

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**  
**FACULDADE DE DIREITO / PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO**

**GLÁUCIO FERREIRA MACIEL GONÇALVES**

**OBSERVAÇÃO JURÍDICO-SOCIOLÓGICA DA LEI**  
**DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS**

Belo Horizonte  
2007

**GLÁUCIO FERREIRA MACIEL GONÇALVES**

**OBSERVAÇÃO JURÍDICO-SOCIOLÓGICA DA LEI  
DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Direito.

Área de Concentração: Direito Constitucional.

Orientadora: Professora Doutora Juliana Neuenschwander Magalhães

U.F.M.G. - BIBLIOTECA UNIVERSITÁRIA



29490803

NÃO DANIFIQUE ESTA ETIQUETA

Belo Horizonte  
2007

UFMG - Biblioteca Universitária  
Coleção Memória Institucional

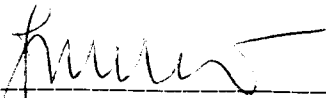
**GLÁUCIO FERREIRA MACIEL GONÇALVES**

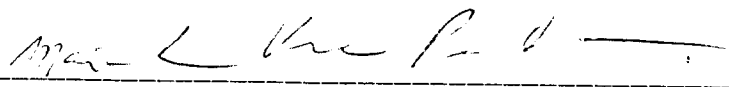
**OBSERVAÇÃO JURÍDICO-SOCIOLÓGICA DA LEI DOS JUIZADOS  
ESPECIAIS FEDERAIS**

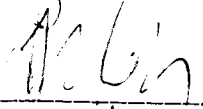
Belo Horizonte, 14 de Novembro de 2007.


Tese apresentada e aprovada junto ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais visando a obtenção do título de Doutor em Direito.

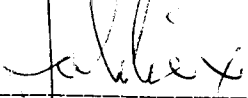
Componentes da banca examinadora:

  
\_\_\_\_\_  
Professora Doutora Juliana Neuenschwander Magalhães (Orientadora)

  
\_\_\_\_\_  
Professor Doutora Maria Luiza Riana Pessoni de Mendonça (F.A.)

  
\_\_\_\_\_  
Professor Doutor Mônica Sallé Torres (F.A.)

  
\_\_\_\_\_  
Professor Doutor Cristiano Augusto Paixão Araújo Pinto (F.A.)

  
\_\_\_\_\_  
Professor Doutor Manoel Falcão da Paiva Júnior (F.A.)

*A Sinval, Selda e Laerte*

## RESUMO

A enorme quantidade de causas que tramitam no Poder Judiciário há muito desperta no Poder Público a necessidade de inovação, pretendida, inicialmente, pela Lei 7.244/84, conhecida como “Lei do Juizado Informal de Pequenas Causas”, e que, posteriormente, ganhou força com o advento da Constituição de 1988 e de suas emendas, bem como de outras normas específicas, tais como a Lei 9.099/95 e a Lei 10.259/01. A busca pela celeridade no andamento de causas de menor complexidade, visando a facilitar a vida do jurisdicionado, muitas vezes, passou por caminhos tortuosos. Com base no método indutivo, pretende-se observar a dinâmica dos Juizados Especiais segundo uma perspectiva jurídico-sociológica, analisando-se os paradoxos decorrentes da instauração da Lei 10.259/01, que os instituiu. O trabalho terá como referencial teórico predominante, mas não exclusivo, a Teoria dos Sistemas, de Niklas Luhmann, apoiando-se também em documentação legislativa, bibliografia jurídica e sociológica, estudos realizados por outros órgãos da Justiça e observação de casos colhidos como exemplos. O rigor da metodologia terá como complemento a atividade profissional do pesquisador, juiz com experiência nos Juizados Especiais Federais, tanto no primeiro quanto no segundo grau de jurisdição. A Lei 10.259/01, deve-se ressaltar, traz em sua essência elementos que sinalizam o sistema de inclusão e exclusão desenvolvido por Luhmann: a forma diferenciada de solução dos conflitos, em consonância com a exclusão de determinadas categorias do seu alcance, seja pelo valor da causa, seja pela impossibilidade de discussão de objetos específicos. Uma inovação, na verdade, fruto do trabalho árduo de juristas e da lida forense profissional. Ainda que nascida sob o signo do receio às grandes inovações, a Lei 10.259/01 demonstra, em sua essência, o intuito de se buscar sempre o melhor, dentro das possibilidades que se apresentavam à época de sua elaboração. Seus resultados positivos, porém, em muito superaram os eventuais percalços de sua afirmação.

**Palavras-chave:** Juizados especiais federais; Niklas Luhmann; Teoria dos sistemas.

## RÉSUMÉ

Depuis longtemps, l'énorme quantité de demandes en cours dans le pouvoir judiciaire brésilien a fait naître dans le pays la nécessité d'innovation. Une innovation premièrement voulue par la Loi 7.244/84, aussi connue comme la loi du «Juizado de Pequenas Causas», expression utilisée pour désigner l'organe chargé de juger les «affaires mineures», dans le cadre de ce que l'on appelle les petites demandes en justice. Cette innovation s'est fortifiée aussi grâce à l'avènement de la Constitution de 1988, de ses amendes et d'autres normes plus spécifiques, telles que les Lois 9.099/95 et 10.259. Néanmoins, le chemin de cette recherche de la rapidité dans la procédure de ces «affaires mineures» n'a pas été toujours facile. En s'appuyant sur la méthode inductive, ce travail aura pour but l'observation de la dynamique des «Juizados Especiais» dans une perspective socio-juridique, en analysant les paradoxes issus de la Loi 10.259/01, qui les a institués. Ce travail aura encore comme référentiel théorique predominant, mais d'une manière non exclusive, la Théorie des Systèmes de Niklas Luhmann, et se fondera également sur des documents législatifs, sur la bibliographie juridique et sociologique, sur des études réalisées par d'autres organes juridiques et sur les observations de quelques affaires choisies comme exemples. La rigueur de cette méthodologie aura par complément l'activité professionnelle de l'auteur, juge fédéral possesseur d'une expérience dans le domaine des «Juizados Especiais Federais», soit à la première, soit à la seconde instance de juridiction. On ne doit pas oublier que la Loi 10.259/01 apporte, essentiellement, des éléments qui annoncent le système d'inclusion et d'exclusion développé par Luhmann: la façon différenciée de traiter les conflits selon la réduction de son incidence sur quelques affaires, à savoir, la valeur économique des demandes ou bien l'impossibilité de discuter certaines thématiques. En fait, l'innovation apportée par cette loi est née du travail ardu des juristes et de l'analyse des conditions dans lesquelles ils emmènent leurs vies professionnelles. Contrairement à la peur des grandes innovations, la Loi 10.259/01 représente, dans sa nature la plus intime, le désir de toujours chercher le meilleur, en dépit des toutes possibilités envisageables à l'époque de son élaboration. Toutefois, ses résultats positifs ont fortement dépassé les obstacles de son affirmation.

**Mots clés:** Juizados especiais federais; Niklas Luhmann; Théorie des systèmes.

## Lista de Tabelas

TABELA 1 – Histórico dos JEF Itinerantes na 1ª Região .....	112
TABELA 2 – Pagamentos de valores pelos JEF, por unidade da Federação .....	117
TABELA 3 – Histórico dos JEF itinerantes realizados em 2002 .....	142
TABELA 4 – Histórico dos JEF itinerantes realizados em 2003 .....	143
TABELA 5 – Histórico dos JEF itinerantes realizados em 2004 .....	145
TABELA 6 – Histórico dos JEF itinerantes realizados em 2005 .....	151
TABELA 7 – Histórico dos JEF itinerantes realizados em 2006 .....	153

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>8</b>
<b>2 A OBSERVAÇÃO SOCIOLÓGICA DO DIREITO</b> .....	<b>16</b>
2.1 A formação da moderna ciência do direito .....	17
2.2 A teoria sociológica do direito .....	31
<b>3 DIREITO E TEMPO</b> .....	<b>45</b>
3.1 O tempo do direito .....	49
3.2 O tempo e o Direito Processual Civil.....	51
3.3 O direito ao tempo .....	57
<b>4 A ORGANIZAÇÃO DOS TRIBUNAIS E A GESTÃO DO TEMPO</b> .....	<b>62</b>
4.1 A posição dos Tribunais no sistema jurídico.....	63
4.2 Os Tribunais como organização do sistema jurídico e político .....	68
4.3 A gestão dos Tribunais .....	73
4.4 A gestão do tempo na tomada de decisões .....	78
<b>5 MAIS JUSTIÇA EM MENOS TEMPO: OS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS</b> .....	<b>85</b>
5.1 A criação dos Juizados no País.....	86
5.2 A implantação na órbita federal .....	90
5.2.1 A competência .....	93
5.2.2 A dispensabilidade da assistência pelo advogado .....	99
5.2.3 O reexame necessário.....	101
5.2.4 O prazo diferenciado para a prática de atos.....	104
5.2.5 O pagamento.....	105
5.2.6 O cumprimento da sentença.....	108
5.2.7 O juizado itinerante.....	109
5.3 As amarras da Lei 10.259/01 .....	116
5.4 A superação, pelos Tribunais, das amarras da Lei 10.259/01: uma observação sociológica.....	120
5.4.1 A superação da vedação da atuação do Ministério Público na defesa de direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos.....	121
5.4.2 A superação do conceito de medidas cautelares .....	124
5.4.3 A superação da possibilidade de interposição de recurso apenas pela Fazenda Pública.....	125
5.5 A superação da falta de infra-estrutura.....	126
<b>6 CONCLUSÃO</b> .....	<b>128</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>134</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>140</b>
<b>ANEXO A – ANTEPROJETO DE LEI</b> .....	<b>141</b>
<b>ANEXO B – TABELAS</b> .....	<b>142</b>

# 1 INTRODUÇÃO

Há mais de vinte e dois anos, entrava em vigor no País uma lei inovadora, elaborada com o propósito de separar da enorme quantidade de causas que tramitavam no Poder Judiciário demandas mais simples e outras controvérsias, cujo valor, muito pequeno, não justificava seu ajuizamento. A Lei 7.244/84 vinha a lume, lei esta conhecida como a “Lei do Juizado de Pequenas Causas”.

Por todo o território nacional, foram criados os ditos Juizados, dotados de competência para resolver conflitos de menor complexidade, limitados a vinte salários mínimos. Advogados ou servidores públicos experientes eram designados “conciliadores”, agindo sob a supervisão de um juiz de direito.

Desde então, muito se evoluiu. Os Juizados, caracterizados por seu caráter informal na maioria dos estados-membros, informais, foram incorporados como órgãos do Poder Judiciário, passando a ser designados de “Juizados Especiais”,<sup>1</sup> por força do artigo 98 da Constituição, com competência para apreciar demandas da alçada das Justiças dos estados-membros e do Distrito Federal e Territórios, desde que o valor da causa fosse pequeno e que se tratassem de infração de menor potencial ofensivo, sendo regulamentados pela Lei 9.099/95. Em 1999, por força da Emenda 22, permitiu-se a ampliação dos Juizados para a Justiça Federal, tendo sido efetivamente implementados com a vigência da Lei 10.259/01, que disciplinou a

---

<sup>1</sup> A Lei 7.244/84 também tratava os Juizados como especiais, mas, em razão da facultatividade de utilização daquela via, eram chamados de “Juizados informais de pequenas causas”.

estrutura básica e os procedimentos específicos, levando-se em conta a existência de pessoa jurídica de direito público no pólo passivo da causa.

Quase vinte anos depois da primeira norma brasileira que tratou da resolução de causas por meio de um novo sistema, ainda que informal, a população vê-se diante da possibilidade de poder postular contra os órgãos públicos sem os formalismos existentes na Justiça ordinária. Observando-se, no entanto, o sistema dos Juizados Especiais Federais, constata-se que o Estado foi arguto: retoricamente, melhorou a vida de quem utilizaria o serviço judiciário, facilitando o acesso à Justiça e diminuindo o tempo de duração do processo, mas instituiu amarras, freios, para que os Juizados não funcionassem a contento ou para que ele, Estado, pudesse ter controle da situação. Assim, a lei não estipulou a criação de cargos de servidores e juízes, de primeiro e de segundo grau, para cuidar do novo órgão que surgia. De outro lado, estabeleceu normas processuais capazes de beneficiar, quase sempre, o Poder Público em detrimento dos jurisdicionados. Possibilitou, por exemplo, o requerimento, como medidas de urgência, apenas das medidas cautelares, silenciando-se sobre as antecipações de tutela, grande inovação surgida anos antes, as quais estariam vedadas, em princípio. Também, previu a recorribilidade apenas no caso das medidas acolhedoras de provimentos cautelares, deixando irrecorríveis as decisões que indeferiam as cautelares. Ou seja, o cidadão-autor estava impossibilitado de levar ao conhecimento do segundo grau decisão interlocutória desfavorável a ele, o que não acontecia com o Estado, que tinha assegurado o direito a recurso.

O objetivo deste estudo é justamente observar a dogmática jurídica que se instaura com a Lei dos Juizados Especiais Federais – Lei 10.259/01 –, no âmbito cível, segundo uma perspectiva sociológica, analisando os antecedentes históricos de sua criação, a justificativa a partir da gestão pública, a forma como foi implementada, o meio de observação sociológico-jurídico, os privilégios do Estado, as rédeas impostas, enfim os paradoxos presentes na solução jurídica representada pela referida lei. Nas considerações finais, põe-se em destaque o importante papel do Judiciário, que soube se libertar das peias veiculadas pelo Executivo com a Lei 10.259/01, para que a situação não escapasse do seu controle, e impor um novo rumo ao processo de conhecimento.

O método utilizado é o indutivo, tendo como referencial teórico predominante, mas não exclusivo, a teoria dos sistemas, de Niklas Luhmann. A pesquisa se dará com base em documentação legislativa, bibliografia jurídica e sociológica, coleta de dados empíricos recolhidos de estudos já desenvolvidos por órgãos da Justiça e observação de casos escolhidos a título de exemplificação. Não obstante o rigor da metodologia, precipuamente orientada pela pesquisa, não deixa de ser relevante levar em consideração a atuação profissional do autor da tese.

Sua atividade profissional como juiz comum federal, tendo participado desde o início da implantação dos Juizados Especiais Federais, como juiz da Turma Recursal dos Juizados Federais do Pará e do Amapá, na qual serviu por mais de dois anos, da 1ª Turma Recursal dos Juizados Federais de Minas Gerais, por um ano, e, desde março de 2005, como juiz titular de uma Vara especializada em Juizado Especial

Federal,<sup>2</sup> não é indiferente para uma análise crítica da lei e de seus desdobramentos sócio-jurídicos. É importante que essa experiência profissional possa ser, em sede da pesquisa ora apresentada, transformada pelos métodos e procedimentos propriamente científicos em conhecimento científico e, portanto, passível de ser comprovado empiricamente.

No Capítulo 2, analisa-se a criação da teoria sociológica, com seus antecedentes históricos e sua base no positivismo de Auguste Comte, posteriormente desenvolvida para uma teoria sociológica do direito, que teve em Niklas Luhmann seu grande expoente e que procura explicar o caráter normativo e valorativo do direito como sendo também resultado de operações sociais. O direito passa a ser direito da sociedade, pela rejeição tanto da concepção abstrata e formalista da norma jurídica quanto do empirismo, que faz vista grossa ao aspecto normativo.

A comunicação é abordada como uma operação social por excelência, sendo que, por meio de especialização na operação da comunicação, a sociedade se diferencia em sistemas sociais, dentre os quais desponta o direito, que é o campo a ser aqui estudado. O provimento se forma, para Luhmann, a partir dos fatos que são levados ao conhecimento do juiz, que nada mais é do que um dos partícipes da comunicação processual, o que coincide com a moderna doutrina processual, que reputa a natureza jurídica do processo como o procedimento em contraditório entre as partes.

---

<sup>2</sup> A vara de que sou titular, que até 17 de março de 2005 tinha competência plena, processando e julgando causas cíveis, previdenciárias, criminais e de execução fiscal, foi, a meu pedido, convertida pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região em vara especializada em juizado especial federal. Isso porque sempre acreditei que os Juizados são a Justiça do futuro e que não se tardará em expandir o rito que lhe é próprio para a maioria das causas em trâmite na Justiça comum Federal.

Depois de se constatar que a função do direito não é só a de realizar justiça, mas também um mecanismo social para a criação de vínculos com o futuro, o objeto passa a ser a análise do tempo – Capítulo 3 –, sua condição de absoluto, derrubada pela teoria da relatividade, haja vista a inexistência de um tempo único. O tempo social, como se verá, é qualitativo e tem uma dinâmica própria. O direito passou a perceber que seu tempo corria mais devagar, e isso representava um grave problema, que deveria ser resolvido.

O tempo não é único nos diversos sistemas sociais. Cada um utiliza o seu tempo. Enquanto o tempo da economia pode ser alargado, uma vez que projeta expectativas futuras de controle, o tempo sanitário é curto, sob pena de ser ineficaz. Já o tempo do direito é mais lento, o que leva este sistema a reagir, a partir da observação do tempo dos demais sistemas que integram o seu ambiente, culminando com a modificação do seu próprio tempo.

No processo civil, é mais fácil perceber que o tempo do direito é mais lento, tendo em vista que os conflitos que são levados ao Estado-juiz não são resolvidos em um prazo razoável. Daí, surgem modificações legislativas, que buscam adequar o tempo do direito a um tempo social mais compreensível. A introdução dos procedimentos especiais, alguns imemoriais, como os interditos, a estipulação de demandas cautelares e a criação do instituto da antecipação dos efeitos da tutela, constituiu-se em tentativas legislativas de reduzir o tempo processual, das quais faz parte, ainda, a criação dos Juizados Especiais. O Capítulo 3 termina com a afirmação do direito ao tempo no processo, que passa pela garantia constitucional da razoável duração do processo.

Se o direito conhece apenas o código direito/não-direito, configura-se, então, como um sistema fechado, que tem os demais subsistemas, como o político, como o seu ambiente. Por isso é que o direito assimila como jurídicas as decisões tomadas no sistema político. No Capítulo 4 constata-se que os Tribunais constituem o centro do sistema jurídico, justamente porque são encarregados de aplicar o código direito/não-direito. São, por isso, obrigados a resolver o conflito. Se a não-decisão é proibida, o juiz, às vezes, transforma-se, até mesmo, em criador do direito.

Os Tribunais, como organização do sistema jurídico e político, não apenas decidem demandas; devem também estar equipados para operar sua gestão em prol da inclusão social e do acesso à Justiça, como, aliás, vem sendo demonstrado. Os Tribunais têm procurado adotar uma nova forma de gestão que não se resuma à gestão do conflito; é a gestão pública, que objetiva investigar a vontade do jurisdicionado para melhor atuar como órgão estatal. O novo modelo, chamado de “gestionário”, substituiu o burocrático, até então adotado. Baseia-se em cinco pilares básicos: liderança, motivação de pessoal, desenvolvimento de uma cultura organizacional, comunicação entre todos os atores da cena (judiciária/social) e utilização de novas tecnologias.

Se o tempo nunca é suficiente para resolver os encargos atribuídos constitucionalmente aos Tribunais, é hora de se gerir o tempo. No modelo existente, devem-se buscar meios para melhor realizar os objetivos. Daí a proposta de criar Juizados Especiais também na Justiça comum Federal, os quais, uma vez instalados, passam a ser paradigmas de um novo modelo que vem dando certo.

No Capítulo 5, descreve-se como se deu a criação no País dos Juizados, instituídos para resolver causas de menor valor econômico, passando pela experiência da Justiça comum Estadual, para se chegar à implementação no âmbito federal. São mostradas as principais diferenças entre eles, com análise de alguns institutos processuais, cujos conceitos foram revisitados pela Lei 10.259/01, chegando à demonstração do seu grande alcance e eficácia, tanto pelo número de pessoas atendidas quanto pela quantidade de dinheiro liberado em favor dos cidadãos que buscam os Juizados. Em seguida, demonstra-se que o governo, embora tenha cedido à regulamentação dos Juizados no âmbito federal, cuidou para que seus interesses, que, promiscuamente, mistura iniciativa legiferante e qualidade de parte, preponderasse, podendo exercer certo controle da situação, que não imaginava lhe fosse tão prejudicial financeiramente.

São, assim, apontadas as amarras contidas na lei de regência, o meio que se estabeleceu o mencionado controle, mas que foram superadas pelos Tribunais, na sua função específica de aplicar o código direito/não-direito.

Após analisar também os aspectos voltados ao procedimento, a legitimação da decisão e a atuação dos juízes, caminha-se no sentido de concluir (Capítulo 6) que, por mais que se produzam leis que tendem a disciplinar o Judiciário, sempre se terá uma liberdade de interpretação. O Judiciário, ao desempenhar seu papel, constitucionalmente reservado, está construindo um sentido da norma para o sistema.

Pode-se perguntar: Por que a utilização da sociologia e, mais particularmente, da sociologia jurídica? Simples: a sociologia procura compreender a questão focada para formular soluções que possibilitem melhor adaptação. Uma observação atenta dos antecedentes da Lei dos Juizados Especiais Federais e do resultado social que produziu nesses mais de cinco anos de vigência permitirá inferir a conclusão antes mencionada. A conjugação da sociologia jurídica com o processo civil é feita com o intuito de demonstrar os diversos pontos de conexão e de deixar claro que o processo civil, que pode ser estudado do ponto de vista da teoria dos sistemas e de suas diversas facetas, não se resume ao estudo da lei em si; é produto de uma reflexão da vida social.

## 2 A OBSERVAÇÃO SOCIOLÓGICA DO DIREITO

O panorama do conhecimento jurídico na atualidade recolhe as experiências dos dois últimos séculos, em que se pretendeu construir, com base no reconhecimento da positividade como característica do direito moderno, uma ciência jurídica moderna. Essa ciência jurídica moderna orientou-se pela necessidade de superação do modelo jusnaturalista do pensamento jurídico e de suas amarras da universalidade, da atemporalidade e da necessidade, aqui entendida como conceito antagônico de contingência.

A ciência jurídica moderna é resultado das profundas transformações que a sociedade e, em particular, o direito e a política conheceram, desde meados do século XVIII, cujo panorama, na Europa, era algo totalmente diferente do que já se havia visto em todos os tempos. A Revolução Industrial representou uma nova maneira de viver para a sociedade da época: criação da máquina a vapor, desaparecimento dos pequenos produtores rurais, que passaram a dirigir-se aos centros, formação das grandes cidades, trabalho em excesso, surgimento de uma classe de poucos, mas responsável pelo comando de muitos, péssimas condições de trabalho e os baixos salários. Enfim, o surgimento do capitalismo traduziu-se em uma profunda mudança social, que, no período seguinte, promoveu uma segunda revolução, a Revolução Científica, dessa vez voltada para o que até então se chamou de “Humanidades”.

## 2.1 A formação da moderna ciência do direito

No campo do direito, essas mudanças refletiram-se na progressiva positivação das construções jusnaturalistas. Os postulados do direito natural clássico se transformaram em textos de direito positivo, o que se deu, primeiro, com as declarações de direitos de final no século XVIII e, mais tarde, com a constitucionalização das bases jurídicas e políticas do Estado. Com as Constituições, torna-se inaceitável argumentar-se, em termos de direito natural, sobre os cânones jurídicos da igualdade, da liberdade ou da propriedade. O constitucionalismo “transforma” em direito positivo o direito natural. Isso significa, certamente, que o direito, uma vez decidido, nunca pode ter sido natural.

No século XIX, consumou-se a transformação industrial na Europa, com efeitos visíveis na vida social: o emprego das descobertas científicas modificou o modo de produção; operou-se a multiplicação das grandes cidades, rompendo o antigo equilíbrio entre a cidade e o campo, aumentando com isso a produção e a riqueza; e a medicina debelou as doenças infecciosas, um angustiante flagelo.<sup>3</sup>

Toda a modificação da época se deu pela Revolução Industrial e, em decorrência dela, pela diferença de classe que se estabeleceu entre os homens, em substituição à antiga ordem dos estamentos. O progresso humano e social era incontornável, já que eram acessíveis os instrumentos para a solução de todos os problemas,

---

<sup>3</sup> REALE, Giovanni; ANTISERI, Dario. *História da filosofia*. 2. ed. São Paulo: Paulus, 1991, p. 295.

instrumentos estes representados pela ciência e suas aplicações na indústria, pelo livre intercâmbio e pela educação.

