~:text=Com%20efeito%2C%20na%20li%C3%A7%C3%A3o%20de,rev%C3%A9s%2C%20a%20multiplicidade%20de>. Acesso em: 3 mar. 2025.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo: Hucitec, 2009. Disponível em: <https://atenaeditora.com.br/index.php/catalogo/download-post/95514#:~:text=MINAYO%2C%20Maria%20Cec%C3%ADlia%20de%20Souza,S%C3%A3o%20Paulo%3A%20Hucitec%2C%202009>. Acesso em: 3 mar. 2025.