Apurou-se grande desenvolvimento da ciência até 1890, com as contribuições de notáveis cientistas, como: Cauchy e Cantor, na matemática; Rieman e Klein, na geometria; Faraday (as pesquisas com eletricidade) e Maxwell e Herz (eletromagnetismo) na física; Mendelejev e von Liebig na química; Koch e Pasteur, na Microbiologia; Bernard, na fisiologia e na medicina experimental; e Darwin, na biologia, com sua teoria evolucionista.<sup>4</sup>

Remontam-se dessa época, também, grandes projetos tecnológicos, como a Torre Eiffel, de Paris, e a abertura do Canal de Suez.

A Revolução Industrial era uma realidade. O homem, anteriormente visto como ser degradado, passou a ser valorizado em razão da necessidade da mão-de-obra mecânica. Era a nova concepção da força do homem no domínio da natureza.

Conforme doutrina Elza Miranda Afonso, a transformação do mundo físico levou à modificação do mundo humano, exigindo-se que as estruturas sociais fossem revistas e repensadas, com a reavaliação dos sistemas tradicionais de pensamento. Enquanto as expectativas em torno das ciências e de seus resultados antecipavam um futuro de facilidades, a filosofia não se dava importância, fazendo-se supor o seu declínio.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> REALE; ANTISERI, *História ...*, 1991, p. 296.

<sup>5</sup> AFONSO, Elza Maria Miranda. *O positivismo na epistemologia jurídica de Hans Kelsen*. 1984. 312f. Tese, (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1984, p. 57.

Estava, assim, com o caminho aberto para florescer uma doutrina preocupada com as condições do desenvolvimento científico e com a reorganização da sociedade, extirpando a desordem e implantando a verdadeira ordem social.

Auguste Comte, filósofo francês, em meados do século XIX, propôs a unificação de todos os estudos relativos ao homem, acreditando ser possível criar remédios para os graves problemas sociais vividos. Para tanto, criou o termo *sociologie* (MUCCHIELLI, 2001, p. 40).<sup>6</sup> Surgia uma ciência voltada para a explicação dos fenômenos sociais, ainda que ao preço de serem eles tratados como fenômenos da natureza. Essa é a característica do que se convencionou chamar “positivismo científico” ou “positivismo filosófico”.

A era do positivismo foi, em geral, de paz substancial na Europa, com exceção do conflito surgido na Criméia, em 1858, e da guerra franco-prussiana, de 1870. Ao mesmo tempo, foi a época da expansão colonial europeia na África e na Ásia.

O positivismo presenciou e estimulou o nascimento e a afirmação da organização técnico-industrial da sociedade moderna, além de exprimir a exaltação otimista que acompanhou a origem do industrialismo.

Com inegável respaldo do avanço científico, surgia a filosofia positivista, que visava, dentre outras coisas, ao conhecimento do possível, partindo da negação da metafísica e da premissa de que só o possível interessava, e esse possível seria a ciência positiva.

---

<sup>6</sup> [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-01882001000200003&lng=en&nrm=isso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-01882001000200003&lng=en&nrm=isso).

O dogma fundamental do positivismo situava o sensível como único objeto do conhecimento. Só o sensível podia ser real. Em razão de sua natureza, o homem estaria condenado a ignorar tudo o que ultrapassasse a ordem empírica. Qualquer investigação que pretendesse se elevar acima dos fatos, indagando-lhes a origem, o fim e as causas, estaria de antemão condenada à irremediável esterilidade. O homem só tem um modo de conhecer: o positivo – isto é, o sensível.<sup>7</sup>

Havia o repúdio formal de tudo o que, de perto ou de longe, pudesse lembrar a metafísica ou ter cara de metafísica, entendendo-se por metafísica toda a proposição que excedesse o domínio da experiência e da observação humana dos fatos sensíveis. Renunciava-se, portanto, a toda forma de compreender e explicar que não se fundamentasse exclusivamente na observação dos fatos e nas suas relações de antecedência e conseqüência.

Apesar das diversificações do positivismo, ocorridas pelo desenvolvimento em tradições culturais diferentes por todo o continente europeu, Reali e Antiseri<sup>8</sup> destacam os seguintes pontos comuns, que permitem a sua identificação como movimento de pensamento:

- 1) Diversamente do idealismo, o positivismo reivindica o primado da ciência: nós conhecemos somente aquilo que as ciências nos dão a conhecer, pois o único método de conhecimento é o das ciências naturais.
- 2) O método das ciências naturais (identificação das *leis causais* e seu domínio sobre os *fatos*) não vale somente para o estudo da natureza, mas também para o *estudo da sociedade*.
- 3) Por isso, entendida como ciência dos “fatos naturais” que são as relações humanas e sociais, a *sociologia* é fruto qualificado do programa filosófico positivista.

---

<sup>7</sup> FRANCA, Padre Manoel. *Noções de história da filosofia*. 23. ed. Rio de Janeiro: Agir, 1987, p. 192.

<sup>8</sup> REALE; ANTISERI, *História ...*, 1991, p. 297-298.

4) O positivismo não apenas afirma a unidade do método científico e o primado desse método como instrumento cognoscitivo, mas também exalta a ciência como o único meio em condições de resolver, ao longo do tempo, todos os problemas humanos e sociais que até então haviam atormentado a humanidade.

5) Conseqüentemente, a era do positivismo é época perpassada por otimismo geral, que brota da certeza de progresso incontível (por vezes concebido como fruto da engenhosidade e do trabalho humano e por vezes, ao contrário, visto como necessário e automático) rumo a condições de bem-estar generalizado em uma sociedade pacífica e prenhe de solidariedade humana.

6) O fato de a ciência a ser proposta pelos positivistas como o único fundamento sólido da vida dos indivíduos e da vida associada, de ela ser considerada como a garantia absoluta do destino progressista da humanidade e de o positivismo se pronunciar pela “divindade” do *fato* induziu alguns estudiosos a interpretarem o positivismo como parte integrante da mentalidade romântica. Somente que, no caso do positivismo, seria exatamente a ciência a ser infinitizada. Assim, por exemplo, o positivismo de Comte, diz Kolakowski, “contém uma construção de filosofia da história onibrangente, que se consuma em visão messiânica”.

7) Essa interpretação, porém, não impediu que outros intérpretes (por exemplo, Geymonat) vissem no positivismo temas fundamentais tomados da tradição iluminista, com a tendência a considerar os fatos empíricos como a única base do verdadeiro conhecimento, a fé na racionalidade científica como solução dos problemas da humanidade ou ainda a concepção leiga da cultura, entendida como construção puramente humana, sem dependências em relação a pressupostos e teorias teológicas.

8) Sempre em linhas gerais, o positivismo (neste caso, John Stuart Mill é exceção) é caracterizado pela confiança acrítica e amiúde, leviana e superficial, na estabilidade e no crescimento sem obstáculos da ciência. Essa confiança acrítica na ciência chegou a se tornar fenômeno de costumes.

9) A “positividade” da ciência leva a mentalidade positivista a combater as concepções idealistas e espiritualistas da realidade, concepções que os positivistas rotulavam como metafísicas, embora mais tarde tenham caído em metafísicas igualmente dogmáticas.

10) A confiança na ciência e na racionalidade humana, em suma, os traços iluministas do positivismo induziram alguns marxistas a considerarem insuficiente e até reducionista a usual interpretação marxista, que só vê no positivismo a ideologia da burguesia da segunda metade do século XIX.

O positivismo era, então, a base da nova ciência social, a sociologia,<sup>9</sup> fundada por Comte, no século XIX, após o desmoronamento do jusnaturalismo,<sup>10</sup> e sistematizada por Émile Durkheim. Abria-se uma possibilidade inovadora de reflexão acerca do

<sup>9</sup> NEVES, Getúlio Marcos Pereira. *Ilações jurídico-sociológicas dos “principios da Filosofia do Direito”, de Hegel*. <http://sociologiajur.vilabol.uol.com.br>.

<sup>10</sup> LUHMANN, Niklas. *Sociologia do Direito I*. Trad. Gustavo Bayer. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983, p. 20.

direito, até então tratado a partir do ponto de vista exclusivo do jusnaturalismo, em todos os seus matizes.

O caminho da reflexão acerca do direito, com o nascimento da sociologia, bifurca-se. De um lado, a sociologia nascente, na esteira do jusnaturalismo presente na reflexão dos séculos anteriores, permanece dando destaque ao direito, enquanto aquela forma de pensamento concebia a gênese do social desde a metáfora do contrato social, sendo este um instrumento jurídico. A preocupação da sociologia, no entanto, ao destacar o direito, por exemplo, como “símbolo da solidariedade social”, estava em conhecer a sociedade de uma forma geral e, ao mesmo tempo, desprovida de uma base universalista e aistórica. “Comparando com o direito natural, a sociologia vê a relação entre sociedade e direito também como o indissolúvel, só que mais abstrata, ou seja, com maior espectro de variações.”<sup>11</sup> De outro lado, na esteira de Savigny e do reconhecimento da positividade como característica do direito moderno, constrói-se uma teoria geral do direito capaz de tomar o direito como sendo, ele mesmo, um fenômeno positivo. O pensamento jurídico absorve, dessa forma, a consciência do caráter positivo do direito moderno.

Essas duas diferentes tradições do pensamento jurídico serão aqui abordadas. Em muitos momentos, são elas profundamente divergentes. No pensamento sociológico contemporâneo, elas confluem, num ponto em que uma supera as insuficiências da outra. Este percurso será necessário para que, em seguida, os objetivos de pesquisa possam ser alcançados, embasados em uma teoria sociológica do direito, tal como propuseram Niklas Luhmann e Raffaele De Giorgi.

---

<sup>11</sup> LUHMANN, *Sociologia ...*, 1983, p. 21.

Importante é observar, preliminarmente, que não há que se confundir aqui o positivismo filosófico, presente na fundação da sociologia e, mais tarde, da sociologia do direito clássica, com o positivismo jurídico, que se manifesta nas diferentes teorias positivistas do direito. Se o primeiro afirma o caráter positivo da ciência moderna, respondendo a uma questão de natureza epistemológica, o segundo parte da afirmação da positividade do direito para reconhecer que o objeto do conhecimento jurídico, neste passo, só pode ser o direito positivo. Dessa forma, pretende-se avançar sobre o problema da definição e conceituação do direito como objeto do conhecimento, condição da possibilidade de se pensar numa ciência do direito propriamente dita.

Em primeiro lugar, será tratada a matriz sociológica do pensamento jurídico moderno. Os maiores clássicos da sociologia geral – Durkheim, Marx e Weber – dedicaram significativas passagens de suas obras ao direito, demonstrando um reconhecimento de sua importância para a explicação da sociedade,<sup>12</sup> diferentemente de Comte, para quem o direito estaria fadado ao desaparecimento num momento posterior do desenvolvimento humano.<sup>13</sup>

Para Durkheim, a coercitividade que reveste a norma jurídica seria o exemplo mais completo do fato social<sup>14</sup> ou, ainda, o símbolo visível da solidariedade social. Isso revela, sem dúvida, o peso que o Direito adquire na teoria social de Durkheim. De certa forma, em Weber isso pode ser medido também pelo destaque dado à sociologia do direito enquanto título de um dos mais importantes capítulos da sua

---

<sup>12</sup> Para uma abordagem crítica das contribuições destes três clássicos, bem como das de Maine, Parsons e Ehrlich, ver LUHMANN, *Sociologia ...*, 1983, p. 23-37.

<sup>13</sup> NEVES, *Ilações ...*

<sup>14</sup> NEVES, *Ilações ...*

obra maior: *Economia e Sociedade*, de 1920.<sup>15</sup> Nesse capítulo, Weber discorre sobre a evolução do direito em suas diferentes experiências históricas, marcadas pela equifinalidade, ou seja, pelo fato de que diferentes mecanismos jurídicos, em diferentes contextos históricos, vieram cumprir funções similares ou iguais.

Como derivação dessas formulações mais gerais da sociologia surge, no início do século XX, a sociologia jurídica (expressão cunhada por Eugen Ehrlich)<sup>16</sup>, disciplina que consiste num esforço, por parte dos juristas, de aplicação do método sociológico no conhecimento do direito, como contraponto ao positivismo jurídico, que, desde o final do século XIX, marcava a teoria geral do direito. Desejosa, como praticamente todas as ciências sociais nascentes, de alcançar o prestígio das ciências da natureza, a sociologia jurídica abandonou a visão introspectiva do direito e sua fundamentação moral, na busca de um conhecimento causal, empiricamente fundamentado, sobre a sociedade e sua relação com o direito.<sup>17</sup>

O objetivo<sup>18</sup> seria investigar o impacto social das leis numa dada sociedade, sem observar ou emitir juízo de valor em relação às leis, mas descobrir os valores sociais que servem de base para a criação das leis e sua eficácia social. A sociologia jurídica empenhava-se em descrever a realidade social do direito, em trabalho apenas descritivo, não se envolvendo com valores.

---

<sup>15</sup> WEBER, Max. *Economia e sociedade*. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Editora UnB, 1999, p. 1-153.

<sup>16</sup> EHRLICH, Eugen. *Fundamentos da Sociologia do Direito*. Trad. René Ernani Gertz. Brasília: Editora UnB, 1986, p. 108.

<sup>17</sup> LUHMANN, *Sociologia ...*, 1983, p. 22.

<sup>18</sup> NOVAES, Elizabete David. Perspectiva sociológica e pluralismo jurídico: A necessidade de superação do bacharelismo-tecnista na formação do profissional do direito. *Revista Sociologia Jurídica*, n. 1, jul./dez. 2005. <http://www.sociologiajuridica.net>.

Segundo essa concepção clássica, a sociologia jurídica utilizaria, sobretudo, o método empírico – o mesmo das ciências da natureza, em que buscava sua legitimidade – e teria como temas de predileção a eficácia da ordem jurídica, a influência de profissionais e pessoas importantes na realização do direito – uma espécie de sociologia da profissão jurídica – e a opinião do público a respeito do direito e das instituições destinadas a criá-lo e aplicá-lo.

De acordo com Luhmann, as três premissas básicas da sociologia jurídica seriam:

- 1) O direito é diferenciado como estrutura normativa da sociedade, como um conjunto fático de vida e de ação. (O direito não é mais a sociedade)
- 2) Direito e sociedade são concebidos como duas variáveis dependentes entre si, e correlação em sua variação é concebida em termos evolucionistas – no século XIX geralmente como o progresso regular da civilização.
- 3) Sob tais condições podem ser estabelecidas hipóteses sobre a relação entre direito e sociedade, as quais são empiricamente controláveis e verificáveis através da observação da correlação, em suas variações.<sup>19</sup>

Essa deliberada exclusão da norma do objeto da sociologia jurídica deriva de uma concepção naturalística do que seria o *fato*, tido como evento concreto observável no mundo físico. Daí porque se afirma que o sociólogo estuda o *direito vivo* (ser), pressupondo que norma (dever-ser) e valor são um *direito morto*, simplesmente porque são abstratos, e não concretos.

Uma visão tão restrita, baseada na metáfora biológica do *direito vivo*, é incapaz de dar conta da explicação do direito da sociedade, até porque, ao pretender ignorar norma e valor, ignora o próprio direito que pretende estudar, conduzindo a uma sociologia do direito sem direito.

---

<sup>19</sup> LUHMANN, *Sociologia ...*, 1983, p. 22-23.

Justamente por isso, os principais temas da sociologia do direito são temas *não-jurídicos*, mais próximos da sociologia das profissões<sup>20</sup> ou do estudo de simples opiniões restritas a particularidades legais, mas não do direito.<sup>21</sup>

Depois de suas abordagens clássicas, a sociologia geral – e com ela a sociologia do direito – restringiu-se ao tratamento de teorias de médio alcance, sem uma descrição teórica abrangente “sobre o estudo dos problemas da sociedade contemporânea”.<sup>22</sup> Isso talvez se deva justamente ao apego ao método empírico direcionado à descoberta e ao encadeamento de *causas e efeitos* – indispensável para as pretensões de cientificidade, segundo os padrões das ciências da natureza –, tal como o direito, para os quais simplesmente inexistente instrumental teórico adequado.<sup>23</sup> Sobre esse ponto, afirma Luhmann que “as teorias de Marx e de Durkheim se dirigiam diretamente ao objeto sociedade,”<sup>24</sup> assumindo uma perspectiva exclusivamente externa e, com isso, conforme se analisará adiante, desconsiderando a dimensão propriamente normativa do direito.

A segunda vertente segue o percurso do positivismo jurídico para adotar, ao contrário, uma perspectiva interna de observação do direito, a qual considera

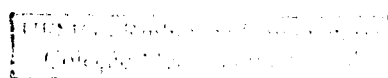
<sup>20</sup> Para um interessante e útil trabalho brasileiro no meio do caminho entre a sociologia das profissões e a sociologia do Direito, cf. VIANNA, Luiz Werneck *et al.* *Corpo e alma da magistratura brasileira*. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 1997, p. 7. O trabalho cita o entendimento de Luhmann acerca de sua inserção na Sociologia das Profissões, mas reivindica seu caráter de pesquisa de Sociologia do Direito, baseando-se na importância dos papéis sociais em uma sociedade desigual como a brasileira e em seu intento de “inventariar as tendências existentes na magistratura quanto à crescente aproximação do sistema de *civil law* brasileiro aos institutos da *common law*, em resposta à maior complexificação da vida social e à juriscização das relações sociais em curso no país.” A reivindicação é pertinente, pois a pesquisa não se restringe aos aspectos de acesso a cargos e opiniões, mas alcança a forma de decidir, abrangendo uma conotação jurídica, eis que o direito positivo é posto por decisão.

<sup>21</sup> LUHMANN, *Sociologia ...*, 1983, p. 10-12.

<sup>22</sup> LUHMANN, Niklas. *Introducción a la teoría de sistemas*. Trad. Javier Torres Nafarrate. México: Universidad Iberoamericana, 1996, p. 27.

<sup>23</sup> LUHMANN, *Sociologia ...*, 1983, p. 14.

<sup>24</sup> LUHMANN, *Introducción ...*, 1996, p. 256.



irrenunciável o conceito de norma como conceito fundamental. Assim, a distinção diretriz norma/fato se faz absolutamente necessária,<sup>25</sup> por ser a viga mestra da separação entre a teoria geral do direito e a sociologia jurídica.

A teoria geral do direito consistiu numa abordagem do direito, cultivada desde Savigny, por meio da qual se buscou a construção de uma ciência propriamente jurídica, progressivamente consciente da necessidade de alcançar o método próprio e a sua autonomia em face das outras ciências. O mais cultuado representante dessa vertente teórica foi, sem dúvida, Hans Kelsen, para quem a ciência do direito tem por tarefa descrever o direito tal como ele é, tomando-o como um objeto isolado da realidade social e desprovendo-o de conotações políticas, morais, religiosas, etc.<sup>26</sup> Esse rigor e esse isolamento foram a base da construção de uma teoria pura de um direito que se pretendeu também puro. Entretanto, essa visão esvazia o conhecimento jurídico de sua perspectiva crítica, enquanto serve de confirmação do direito vigente e de potencializadora de uma dogmática jurídica capaz de, a cada momento, reiterar a vigência do direito.

Em um universo acadêmico marcadamente disciplinar, as duas diferentes vertentes apresentadas constituíram, ao lado da filosofia do direito, a tripartição do saber jurídico moderno. Sociologia do direito, teoria do direito e filosofia do direito consistem nas três disciplinas fundamentais da ciência jurídica moderna. A legitimidade do saber científico gerou a necessidade de uma rígida separação entre as tarefas da sociologia jurídica, da teoria do direito (ou ciência do direito

---

<sup>25</sup> LUHMANN, Niklas. *El derecho de la sociedad*. Trad. Javier Torres Nafarrate. México: Universidad Iberoamericana, 2002, p. 64 e ss.

<sup>26</sup> KELSEN, Hans. *Teoria pura do Direito*. Trad. João Baptista Machado. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1991, p. 1.

propriamente dita) e da filosofia do direito. Para isso, concorreu a distinção entre fatos, valores e normas.

Foi com base na rígida separação entre fato, valor e norma que se ergueu o pensamento jurídico do século XX. Nas concepções tradicionais, com base nas quais se construiu também a dogmática jurídica, essas três dimensões são isoladas e não intercambiáveis.

Nessa tripartição do saber acerca do direito, ocorre uma espécie de divisão do trabalho teórico, sedimentando a idéia que a sociologia jurídica deve se dedicar ao estudo do direito como *fato*, relegando à filosofia do direito seu estudo como *valor* e à ciência do direito, como *norma*. Raffaele De Giorgi,<sup>27</sup> ao tratar do assunto, expõe:

A teoria do direito assumia a função de teoria da ciência jurídica, seja com função analítico-cognoscitiva, seja com função analítico-constitutiva e interpretativa. A dogmática ocupava-se da construção e sistematização do material conceitual. Por último, a sociologia do direito tratava, com método empírico, da condição social do direito, tanto no sentido dos efeitos externos produzidos pelo direito na sociedade, quanto no sentido dos efeitos internos, isto é, da influência que os fatos sociais teriam sobre a produção normativa especificamente jurídica.

Apenas mais tarde, seja com Manfred Rehbinder, seja com Miguel Reale, pretendeu-se uma integração das diferentes dimensões do direito. A integração das dimensões fática, axiológica e normativa do direito é a base célebre da teoria tridimensionalista do direito, formulada por Miguel Reale, em 1940, quando do concurso para a cátedra de filosofia do direito da Universidade de São Paulo, que repercutiu mundo afora,

---

<sup>27</sup> DE GIORGI, Raffaele. Luhmann e a teoria jurídica dos anos 70. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes. *O Direito na sociedade complexa*. São Paulo: Max Limonad, 2000, p. 177.

levando Recaséns Siches a dizer que o tridimensionalismo realeano incorporou-se à própria filosofia jurídica.<sup>28</sup>

Respondia-se, dessa forma, aos problemas decorrentes de um saber jurídico segmentado, tripartido, marcado em todos esses campos do saber – sociologia, filosofia e teoria geral do direito – por insuficiências e limites dados, paradoxalmente, como condição do próprio saber.

A filosofia do direito, ao debruçar-se sobre o aspecto valorativo ou axiológico do direito nas condições do reconhecimento da positividade do direito moderno, opera um deslocamento do terreno do universal – ou seja, da necessidade – para o terreno do relativo, ou seja, da contingência, que se manifesta como experiência historicamente dada. Nesse passo, a justiça deixa de ser vista como valor universal para transpor-se como valor relativo a um dado ordenamento jurídico estatal. Se esse deslocamento encontra-se presente na vertente hermenêutica da filosofia do direito, como em Ronald Dworkin e em sua tese do direito como uma narrativa análoga ao romance (*a chain of law*),<sup>29</sup> também está presente na filosofia jurídica, que ofereceu uma legitimação jurídico-política ao fascismo italiano, ao identificar a justiça com a ética do Estado. Vê-se, portanto, a parcialidade de uma observação meramente axiológica do direito.

A teoria geral do direito, por sua vez, ao desprezar os aspectos valorativos e sociais intrínsecos ao direito, transformou-o numa forma desprovida de qualquer conteúdo.

---

<sup>28</sup> VASCONCELOS, Arnaldo. *Teoria da norma jurídica*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 17.

<sup>29</sup> DWORKIN, Ronald. *O império do Direito*. Trad. Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 275-279.

Esse esvaziamento revela-se como uma nítida insuficiência quando, por exemplo, Hans Kelsen recusa-se a fazer do tema da interpretação jurídica um problema da ciência do direito. Precisamente no momento da interpretação jurídica, todas as impurezas do direito reentram no objeto isolado, imunizado, das questões políticas e morais. Como não levar em conta os valores ou motivações políticas do direito se no momento da decisão esses elementos metajurídicos conferem sentido ao direito? Evidente que o direito não é um texto, como pretendeu Kelsen, mas um texto lido em um dado contexto. Todo direito é, necessariamente, direito em movimento, *law in progress*.

A sociologia do direito, a seu turno, contenta-se não apenas em observar externamente o direito, como também em examinar, exclusivamente, fatores exógenos do direito. Uma sociologia que se ocupa apenas das causas do direito na sociedade ou, ainda, das conseqüências do direito na sociedade é, paradoxalmente, uma sociologia do direito sem direito.<sup>30</sup>

As abordagens clássicas da sociologia do direito, se, de um lado, descortinam um horizonte de superação da visão tradicional do positivismo jurídico, de outro, pecam, precisamente, por não darem conta da explicação do fenômeno normativo enquanto tal. Extremamente preocupada com as causas e os efeitos da norma, a sociologia do direito clássica desconsiderava o momento normativo.

A tripartição do saber jurídico na forma da distinção entre filosofia do direito, teoria geral do direito e sociologia do direito revela uma distribuição de insuficiências do

---

<sup>30</sup> LUHMANN, *Sociologia ...*, 1983, p. 76.

conhecimento. Não se conhece o direito, mas apenas aspectos do direito relativos a cada uma dessas disciplinas.

## **2.2 A teoria sociológica do direito**

A teoria sociológica do direito que nesta pesquisa será utilizada como referencial teórico é aquela que se afasta simultaneamente tanto daquela tripartição clássica do saber jurídico quanto das teorias integradoras que, para promoverem uma visão integrada, paradoxalmente, partiam precisamente da segmentação do saber e, portanto, do objeto “direito”.

A preocupação da perspectiva que doravante será esboçada é aquela que busca integrar e superar as deficiências dos modos tradicionais de se conhecer o direito. Esta nova teoria não se pretende integral ou sequer tridimensional. Ao assumir o direito como um fenômeno social e, portanto, contingente, a teoria sociológica do direito procura explicar o caráter normativo e valorativo do direito como sendo, também, resultado de operações sociais.

Mais precisamente, a teoria sociológica do direito procura superar a distinção norma/fato ou, ainda, direito/sociedade. De um lado, busca superar a visão exclusivamente empirista e, portanto, altamente simplificadora das abordagens tradicionais da sociologia jurídica. De outro, busca ultrapassar os limites do normativismo jurídico clássico, sobretudo naquilo que diz respeito a uma repressão

da instância material do direito (aquilo que se convencionou chamar também de “dimensão fática do direito”). A solução encontrada por Niklas Luhmann consiste em observar a normatividade do direito como sendo resultado de operações sociais. Assume-se, dessa forma, o direito como sendo direito da sociedade, rejeitando-se, a um só tempo, uma concepção abstrata e formalista da norma jurídica e o empirismo que descuida do aspecto normativo. Daí a rejeição tanto da teoria do direito quanto da sociologia do direito, as quais são superadas e, ao mesmo tempo, confluem para a formação de uma teoria sociológica do direito.

Como etapa preliminar à apresentação da teoria sociológica do direito esboçada por Niklas Luhmann e Raffaele De Giorgi, faz-se necessário fazer uma breve apresentação das linhas gerais da teoria social de Niklas Luhmann. Em introdução à obra de Luhmann, seu discípulo Javier Torres Nafarrate faz preciso diagnóstico sobre a situação da sociologia:

Ninguém poderia por em dúvida o arsenal de conhecimentos sobre os fenômenos sociais que a sociologia produziu em pouco mais de um século de trabalho. O problema, entretanto, consiste em que, precisamente por essa diversidade de saberes, a unidade da disciplina se perdeu. A unidade já não se manifesta como teoria, muito menos como conceituação de seu objeto, mas como complexidade pura. A disciplina não só se tornou obscura, como comemora nesta obscuridade a impossibilidade de alcançar sua unidade.<sup>31</sup>

Luhmann teve por projeto o desenvolvimento de uma teoria social suficientemente sofisticada, para dar conta da complexidade da sociedade atual, e abrangente, para retirar a sociologia do fechamento em particularismos e devolvê-la à reflexão sobre seu objeto. Essa unidade é encontrada na comunicação, que é a operação social por excelência, como explica Nafarrate:

---

<sup>31</sup> NAFARRATE, Javier Torres. Introducción. In: LUHMANN. *Introducción ...*, 1996, p. 13-14.

Para Luhmann a única operação que é capaz de sustentar o social de maneira autônoma é a comunicação. A comunicação deve ser o ponto de partida de uma reflexão social, já que, como estrutura basilar mais abrangente, incluir a ação (no sentido de Weber), sem esgotar-se nela.<sup>32</sup>

A partir de uma compreensão da sociedade como sistema global da comunicação, Luhmann coloca a questão sobre o modo como, no interior da sociedade, a diferença entre sistema e ambiente pode se reproduzir, formando-se os sistemas sociais parciais ou, ainda, os subsistemas sociais. Isso se torna possível, apenas, no contexto da sociedade moderna e com o progressivo abandono das formas de diferenciação social que precederam a chamada “diferenciação funcional”, característica da sociedade moderna. Nas formas de diferenciação anteriores, foram consideradas tanto aquelas reputadas naturais (idade, sexo) quanto aquelas identificadas com as qualidades entre os indivíduos (dadas pelas pertinências a estratos).

A forma da diferenciação social que caracteriza a modernidade da sociedade é a funcional. Desse modo, subsistemas sociais se diferenciam, no interior da sociedade, com vistas à solução de específicos problemas sociais. O que ocorre, nesse passo, é uma especialização da comunicação social, resultante da combinação do aspecto *função* com a aplicação das possibilidades de codificação da comunicação, ou seja, de duplicação da linguagem: afirmação e negação. Os códigos binários assumem uma configuração não apenas dual, mas também paradoxal: enquanto um de seus lados nega o outro, ao mesmo tempo, é condição de sua possibilidade. Sobre a base desta possibilidade de construção de diferenças na comunicação é que se erguem os sistemas sociais, praticando, por meio dos códigos, suas modalidades de solução de problemas sociais.

---

<sup>32</sup> NAFARRATE, Introducción. In: LUHMANN. *Introducción ...*, 1996, p. 17.

Os sistemas sociais, mediante a recursividade de suas operações, constituem sua própria diferença em relação a seu ambiente. São, nesse sentido, sistemas autopoieticos. Isso significa que, por meio da especialização na operação da comunicação, a sociedade se diferencia em sistemas funcionais, que operam autopoieticamente.<sup>33</sup> Fala-se, assim, na política, no direito, na economia, na religião, na arte e na educação como sistemas sociais. E a sociedade é o sistema social complessivo de todos os sistemas sociais.

Importante aqui é compreender como os sistemas constroem sua diferença mediante a conjugação dos elementos *código binário* e *função*. Em sede desta pesquisa, o interesse se volta para a especificidade de um sistema social em particular: o sistema jurídico. O direito, tal como a política, a economia e a religião, tem uma função que lhe é própria e, também, um *modus operandi* que lhe é específico e, também, exclusivo. Só o direito diz aquilo que é direito e aquilo que não é direito. Quando faz, utiliza-se da diferença direito/não-direito, *Recht/Unrecht*.

Ao produzir comunicações dirigidas por esta forma de codificação da linguagem, o direito realiza uma função social. Por função, entende-se a solução de problemas sociais (sendo que esses são problemas da comunicação social). Não há que se confundir, aqui, a noção de função com aquela de finalidade, com uma perspectiva teleológica. A função do direito não é, na perspectiva de uma teoria sociológica do direito dada pela noção de sistemas sociais, aquela de produzir a pacificação social

---

<sup>33</sup> O conceito de autopoiesis foi desenvolvido por Maturana e Varela, a partir da publicação em 1973, no Chile, do livro *De máquinas y seres vivos*. A tese é a de que os sistemas celulares – não se pensava em sistemas sociais – têm todos os elementos para desenvolver suas funções básicas,

ou de eliminar o conflito. O direito veio, na comunicação social, resolver um problema ligado ao tempo, qual seja, o de garantir uma estabilização das expectativas sociais ao longo do tempo.

Fala-se do direito, então, como uma estrutura de “expectativas de expectativas” e em sua função como sendo aquela de “criar vínculos com o futuro”. Não se deve confundir a capacidade que o direito possui de estabilizar expectativas na dimensão temporal com uma possível interpretação em termos de uma vinculação material dos sentidos da comunicação social. O direito não pode garantir que aquilo que é direito hoje permanecerá sendo direito amanhã. Mas o sistema jurídico, porque opera com o código do direito, é capaz de garantir que, em qualquer caso, “haverá um direito”. Numa palavra, o direito não vincula do futuro; ele cria vínculos com o futuro.

O sistema do direito – objeto da sociologia do direito, que, pertencente a outro sistema, o da ciência, produz observações de segunda ordem –,<sup>34</sup> é cognitivamente aberto. Ou seja, observa e conhece os demais sistemas sociais, mas é operativamente fechado, isto é, opera remetendo-se apenas a suas próprias operações, ainda que o modo de fazê-lo seja influenciado pelas observações feitas pelo próprio sistema sobre seu ambiente.

Luhmann, ao definir sistema, diz que:

por ‘sistema’ não entendemos nós, como o fazem muitos teóricos do direito, um emaranhado congruente de regras, mas um emaranhado de *operações fáticas* que, como operações sociais, devem ser comunicações,

---

incluindo a de auto-reprodução. Cf. CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Direito e democracia*. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2000, p. 73.

<sup>34</sup> LUHMANN, *El Derecho ...*, 2002, p. 19.

independentemente do que estas comunicações afirmem a respeito do direito.<sup>35</sup>

A definição já indica diferenças fundamentais entre a teoria de Luhmann e a teoria clássica da sociologia do direito. Para Luhmann, as normas jurídicas não são simplesmente normas, mas operações fáticas, com base no código lícito/ilícito. Apesar de abstratas, as normas existem e, portanto, nada mais são do que fatos. A diferença entre normas e fatos, base da divisão epistemológica de tarefas entre a sociologia do direito e a ciência do direito, rui completamente. Diz ele que, “de qualquer maneira, é impossível sociologicamente (portanto, também impossível para a sociologia do direito) expressar o âmbito de objetos sociológicos com a ajuda da diferenciação normas/fatos.”<sup>36</sup>

Isso não significa que não haja diferenças entre normas e fatos. Só que essa diferença é interna ao sistema jurídico, que dela se utiliza para suas operações,<sup>37</sup> como se vê, por exemplo, na doutrina civilística dos fatos jurídicos<sup>38</sup> e na jurisprudência dos Tribunais Superiores sobre o recurso especial e o recurso extraordinário, que são cabíveis apenas por lesão a direito, e não para análise de fatos (Enunciado 279 da Súmula de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e Enunciado 7 da Súmula do Superior Tribunal de Justiça), ao contrário dos recursos ordinários, cabíveis para quaisquer dos dois citados objetivos. Trata-se, portanto, de uma distinção jurídica, interna ao sistema, e não sociológica, como seria a derivada da observação de segunda ordem sobre o sistema.

---

<sup>35</sup> LUHMANN, *El Derecho* ..., 2002, p. 26.

<sup>36</sup> LUHMANN, *El Derecho* ..., 2002, p. 18.

<sup>37</sup> LUHMANN, *El Derecho* ..., 2002, p. 18.

<sup>38</sup> MELLO, Marcos Bernardes de. *Teoria do fato jurídico: plano da existência*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, cap. I e II da 1ª parte.

Em Luhmann, a sociologia jurídica deixa de ser uma “contradogmática” para se dedicar a construir uma teoria sociológica do direito, ou seja, uma teoria não-dogmática do direito e da própria dogmática jurídica.

O projeto de Luhmann é desenvolver uma teoria suficientemente sofisticada para dar conta de explicar a complexidade da sociedade atual, que não pode ser reduzida ao encadeamento de causas e efeitos em relações empiricamente verificáveis ao modo das ciências da natureza em sua concepção tradicional. Luhmann não nega que existam causas, mas, percebendo que são inúmeras e complexas, renuncia a explicar a sociedade com base nelas. A noção de causalidade é então substituída pela de atribuição, que é “um mecanismo de localização de seleções” que “produz determinação nas dimensões de sentido”.<sup>39</sup>

Quanto ao método, diante da já mencionada falta de instrumentos adequados para a pesquisa empírica de sistemas de alta complexidade estruturada, a saída de Luhmann é a pesquisa teórica com referências empíricas, mas sem investigações empíricas.<sup>40</sup> Esse é o enfoque que será seguido neste trabalho.

Por outro lado, é característica marcante dos escritos de Luhmann a sua despretensão desconcertante, inclusive sobre sua própria teoria. Em um mundo acadêmico altamente pretensioso,<sup>41</sup> talvez por isso gere tantas resistências, algumas

---

<sup>39</sup> CORSI, Giancarlo; ESPOSITO, Elena; BARALDI, Claudio. *Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann*. México: Universidad Iberoamericana, 1996, p. 30.

<sup>40</sup> LUHMANN, *El Derecho ...*, 2002, p. 19.

<sup>41</sup> Para um relato do fechamento do mundo acadêmico a novas idéias, cf. CURY, Augusto Jorge. *Inteligência multifocal: análise da construção dos pensamentos e da formação de pensadores*. 8. ed. São Paulo: Cultrix, 2006, p. 31-34 (relato de experiência pessoal), p. 37-39 (sobre a necessidade de novos cientistas teóricos), p. 44-46 (sobre “o autoritarismo das idéias e a ditadura do discurso teórico”). Para uma crítica ácida, cf. FOUCAULT, Michel. *Em defesa da sociedade*. São Paulo:

até pejudadas de confessada ironia.<sup>42</sup> Nafarrate bem expõe esta característica da teoria:

Este século, de maneira especial, denunciou cruamente a insuficiência do pensamento tradicional: guerras, extermínio de povos, desastres ecológicos, decepções acerca da viabilidade das utopias. A nova teoria dos sistemas não se propõe diretamente ao melhoramento desse estado de coisas, já que voltaria a buscar, com outros conceitos, mas com o mesmo instrumento – a razão – aquilo que já se mostrou insuficiente. Esse tipo de pensamento possui uma consciência externa – quase uma reverência – da complexidade. Esforça-se por encarar o mundo de maneira diferente: vê nele uma infinidade de elementos dominadores sobre os quais a razão não pode erigir-se em senhora. Trata-se, ao contrário, de entrar em intercâmbio com ilhas de complexidade reduzida para senti-las – ainda que só por um momento – como familiares. Na ontologia, rasteja subrepticiamente uma vontade de domínio; na nova tentativa, uma modéstia artificial (porque imposta) que obriga à fidelidade da observação.<sup>43</sup>

Sob esse pano de fundo teórico, Luhmann redesenha a forma moderna de observação do direito. Colhendo contribuições, seja da sociologia clássica (notadamente de Talcott Parsons), seja de outros campos do conhecimento científico, a teoria sociológica do direito observa o direito como um sistema social.

A diferença entre sistema e ambiente é, na teoria de sistemas de matriz luhmanniana, uma diferença de base, na medida em que o mundo passa a ser conhecido por meio de tal diferença. No mundo, existem sistemas e seus correlatos ambientes. Todo sistema é sistema em um dado ambiente; correlatamente, todo ambiente é ambiente em relação a um sistema. Importante aqui é observar como se produz essa distinção entre sistema e ambiente, afastando-se qualquer perspectiva de

---

Martins Fontes, 1999, p. 10-20, abordando as “teorias totalitárias”, a “insurreição dos ‘saberes sujeitados’”, as “anticiências” e afirmando que a pretensão de um discurso ser científico é a pretensão de ter poder e desqualificar outros discursos.

<sup>42</sup> Por exemplo, GRAU, Eros Roberto. *O Direito posto e o Direito pressuposto*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p.24-25.

<sup>43</sup> NAFARRATE, Introducción. In: LUHMANN. *Introducción ...*, 1996, p. 18-19.

reificação, seja do sistema, seja do ambiente. Sistema não é um objeto, uma identidade, uma unidade; é, sempre, a unidade da diferença entre sistema e ambiente.

Se se observa a sociedade, interessa conhecer o que estabelece a distinção entre ela e o seu ambiente, o que pode ser visto apenas no nível das operações. A sociedade é um sistema diferenciado em um dado ambiente, porque nela se produzem operações específicas, o que não ocorre em seu entorno. Raciocínio análogo serve para a observação dos sistemas vivos e sua específica operação – a vida – para a observação dos sistemas psíquicos e sua operação correlata: a consciência. A operação genuinamente social é a comunicação. Reproduzindo uma velha fórmula da sociologia luhmanniana, pode-se dizer que a sociedade não vive e não pensa; a sociedade comunica.

Mas o que é comunicação? Como se produzem as comunicações sociais? A comunicação é uma operação complexa que se dá em três etapas: a) ato de comunicar; b) informação; e c) compreensão.<sup>44</sup> Não pode, por isso, ser atribuída a um indivíduo ou a um grupo de indivíduos. Indivíduos não se comunicam, embora sejam, evidentemente, o necessário artefato à comunicação. Os indivíduos participam da comunicação, mas só a sociedade comunica.

O processo judicial pode ser explicado, ao mesmo tempo, de uma forma sociologicamente adequada e coerente, do ponto de vista da dogmática jurídica, a partir de uma tal teoria. Segundo reza a dogmática jurídica, a decisão final de um processo judicial é uma decisão judicial, do juiz. Mas o juiz não comunica. Essa

---

<sup>44</sup> LUHMANN, *Introducción ...*, 1996, p. 220.

decisão é programada por normas que distribuem competência, de forma que não é qualquer juiz que pode decidir uma dada causa; por normas que regulam o processo; e pelos próprios fatos, tal como eles são postos pelas partes durante o processo. O juiz é, sem menosprezar sua evidente liberdade criadora, um dos partícipes da comunicação processual. Sua decisão, em larga medida, já está dada ao longo do processo.

A participação das partes na formação da decisão foi preocupação também de Elio Fazzalari e Aroldo Plínio Gonçalves.<sup>45</sup> A problemática<sup>46</sup> científica atual do processo civil está na concepção de sua natureza jurídica. O moderno processo civil, lido a partir do regramento constitucional sobre a matéria,<sup>47</sup> tem na figura do contraditório sua alma. O processo, espécie do gênero procedimento, caracteriza-se pela participação paritária das partes na formação do provimento.<sup>48</sup>

Desmantela-se a noção de relação jurídica processual para chegar-se à situação jurídica processual. A tradicional concepção do processo como relação jurídica teve como expoente Chiovenda,<sup>49</sup> que tomou por empréstimo a teoria da relação jurídica material, do direito civil. Mesmo ultrapassando a idéia de que no processo civil o pedido não seria dirigido contra determinada pessoa, mas sim formulado ao Estado-juiz, a teoria da relação jurídica não resolve o questionamento da natureza jurídica

---

<sup>45</sup> MACIEL GONÇALVES, Gláucio Ferreira. *Modificações de competência no processo civil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 42-44.

<sup>46</sup> Terminologia usada por CARREIRA ALVIM para tratar de questionamentos a respeito do processo (cf. CARREIRA ALVIM, José Eduardo. *Elementos de teoria geral do processo*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997, *passim*).

<sup>47</sup> Terminologia usada por ANDOLINA, Italo; VIGNERA, Giuseppe. *Il modello costituzionale del processo civile italiano*. Torino: G. Giappichelli Editore, 1990, *passim*.

<sup>48</sup> FAZZALARI, Elio. *Istituzioni di Diritto Processuale*. 8. ed. Padova: CEDAM, 1996, p. 83.

<sup>49</sup> CHIOVENDA, Giuseppe. *Instituições de Direito Processual Civil*. Trad. Paolo Capitanio. Campinas: Bookseller, 1998, p. 20. v. 1.

do processo. A característica principal dessa teoria – existência de direitos e deveres de uma parte sobre outra – é incompatível com o direito processual,<sup>50</sup> pela ausência de vínculos entre os seus sujeitos, o que permitiria a um deles exigir a conduta do outro.<sup>51</sup>

A teoria da situação jurídica, por sua vez, não explica a natureza jurídica do processo. Funciona como uma ponte entre a relação jurídica, já ultrapassada, e a moderna teoria do processo como procedimento em contraditório entre as partes.

Dinamarco,<sup>52</sup> embora reconheça a relevância da garantia do contraditório, aduz que não haveria motivos para a formulação de uma nova teoria a respeito da natureza jurídica do processo que tivesse o contraditório como figura central. No seu entendimento, o contraditório estaria inserido na teoria da relação jurídica e seria parte integrante de seu todo.

Bem é verdade que o contraditório deve sempre ser implementado, por configurar garantia constitucional, seja qual for a teoria adotada a respeito da natureza jurídica do processo. Todavia, a tentativa feita no sentido de dizer que para alguns atos valeria a teoria da relação jurídica e para outros, a da situação processual e a do procedimento em contraditório é desarrazoada. A utilização de conceitos pertencentes a categorias distintas, como ressalta Aroldo Plínio Gonçalves,<sup>53</sup> cria dificuldades para a compreensão dos próprios fundamentos informadores da tese. A mistura de institutos jurídicos deve ser

---

<sup>50</sup> No próprio direito civil, como lembra GONÇALVES, Aroldo Plínio. *Técnica processual e teoria do processo*. Rio de Janeiro: Aide Editora, 1992b, p. 78, a teoria da situação jurídica não pode ser utilizada de forma irrestrita. Ela não serve para explicar os direitos personalíssimos, o pátrio poder, a nacionalidade e tantos outros.

<sup>51</sup> GONÇALVES, *Técnica ...*, 1992b, p. 98.

<sup>52</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. *Execução civil*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 119.

<sup>53</sup> GONÇALVES, *Técnica ...*, 1992b, p. 100.

então evitada, adotando-se a posição que melhor representa a categoria estudada, como é o caso do processo como procedimento em contraditório entre as partes.

A nova concepção do processo destrói a idéia de que o procedimento, mero conjunto de atos,<sup>54</sup> seria espécie do gênero processo. A situação se inverte. O processo é que integra o procedimento e é caracterizado pelo contraditório. Havendo contraditório, garantia de participação das partes em igualdade de oportunidades,<sup>55</sup> está presente processo, e não, como se afirmava antigamente, o procedimento. Têm-se, assim, um processo administrativo<sup>56</sup> e um processo legislativo.<sup>57</sup>

O posicionamento do contraditório como figura central do processo, além de representar a moderna concepção da ciência do direito processual, conforma o tema ao regramento constitucional vigente no país.

A revisitação da natureza jurídica do processo fez com que a ciência processual pusesse em relevo o instituto do contraditório, mas não o contraditório tão-somente como direito à participação. As partes têm, sobretudo, a garantia de participação no processo em simétrica igualdade. Atuando ativamente, ajudam na formação da convicção do juiz, com pedidos e impugnações mútuos, com o propósito de se chegar à solução juridicamente correta.

---

<sup>54</sup> GONÇALVES, *Técnica ...*, 1992b, p. 111, ressalta que o procedimento não pode ser tomado apenas como uma sucessão de normas, atos e posições subjetivas. Ele é caracterizado pela existência de atos, que se relacionam entre si e que guardam uma dependência jurídica. A regularidade do ato antecedente é pressuposto da validade do ato que o sucede.

<sup>55</sup> FAZZALARI, *Istituzioni ...*, 1996, p. 83, prefere o termo participação em "simétrica paridade".

<sup>56</sup> O processo administrativo é utilizado tanto para a análise de infração por parte de servidores quanto para o exame de direitos deles e dos administrados frente à Administração. Como dito na nota 53, a Lei 9.784/99 regulamentou o processo administrativo no âmbito federal.

<sup>57</sup> GALUPPO, Marcelo Campos. Elementos para uma compreensão metajurídica do processo legislativo. *Cadernos da Pós-Graduação da Faculdade de Direito da UFMG*. Belo Horizonte, p. 26, 1995.

Tanto para Aroldo Plínio Gonçalves, que se encarregou de difundir a idéia de Fazzalari, quanto para Luhmann, o juiz tem que considerar o que foi trazido ao processo, ainda que o direito não fosse aquele que se queria aplicar. É impossível ignorar o que foi produzido em contraditório pelas partes.

O direito é, na acepção da teoria sociológica de Luhmann, um subsistema social, funcionalmente especializado, ou seja, consistente numa forma de especialização da comunicação social voltada para a solução de específicos problemas sociais. A operação social que constrói a diferença entre o direito como sistema social e o ambiente da sociedade é dirigida por uma codificação binária, qual seja, direito/não-direito.

Enquanto no ambiente da sociedade comunica-se sobre o belo, sobre o bem, sobre o dinheiro, sobre o poder, o direito, a cada comunicação, indica aquilo que é direito e aquilo que não é direito. Na rede recursiva de operações desse tipo, o direito alcança a construção de uma estrutura de expectativas sociais sobre as expectativas sociais. Luhmann fala em expectativas de expectativas,<sup>58</sup> ou em expectativas contrafáticas ou, ainda, em expectativas normativas. Normas nada mais são do que isto: eventos comunicativos (expectativas sociais) protegidos da desilusão por outras expectativas sociais. Numa palavra, uma expectativa socialmente generalizada (por exemplo, a proibição do homicídio) mantém-se como expectativa social, não obstante seja recorrentemente frustrada. A força do direito consiste exatamente nessa capacidade de autopreservação das normas jurídicas em face de sua

---

<sup>58</sup> LUHMANN, *Sociologia...*, 1983, p. 217.

violação. Para Luhmann, isso é um sucesso da comunicação social, e não o produto da ameaça da sanção.

A função do direito assume também uma outra dimensão. Não é mais aquela de promover a pacificação social ou de realizar a justiça, o que se tornou vulgarizado nos manuais clássicos do direito. O direito, como sistema social, é visto como um mecanismo social para a criação de vínculos com o futuro. Não que o direito vincule o futuro. Evidentemente que não. Mas o direito é capaz de prescrever que, ante a uma frustração de uma expectativa normativa, no futuro, haverá um direito. Não se sabe qual direito, qual decisão, qual sentença: mas sempre um direito.

Com isso, pode-se perceber, mediante essa breve introdução à teoria sociológica do direito, o quanto a dimensão temporal da comunicação social é afeta ao sistema jurídico. O direito vincula o tempo, o direito produz tempo, o direito usa o tempo.

### 3 DIREITO E TEMPO

A sociedade, como sistema social que compreende todos os outros sistemas sociais, opera, conforme se viu no capítulo anterior, com base na comunicação. A comunicação, como operação genuinamente social, produz-se em três dimensões: material; social; e temporal. Se a primeira diz respeito aos temas da comunicação e a segunda se refere aos participantes da comunicação, é na terceira que se produz, na comunicação, a diferença entre passado e futuro. Na sociedade, tudo aquilo que acontece, acontece no presente. A cada evento, a cada comunicação, é que se produz a diferença entre passado e futuro. Isso certamente significa, por parte da teoria dos sistemas, uma rejeição da noção de tempo como algo externo à comunicação e, portanto, à sociedade.

Desde muito, filósofos e, mais tarde, físicos e sociólogos dedicam-se a uma investigação sobre o tempo. Em erudita resenha acerca da noção de tempo na física – uma das primeiras ciências a se consolidar e uma das mais antigas, daí sua relevância –, Cristiano Paixão demonstra que na física clássica de Isaac Newton (1643-1727) o tempo era absoluto e sua passagem, linear.<sup>59</sup> Acreditava-se, então, que era possível mensurar perfeitamente o tempo, o que equivaleria a dominá-lo.

---

<sup>59</sup> PAIXÃO, Cristiano. *Modernidade, tempo e direito*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 28-29. Não será objeto de abordagem, por extrapolar os limites do trabalho, a noção de tempo das sociedades antigas. Para tanto, basta dizer que sua concepção era de um tempo cíclico, em que o futuro era necessário, ao contrário da sociedade moderna, em que o tempo é linear e o futuro contingente. Para uma abordagem do assunto, com profundidade, p. 14-15 e 243.

Todavia, a ascensão da teoria da relatividade modificou completamente a concepção física de tempo. Einstein, ainda na primeira metade do século XX, concluiu que, ao contrário do que supunha Newton, não existia um tempo absoluto, aplicável a todos os eventos.<sup>60</sup> Nas ciências sociais, Merton e Sorokin afirmam que o tempo social, diferentemente do tempo-calendário e do tempo-astronômico, é essencialmente qualitativo, tendo uma dinâmica própria.<sup>61</sup> Estava consagrado o tempo relativo.

A teoria dos sistemas situa-se dentre aquelas que, como se viu, retira do tempo um caráter objetivo e exterior à sociedade para afirmá-lo como uma dimensão da comunicação social e, portanto, socialmente produzida. Ao analisar tal fato, Luhmann aponta a historicização do tempo, que, segundo Cristiano Paixão, quer dizer “que o próprio tempo passou a ser encarado como algo compreendido na temporalidade. Tornando-se reflexivo, o conceito de tempo permitiu que aparecesse a idéia de ‘movimento do movimento’, que corresponde, por seu turno, à noção de aceleração ou desaceleração do tempo.”<sup>62</sup> Na mesma direção, François Ost diz que o tempo constrói a si mesmo, que ele se “temporaliza”:

[...] é por isso, que se podemos ‘dar’ o tempo, modalidade que privilegiamos, podemos igualmente ‘tomá-lo’, ‘passá-lo’, ‘perdê-lo’, ‘encontrá-lo’, ‘matá-lo’, ‘ganhá-lo’, ‘remontá-lo’ [...], o conceito de temporalização nos servirá para pensar esta instituição social do tempo. Um tempo que não permanece mais exterior às coisas, como continente formal e vazio, mas que participa de sua própria natureza.<sup>63</sup>

---

<sup>60</sup> PAIXÃO, *Modernidade ...*, 2002, p. 61-62.

<sup>61</sup> PAIXÃO, *Modernidade ...*, 2002, p. 152 e 155.

<sup>62</sup> PAIXÃO, *Modernidade ...*, 2002, p. 159.

<sup>63</sup> OST, François. *O tempo do direito*. Trad. Élcio Fernandes. Bauru: Edusc, 2005, p. 13.

Mais ainda: o tempo não apenas se constrói na sociedade como um todo; pode, também, ser produto da atividade dos sistemas sociais que nela se diferenciam. Isso significa que a temporalidade é, simultaneamente, percebida pelos diversos sistemas sociais de maneiras não necessariamente idênticas. Cada sistema social utiliza-se, a seu modo, do tempo; produz, a seu modo, o tempo. O sistema econômico, por exemplo, pode se dar ao privilégio do longo prazo ao estabelecer, hoje, medidas de controle de gastos para que apenas no exercício seguinte possa se notar a diminuição das despesas. Por outro lado, para o sistema sanitário o longo prazo pode significar a irrelevância de suas decisões, já que a doença não espera e o atraso na campanha de vacinação infantil contra a poliomielite pode representar milhares de crianças infectadas.

Sendo plural o tempo – ou seja, cada sistema marcha de acordo com a sua toada –, é normal que uma determinada sociedade avance em diferentes velocidades. No entanto, o maior desenvolvimento de um setor, de acordo com o corte societário que se analisa, pode provocar a retração de outro. Tome-se como exemplo a inexistência de qualquer controle do dólar norte-americano no Brasil: estável a economia, a cotação da moeda abaixa, favorecendo as importações e as viagens ao exterior, mas prejudica sobremaneira as exportações das mercadorias aqui fabricadas, que representam grande parte da receita de várias indústrias, tendo em vista a desvalorização da moeda nacional.

O tempo, portanto, é de cada um, de cada pessoa ou de cada grupo de pessoas que se reúnem para a satisfação de um objetivo comum, de forma que cada um tem um ritmo próprio. Para alguns, o ritmo é acelerado; para outros, o que importa é o

resultado planejado a acontecer no futuro. O Estado, por exemplo, tem o privilégio do longo prazo, porque sempre olha para o futuro, com o propósito de decidir o que será melhor para os cidadãos. A iniciativa privada, ao revés, muitas vezes, não tem como desconsiderar o passado. Por causa de prejuízos verificados, deve estudar uma forma de redimensionar o presente, para que os prejuízos não se acumulem, e sequer considera o futuro médio ou longo, senão o breve, por ser imprescindível voltar ao equilíbrio financeiro.

Se o tempo dos diversos sistemas não está indiciariamente concatenado, as extorsões são facilmente verificáveis, criando tensões que, de tão fortes, podem levar à ruptura da organização dentro da qual elas são visualizadas. Daí François Ost enfatizar que a responsabilidade política do momento é “ligar tempos sociais ameaçados de implosão, resistir à tendência natural, à fragmentação dos ritmos coletivos.”<sup>64</sup>

Toda vez que se discute tempo – o que se faz sempre no modo atual, no dia de hoje, no presente –, vem à tona a lembrança do passado e a esperança do futuro. Revolver o passado infeliz e encarar um futuro incerto são preocupações comuns das sociedades, que elaboram mecanismos destinados a desligar o passado e a ligar o futuro. A desconsideração de tudo o que se deu em determinado tempo e a estipulação de regras a serem seguidas não são, no entanto, suficientes para criar uma instituição jurídica do tempo social. É preciso, ainda, ligar o passado para que ele possa ser desligado e ligar o futuro e depois apagá-lo. Ou melhor, é necessário

---

<sup>64</sup> OST, *O tempo ...*, 2005, p. 36.

preservar a memória e retomar a discussão,<sup>65</sup> relançando a dialética tanto no campo do passado quanto no campo do futuro.

### 3.1 O tempo do direito

Também o direito opera com o tempo, construindo o seu próprio tempo. As decisões jurídicas não apenas demandam tempo como também produzem tempo. Num primeiro momento, o direito referiu-se ao passado para a produção de decisões jurídicas. A expressão “o bom e velho direito” reproduz a imagem de um direito orientado pelo passado e legitimado pela tradição. Essa situação começa a se modificar a partir do momento em que a tradição passa a ser vista como obstáculo à implantação e consolidação de uma nova ordem social. O advento das Constituições, ou melhor, a sua invenção – já que, a partir de uma análise dos textos jurídicos anteriores às três últimas décadas do final do século XVIII, não se verifica muita novidade entre o que se garantia e o que se passou a garantir com as Constituições –,<sup>66</sup> reflete um deslocamento das referências temporais do direito. As Constituições claramente reorientam o direito em direção ao futuro.

O sistema constrói seu próprio tempo.<sup>67</sup> Como antes anotado, o tempo do direito não é o mesmo da política, nem o da economia. Basta observar as diferenças de velocidade entre as mudanças reacionais geradas por uma modificação de preços,

---

<sup>65</sup> OST, *O tempo ...*, 2005, p. 39.

<sup>66</sup> LUHMANN, Niklas. *A Constituição como aquisição evolutiva*. Trad. Menelick de Carvalho Netto. Tradução livre, colocada à disposição dos alunos. [s.l.n.], [198-], p. 2.

<sup>67</sup> LUHMANN, *El Derecho ...*, 2002, p. 305.

por uma manifestação popular massiva e pela modificação da jurisprudência para perceber que o direito é um sistema lento, se comparado à economia e à política.<sup>68</sup>

Isso, entretanto, não exclui que o direito possa observar o tempo dos demais sistemas – que integram seu ambiente – e reagir, modificando seu próprio tempo. Da mesma forma agem os demais sistemas ao observarem o tempo do direito. E, sucessivamente, reagem não só à observação do tempo dos demais sistemas, mas também à observação feita pelos demais sistemas acerca de seu próprio tempo.

A lentidão da justiça constitui, ao mesmo tempo, uma auto-observação do sistema jurídico acerca de seu funcionamento e uma observação de outros sistemas, como a economia e a política, de seu ambiente, que é integrado por todos os demais sistemas, inclusive o direito. Presente essa observação no ambiente do sistema jurídico – por exemplo, na economia e na política –, é por ele re-observada e internalizada, passando a ser objeto de reflexões e reações, embora segundo seus próprios parâmetros, que não permitem que se renuncie a determinados critérios de funcionamento relacionados à exigência de fundamentação, descritos internamente como garantias constitucionais do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal.

Pertinente a observação formulada por Carlos Henrique Borlido Haddad de que o juiz não tem o tempo de duração do processo como sua maior preocupação; ele pugna pela aplicação útil do direito, ou seja, pela solução da controvérsia de acordo com o devido processo legal. E prossegue: “Entretanto, se o tempo torna-se fator

---

<sup>68</sup> LUHMANN, *El Derecho ...*, 2002, p. 305.

que impede a aplicação útil do direito e viola princípios elementares de um justo processo, assume relevância ímpar na atividade jurisdicional. É o que se presencia na atualidade.”<sup>69</sup>

Daí a doutrina processual tratar, por exemplo, de “aspiração generalizada pela rapidez na solução dos processos judiciais” e em “crise da justiça”.<sup>70</sup>

### 3.2 O tempo e o Direito Processual Civil

Aspecto importante é aquele relativo ao processo judicial e ao tempo como uma dimensão da comunicação jurídica, que se dá na forma do processo. Se, de um lado, a decisão demanda tempo – e, exatamente por isso, a instituição do processo pode ser vista como uma relevante aquisição evolutiva do direito, na medida em que o processo torna possível a composição do conflito no tempo –, de outro, o tempo pode tornar o processo inócuo, tendo em vista que a resposta jurídica pode advir quando ela já nada mais pode resolver.

No âmbito do processo civil, embora com algum atraso – até porque o tempo do direito para apreender as modificações sociais sobre o tempo é mais lento –, as inovações surgidas no decorrer dos anos de codificação foram também fundadas na

---

<sup>69</sup> HADDAD, Carlos Henrique Borlido. *Fatores de produtividade: proposta de avaliação de desempenho do magistrado federal*, p. 35. <http://daleth.cjf.gov.br/revista/monografia10.pdf>.

<sup>70</sup> ASSIS. Duração razoável do processo e reformas da lei processual civil. In: FUX, Luiz; NERY JUNIOR, Nelson; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. *Processo e Constituição: estudos em homenagem ao professor José Carlos Barbosa Moreira*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 196. A expressão “crise da justiça” é criticada pelo próprio autor.

não-solução das controvérsias levadas à apreciação do Estado-juiz em tempo suficiente para pacificar. Os legisladores, muitas vezes, com o subsídio de juristas de diversos ramos operacionais (professores, advogados, promotores e juizes), procuraram, por meio de alterações legislativas, estabelecer mecanismos processuais para que o pedido de reconhecimento de um direito não nascesse morto.

A proteção ao direito de posse é uma das mais antigas preocupações dos sistemas processuais. Ainda quando era tratada exclusivamente nas leis civis, em razão de a posse em si ter a natureza jurídica de direito material, já se estipulavam formas diferentes das usuais para cuidar da sua proteção. A codificação processual civil de 1939 deu relevante valor ao que denominou “processos especiais”, estabelecendo inúmeros casos em que se daria o procedimento especial, os quais foram reduzidos, em boa hora, pelo Código de 1973, seja porque alguns nada tinham de contencioso, seja porque seu objeto perdeu importância com o tempo, seja porque passaram a ser regulados pelo rito sumaríssimo de então.<sup>71</sup> O tempo processual existente para a solução dos conflitos normais – ou seja, o tempo de duração de uma demanda – não permitia a inserção das causas que buscavam a proteção possessória na vala comum, tendo em vista a rápida manifestação que se exige do Estado-juiz, sob pena de caracterizar a própria negação do direito existente. Nesse sentido, Adroaldo Furtado Fabrício afirmou que a urgência da prestação jurisdicional em algumas causas “apresenta-se ao espírito do legislador como incompatível com a lenta, solene e onerosa tramitação ordinária.”<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup> FABRÍCIO, Adroaldo Furtado. *Comentários ao Código de Processo Civil*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994, p. 20.

<sup>72</sup> FABRÍCIO, *Comentários ...*, 1994, p. 5.

A partir, então, da constatação de que o tempo usual era insuficiente para o propósito de existência da função jurisdicional estatal em alguns casos, a doutrina sustentou a necessidade de se criarem procedimentos especiais ou, ao menos, técnicas processuais específicas para atender a necessidades únicas do direito material tutelado,<sup>73</sup> o que foi reconhecido pelo legislador.

Os procedimentos especiais, utilizados para a instrumentalização da proteção possessória e que, juntamente com o procedimento comum, integram o processo de conhecimento, representando, assim, uma das formas com que o juiz diz o direito, compondo o conflito, não são novos na legislação. Eles foram criados para atender a determinadas situações de direito material. Daí porque algumas regras de direito material disciplinam aspectos processuais,<sup>74</sup> embora sejam os procedimentos especiais institutos processuais.<sup>75</sup>

Dependendo do direito material discutido, ou seja, em razão de alguma peculiaridade, foi criado um procedimento específico, já que o procedimento comum não resolveria a contento eventual violação do direito subjetivo. As demandas possessórias, que são o exemplo clássico de ações que tramitam sob o procedimento especial, sempre tiveram tratamento diferenciado, prevendo o Código de Processo Civil uma medida de urgência, não constante do procedimento comum.

---

<sup>73</sup> Para uma análise instigante sobre o assunto, cf. MARINONI. Da ação abstrata e uniforme à ação adequada à tutela dos direitos. *In*: FUX; NERY JR.; WAMBIER. *Processo ...*, 2006, p. 838-869.

<sup>74</sup> Os artigos 1.210 e 1.212 do Código Civil de 2002, a par de tratarem dos efeitos da posse, disciplinam as demandas cabíveis nos casos de justo receito de perda, de turbação e de esbulho possessórios, o que, sem dúvida, é matéria afeta ao direito processual.

<sup>75</sup> FABRÍCIO, *Comentários ...*, 1994, p. 9.

Outro instrumento jurídico-processual criado como resposta à demora em solucionar as pendengas dos cidadãos foi o processo cautelar. Embora o fundamento maior de sua instituição tenha sido a urgência de se resolver determinada questão antes do resultado final de uma causa existente ou a ser proposta, não se pode deixar de notar grande preocupação da doutrina<sup>76</sup> em justificar a estipulação de medidas cautelares nos diversos textos legais do século XX com a impossibilidade de se resolver o que foi proposto ao julgador em tempo hábil. Marcus Vinícius Sampaio,<sup>77</sup> ao dissertar sobre as cautelares e o Código de 1939, assentou:

No Brasil, após toda uma evolução legislativa ocorrida no final do século passado, e início do corrente, onde já se faziam presentes os problemas relacionados com a demora dos processos judiciais – bem como e por consequência à frustrada eficácia de algumas manifestações jurisdicionais que acabavam por cair no vazio, tornando-se inexecutáveis – percebeu o legislador que uma sistematização mais adequada e uniforme se deveria fazer, a respeito das tutelas cautelares.

Humberto Theodoro Jr., eminente professor e tratadista do assunto, ao examinar a problemática do processo cautelar e do tempo, afirma ser intuitivo “que a atividade jurisdicional tem de dispor de instrumentos e mecanismos adequados para contornar os efeitos deletérios do tempo sobre o processo.”<sup>78</sup>

O tempo nunca foi, então, deixado de lado pelos processualistas. Com receio de ser inócuo o provimento, alterações legislativas foram sendo implementadas, a

---

<sup>76</sup> LACERDA, Galeno. *Comentários ao Código de Processo Civil*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1992, p. 15; ARRUDA ALVIM. *Manual de Direito Processual Civil*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, v. 1, p. 100,

<sup>77</sup> SAMPAIO, Marcus Vinícius de Abreu. *O poder geral de cautela do juiz*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 129.

<sup>78</sup> THEODORO JR., Humberto. *Curso de Direito Processual Civil*. 27. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999, v. II, p. 360.

fim de garantir a resposta àqueles que procuram o Estado-juiz. Em 1994, ocorreu a grande reforma processual desde o advento do atual Código de Processo Civil, de 1973: por modificação da redação do seu artigo 273, instituiu-se a possibilidade de antecipação da tutela jurisdicional pedida, a qual seria deferida, se fosse o caso, apenas na sentença. Se o juiz pode antecipar, parcial ou totalmente, os efeitos do provimento antes da decisão final, deixou de subsistir a razão de ser dos procedimentos especiais que tinham na chamada liminar a particularidade que os distinguia das causas que seguiam o procedimento comum e das medidas cautelares que objetivavam o atendimento de algum aspecto do pedido inicial.

Ainda que diferentes os requisitos para a acolhida do pleito antecipatório daqueles exigidos para o deferimento de uma medida liminar, estes menos rigorosos do que aqueles, não é mais justificável a dedução de uma cautelar autônoma, seja preparatória ou incidental, uma vez que tudo pode ser resolvido na antecipação, ainda que parcial, dos efeitos do provimento. O gasto de dinheiro (custas judiciais) e de tempo na preparação de uma cautelar e sua tramitação desnecessária, além do risco de eventual derrota, que levaria a parte derrotada a suportar os ônus da sucumbência, tudo isso pode ser evitado. O tempo, já escasso, seria direcionado a uma melhor análise do processo de conhecimento, com pedido antecipatório, ou em outros atos.

Foi tão grande a inovação levada a efeito pela Lei 8.952/94 que Teori Zavascki aponta ser despicienda a classificação tradicional de ações ou processos de conhecimento, cautelar e execução, merecendo vingar apenas a divisão entre tutelas definitivas e tutelas provisórias. São suas as seguintes palavras:

A universalização da tutela antecipada representou mudança dos rumos ideológicos do processo, um rompimento definitivo da tradicional segmentação das atividades jurisdicionais, separadas, na estrutura original do Código, em ações e processos autônomos, de conhecimento de execução e cautelar. Várias dessas atividades, desenvolvidas tradicionalmente em processos apartados de execução ou cautelar, foram transpostas de sua sede autônoma para dentro do processo de conhecimento, no qual passarão a ser cumpridas mediante ordens ou mandados expedidos ali mesmo pelo juiz. [...] Hoje, pela nova configuração que o sistema processual assumiu, já não faz tanto sentido a classificação tradicional da tutela dos direitos, em tutela de conhecimento, de execução e cautelar. Muito mais importante e apropriado será considerá-la nas duas dimensões novas que agora evidentemente ocupa, cada qual com suas características, com seus princípios e com seus resultados: como tutela definitiva ou como tutela provisória.<sup>79</sup>

Percebe-se, dessa forma, que há o reconhecimento generalizado de que há direitos que precisam de uma tutela mais rápida e pronta que outros. Ou seja, há a relativização do tempo no âmbito do processo judicial.

Já se tornou lugar comum afirmar que o tempo se acelera a cada dia, diante da percepção generalizada na atualidade de que “o tempo voa”.<sup>80</sup> É justamente essa aceleração do tempo que tornou o processo judicial mais lento. Ou, em outras palavras, tornou-se mais significativa a percepção social de que a lentidão judicial representa um grave problema.

Cada vez mais, percebe-se que há uma responsabilidade não só pelas decisões, mas também pelas não-decisões,<sup>81</sup> ainda que a não-decisão seja temporária em razão da vedação de os Tribunais se negarem a decidir (o chamado *non liquet*). Luhmann, a propósito, ressalta que “a possibilidade ou impossibilidade de esperar-se torna-se motivo de decisão, problemas temporais tornam-se critérios de escolhas

---

<sup>79</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. *Antecipação da tutela*. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 3.

<sup>80</sup> PAIXÃO, *Modernidade ...*, 2002, p. 305.

<sup>81</sup> LUHMANN, Niklas. *Sociologia do Direito II*. Trad. Gustavo Bayer. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1985, p. 172.

para temas para o estabelecimento do direito, e as prioridades deslocam os primados.”<sup>82</sup>

O tempo torna-se cada vez mais escasso, e fica visível a pressão do tempo nas organizações,<sup>83</sup> aí incluídos os Tribunais.

### 3.3 O direito ao tempo

Como decorrência da observação do tempo como socialmente produzido e, portanto, como juridicamente produzido, é de se investigar a oportunidade e a relevância de se falar no direito ao tempo.

Refere-se aqui ao tempo como um direito subjetivo concreto, como algo que se possa fazer valer e demandar perante os órgãos do Poder Judiciário como uma faculdade jurídica dos indivíduos enquanto tais. Por mais estranha que tal tese possa parecer – e ela aqui é nuclear para o desenvolvimento desta pesquisa –, faz-se necessário discutir o significado dos direitos subjetivos, demonstrando seu caráter, a um só tempo, de artificialidade e contingência.

Paradoxalmente, a reação do sistema jurídico à pressão do tempo – o que aqui é interpretado como a criação de um tempo próprio para as operações do sistema do

---

<sup>82</sup> LUHMANN, *Sociologia ...*, 1985, p. 172.

<sup>83</sup> LUHMANN, *Sociologia ...*, 1985, p. 174.

direito – passa, portanto, pela programação temporal dessas operações, o que só pode ser feito pelo próprio direito.

É extremamente significativa, nesse particular, a inserção no Texto Constitucional brasileiro, por meio da Emenda 45/04, do inciso LXXXVIII ao artigo 5º, que garantiu – ou desejou garantir – a celeridade na tramitação das causas e a razoável duração do processo.

A questão não é nova. Outros textos jurídicos já garantiam direitos similares, em especial no âmbito de tratados internacionais, como é exemplo a *Convenção Americana de Direitos Humanos*, chamada de “Pacto de São José da Costa Rica”, na qual se prevê, no artigo 8º, I, que “toda pessoa tem direito de ser ouvida com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido por lei anterior [...]”

No entanto, é a primeira vez que se tem notícia da inclusão de uma norma sobre a razoável duração do processo em um Texto Constitucional, o que servirá, pelo menos, para que o juiz tenha mais sensibilidade para presidir, com responsabilidade, o feito que lhe é submetido e para que o legislador tenha seus olhos voltados para a modificação do sistema processual cível e penal, e atue com mais vigor na apreciação de projetos que visam a uma melhor estruturação da Justiça Federal, tanto a comum quanto a especializada do Trabalho, Militar ou Eleitoral.<sup>84</sup>

---

<sup>84</sup> A referência é feita apenas à Justiça da União, tendo em vista que no âmbito dos estados-membros da Federação é muito mais fácil a interlocução entre Legislativo e Judiciário, resultando na discussão e votação dos projetos de lei apresentados em tempo relativamente curto, se comparado à órbita federal.

Tarefa de difícil solução será aferir o que vem a ser “tempo razoável” no processo civil. No processo penal, a questão não é nova. Por construção pretoriana, já se chegou a prazos para término da ação penal, os quais foram, inclusive, alçados a norma legal. A Lei 9.034/95, em seu artigo 8º, prevê o prazo de 81 dias para o término da ação penal em que se apura delito praticado por organizações criminosas, se o réu estiver preso, e 120 dias, se estiver solto. No processo civil, nem a lei, nem a jurisprudência ainda se encarregaram disso. Em excelente estudo sobre a forma de avaliar a produção do juiz federal, ganhador do primeiro lugar em concurso realizado pelo Conselho da Justiça Federal, Carlos Henrique Borlido Haddad conclui que o prazo razoável de término de um mandado de segurança seria de 75 dias e o de uma demanda que corre sob o procedimento comum, rito ordinário, 264 dias, se não houver necessidade de audiência, e 279, se a audiência for imprescindível.<sup>85</sup>

O direito à razoável duração do processo pode ser interpretado como uma decorrência do devido processo legal material – ou seja, a noção de que a adequação da prestação jurisdicional dá-se, também, no tempo, isto é, na forma como esta dimensão é utilizada, pelo sistema do direito, para a tomada de decisões justas.

Este é um direito subjetivo e, enquanto tal, cumpre a função de possibilitar tanto a inclusão dos indivíduos no sistema do direito quanto o acoplamento estrutural entre os sistemas sociais.<sup>86</sup>

---

<sup>85</sup> HADDAD, *Fatores ...*, p. 42, 48.

<sup>86</sup> Para uma compreensão do tema dos direitos subjetivos na perspectiva da teoria sistêmica, ver CORSI, Giancarlo. Valores y derechos fundamentales en perspectiva sociológica. *Metapolítica*, México, n. 20, out./dez. 2001; DE GIORGI, Raffaele. Semantica della idea di diritto soggettivo. *In: Storia dei concetti e semantica storica*. Napoli: Edizione Scientifiche Italiane, 1990; DE GIORGI, Raffaele. Modelli giuridici dell'ugualianza e della disugualianza. *In: Disugualianza ed equità in Europa*. Bari: Laterza, 1993; LUHMANN, *El derecho ...*, 2002; NEUENSCHWANDER MAGALHÃES, Juliana. *Estrutura e função dos direitos humanos*. 2004. 285f. Tese (Doutorado) - Universidade de Lecce (inédito). Lecce, 2004.

No que diz respeito ao primeiro aspecto, é de se observar, conforme anteriormente já o fizeram Niklas Luhmann e Raffaele De Giorgi, que a inclusão é um dos lados da diferença entre inclusão/exclusão. Isso porque o direito à razoável duração do processo está intimamente ligado ao direito de acesso à Justiça, que só se torna completo com a efetiva outorga da tutela jurisdicional.<sup>87</sup> O Estado, ao proibir que as pessoas fizessem justiça pelas próprias mãos, tomou para si a função jurisdicional e assumiu o dever de prestar essa relevante função aos cidadãos com a maior eficiência possível. A realidade nos dias atuais demonstra, no entanto, que o Poder Público, uno e indivisível, descuidou-se da função jurisdicional que lhe é afeta, garantindo somente o mínimo para considerar-se existente dita atividade. Existem vários entraves que impossibilitam a celeridade pretendida para o deslinde das ações levadas à apreciação do Judiciário, tais como: número reduzido de magistrados, grande volume de processos em tramitação, quantidade de recursos existentes e falta de aparelhamento necessário ao bom desempenho das atividades. E isso é tarefa do Estado, que, não se desincumbindo do seu mister de compor os conflitos que lhe são submetidos em tempo razoável, deve ser responsabilizado.<sup>88</sup>

O segundo aspecto aponta para o acoplamento estrutural como forma de compatibilizar o tempo produzido diversamente por dois sistemas sociais. Se, de um lado, a decisão jurídica demanda tempo, é provável que o tempo da produção do consenso político exija maior prolongação dessas decisões ou, ainda, que o sistema econômico tenha dificuldade em retardar o ritmo de suas operações, à espera do pronunciamento do Judiciário.

---

<sup>87</sup> GALDINO DA PAIXÃO JR., Manuel. *As três figuras básicas da teoria geral do processo*. 1991. 194f. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1991, p. 117.

<sup>88</sup> MACIEL GONÇALVES, *Modificações ...*, 2002, p. 21.

Esse tema apresenta particular relevância se se pensa no acoplamento estrutural entre direito e política, por intermédio do Estado e de suas instituições, constitucionalmente fundadas. As grandes transformações político-sociais ocorridas em todas as nações civilizadas refletiram-se de forma direta na Administração pública e, conseqüentemente, no Poder Judiciário, que passou a participar de forma mais ativa e direta da sociedade, devido à maior conscientização das pessoas que a ele recorrem para defesa de seus direitos.

Já não se admite mais o juiz quieto, omissivo e que se limita a analisar a situação dos autos sem a menor consideração do que ocorre no mundo dos homens. O juiz, como agente político e partícipe do poder central, deve estar ciente do seu papel constitucionalmente consagrado de defensor das liberdades democráticas e do bem comum. Não pode ser relapso com o direito do povo, que justifica a sua existência e que o remunera. Daí a necessidade de controle sobre o ato omissivo do juiz de todas as instâncias, seja interno seja externo, a fim de evitar os retardos na apreciação das demandas.<sup>89</sup>

Discute-se, às vezes, que a culpa no retardo não é do juiz, mas da máquina administrativa, que não consegue solucionar o elevado número de conflitos que lhe são submetidos. Ao ato omissivo e culposo do juiz soma-se o ato culposo da Administração, que não se preocupa em simplificar a legislação processual e em dotar os serviços judiciários com os recursos materiais suficientes.

---

<sup>89</sup> MACIEL GONÇALVES, *Modificações ...*, 2002, p. 22.

## 4 A ORGANIZAÇÃO DOS TRIBUNAIS E A GESTÃO DO TEMPO

A complexidade da sociedade é uma realidade da vida moderna, estando em constante evolução, o que gerou a necessidade de promover-se uma divisão de funções, a partir de um processo de especificação e de diferenciação, formando os subsistemas sociais,<sup>90</sup> na definição de Luhmann. Tais funções são produzidas pela sociedade moderna e nascem de seleções, que são o resultado evolutivo do aumento da diferenciação social.<sup>91</sup>

É a diferenciação social a base sociológica para a teoria luhmanniana, que desloca o foco da análise sociológica do indivíduo para os sistemas funcionalmente diferenciados. A sociedade pré-moderna era estratificada, e a diferenciação se dava pela qualidade dos indivíduos. Melhorou com o tempo, ao ponto de ampliar a comunicação, antes restrita a determinadas classes sociais, e enxergar também a desigualdade, não uma desigualdade baseada nas classes, mas sim nas funções, que são específicas.

A sociedade estratificada tinha como característica a assimetria, a desigualdade, estando o indivíduo vinculado à sua classe social. A comunicação era, portanto, restrita, o que não se constata na sociedade diferenciada funcionalmente, na qual a comunicação é bem maior, porque independe de um posto hierarquicamente superior dentro da sociedade, não sendo, por conseguinte, restrita a membros de uma determinada classe.

---

<sup>90</sup> PEDRON, Flávio Quinaud. A função dos tribunais constitucionais para a teoria dos sistemas de Niklas Luhmann. *Revista do Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal*, n. 29, p. 101-110. abr./jun. 2005, p. 102.

<sup>91</sup> CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Política, sistema jurídico e decisão judicial*. São Paulo: Max Limonad, 2002, p. 152.

Todos podem se comunicar sobre tudo, já que na sociedade funcionalmente diferenciada o regime de inclusões e exclusões tem outra conotação. Em princípio, todos estão incluídos em todos os subsistemas, formando a inclusão generalizada.

Campilongo,<sup>92</sup> a propósito da função, sistematiza a teoria luhmanniana, dizendo:

Nas sociedades diferenciadas funcionalmente, ou seja, marcadas pela presença de subsistemas que operam a partir de códigos de comunicação específicos, a 'função' é a relação do subsistema com o todo. No caso do subsistema político, sua função para o sistema social mais amplo é a de tomar decisões coletivamente vinculantes. No caso do sistema jurídico, sua função é garantir expectativas normativas. Num e noutro caso, a atuação dos subsistemas – como sistemas operativamente fechados – se identifica com a reprodução do próprio subsistema a partir de seus elementos internos.

#### 4.1 A posição dos Tribunais no sistema jurídico<sup>93</sup>

Percebe-se, dessa forma, que a compreensão de qual seja a função dos Tribunais na teoria dos sistemas passa pelo entendimento de que o sistema do direito é fechado, tendo os demais subsistemas, tal como o sistema político, como seu ambiente. É nesse sentido que o direito assimila como jurídicas as decisões tomadas no sistema político, uma vez que só conhece o código direito/não-direito.

---

<sup>92</sup> CAMPILONGO, *Política ...*, 2002, p. 155.

<sup>93</sup> A expressão *tribunais* é aqui utilizada em sentido diverso do Processo Civil (que só considera como tais os órgãos de instância recursal), de forma a abranger todos os órgãos jurisdicionais, incluídos os juízos de instância inicial. A opção pela utilização do termo, apesar de seu sentido heterodoxo, deve-se à ausência de palavra que descreva com clareza todos os responsáveis por decisões na outorga da tutela jurisdicional.

Embora próximos, o sistema jurídico e o sistema político não se comunicam. O político, ambiente do sistema jurídico, trabalha irritando este, impondo a interpretação do elemento comunicativo externo pelo código direito/não-direito. A irritação nada mais é do que a capacidade de reação a eventos causados por fatores externos.<sup>94</sup>

O código próprio do sistema jurídico é, então, o do direito/não-direito e desempenha excepcional função para superar o paradoxo de um sistema auto-referencial, no dizer de Campilongo,<sup>95</sup> com qual direito decidir e se algo é ou não conforme o direito?

A função dos Tribunais reside justamente na aplicação do código específico do sistema jurídico e sua posição está determinada pela distinção entre legislação e jurisdição. Dita distinção é importante, porque impede que as questões jurídicas sejam resolvidas a partir de um ponto, não precisamente afeto aos Tribunais.

Diz Luhmann que somente no século XVIII a diferenciação do sistema jurídico em função legislativa e função jurisdicional se impôs.<sup>96</sup> Não obstante essa distinção, desde tempos imemoriais já se tem notícia da solução de conflitos.<sup>97</sup> Na Antigüidade, a sociedade depositava no misticismo religioso significativa parcela da praxe judiciária, ainda sem qualquer sistematização. À época da formação da *civitas*

---

<sup>94</sup> CORSI, Giancarlo. Sociologia da Constituição. Trad. Juliana Neuenschwander Magalhães. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte, n. 35, jan./jun. 2001, p. 173.

<sup>95</sup> CAMPILONGO, *Política ...*, 2002, p. 160.

<sup>96</sup> LUHMANN, Niklas. A posição dos tribunais no sistema jurídico. *Revista AJURIS*, Porto Alegre, n. 49, jul. 1990, p. 150.

<sup>97</sup> MACIEL GONÇALVES, *Modificações ...*, 2002, p. 8-10.

romana,<sup>98</sup> aos pontífices coube dar forma ao procedimento, por meio de simbolismos e rituais, nascendo, por isso, a jurisdição, que era exercida pelos sacerdotes com o objetivo de disciplinar a autotutela dos litigantes.<sup>99</sup>

Também se vislumbra o embrião da jurisdição no julgamento feito pelas tribos, que solucionavam os conflitos após reunião de seus membros em assembléia, prática comum entre os povos germanos, no dizer de Tácito, e entre os gregos dos tempos homéricos, conforme relatado na *Odisséia*.<sup>100</sup>

Já no Egito, o julgamento das questões menos e mais graves era feito de forma diferenciada. As primeiras estavam afetas aos juízes singulares, dispersos pelas cidades. As segundas eram resolvidas por um Tribunal composto de trinta sacerdotes, chamados de *soutnou en os kat en mã*<sup>101</sup> (auditores das queixas do Tribunal de Justiça), os quais se reuniam secretamente para a decisão, que era proclamada pelo presidente, após se dirigir à parte vencedora, exibindo a efígie de Mâ, a deusa da Verdade.

Embora o direito romano possuísse dois institutos ordinários de defesa de direitos – a *actio* e os *interdicta* –, somente o primeiro possuía natureza jurisdicional.<sup>102</sup> A jurisdição era concebida como simples *declaração* de direitos, como, aliás, se

<sup>98</sup> O processo civil romano pode ser delimitado em três períodos: o das *legis actiones*, que vai da fundação de Roma (754 a. C.) até o fim da República; o *per formulas*, que formou com o antecedente o *ordo iudiciorum privatorum* (149 a. C. a 305 d. C.); e o último, da *cognitio extra ordinem*, que nasceu com o Principado (27 a. C.) e findou com o Império Romano do Ocidente.

<sup>99</sup> TUCCI, José Rogério Cruz e; AZEVEDO, Luiz Carlos de. *Lições de história do Processo Civil romano*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996, p. 41.

<sup>100</sup> GUIMARÃES, Mario. *O juiz e a função jurisdicional*. Rio de Janeiro: Forense, 1958, p. 20.

<sup>101</sup> LENORMANT, *Histoire antique des peuples de l'orient*, p. 343, *apud* GUIMARÃES, *O juiz ...*, 1958, p. 20.

<sup>102</sup> Os extraordinários – *stipulationes praetoriae* e *restitutio in integrum* – juntamente com os *interdicta* nada mais eram que providências de natureza administrativa, exercidas pelo pretor.

depreende de sua significação morfológica (dicção do direito), o que a afastou dos interditos, cuja característica básica – a ordem que deles emana – nada mais era que um ato de vontade do pretor, não de inteligência, que pudesse corresponder a uma declaração de existência do direito.<sup>103</sup>

Essa concepção de jurisdição do direito romano perpetuou-se até nossos tempos, no sentido de que ela só estaria presente no processo de conhecimento, em razão do efeito declaratório do provimento. Todavia, de forma equivocada. A jurisdição também está presente nas tutelas cautelar e executiva. O juiz, além de dizer o direito aplicável, igualmente exerce jurisdição ao fazer atuar a norma jurídica concreta definida na sentença (tutela jurisdicional imediata), bem como ao assegurar eficácia prática a providências cognitivas ou executivas (tutela jurisdicional mediata).<sup>104</sup>

Conquanto a noção de composição de conflito seja contemporânea à formação dos grupos sociais, transformados em Estados na Idade Média, não se tinha, como afirma Luhmann, uma divisão básica entre o órgão legiferante e o órgão aplicador da lei. A divisão funcional do poder, que é uno, teve origem na evolução do constitucionalismo inglês, notadamente com a Revolução Gloriosa, que culminou por delegar ao Parlamento algumas funções reservadas ao monarca, até então detentor de autoridade absoluta.<sup>105</sup> Embora já visualizada por Aristóteles, que repartia as funções do Estado em **deliberante** (tomada de decisões fundamentais), **executiva** (aplicação pelos magistrados dessas decisões) e **judiciária** (fazer justiça),<sup>106</sup> e

---

<sup>103</sup> BAPTISTA DA SILVA. Ovídio Araújo. *Jurisdição e execução*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996, p. 26-27.

<sup>104</sup> MACIEL GONÇALVES, *Modificações ...*, 2002, p. 10.

<sup>105</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 1983, p. 125.

<sup>106</sup> FERREIRA FILHO, *Curso ...*, 1983, p. 125.

esboçada na China pela dinastia Tang (século VII),<sup>107</sup> bem como delineada por Locke no *Segundo Tratado do Governo Civil*, a doutrina teve como embaixador Montesquieu, que a sistematizou e a divulgou na obra *L'Esprit des Lois* (1748), tornando-a uma das mais notáveis doutrinas filosófico-políticas de todos os tempos.<sup>108</sup>

Segundo Luhmann, a diferenciação de um sistema jurídico autoconstituente encontra respaldo organizacional na diferenciação de legislação e jurisdição,<sup>109</sup> que no início não foi mais profunda, porque poria abaixo o Estado, que estava se formando.

Os Tribunais, encarregados da aplicação do código direito/não-direito, constituem o centro do sistema jurídico. Tudo o mais, inclusive a legislação, representa, para a teoria dos sistemas, a periferia.<sup>110</sup> Os Tribunais são coagidos, pelo próprio sistema, a resolver o conflito, de forma que a não-decisão não é permitida. A proibição da recusa da Justiça é interna ao próprio sistema e faz com que o juiz se transforme até mesmo em criador do Direito.<sup>111</sup>

---

<sup>107</sup> CUNHA, Fernando Whitaker da. *Teoria geral do Estado*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1990, p. 447.

<sup>108</sup> Repercutiu, inclusive, na *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*, de 26 de agosto de 1789, que a converteu em dogma constitucional. O artigo 16 preconizava: "Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution."

<sup>109</sup> LUHMANN, A posição ..., 1990, p. 151.

<sup>110</sup> LUHMANN, A posição ..., 1990, p. 150.

<sup>111</sup> LUHMANN, A posição ..., 1990, p. 163.

## 4.2 Os Tribunais como organização do sistema jurídico e político

Os Tribunais constituem uma organização, no sentido de que são sistemas voltados para decisão. Enquanto tal, apresentam as características das organizações: pessoal, carreira e hierarquia. É uma organização a um só tempo política e jurídica, o que significa que na sua atividade podem ser observados os acoplamentos de direito e política, ou seja, também suas diferenças.

As diferenças entre direito e política no interior dos Tribunais podem ser observadas, por exemplo, nos aspectos relativos à sua gestão. Se a decisão jurídica é, regra geral, exclusiva e juridicamente orientada, o acesso à prestação jurisdicional é produto de decisões políticas (sem menosprezar os condicionamentos econômicos), que não se exaurem no momento legislativo, ou seja, no momento da produção das normas que regulam o acesso aos Tribunais, mas também – e isso é largamente ignorado pela doutrina – pelos critérios internos de gestão dos Tribunais.

Em que medida os Tribunais, notadamente os Federais, enquanto organização político-jurídica, estão equipados para operar sua gestão em prol da inclusão social e do acesso à Justiça ou, mesmo, interessados nisso?

A Justiça Federal brasileira foi dividida, pela Constituição de 1988, em cinco Tribunais Federais.<sup>112</sup> Anteriormente unificada no Tribunal Federal de Recursos, que foi extinto, a organização da Justiça Federal passou a ser descentralizada, com a

---

<sup>112</sup> Artigo 27, § 6º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1988.

criação dos Tribunais Regionais Federais da 1ª, 2ª, 3ª, 4ª e 5ª Regiões, com sedes, respectivamente, na Capital federal e nas cidades do Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre e Recife.<sup>113</sup> Por força do artigo 96 da Constituição, cabe a cada Tribunal organizar seus órgãos diretivos, sendo que a administração é dirigida pelo respectivo presidente, auxiliado pelo Conselho de Administração. Embora a formulação e a implantação da política administrativa seja ato do Conselho de Administração de cada Tribunal, fica ele dependente da iniciativa do presidente, de forma que, em regra, o Tribunal atua de acordo com a vontade e a visão do seu gerente máximo.

No início de funcionamento dos Tribunais Regionais Federais, era razoável que a preocupação estivesse relacionada com a dotação mínima de recursos humanos e materiais para a instalação dos juízes e servidores, e para o cumprimento da missão constitucional de ser a segunda instância da Justiça Federal, merecendo ressaltar que inúmeros feitos que aguardavam julgamento pelo Tribunal Federal de Recursos foram, com a instalação, redistribuídos aos Tribunais Regionais Federais. Contudo, passados mais de 18 anos da instalação dos Tribunais,<sup>114</sup> poucas têm sido as iniciativas de não só julgar as demandas, ou seja, aquelas voltadas para o acesso à Justiça e para a inclusão social.

A 1ª Região desenvolveu, em 2006, um plano típico de inclusão social, a partir da constatação, em Cáceres/MT, que diversos condenados por tráfico internacional de drogas eram aliciados como pequenos transportadores de drogas, popularmente conhecidos como “mulas”, que não têm no tráfico sua atividade habitual. A

---

<sup>113</sup> Determinação da Lei 7.727/89.

<sup>114</sup> Embora criados em 5 de outubro de 1988, com a promulgação da Constituição, os cinco Tribunais Regionais Federais foram instalados em março e abril de 1989.

localização geográfica da cidade, na divisa do Brasil com a Bolívia, e a pobreza da população, que quase sempre ingressava nesse mercado ilícito para suprir as necessidades básicas da família, serviram de chamariz para os verdadeiros traficantes. Não adiantava apenas processar e condenar essas pessoas. Era preciso atuar, não na esfera jurisdicional, mas na política, uma vez que se constatou a falta até mesmo de esclarecimento a essas pessoas. Dessa forma, a Subseção Judiciária de Cáceres criou uma campanha de combate ao tráfico internacional de drogas, intitulada “Justiça em ação no combate ao tráfico internacional de drogas em Cáceres e região”,<sup>115</sup> com duas fases distintas: a primeira, de cunho meramente educativo, consistia na impressão de 12 mil fôlderes e 2.400 cartazes, em português e em espanhol, para distribuição às pessoas que transitam na região de fronteira, esclarecendo que a conduta de transporte de drogas é criminosa, a pena que pode ser cominada, além de outros malefícios, e incentivando a conduta reta. A segunda fase, de natureza preventiva e repressiva, teve por objetivo impedir o aliciamento da população e realizar o combate ao crime.

Outra atuação de grande mérito da 1ª Região foi a formulação de convênios com o Tribunal de Justiça do Amapá e com o Governo do Estado do Amazonas, o que se verá mais à frente, para a utilização dos respectivos barcos para levar o Juizado Especial Federal Itinerante a diversas comunidades do norte do País, que têm inúmeras dificuldades de se deslocarem dentro da região amazônica e que, sem o Estado batendo à sua porta, nunca teriam acesso à Justiça.

---

<sup>115</sup> <http://www.jf.gov.br/portal/publicacao/engine.wsp?tmp.estilo=3&tmp.area=83&tmp.texto=8949>.

No âmbito da 2ª Região, registra-se a reforma do antigo prédio que abrigou o Supremo Tribunal Federal, no centro do Rio de Janeiro, que, inaugurado em 2001, serve como um grande centro de apresentação de recitais de música, de exibição de filmes e peças teatrais e de exposições diversas. O setor arte-educação do Centro Cultural da Justiça Federal desempenha também o interessante papel de levar aos estudantes do ensino fundamental e médio da capital fluminense um pouco da história do Judiciário brasileiro e da antiga Capital federal, bem como de promover uma reflexão sobre patrimônio histórico, cultura, justiça e sociedade.<sup>116</sup>

A 3ª Região publicou, em 2003, a segunda edição do *Manual de Direito para Jornalistas*.<sup>117</sup> O jornalista que acompanha diuturnamente o noticiário do Judiciário não tem conhecimento técnico-jurídico esmerado para divulgar uma informação precisa à sociedade, por intermédio de jornais, revistas, rádio ou televisão. Embora incluído socialmente, vê-se excluído do sistema jurídico, por causa dos vários tipos de ruído de comunicação, de forma que é salutar a iniciativa do Tribunal de traduzir a linguagem carregada, própria do sistema jurídico, para uma mais compreensível, uma vez que é por intermédio do jornalista que muitos terão acesso ao que os Tribunais decidem.

O Tribunal Regional Federal da 4ª Região tem um excelente programa de gestão ambiental, dividido em sete grandes tópicos, quais sejam: a) Descarte e coleta seletiva de materiais; b) Descarte de lâmpadas fluorescentes; c) Descarte de resíduos ambulatoriais; d) Descarte de óleos; e) Descarte dos filtros de ar-

---

<sup>116</sup> [http://www.ccfj.trf2.gov.br/instit/art\\_edu.htm](http://www.ccfj.trf2.gov.br/instit/art_edu.htm).

<sup>117</sup> <http://www.trf3.gov.br/manualacom/index.htm>.

condicionado; f) Educação ambiental; e g) Fortalecimento da imagem institucional.<sup>118</sup> Destaca-se entre eles a questão da educação ambiental, iniciada em 2004. São confeccionadas cartilhas, distribuídas aos servidores, aos juízes, ao público que frequenta as dependências do Tribunal e à comunidade em geral, com o propósito de ensinar os melhores métodos de preservação do meio ambiente, seja no tocante ao melhor aproveitamento do lixo, seja quanto ao adequado consumo da água pela população localizada no entorno de determinadas bacias hidrográficas, o que, sem dúvida, contribui para a inclusão social de todos aqueles desprovidos de acesso às várias formas de viver em equilíbrio com o meio ambiente.

A 5ª Região tem se preocupado bastante com a qualidade dos seus serviços,<sup>119</sup> o que diretamente influencia a busca de satisfação do público que procura o Judiciário federal. Criou um plano estratégico, que tem por objetivos implementar a justiça de resultados, promover a articulação institucional, desenvolver a gestão avançada de pessoas, desenvolver a excelência da gestão, desenvolver a gestão de processos e melhorar a infra-estrutura.

O Conselho da Justiça Federal, órgão que supervisiona administrativamente e em questões orçamentárias a Justiça Federal, engajou toda a Justiça comum Federal no projeto *Soldado Cidadão*, desenvolvido pelo Executivo federal em 2004 e estendido a 2005, para dar formação profissionalizante a 28.398 recrutas em todo o País. Por meio de deliberação do Conselho, juízes federais voluntários lecionaram para soldados, em todos os estados brasileiros, noções básicas de direito constitucional,

---

<sup>118</sup> [http://www.trf4.gov.br/trf4/upload/Internet\\_v4.pps](http://www.trf4.gov.br/trf4/upload/Internet_v4.pps).

<sup>119</sup> [http://www.trf5.gov.br/escritorio\\_qualidade/Plano\\_estrategico/PGS.pdf](http://www.trf5.gov.br/escritorio_qualidade/Plano_estrategico/PGS.pdf).

cidadania e organização do Estado democrático, com o objetivo de levar mais conhecimento àqueles que cumprem o serviço militar obrigatório e que, no ano seguinte, desligados das Armas Nacionais, estarão iniciando-se ou de volta ao mercado de trabalho.<sup>120</sup> Agregar mais conhecimentos leva ao exercício de uma cidadania mais crítica, proporcionando aos soldados melhores condições de acesso ao mercado de trabalho, por meio da promoção de cursos profissionalizantes e de melhor qualificação social.

Isso significa que, para além do modelo burocrata de gestão das organizações, os Tribunais podem avizinhar-se de uma forma de gestão politicamente orientada para a efetivação dos direitos fundamentais. Refere-se ao paradigma da gestão pública, qual seja, a gestão que não se incumbe apenas de administrar os Tribunais ou de solucionar os conflitos, mas também de investigar a vontade do jurisdicionado para melhor atuar como o Estado em si. Daí José Eduardo Faria<sup>121</sup> afirmar que o maior desafio da Justiça no País neste século XXI é, sem dúvida, tornar efetiva a sua relação com os excluídos, atuando para a pacificação social.

### 4.3 A gestão dos Tribunais

Desde o final da década de 1980 os Tribunais europeus têm adquirido crescente visibilidade social, ao propiciar o debate de uma necessária modificação de atitude

---

<sup>120</sup>[http://www.stj.gov.br/portal\\_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=368&tmp.texto=75402&tmp.area\\_anterior=44&tmp.argumento\\_pesquisa=soldado%20cidadão](http://www.stj.gov.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=368&tmp.texto=75402&tmp.area_anterior=44&tmp.argumento_pesquisa=soldado%20cidadão).

<sup>121</sup> FARIA, José Eduardo. *Direito e justiça no século XXI: a crise da justiça no Brasil*. <http://www.ces.uc.pt/direitoXXI/comunic/JoseEduarFaria.pdf>.

por parte do Judiciário. A sociedade não se contenta mais com o simples papel que lhe é atribuído de resolver os conflitos, já que a solução das pendengas é demorada, e não se justifica isolar os Tribunais do dever institucional de se formar um Estado Democrático de Direito. Os Tribunais, como operadores da função estatal judiciária, passam a ter a obrigação de colaborar com o restante do Estado na formulação de políticas para a sociedade. Lógico que o grande formulador de políticas públicas continua sendo o Executivo, concebido como o grande administrador, inclusive com recursos orçamentários destinados a essas políticas, o que, no entanto, não exclui a participação dos Tribunais, que têm se preocupado crescentemente com as novas formas de inclusão social.

No Brasil, a virada quanto às atribuições do Judiciário iniciou-se no final do século XX. Os Tribunais precisavam de tempo para adequar-se às novas modificações trazidas no bojo da promulgação da Constituição de 1988, que sucedeu mais de vinte anos de regime de exceção no País. Já cientes de suas obrigações constitucionais, passaram a ouvir e a considerar os reclamos da sociedade. De nada adiantavam os meros julgamentos das demandas, pois a litigiosidade continuava a existir, tanto pela ampliação do acesso à Justiça quanto pelo aumento da população, com a melhora da situação econômica da população.

Por outro lado, a criação de mais e mais órgãos jurisdicionais, sejam varas sejam Tribunais, e a constante reformulação legislativa,<sup>122</sup> embora necessárias num

---

<sup>122</sup> Interessante a observação de BARBOSA MOREIRA (BARBOSA MOREIRA, José Carlos. *Temas de Direito Processual*. 9ª série. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 373) de que é enganosa a idéia de que uma solução satisfatória para todos os males do processo e, sobretudo, para a lentidão da justiça, venha sempre pela via legislativa.

primeiro momento, não podem se eternizar. Entram em cena, então, as novas tendências de reforma da administração e gestão da Justiça.

A reforma pressupõe descontentamento. E esse descontentamento é antigo. Dinamarco lembra que a mais grandiosa tentativa de levantar dados para diagnosticar as causas do mau funcionamento da Justiça ocorreu nos anos de 1970.<sup>123</sup> Consistiu no *Projeto Florença*, idealizado por Mauro Cappelletti, com pesquisas mundo afora, em diversos ramos do saber, com o propósito de responder à indagação sobre o motivo pelo qual a Justiça não satisfaz os anseios de quem precisa dela. Os resultados foram colhidos, problemas foram constatados e soluções foram propostas, mas pouco mudou depois de trinta anos. De toda forma, chegou-se à conclusão, na mesma linha que escrevera Carnelutti, de que toda a celeuma para a solução da ineficiência passa pela melhora de três pontos: “a lei processual, as estruturas judiciárias e, acima de tudo isso, o *homem* que opera o processo”.<sup>124</sup>

Em 2001, estudo do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, órgão criado em 1996, ligado à Universidade de Coimbra, em convênio com o Ministério da Justiça de Portugal, coordenado cientificamente pelo renomado professor Boaventura de Sousa Santos, identificou diversas causas da ineficiência da Justiça.<sup>125</sup> Destacou a pesquisa:

[...] a insuficiência de infra-estruturas judiciárias e de recursos humanos; o aumento considerável de litígios em resultado de alterações de ordem legislativa, social, econômica ou outra; a crescente complexidade dos

<sup>123</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. *Nova era do Processo Civil*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 14.

<sup>124</sup> DINAMARCO, *Nova era ...*, 2004, p. 15.

<sup>125</sup> OBSERVATÓRIO Permanente da Justiça Portuguesa. *A administração e gestão da justiça: Análise comparada das tendências de reforma*. Portugal, comparada das tendências de reforma, p. 13-14. <http://opj.ces.uc.pt/pdf/5.pdf>.

casos, quer no âmbito da justiça cível, quer no âmbito da justiça criminal; a escassez de recursos financeiros; a ausência ou limitação de recurso aos meios alternativos de resolução de conflitos; a excessiva burocratização dos procedimentos judiciais; a ausência de mecanismos de comunicação e interação expeditos no interior do sistema judicial e nas relações deste com outras instituições; uma legislação social pouco flexível; os elevados níveis de desperdícios e disfuncionalidades, decorrentes de uma estrutura burocrática; a opacidade do sistema judicial; e sua a distância social.

Os Tribunais desenvolviam, até o final do século XX, um modelo de gestão do início do século. A centralização da tomada de posições na pessoa do presidente, a alternância de todo o quadro diretivo a cada mudança da presidência (o que se dá em regra a cada dois anos), o apego a formas já previstas e o medo do novo conspiravam contra a guinada da moderna gestão. Contudo, os novos tempos chegavam, e a sociedade pedia mudanças, como demonstra pesquisa feita pelo IBGE, em 2004, e lembrada por Polyana Washington de Paiva, segundo a qual o povo atribuiu ao Judiciário o antepenúltimo lugar em imagem positiva das instituições brasileiras.<sup>126</sup>

A gestão tradicional deu lugar ao novo modelo de gestão pública, chamado pelos portugueses de “modelo gestor”,<sup>127</sup> que sucedeu o burocrático, com base nos seguintes princípios organizacionais: da liderança, da motivação dos servidores, do desenvolvimento de uma cultura organizacional, da comunicação e da introdução de novas tecnologias. A liderança, para organizar o serviço, dividir as tarefas, coordenar os que lhe estão afetos, visando a um desenvolvimento racional da organização. A motivação dos servidores, essencial para desenvolver um trabalho em grupo concatenado. O desenvolvimento de uma cultura organizacional, para expressar a relevância do trabalho individual e, ao mesmo tempo, a importância dentro do grupo,

<sup>126</sup> PAIVA, Polyana Washington de. *Para uma justiça federal melhor: uma melhor comunicação com os jurisdicionados e a sociedade*. Inédito. Ela me enviou por e-mail, Hilda. [s.l.n.], [199-], p. 8-9.

<sup>127</sup> OBSERVATÓRIO Permanente ..., p. 18. <http://opj.ces.uc.pt/pdf/5.pdf>.

bem como para verificar se os resultados alcançados estão dentro daqueles planejados. A comunicação, como uma ferramenta indispensável para falar entre os atores do órgão, com o público-alvo ou com setores externos à organização. E a introdução de novas tecnologias, como fator indispensável para obter melhor desempenho das atividades, que só vêm aumentando com o passar do tempo.

A eficácia do Judiciário passa, dessa forma, a depender do abandono do modelo burocrático de gestão e do desenvolvimento de um modelo novo, que tem por mote a apresentação de diferentes sistemas de gestão e de administração. Tais sistemas já são uma realidade na Justiça Federal da 1ª Região, a) ao aprovar plano de metas da administração; b) ao fomentar a continuidade de estudo por parte de juízes, inclusive com o afastamento de suas funções (estudo em local diferente da atuação) ou a redução de trabalho (estudo na mesma cidade de trabalho)<sup>128</sup> e de seus servidores, autorizando para estes, sempre que possível, a licença-capacitação e distribuindo a eles bolsas de estudo para cursos de especialização;<sup>129</sup> c) ao instituir exame de saúde anual gratuito aos servidores e juízes;<sup>130</sup> e d) ao adquirir modernos equipamentos de informática, modernizando o acervo das varas e substituindo os monitores por LCD, destinando *laptops* para os juízes e adquirindo *scanners* para a digitalização de autos.

---

<sup>128</sup> Resolução TRF 1 21, de 19-12-97, alterada pela Resolução TRF1 1, de 17-1-03.

<sup>129</sup> Resolução TRF 1 600-9, de 21-8-07.

<sup>130</sup> Resolução TRF 1 600-6, de 11-7-07.

#### 4.4 A gestão do tempo na tomada de decisões

Conquanto o novo modelo de gestão seja, em menor ou maior grau, uma realidade na Justiça brasileira, algumas dificuldades têm sido constatadas pelos administradores, representando empecilho no cumprimento da atividade básica do Judiciário, qual seja, a de compor os conflitos. O maior problema está, sem dúvida, no tempo, que nunca é suficiente para a resolução das questões administrativas e jurisdicionais. Surge, então, a necessidade de gerir o tempo.

O tempo também é passível de gestão por parte dos Tribunais. A decisão jurídica, já se falou, não apenas se dá no tempo, como também produz tempo. A gestão do tempo, certamente, foi fator determinante para a elaboração da proposta de criação dos Juizados Especiais Federais. Desde a unificação processual de 1939, o procedimento mais utilizado para se chegar ao termo final da demanda pouco mudou. O rito ordinário do procedimento comum, utilizado nos casos em que não há outro rito ou procedimento diferenciado previsto e, por isso mesmo, responsável por conduzir ao provimento a maioria das demandas, não foi suficiente para dar uma resposta adequada àquele que procura o Estado-juiz para resolver um conflito que entende existir. Até 1984, quando veio ao mundo a primeira lei que procurava facilitar a solução de controvérsias, ainda que extrajudicialmente, muitos ataques haviam sido perpetrados contra o rito ordinário, os quais prosseguiram, pelo menos até 1995, quando surgiu, efetivamente, uma forma diferente de resolver os conflitos jurisdicionais. Percebe-se, com isso, a primeira preocupação com a gestão do

tempo, que partia da consideração de que o arcabouço existente não era hábil a fornecer um resultado satisfatório.

Conquanto não seja o objetivo deste estudo, vale registrar que a Justiça especializada do Trabalho, com praticamente a mesma legislação, conseguiu, em algumas Regiões, adotar procedimentos internos que serviram para melhor gerir o tempo, no âmbito de sua atuação. Embora trabalhe com direitos disponíveis, tenha mais unidades na Capital e no interior do estado-membro, seja descentralizada, uma vez que há Tribunais do Trabalho em quase todos os estados da Federação e cultue a conciliação, o que a diferencia da Justiça comum Federal, é de se reconhecer que tanto os administradores dos Tribunais quanto os administradores das varas do Trabalho tiveram, e têm, consciência de que é preciso utilizar bem o tempo. A prolação da sentença em até dez dias depois de realizada a audiência e o cumprimento de prazos de julgamento de recursos são alguns dos aspectos que destacam a 3ª Região da Justiça do Trabalho e que podem servir de exemplo para a congênera, a Justiça comum Federal.

A gestão do tempo pelos Tribunais é tarefa difícil. Partindo do pressuposto de que eles não podem criar cargos de servidor ou de juiz independentemente de lei e não gozam de autonomia orçamentária irrestrita para modernizar todas as suas estruturas ou para instalar varas criadas sem observar cronograma anual, bem como de que contingenciamentos têm sido impostos tanto pelo Executivo Federal quanto pelos órgãos que cuidam da supervisão orçamentária do Judiciário, como o Conselho da Justiça Federal, devem, então, utilizar o manancial de recursos

humanos e de recursos tecnológicos de que já dispõem para que possam promover melhor aproveitamento do tempo.

A distribuição de servidores entre os diversos órgãos judiciários, de acordo com sua formação básica e seu interesse e o aproveitamento de talentos em determinadas linhas de conhecimento, que poderiam desenvolver projetos para a melhora da prestação jurisdicional, são algumas das facetas da gestão do tempo nos Tribunais. Servidores mais satisfeitos e que sabem desempenhar a atividade para a qual foram designados representam, sem dúvida, melhoras no serviço, encurtando o tempo no cumprimento de obrigações relacionadas às atividades do trabalho.

A política de pessoal é deveras importante quando se discute escassez de tempo. Todavia, de maior relevância é a utilização de mecanismos inovadores, só agora surgidos, para atingir o mesmo objetivo que se atingia antigamente por outros meios. A tecnologia vem ocupar esse espaço. Dos atos procedimentais à mão passou-se aos atos datilografados. Da máquina de escrever passou-se à máquina elétrica, que chegou ao computador. Em menos de vinte anos ocorreu substancial alteração do modo de se praticar o ato do procedimento, com inimaginável ganho de tempo.

Um problema ainda permanece: autos físicos. Mas só por enquanto. A intenção da Justiça Federal é eliminar gradualmente o papel, transformando tudo que entra em mídia eletrônica, até que não existam mais autos físicos nas prateleiras das secretarias de varas e de Tribunais.

Dois projetos-piloto se iniciaram na Justiça comum Federal: um relativo à execução fiscal e outro, ao Juizado Especial Federal. Em algumas varas, as execuções fiscais promovidas pela União são recebidas, distribuídas e processadas por meio eletrônico, com alguns percalços, como sói acontecer, em virtude da complexidade de se realizar alguns atos da execução, como penhora, adjudicação e arrematação exclusivamente em meio eletrônico. A solução encontrada, até que todos os operadores possam falar a mesma língua – qual seja, a eletrônica – é efetivar o ato fisicamente e, depois, digitalizá-lo, passando-o ao meio eletrônico. O maior projeto é o do Juizado Especial Federal, que nasceu quase juntamente com o próprio Juizado. Ou seja, partiu-se de nova mentalidade, e por isso está mais avançado, funciona bem e tem alcance muito maior do que o da execução fiscal.

Deve-se ressaltar que a criação do Juizado Especial Federal eletrônico ou virtual somente foi possível a partir da disposição dos órgãos públicos – União, autarquias, fundações e empresas públicas federais – de aderirem ao novo sistema. A comunicação entre todos era essencial, haja vista as dificuldades surgidas inicialmente, que todos os atores do processo desejavam superar.

Na 2ª, 3ª, 4ª e 5ª Regiões da Justiça Federal existem hoje varas de Juizado exclusivamente eletrônico, sem autos físicos. Na 1ª Região, em razão de sua amplitude geográfica e da necessidade de instalar varas independentemente da existência de recursos orçamentários para o desenvolvimento do projeto do Juizado eletrônico para todas as unidades da Federação, decidiu-se pela instalação gradativa do Juizado eletrônico, de forma que o acervo das varas nas capitais dos

estados e no Distrito Federal é composto de autos físicos, os antigos, e de autos eletrônicos, os novos.

A tramitação de um feito no Juizado eletrônico não representa, como podem pensar alguns, empecilho ao acesso à Justiça. A pessoa natural é sempre autora e, mesmo que não tenha acesso a equipamentos de informática, terá sua petição inicial autuada eletronicamente, mediante a digitalização do requerimento e de eventuais documentos em *scanners* de última geração, às expensas do órgão jurisdicional.

A utilização da tecnologia na gestão do tempo pelos Tribunais foi tão debatida que a Associação dos Juizes Federais do Brasil (AJUFE) criou comissão de juizes para elaborar texto de anteprojeto de lei sobre processo eletrônico, da qual o autor desta tese teve a honra de participar. Como primeira proposta popular dirigida à Câmara dos Deputados, o texto foi enviado à Comissão de Legislação Participativa, que o aceitou, o discutiu e, juntamente com o Senado Federal, o aprovou. Foi promulgada, então, a Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006, que dispõe sobre o processo eletrônico e que dita a sentença de morte dos autos físicos, a ser executada num futuro próximo.

A inovadora Lei 11.419/06, que admite o meio eletrônico na tramitação de processos judiciais, comunicação de atos e transmissão das peças processuais, aplica-se aos Juizados Especiais e aos processos civil, penal e trabalhista, em qualquer grau de jurisdição. As assinaturas das partes e do juiz passam a ser feitas eletronicamente, bem como as intimações e algumas citações. Acaba o *Diário da Justiça* físico, que

se transforma em eletrônico, outorgando validade aos atos publicados no sítio do Tribunal.

Com base na nova norma, que chancelou os atos processuais realizados anteriormente à sua vigência, desde que não tenha causado prejuízo às partes, os Tribunais já estão atuando. O Tribunal Regional Federal da 1ª Região e o Tribunal de Justiça de Sergipe estão enviando eletronicamente ao Supremo Tribunal Federal os recursos extraordinários admitidos.<sup>131</sup> Os Juizados Federais eletrônicos estão andando a todo vapor, e o Supremo Tribunal Federal passou a disponibilizar o *Diário da Justiça* de forma eletrônica no dia 23 de abril de 2007, ainda que concomitante ao diário físico, sendo que o Tribunal Regional Federal da 4ª Região, o Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região e o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul já aboliram a publicação de atos no jornal oficial em papel.<sup>132</sup> A assinatura eletrônica foi utilizada pela Srª Presidente do Supremo Tribunal Federal em 19 de abril de 2007, para decidir pedido de suspensão de segurança,<sup>133</sup> e em 22 de junho de 2007 houve a primeira decisão em recurso extraordinário encaminhado eletronicamente ao Supremo e processado dessa forma.<sup>134</sup>

De todos os atos praticados pelos Tribunais procurando gerir melhor o tempo, o de maior importância foi, sem dúvida, o tomado pelo Sr. Ministro Joaquim Barbosa, do Supremo Tribunal Federal, enquanto relator do Inquérito 2.245. Referido inquérito apurava, como noticiado pela imprensa, atos praticados por ex-ministros de Estado, atuais e ex-deputados federais e ex-prestadores de serviços do Governo Federal,

---

<sup>131</sup> <http://noticias.stf.gov.br/noticias/imprensa/ultimas/ler.asp?CODIGO=236198&tip=UN&param=eletrônico>.

<sup>132</sup> <http://noticias.stf.gov.br/noticias/imprensa/ultimas/ler.asp?CODIGO=228073&tip=UN&param=eletrônico>.

<sup>133</sup> <http://noticias.stf.gov.br/noticias/imprensa/ultimas/ler.asp?CODIGO=229547&tip=UN&param=eletrônico>.

<sup>134</sup> <http://noticias.stf.gov.br/noticias/imprensa/ultimas/ler.asp?CODIGO=236425&tip=UN&param=eletrônico>.

envolvendo 40 acusados, que teriam participado de diversos crimes: peculato, corrupção ativa e passiva, quadrilha, lavagem de dinheiro e evasão de divisas. Considerando a necessidade de o acusado ter acesso às provas indiciárias constantes da denúncia, seria indispensável que os autos, compostos de 29 volumes e 86 apensos, totalizando cerca de 14 mil páginas, fossem disponibilizados a cada um deles. Isso, sem dúvida, atrasaria sobremaneira a apreciação da denúncia, que deveria se dar por todos os juízes daquela Corte. O Supremo Tribunal decidiu, então, digitalizar todos os autos do inquérito e disponibilizá-los aos acusados e aos seus advogados por mídia eletrônica, acessível a qualquer momento.<sup>135</sup> A apreciação da denúncia, que foi feita após cinco sessões seguidas do órgão plenário do Supremo Tribunal Federal, pôde ser concluída em tempo razoável, considerando o número de acusados e a complexidade do caso.

O fim do modelo burocrático de gestão e a adoção do modelo gestor favorecem a criatividade. Os Tribunais, ainda que tenham se atrasado na aplicação na nova forma de administração, estão atuando, seja para melhor gerir, seja para gerir com alto desempenho, otimizando o tempo, que lhe é caro.

---

<sup>135</sup><http://noticias.stf.gov.br/noticias/imprensa/ultimas/ler.asp?CODIGO=192386&tip=UN&param=mensalao%20digitalizacao>.

## 5 MAIS JUSTIÇA EM MENOS TEMPO: OS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS

A preocupação do legislador com o julgamento de causas de pequeno valor não é nova. Ao tempo em que vigoraram no Brasil as Ordenações Filipinas, existia a figura do juiz pedâneo, que julgava as causas de até 400 réis, decidia oralmente e de pé, e exercia ainda funções de policial.<sup>136</sup> Mas o juiz pedâneo foi extinto por norma de 1832.

Foi a Carta de 1937 o primeiro Texto Constitucional a tratar do tema. Previa, no artigo 106, a previsão de criação, pelos estados-membros, de órgãos compostos de juízes com investidura limitada no tempo e competência para o julgamento de causas de pequeno valor.<sup>137</sup> A situação se repetiu na Constituição de 1946<sup>138</sup> e na Carta de 1967<sup>139</sup>, mas os textos constitucionais restringiam a atribuição a um juiz com investidura limitada no tempo e à resolução de questões cíveis. Apenas em abril de 1977, por força da Emenda 7 à Carta de 1967, praticamente remoldurada pela Emenda 1/69, que se instituiu a previsão de juízes não-ordinários julgarem causas

---

<sup>136</sup> LAGRATA NETO, Juizado especial de pequenas causas e Direito Processual Civil comparado. In: WATANABE, Kazuo *et al.* *Juizados de pequenas causas. Lei 7.244, de 7 de novembro de 1984.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985, p. 57.

<sup>137</sup> Carta de 1937, artigo 106: "Os Estados poderão criar juízes com investidura limitada no tempo e competência para julgamento das causas de pequeno valor, preparo das que excederem da sua alçada e substituição dos juízes vitalícios."

<sup>138</sup> Constituição de 1946, artigo 125, XI: "Poderão ser criados cargos de juízes togados com investidura limitada a certo tempo e competência para julgamento das causas de pequeno valor. Esses juízes poderão substituir os juízes vitalícios."

<sup>139</sup> Carta de 1967, artigo 136, § 1º: "A lei poderá criar, mediante proposta do Tribunal de Justiça: [...] b) juízes togados com investidura limitada no tempo, os quais terão competência para julgamento de causas de pequeno valor e poderão substituir juízes vitalícios."

criminais, mesmo assim, aquelas em que se apurasse a existência de crimes que não estivessem cominadas a pena de reclusão.<sup>140</sup>

O propósito era e é nobre. Causas mais simples, de pequeno valor, não deveriam ter a mesma tramitação de causas maiores. Poderiam, então, ser separadas do monte maior para ser processadas e julgadas de uma forma diferente, desde que, logicamente, fossem preservadas as garantias constitucionais da ampla defesa e do contraditório. Com isso, ganharia o Estado, que cumpriria a sua função de resolver de uma forma melhor os conflitos de pequeno valor, deixando os de maior valor para a tramitação ordinária, bem como o cidadão, que, muitas vezes, não levaria a sua causa para ser composta pelos órgãos respectivos, por ser ela pequena.

## 5.1 A criação dos Juizados no País

Foi sob a égide da Constituição de 1967, com as modificações perpetradas pela Emenda 1/69 e pela Emenda 7/77, que o legislador ordinário aprovou o projeto de lei que culminou com a promulgação da Lei 7.244, de 7 de novembro de 1984, cuja ementa dispunha sobre a criação e o funcionamento do Juizado Especial de Pequenas Causas. Até então, embora tivesse previsão em diversos textos constitucionais, não havia sido regulamentado por norma primária o sistema de julgamento de causas de menor valor econômico. Todas as demandas eram decididas pela Justiça ordinária, o que significava,

---

<sup>140</sup> Emenda 1/69 que passou a norma contida no artigo 136, § 1º, da Carta de 1967, para o artigo 144, § 1º, com a seguinte redação: “A lei poderá criar, mediante proposta do Tribunal de Justiça: [...] b) juizes togados com investidura limitada no tempo, os quais terão competência para julgamento de causas de pequeno valor e de crime a que não seja cominada pena de reclusão, e poderão substituir juizes vitalícios.”

já à época, um inchaço do Poder Judiciário e um descaso do Estado com a população que tinha uma pendenga a ser resolvida e preferia não acionar os órgãos competentes.

Embora imprecisa a terminologia empregada – *pequenas causas* –, porque a causa não é pequena em razão do seu valor, já que para muitos é o único litígio existente, o que o tornaria o mais importante de todos, a adjetivação encontrada pela lei é a que mais aproxima a lei da realidade. O fato de a causa ser de valor pequeno não quer dizer, então, que ela seja de somenos importância. É importante como todas as outras, mas seu pequeno valor a diferencia das demais e lhe dá a garantia de um processo mais célere e fundado em princípios norteadores até então alheios ao nosso sistema judiciário processual.

Além da deficiente estrutura do Judiciário para a solução dos litígios que estavam em tramitação em 1983, quando o Executivo federal enviou ao Congresso o anteprojeto de lei que culminou com a aprovação da Lei 7.244/84, bem como o tratamento processual inadequado para causas de pequeno valor, a comissão encarregada de sua elaboração destacava que a base fundamental da criação de novo procedimento judicial consistiria na eliminação de determinados fatores, tais como o alto custo da demanda, a lentidão e a quase certeza da inviabilidade ou inutilidade do ingresso em juízo.<sup>141</sup> Nesse sentido, a introdução do novo rito cumpriria a função, também, de reforçar as expectativas normativas, socialmente difusas e, em vista da conhecida morosidade dos procedimentos judiciais, alvo de desilusão por parte dos jurisdicionados.

---

<sup>141</sup> Exposição de Motivos n. 007, de 17-05-83, do Ministro de Estado Orientador e Coordenador do Programa Nacional de Desburocratização, publicada no Diário do Congresso Nacional, Seção I, de 26-08-83, p. 8.015-8.017.

Na ocasião, muitos cidadãos também não procuravam o Poder Judiciário para a solução dos conflitos surgidos. Havia, então, o fenômeno da litigiosidade contida,<sup>142</sup> assaz perigoso para a estabilidade social. Se não se procura o Estado para resolver os problemas porque a Justiça é cara, lenta e complicada, a pendenga persistirá, favorecer-se-á a justiça de mãos próprias ou se dará relevo a milícias.

O resultado evidente disso tudo pode ser descrito na forma da expressão *deslegitimação normativa*. O direito, ao aprender com a frustração, deixa de ser direito. Daí que a função social do direito, qual seja a de estabilizar as expectativas sociais, garantindo à sociedade uma forma de se lidar com um futuro que, em todo caso, permanece incerto, é absorvida por outros mecanismos sociais.

Os doutrinadores não foram unânimes a respeito da viabilidade jurídica e prática dos Juizados. Para uns, a inovação iria efetivamente representar grande modificação da estrutura procedimental, uma vez que seria impulsionada por princípios inovadores, como o da oralidade, o da concentração dos atos e o da simplicidade. Para outros,<sup>143</sup> a não-resolução dos problemas levados à apreciação do Estado-juiz iria continuar, por causa da deficiente estrutura judiciária brasileira, representada pela falta de autonomia financeira e política do Poder Judiciário; pelo pouco número de juízes, recrutados quase sempre sem a devida experiência; pela rapidez da progressão na carreira; pelos aviltados salários recebidos pelos juízes; pela total inadequação dos meios materiais existentes à efetivação da composição dos conflitos; e pela inabilitação profissional dos poucos auxiliares da Justiça.

---

<sup>142</sup> WATANABE, Kazuo. Filosofia e características básicas do juizado especial de pequenas causas. In: WATANABE *et al.* *Juizados ...*, 1985, p. 2.

<sup>143</sup> TUCCI, Rogério Lauria. *Manual do juizado especial de pequenas causas*. São Paulo: Saraiva, 1985, p. 4.

A Lei 7.244/84 trouxe notáveis modificações no sistema processual: extinguiu as custas no primeiro grau; inseriu expressamente na lei os princípios informadores de oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade; previu a possibilidade de julgamento de causas cujo valor econômico seria de até vinte salários mínimos; dispensou a presença de advogados; permitiu o trabalho no horário noturno; criou a inovadora forma, para a Justiça ordinária, de citação por carta; previu uma fase prévia de conciliação, por conciliador escolhido pelo juiz; admitiu a possibilidade de instituição de árbitros; simplificou o procedimento recursal, dispondo que o recurso seria julgado por três juízes do primeiro grau de jurisdição; e autorizou que conciliações, ainda que não tivessem sido feitas no Juizado Especial, fossem homologadas pelo juiz, valendo como título executivo judicial.

Não foram todos os estados-membros da Federação que instituíram os Juizados Especiais de Pequenas Causas. No Rio Grande do Sul, em São Paulo e no Paraná, tem-se notícia de seu funcionamento, muito a contento, lembra Dinamarco,<sup>144</sup> resolvendo com afincos as causas que lhes foram atribuídas. Em Minas Gerais, o Tribunal de Justiça criou apenas Juizados informais,<sup>145</sup> os quais foram, no entanto, muito difundidos e representaram a satisfação de inúmeros cidadãos.<sup>146</sup>

A Constituição de 1988, na sua redação original, pouco alterou as normas constitucionais anteriores. A novidade digna de nota foi a extinção da figura do juiz temporário e a previsão de um juiz leigo para atuar nos Juizados Especiais. O

---

<sup>144</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. *Manual das pequenas causas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987, p. 137.

<sup>145</sup> MAROTTA MOREIRA, Wander Paulo. *Juizados especiais cíveis*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 19.

<sup>146</sup> Desempenhei, como estudante e mesmo depois de graduado, a função de escrivão substituto do Juizado de Pequenas Causas que funcionou na Faculdade de Direito da UFMG, sob a coordenação do hoje desembargador Caetano Levi Lopes e com o auxílio dos hoje desembargadores Geraldo Augusto de Almeida e Maria Elza de Campos Zettel. O Juizado funcionava às segundas-feiras, das 19 às 22 horas, com o trabalho voluntário de conciliadores e auxiliares.

legislador ordinário levou quase sete anos para dar ao povo a lei regulamentadora dos Juizados, que foi promulgada sob o número 9.099 e datada de 26 de setembro de 1995. Sua base é a mesma da Lei 7.244/84. Apenas o procedimento, não-explicito, porque poderia ser disposto por norma estadual, passou a ser totalmente regulamentado pela Lei 9.099/95.

Nesses quase oito anos de vigência da lei dos Juizados Especiais Estaduais, o desempenho tem sido satisfatório.<sup>147</sup> Em Minas Gerais, por exemplo, desde a instalação do primeiro Juizado Estadual, em 1º de fevereiro de 1996, até outubro de 2004, registraram-se 3.134.192 ações, das quais 2.707.398 foram julgadas, ou seja, 86% de solução.<sup>148</sup> O tempo de duração do processo foi reduzido consideravelmente,<sup>149</sup> significando uma satisfação da população com o Estado e, conseqüentemente, uma maior credibilidade da atuação do Judiciário.

## 5.2 A implantação na órbita federal

Bem sucedidos os Juizados Especiais Estaduais, a Justiça Federal se movimentou para sua criação na órbita federal. O Congresso Nacional acatou os clamores da

---

<sup>147</sup> Pesquisa feita em 1997 com 700 pessoas apurou que 83% afirmaram ser justo o procedimento adotado pelo Juizados Estaduais no Rio Grande do Sul. *In: CAFRUNI, Caroline Knorr et al. Possibilidades de aperfeiçoamento e ampliação dos juizados especiais cíveis.* [http://www.tj.rs.gov.br/site\\_php/revistas/conteudoresultado.php?POSICAO=1&TP=3](http://www.tj.rs.gov.br/site_php/revistas/conteudoresultado.php?POSICAO=1&TP=3).

<sup>148</sup> [http://www.tjmg.gov.br/jesp/conheca\\_juizado/](http://www.tjmg.gov.br/jesp/conheca_juizado/).

<sup>149</sup> Pesquisa feita pelo Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais em 2003, nos Juizados Especiais Cíveis Estaduais de Porto Alegre, constatou que o prazo médio de tramitação do feito em primeiro e segundo grau é de 416 dias. Se não houve recurso, é de 219 dias. Se for necessário chegar aos executivos, 626 dias. *In: FERRAZ, Leslie Shérída. Juizados especiais cíveis de Porto Alegre: apresentação dos dados coletados na pesquisa realizada pelo CEBEPEJ.* <[http://www.tj.rs.gov.br/site\\_php/revistas/conteudoresultado.php?POSICAO=0&TP=3](http://www.tj.rs.gov.br/site_php/revistas/conteudoresultado.php?POSICAO=0&TP=3)>.

população e autorizou, por meio da Emenda 22, de 18 de março de 1999, a criação dos Juizados Especiais na Justiça comum Federal.<sup>150</sup> A presidência da República, em janeiro de 2001, por meio da Mensagem n. 21, enviou à Câmara dos Deputados o anteprojeto de Lei dos Juizados Especiais Federais, o qual foi discutido e aprovado, transformando-se na Lei 10.259, de 12 de julho de 2001.

Conquanto tenha sido remetido ao Congresso pelo chefe do Executivo federal, o mencionado anteprojeto de lei foi resultado de amplos debates. O Superior Tribunal de Justiça constituiu comissão, formada pelos ministros Sálvio de Figueiredo Teixeira, Ruy Rosado de Aguiar, Fontes de Alencar, José Arnaldo da Fonseca, Ari Pargendler e Nancy Andrighi, para fazer o esboço, o qual, posteriormente, serviu de base ao anteprojeto, que foi encampado pelo presidente da República. O Executivo também formou seu grupo de estudos do projeto, composto por membros da Advocacia-Geral da União, do Ministério da Justiça, da Secretaria do Tesouro, da Secretaria do Orçamento e do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), para discutir a viabilidade orçamentária e financeira. No âmbito associativo, a Associação dos Juízes Federais do Brasil (AJUFE) também colaborou com o projeto, por meio de uma comissão de juízes experientes, que redigiu um amplo documento, como aponta Tourinho Neto,<sup>151</sup> que foi em grande parte encampado pelo Superior Tribunal de Justiça.

O Superior Tribunal de Justiça teve o cuidado de fazer uma pesquisa de campo entre os juízes federais a respeito da necessidade de criação dos Juizados e do

---

<sup>150</sup> O parágrafo único do artigo 98 da Constituição de 1988, hoje § 1º, por força da Emenda 45/04, ficou assim redigido: "Lei federal disporá sobre a criação de Juizados especiais no âmbito da Justiça Federal."

<sup>151</sup> TOURINHO NETO, Fernando da Costa. *Juizados especiais federais*. <http://www.trf1.gov.br/setorial/JEF/default.htm>, p. 5.

procedimento a ser adotado. De acordo com relatório final, produzido pelo ministro Ruy Rosado de Aguiar Jr.,<sup>152</sup> foram ouvidos 124 magistrados: 87% manifestaram-se a favor da sua criação, 37% propuseram a definição da competência segundo a matéria (previdenciária, fundo de garantia, sistema financeiro da habitação, ensino superior, acidente de veículos) e 36%, pelo valor da causa, até 40 ou 100 salários mínimos. Os juízes, igualmente, estavam interessados na alteração do processo civil tradicional, com a eliminação de prazos diferenciados para as pessoas jurídicas de direito público e do duplo grau obrigatório, a redução de recursos (devendo ser recebidos apenas no efeito devolutivo), a simplificação da forma de citação e de intimação, o recebimento de valores independentemente de precatório e a execução mais expedita, feita nos próprios autos, até mesmo de ofício.

A lei levou em conta a preocupação dos magistrados. Estipulou, diferentemente dos Juizados Estaduais, que tem a facultatividade uma diretriz importante, a competência absoluta dos Juizados Federais nas cidades em que estiverem instalados. Previu a possibilidade expressa de medidas de urgência; a competência para julgamento de causas de até 60 salários mínimos; a dispensabilidade da assistência de advogado à parte, qualquer que seja o valor da causa; a inexistência de prazo diferenciado para a pessoa jurídica de direito público; um procedimento simplificado de requisição de dinheiro público para adimplir a condenação decorrente da sentença; a prescindibilidade da submissão da sentença ao reexame obrigatório; a execução de ofício da sentença; e a possibilidade de o juizado ser itinerante.

---

<sup>152</sup> AGUIAR JR., Ruy Rosado de. Os juizados especiais cíveis. <http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/589>, p. 8.

Por meio de uma análise simples dos antecedentes da Lei 10.259/01, pode parecer que a responsabilidade da introdução de mecanismos de controle no anteprojeto foi das comissões de juristas. Não foi assim. Definitivamente, não. A proposta vinha imbuída da cláusula do possível, no sentido de fazer aquilo de que o governo não discordasse. O primeiro anteprojeto seria mais genérico. Deveriam ser observadas as necessidades do “interesse público” e pontuais modificações seriam feitas posteriormente. Tudo se fez sob a batuta dirigida do Governo Federal.

A alteração das regras desses institutos processuais, para aplicação nos Juizados Especiais Federais, recomenda a aferição deles em particular, a fim de verificar o alcance da lei que se está analisando, embora sem o propósito de esgotar a matéria, por não ser a finalidade do trabalho.

### 5.2.1 A competência

O Estado cria diversos critérios para que a sua função Judiciária<sup>153</sup> seja bem exercida. Na teoria dos sistemas, chama-se isso de “programa de decisão”. O direito programa, tanto material quanto procedimentalmente, suas decisões, mediante o emprego de uma estrutura condicional do tipo “se [...] então [...]”. Os critérios para a aferição das competências judiciais consistem tão-somente num dos tantos casos

---

<sup>153</sup> Embora a prática tenha difundido a idéia de separação de poderes dentro do Estado, que teria sido originada do constitucionalismo inglês, tecnicamente é incorreto dizer que os poderes do Estado são divisíveis. O poder é uno e não comporta qualquer divisão. Daí porque, cientificamente, é melhor se referir às *funções* estatais Executiva, Legislativa e Judiciária do que aos *poderes* Executivo, Legislativo e Judiciário.

em que, mediante programas condicionais, o direito fixa critérios que tornam possíveis as decisões jurídicas. Como lembrado por Juliana Neuenschwander Magalhães, “é tarefa da dogmática jurídica fixar critérios capazes de interromper a circularidade auto-referencial de um sistema. A Teoria dos Sistemas chama estes critérios de premissas condicionais ou, ainda, de programas de decisão.”<sup>154</sup>

Seria ideal que um só juiz, com uma só estrutura, julgasse todos os casos, já que com isso não haveria decisões conflitantes. Sendo impossível, o legislador criou determinados critérios para distribuir entre diversos órgãos estatais a atividade de solucionar os conflitos.<sup>155</sup> A competência, também chamada por Aroldo Plínio Gonçalves<sup>156</sup> de “jurisdição concretizada”, é o poder do órgão jurisdicional de solucionar os conflitos que lhe são submetidos, no âmbito do exercício da jurisdição atribuída pela norma. Constitui-se, desse modo, numa forma de programação das decisões, que não apenas estabelece uma diferença de papéis no “teatro” da jurisdição (juiz, parte, advogado), mas, sobretudo, disciplina sob quais condições determinados papéis podem ser desempenhados.

O Código de Processo Civil de 1973 adotou três critérios básicos para a fixação da competência interna dos diversos órgãos jurisdicionais: o objetivo (pela matéria, pela qualidade das partes e pelo valor da causa); o funcional; e o territorial.<sup>157</sup>

---

<sup>154</sup> NEUENSCHWANDER MAGALHÃES, Juliana. *O uso criativo dos paradoxos do direito: a aplicação dos princípios gerais do direito pelo Tribunal de Justiça europeu*. 1994. 180p. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito da UFSC, Florianópolis, 1994, p. 72.

<sup>155</sup> THEODORO JR., Humberto. *Curso de Direito Processual Civil*. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997, v. I., p. 153.

<sup>156</sup> GONÇALVES, Aroldo Plínio. Direito judiciário do trabalho: organização judiciária; instância única; competência material e processual. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região*. Belém, n. 48, v. 25, p. 46, jan./jun. 1992a.

<sup>157</sup> MACIEL GONÇALVES, *Modificações ...*, 2002, p. 49.

O critério objetivo leva em conta elementos da causa proposta, de forma que uma demanda previdenciária será examinada pelo juízo previdenciário, outra que tem o estado-membro em um dos pólos será decidida pelo juízo da Vara de Fazenda Pública Estadual e algumas causas que tinham valor baixo eram julgadas por juízos específicos, de primeiro ou de segundo grau.

O critério funcional, também chamado de “hierárquico”, é o que dispõe sobre a atuação de diversos juízes numa mesma demanda. Determinada causa pode ser da competência direta da segunda instância, como a ação rescisória, e mesmo dentro de um órgão de segunda instância é possível que outro órgão tenha que atuar para resolver incidentes, como o incidente de declaração de inconstitucionalidade, que não pode ser decidido pela turma ou câmara do Tribunal, devendo ser levado a julgamento do plenário ou do órgão especial.

O critério territorial é aquele que objetiva definir o local correto de ajuizamento da demanda dentro do território, sendo regra a propositura da causa no domicílio do réu.

A distribuição da função jurisdicional entre órgãos do Poder Judiciário atende à conveniência da própria administração da Justiça ou, às vezes, ao interesse e à comodidade das partes, segundo ensinamento de Barbosa Moreira.<sup>158</sup> Na distribuição da competência em razão da pessoa e da matéria e quando se tem em discussão o critério funcional, prevalece o interesse público; ou seja, a norma fixa a regra, que deve ser respeitada. A lei não tolera intervenção das partes visando à modificação dos critérios então estabelecidos – é a chamada “competência

---

<sup>158</sup> BARBOSA MOREIRA, José Carlos. *Temas de Direito Processual*. 5ª série. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 64.

absoluta”, que jamais pode ser modificada. Isso porque a diferenciação de papéis introduz a diferenciação, também, das funções no processo. Não se pode pretender de um juiz uma atuação parcial (Eckhoff<sup>159</sup> já dizia que não se pode pretender do juiz imparcialidade e responsabilidade), assim como não se pode pretender que a parte atue, procedimentalmente, despida de seus interesses.

Por outro lado, se inexistente interesse público dominante, apesar de prever a lei um critério específico para se apurar a competência, têm as partes a possibilidade de alterar o que vinha definido, o que se dá na distribuição territorial da competência e na competência pelo valor da causa. Isso porque o legislador pensou, preponderantemente, no interesse de uma das partes em melhor se defender.<sup>160</sup> Fala-se, então, em competência relativa.

A diferença entre competência absoluta e competência relativa constitui, como se verá a seguir, uma forma de assimetria das competências, construindo-se distinções sobre distinções. Se isso é contingente, pois é produto de decisão, é também visto como algo necessário. Nesta assimetria, a competência absoluta é, portanto, improrrogável, enquanto que a relativa é prorrogável, entendendo prorrogação de competência como a extensão da competência para um juízo que não poderia originariamente processar e julgar uma causa.

Até a edição da Lei 10.259/01, doutrina e jurisprudência eram claras no tocante à característica de ser relativa a competência quanto ao valor da causa. Aliás, a

---

<sup>159</sup> ECKHOFF, Imparciality, separation of powers and judicial independence. *In: Scandinavian Studies of Law*, v. IX, p. 11-48, 1965.

<sup>160</sup> CINTRA, Antônio Carlos Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do Processo*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 238.

competência pelo valor da causa perdeu sua importância quando coexistiam os juízes municipais com os estaduais ou quando os Tribunais de Alçada detinham competência recursal para apreciar causas de baixo valor. O valor da causa era relevante para se definir o órgão competente. Após 1995, com a promulgação da Lei 9.099, dos Juizados Especiais Estaduais, o assunto voltou à tona, haja vista a determinação de que eles seriam competentes para julgar as causas inferiores a 40 salários mínimos. Embora ressuscitado o critério do valor da causa para aferição da competência, não houve maiores debates a respeito dele, tendo em vista que, estabelecida a facultatividade do ingresso no sistema da Lei 9.099/95, somente seria levado um conflito à solução dos Juizados Estaduais se a parte quisesse.<sup>161</sup>

Com a Lei 10.259/01, que criou os Juizados Especiais Federais, houve modificação legal, alterando a doutrina até então consolidada, que entendia não ser a competência pelo valor da causa uma competência absoluta. Por expressa determinação do § 3º do seu artigo 3º, no foro em que estiver instalado o Juizado, a sua competência é absoluta. E isso tem sérias implicações processuais, tais como: a) necessidade de se observar a regra da competência, sob pena de o juízo que recebeu os autos, de ofício, declarar-se incompetente e remeter os autos para o corretamente competente; e b) possibilidade de controle efetivo, pelo juiz, do valor da causa atribuído pela parte.

---

<sup>161</sup> Depois de discussões iniciais a respeito da obrigatoriedade de se submeter aos Juizados especiais, desde que a demanda estivesse incluída no rol do artigo 3º da Lei 9.099/95, doutrina e jurisprudência já se sedimentaram no sentido de o juizado especial ser uma opção da parte. A propósito, o REsp 146.189-RJ (DJ 29-6-98), da quarta turma do Superior Tribunal de Justiça, de que foi relator o Sr. Ministro Barros Monteiro.

A respeito do valor da causa, que serve para apurar a competência do Juizado Especial Federal, vale salientar que, pelo parágrafo único do artigo 261 do Código de Processo Civil, o valor dado à causa originalmente pelo autor somente poderia ser alterado se a parte contrária o impugnasse. Ainda que o autor tivesse dado incorretamente um valor à demanda, a falta de impugnação levaria à impossibilidade de modificação do mencionado valor. A situação, contudo, foi alterada com a Lei 10.259/01. A partir do momento em que o legislador definiu a competência do Juizado como absoluta, deve o juiz, ao despachar a petição inicial, estabelecer certo controle no valor dado à causa pela parte, sob pena de a causa com valor baixo ter sua competência transferida para o Juizado Federal, que tem rito específico, se tiver sido dirigida ao juízo ordinário, ou para a Vara comum, se a petição inicial for despachada pelo juízo do Juizado.

As causas cujo valor alcançar até 60 salários mínimos deverão obrigatoriamente ser processadas e julgadas no Juizado Especial Federal. Para a apuração desse valor, conjuga-se a norma do artigo 260 do Código de Processo Civil com a do artigo 3º, § 2º, da Lei 10.259/01. Se se pede o pagamento de prestações vencidas e vincendas, o valor da causa será o somatório das vencidas com 12 vincendas. Se se pede apenas o pagamento de prestações vincendas, o valor será o de 12 vincendas. Se a pretensão diz respeito somente a valores pretéritos, a causa terá como valor sua quantia somada e atualizada.

É extremamente baixo o valor de 60 salários mínimos, tomado como parâmetro para o ajuizamento de causas nos Juizados Especiais Federais. Isso, para a União e suas entidades da administração indireta, representa pouco, mesmo se se considerar o

volume no final do exercício financeiro. Melhor seria se o valor da causa para ser proposta nos Juizados Especiais Federais fosse majorado para 100 salários mínimos, porque representaria um alento para a população, que poderia levar causas com valor maior à apreciação da Justiça não-ordinária, mais célere.

### 5.2.2 A dispensabilidade da assistência pelo advogado

O primeiro questionamento que surge quando se fala da assistência do advogado nos Juizados, tanto Estaduais quanto Federais, diz respeito à suposta incompatibilidade com o artigo 133 da Constituição, que diz que o advogado é indispensável à administração da Justiça, e com o artigo 1º da Lei 8.906/94, que enuncia ser do advogado o direito de postular perante quaisquer juízos e Tribunais. Após muita divergência, o Supremo Tribunal Federal selou de vez eventual dúvida. Ao julgar a MC/ADI 1.127,<sup>162</sup> pontificou que a capacidade postulatória em juízo é realmente do advogado, salvo para atuação nos Juizados Especiais, na Justiça do Trabalho e nos Juizados de Paz. Isso significa que é prescindível a presença do advogado para postular representando a parte, salvo se a própria lei o exigir.

A possibilidade de a parte dirigir-se ao Juizado cível sem a presença do advogado e lá ser atendida por meio de serviço de atermção foi instituída como uma melhor

---

<sup>162</sup> Acórdão publicado no DJU de 26-08-01, relator o Sr. Ministro Paulo Brossard. O mérito da ADI já foi julgado em 17-05-06, mas o acórdão em relação ao julgamento final, que, aliás, não alterou essa parte da medida cautelar, ainda não foi publicado. Entendimento reafirmado no julgamento de mérito da ADI 3.168, cujo acórdão foi publicado no DJU de 03-08-07, relator o Sr. Ministro Joaquim Barbosa.

forma de permitir o acesso à Justiça. As causas de pequeno valor nem sempre têm o patrocínio aceito por advogados, uma vez que os honorários, por mais livre que seja a contratação, não devem superar o valor do proveito econômico pretendido. Sem advogado particular e diante da ineficiência das Defensorias Públicas, nas quais falta material humano – o que existe é mal remunerado – e são precárias as condições de trabalho, o conflito não é composto, e o Estado não cumpre o seu dever de outorgar a tutela jurisdicional. Registre-se que no mais rico estado da Federação, São Paulo, a Defensoria Pública Estadual somente foi implantada há pouco tempo, depois de vários reclamos da sociedade e de diversas decisões do Supremo Tribunal Federal reconhecendo a precariedade da assessoria jurídica aos carentes, que era feita pela Procuradoria do estado.<sup>163</sup> Na órbita federal, conquanto instalada a defensoria pública da União, ela é incipiente. O número de cargos de defensor não consegue acompanhar o número de varas federais instaladas, de forma que em diversas cidades com vara federal não há nenhum defensor público da União em atuação para assistir aqueles que não têm condições financeiras de arcar com o pagamento de um advogado particular. E nas cidades em que há núcleo da Defensoria da União, o número de membros é diminuto.

No sistema dos Juizados Especiais Estaduais, a assistência à parte pelo advogado somente é necessária para as causas que excedem 20 salários mínimos, até o teto de 40. Nas demandas cujo valor vai até 20 salários mínimos, inclusive, o advogado é dispensável, podendo a parte elaborar a sua própria petição inicial ou se submeter ao serviço de atermção próprio dos Juizados.

---

<sup>163</sup> RE 248.869/SP (DJ 12-3-05), 2ª Turma, relator o Sr. Ministro Maurício Corrêa e RE 213.514/SP (DJ 4-5-01), 1ª Turma, relator o Sr. Ministro Moreira Alves.

Nos Juizados Federais, que têm competência para analisar causas até 60 salários mínimos, não é necessário estar a parte assistida por advogado. Ela própria pode elaborar sua reclamação, em forma de petição inicial, ou dirigir-se ao serviço oficial de atermção, instituído juntamente com os Juizados. Afora isso, há ainda em toda a Justiça comum Federal um cadastro de advogados voluntários que atuam sem o pagamento de honorários e recebem as partes, encaminhadas pelo próprio Juizado.<sup>164</sup> Os advogados voluntários não podem receber dinheiro dos assistidos, mas, em caso de condenação do recorrente-vencido nos ônus de sucumbência, a teor do artigo 55 da Lei 9.099/95, tem ele direito aos honorários de sucumbência.

### 5.2.3 O reexame necessário

O reexame necessário, tradicional no direito positivo brasileiro, é oriundo do direito medieval e não tem correspondente no direito comparado. Presente pela primeira vez no direito brasileiro com uma lei de 1831,<sup>165</sup> como informa Nelson Nery Jr., foi previsto no Código de Processo Civil de 1939 e repetido no de 1973. Antigamente chamado por textos legais de recurso *ex officio* ou apelação *ex officio*, a doutrina se encarregou de o distinguir do recurso – meio de impugnação de decisão judicial sem

---

<sup>164</sup> O serviço voluntário está regulamentado pela Resolução 440, de 30 de maio de 2005, do Conselho da Justiça Federal, órgão que, nos termos do artigo 105, parágrafo único, II, da Constituição, cuida na supervisão administrativa e orçamentária de toda a Justiça comum Federal, com atividades também correicionais.

<sup>165</sup> NERY JR, Nelson. *Princípios fundamentais – teoria geral dos recursos*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997, p. 54.

a formação de novo processo —<sup>166</sup> por não estar presente o caráter da voluntariedade.

Não sendo recurso, o reexame obrigatório, remessa necessária, remessa oficial ou duplo grau obrigatório é mera condição de eficácia da sentença. A sentença só produz efeitos depois que outro órgão, de segunda instância, a examina. Por razões diversas, o Código de Processo Civil de 1973 elencou, no artigo 475, algumas causas que deveriam, independentemente de recurso das partes, ser examinadas pelo Tribunal: a que anula o casamento; a proferida contra a União, o estado-membro e o município; e a que julgar improcedente a execução de dívida ativa da Fazenda Pública (*rectius*: julgar procedentes os embargos à execução de dívida ativa). A importância do casamento, a impossibilidade de sua quebra pelo regime do Código Civil de 1916 e o receio de que a ação anulatória fosse transformada em banalidade fizeram com que o legislador de 1973 cercasse de cuidados a sentença de procedência da demanda anulatória. A deficiência do quadro de advogados dos entes da Federação e a natureza indisponível do direito deram também importância às sentenças proferidas contra a União, os estados-membros e os municípios, e àquelas que decidissem extinguir a execução fiscal.

A remessa obrigatória é sempre necessária nesses casos, sob pena de, em qualquer tempo, atos executivos ou de cumprimento da sentença serem paralisados, com envio dos autos à segunda instância ou com avocação deles pelo presidente do Tribunal.

---

<sup>166</sup> BARBOSA MOREIRA, José Carlos. *Comentários ao Código de Processo Civil*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998, v. V, p. 230.

Houve, por meio da Lei 10.352/01, alteração legislativa no reexame necessário. Acrescentou-se a necessidade de remessa dos autos em se tratando de autarquias e fundações públicas dos três entes federados, mas extirpou a hipótese de cabimento quando a sentença anular o casamento; corrigiu a redação do antigo inciso III do artigo 475; e, sobretudo, limitou o instituto. Se a condenação ou o direito controvertido forem de até 60 salários mínimos e a sentença tiver se fundamentado em jurisprudência do plenário do Supremo Tribunal Federal ou em enunciado de sua súmula ou do Tribunal Superior competente, ela não deve ser examinada pela segunda instância. Inexistindo recurso da parte vencida – no caso, a pessoa jurídica de direito público – a sentença produz todos os efeitos, porque acobertada pela autoridade da coisa julgada.

A redução do duplo grau obrigatório às causas de valor certo até 60 salários mínimos veio ao encontro da norma do artigo 13 da Lei 10.259/01, que já havia sido expressa na sua não-aplicação às causas do Juizado Especial Federal. A utilidade disso é enorme, tendo em vista a redução de tempo para a solução definitiva da contenda. São muitos os casos em que os autos aguardam anos para exame da sentença na segunda instância, sem que as partes, diretamente interessadas na causa, tenham contra ela se insurgido.

É bom salientar que, em razão da proibição de pessoa jurídica de direito público figurar no pólo passivo de demanda no Juizado Especial Estadual, não há que se falar da aplicação do duplo grau na esfera estadual.

A grande inovação trazida com a extinção do reexame necessário no âmbito dos Juizados Federais ainda é tímida, não obstante de grande valia. Os juízes federais fazem coro à sua extinção, acreditando, *de lege ferenda*, que sua permanência no ordenamento tornou-se inviável, conquanto o abalizado pensamento de Barbosa Moreira<sup>167</sup> não enxergue nenhum tratamento não-isonômico do instituto e pugne por sua manutenção no ordenamento, ao dizer:

A obrigatoriedade do reexame em segundo grau das sentenças contrárias à Fazenda Pública não ofende o princípio da isonomia, corretamente entendido. A Fazenda não é um litigante qualquer. Não pode ser tratada como tal; nem assim a tratam outros ordenamentos jurídicos, mesmo no chamado Primeiro Mundo. O interesse público, justamente por ser público – ou seja, da coletividade como um todo – é merecedor da proteção especial, num Estado democrático não menos que alhures. Nada tem de desprimorosamente ‘autoritária’ a consagração de mecanismos processuais ordenados a essa proteção.

Com todo respeito ao eminente professor, o plantel de advogados públicos em pleno século XXI não justifica mais a existência da remessa necessária e que se espera ser igualmente extirpado do Código de Processo Civil vigente.

#### 5.2.4 O prazo diferenciado para a prática de atos

Outra grande conquista do Juizado Especial Federal foi a previsão de que os prazos processuais não devem sofrer modificação, mesmo se a parte ré for a União, as autarquias ou as fundações públicas federais. O prazo diferenciado nesses casos é regra antiga do Código de Processo Civil, que quadruplica o prazo de contestação e

---

<sup>167</sup> BARBOSA MOREIRA, *Temas ...*, 2007, p. 209-210.

duplica o de recurso, no artigo 188, pelo simples fato de estar presente no feito a Fazenda Pública.

A instituição do maior prazo para a prática de ato processual para os advogados públicos está relacionada com a carência de pessoal e com a preocupação da natureza do direito em litígio, que é indisponível, porque da coletividade. Ora, os órgãos públicos, na atualidade, já estão estruturados, e a permanência desses prazos diferenciados, em contraposição aos prazos simples das outras partes, revela inegável tratamento desigual, justificável em uma época, mas não mais possível de se admitir.

Em se tratando de Juizados, foi a própria lei que estabeleceu a regra de igual prazo para todas as partes, o que vem demonstrar a preocupação do legislador com a alteração da situação anterior. Oxalá essa preocupação passe para os tantos projetos de lei em tramitação no Congresso, a propósito da modificação do Código de Processo Civil, a fim de que, num futuro próximo, a garantia da isonomia seja efetivamente uma realidade no ordenamento processual brasileiro.

#### **5.2.5 O pagamento**

Grande problema a respeito da implantação dos Juizados Especiais Federais sempre foi a forma de pagamento da condenação. Historicamente, e por motivos orçamentários e de pagamento de despesa perfeitamente compreensíveis, os

órgãos públicos gozam de um sistema diferenciado de adimplemento das condenações judiciais. Deve haver a necessária previsão dos gastos para que, analisando a receita, possa a pessoa jurídica de direito público direcionar o dinheiro da arrecadação com o propósito de melhor cumprir o bem-comum, objetivo maior do Estado.

Se o sistema vigente, de precatório, fosse cumprido pelos estados-membros e pelos municípios, como o faz a União, representaria uma boa forma de atender ao interesse público e ao interesse dos credores. O crédito deve ser inscrito até o dia 1º de julho de um ano para ser pago no exercício seguinte. É o que dispunha o artigo 100 da Constituição, na sua redação originária.

A Emenda 20/98, antes mesmo da previsão da instituição de Juizados Especiais na Justiça Federal, havia alterado a forma de pagamento, alegando que algumas obrigações de pequeno valor, previstas em lei, não se submeteriam ao precatório. E nada mais lógico. Se determinadas causas têm valores menores, não se justifica receberem o mesmo tratamento de grandes causas. Em relação às primeiras, advindo sentença condenatória passada em julgado e tendo como devedora a pessoa jurídica de direito público, o prazo para pagamento não necessita ser tão elástico como no caso das grandes causas. Orçamentariamente, é possível, em um prazo razoável, destinar recursos para a quitação de dívidas de pequena monta, sem falar do comprometimento social que o ato traz, haja vista a certificação, depois de cinco anos de funcionamento dos Juizados, de que esse dinheiro é destinado, sobretudo, ao pagamento de parcelas previdenciárias, vinculadas

tanto ao regime geral de previdência quanto ao regime de previdência do servidor público.

Inovou a Lei 10.259/01 ao prever, regulamentando a norma constitucional permissiva, que as condenações oriundas das demandas que tramitaram no Juizado Especial Federal, desde que equivalente a 60 salários mínimos, devem ser pagas independentemente de precatório – artigo 17. Passada em julgado a sentença, o juiz requisita ao presidente do Tribunal o pagamento do valor, que é disponibilizado em até 60 dias.

É bom lembrar que a condenação no Juizado Especial Federal pode ser superior a 60 salários mínimos. Aferida a competência no momento da propositura da causa, as parcelas vencidas no curso da demanda, após a 12<sup>a</sup>, não contam para efeito da competência. Até o trânsito em julgado da sentença, são somadas as parcelas a vencer, a correção monetária das antigas e os juros constantes da decisão. Esse valor, muitas vezes, excede os 60 salários mínimos. Fica à escolha da parte credora renunciar ao valor excedente, a fim de que o dinheiro chegue mais rápido, ou receber o valor integral, por meio do precatório.

O valor da causa não é só um critério de aferição da competência ou de verificação do meio de receber o dinheiro devido, mas também uma forma de resolver o problema de caixa do Estado.

Considerando que a lentidão da Justiça comum Federal é uma marca registrada,<sup>168</sup> sobretudo pela falta de estrutura disponibilizada pela União e pela plethora de recursos, além do reexame necessário, a não-submissão do pagamento de uma condenação ao sistema de precatório representa muito para o cidadão.

### 5.2.6 O cumprimento da sentença

A Lei 9.099/95 inovou ao dispor que a execução da sentença se faria nos próprios autos do processo de conhecimento, mediante um prolongamento deste – inciso IV do artigo 52 –, conquanto fosse necessária a solicitação do interessado, ainda que verbal. A Lei 10.259/01 criou ainda mais. Nem tratou de eventual instauração do processo de execução, por causa da norma existente no Juizado Especial Estadual, porém determinou, no artigo 16, que nas condenações que impusessem obrigação de fazer, não fazer ou entregar coisa certa o cumprimento da decisão definitiva se dará mediante ofício do juiz à autoridade citada para a causa. Se a sentença contiver obrigação de dar – pagar quantia certa –, o juiz deve requisitar o pagamento, que será feito em até 60 dias, como prevê o artigo 17.

O cumprimento de sentença no Juizado Estadual exige a solicitação da parte credora, mas no federal ele se dá de ofício pelo juiz, o que representa mais uma tentativa de reduzir o tempo de duração do conflito.

---

<sup>168</sup> A taxa de congestionamento da Justiça Federal de 2º grau chega a 72,72% e de 1º grau a 93,80% na 3ª Região, em 2005, a maior do país, conforme estatística do Conselho Nacional de Justiça. [http://monoceros.cnj.gov.br/images/stories/docs\\_cnj/relatorios/justica\\_numero\\_2005.pdf](http://monoceros.cnj.gov.br/images/stories/docs_cnj/relatorios/justica_numero_2005.pdf).

As modificações levadas a efeito pelas Leis 9.099/95 e 10.259/01 sobre a execução das sentenças, ou melhor cumprimento das sentenças, haja vista a inexistência de processo autônomo de execução, representaram muito quando da sua promulgação, em 1995 e em 2001. A partir do exemplo vivido, foi possível alterar toda a sistemática processual civil sobre a efetiva solução das controvérsias, o que se deu em 2005, pela Lei 11.232, de 23-12-05, com *vacatio legis* de seis meses, responsável por introduzir capítulo específico no Código de 1973 sobre cumprimento de sentença e acabar com uma série de incidentes e com a ação de conhecimento de embargos. O sistema do Código, agora inspirado nas leis dos Juizados Especiais e aprimorado pela prática forense, igualmente, preconiza a inexistência de processo de execução de título judicial, salvo contra a Fazenda Pública, impondo a máxima eficácia da sentença proferida.

### 5.2.7 O juizado itinerante

Ciente das dificuldades de a Justiça comum Federal atingir os cidadãos residentes nos rincões deste País continental, o legislador de 2001 possibilitou a atuação do Juizado Especial Federal em caráter itinerante, de acordo com o parágrafo único do artigo 22 da Lei 10.259/01. Enquanto a Justiça Federal especializada do Trabalho é organizada em 24 Tribunais, com 2.539 juízes de primeiro e de segundo grau, a Justiça comum Federal o é em apenas cinco, alguns, como o da 1ª Região, com atuação em 13 estados-membros e no Distrito Federal, contando no total com 1.129

juízes.<sup>169</sup> Estando ainda em formação a interiorização da Justiça Federal,<sup>170</sup> é de grande valia o funcionamento do Juizado fora da cidade-sede de vara federal.

O caráter itinerante do Juizado faz com que o aparato jurisdicional se desloque para uma cidade desprovida de vara federal, com o propósito de atender todos aqueles que, pelo desconhecimento do direito, pelo baixo valor da causa, pela distância de uma cidade-sede de vara federal e pelo alto custo da contratação de um advogado, não levaram seus litígios a exame do Estado-juiz. Na 1ª Região da Justiça Federal, além do coordenador regional, necessário para o sistema, por força do artigo 22 da Lei 10.259/01, em cada estado há um coordenador local. Este, após estudar a região do estado-membro mais necessitada de atendimento, sugere a realização de Juizado itinerante ao respectivo coordenador regional, que, por sua vez, leva a programação ao conhecimento e à decisão do órgão especial do Tribunal. Essa programação é feita no ano anterior ao da instalação do Juizado itinerante em determinada cidade.

Aprovado o Juizado itinerante, a coordenação local do estado-membro inicia os preparativos para o deslocamento de sua equipe.

São três as etapas do Juizado itinerante. A primeira é destinada a fazer os contatos com as autoridades locais, escolher o local de funcionamento e tentar a realização

---

<sup>169</sup> Pesquisa feita pelo Supremo Tribunal Federal, com dados de 2003. [http://www.stf.gov.br/seminario/pdf/a\\_justica\\_em\\_numeros.pdf](http://www.stf.gov.br/seminario/pdf/a_justica_em_numeros.pdf).

<sup>170</sup> O último anteprojeto de lei enviado pelo Superior Tribunal de Justiça ao Congresso Nacional, com o propósito de interiorizar ainda mais a Justiça comum Federal, chegou na Câmara dos Deputados em 31 de agosto de 2005, obtendo o número PL 5829/2005. Ele previa a criação de 400 varas em todo o país, número este reduzido pela Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público da Câmara, atendendo a manifestação do Conselho Nacional de Justiça, para 230. O interessante desse projeto é que as varas não são desde logo localizadas. A localização dependerá de um índice específico criado pelo Conselho da Justiça Federal.

de convênios, às vezes informais, para a realização de perícias por médicos e assistentes sociais do município. É nessa fase também que se dá conhecimento aos sindicatos rurais da região, às associações existentes, às igrejas e à comunidade em geral a respeito do propósito do Juizado e seu alcance para a população. A segunda fase, chamada “de atermação”, compreende o período em que um juiz e diversos servidores se dirigem à cidade escolhida, para que os pedidos sejam atermados e submetidos ao crivo jurisdicional. Eventuais pedidos de antecipação de tutelas são apreciados pelo juiz participante. A terceira fase, que deve ser marcada com o mínimo de trinta dias de antecedência da segunda, para cumprir o prazo mínimo de trinta dias de citação da Lei 10.259/01, é a das audiências, com oitiva da parte autora, colheita de depoimentos, sentença e respectiva intimação. São realizadas em média 18 audiências por juiz, diariamente.<sup>171</sup>

Na 1ª Região, em razão da diversidade geográfica das 14 unidades da Federação, o Juizado itinerante não é só rodoviário, como ocorre nas outras quatro Regiões da Justiça Federal. No Norte do País nem sempre há estradas para que a equipe do Juizado se desloque até as cidades escolhidas, o que, sem dúvida, não representou até hoje empecilho à efetiva entrega da tutela jurisdicional. Em diversos pontos do Amapá, do Pará e do Amazonas, o Juizado funcionou a bordo de um barco, que navegava nos rios amazônicos e parava em alguns pontos para que a população fosse atendida. Enquanto no Juizado rodoviário as audiências se realizam dentro de duas carretas adquiridas pelo Banco do Brasil e cedidas ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região ou, mesmo, em imóveis cedidos pelos municípios, quando o

---

<sup>171</sup> Tive a grata satisfação de atuar como juiz na terceira fase de diversos itinerantes, tais como o realizado no interior da Bahia (21 dias, com atuação nas cidades de Juazeiro e Pindobaçu) e no interior de Minas Gerais, em Diamantina (uma semana), em Janaúba (uma semana), em Porteirinha

deslocamento das carretas for caro ou difícil, no Juizado fluvial as audiências são feitas dentro de barcos, alguns adaptados, como o já existente no Amapá, de propriedade da Justiça Estadual, e outros com interior remodelado para aquele ato.

A 1ª Região, pelo fato de ser a maior geograficamente e a menos interiorizada, pôs sua equipe nas estradas e nos rios, tendo atendido inúmeros cidadãos (tabela 1).

**TABELA 1 – Histórico dos JEF Itinerantes na 1ª Região**

ANO	AÇÕES AJUIZADAS	PESSOAS ATENDIDAS	AUDIÊNCIAS REALIZADAS	PROCESSOS SENTENCIADOS
2002	287	1592	278	285
2003	8200	22735	6139	5123
2004	28290	20197	14302	11991
2005	27761	38274	14895	17057
<b>TOTAL</b>	<b>64538</b>	<b>82798</b>	<b>35614</b>	<b>34456</b>

Fonte: Coordenadoria dos Juizados Especiais Federais da 1ª Região – COJEF 1ª Região.

Percebe-se com isso um acréscimo considerável no atendimento das pessoas carentes, em regra, naquelas cidades desprovidas de vara federal. O número de pessoas atendidas passou de 1.592 em 2002 para 38.274 em 2005, representando uma efetiva atuação da Justiça Federal. A análise da tabela 1 permite inferir, ainda, cinco dados:

- a) No início de funcionamento dos Juizados itinerantes, nem todas as pessoas atendidas chegaram a ajuizar demandas. Alguns atendimentos eram feitos apenas para esclarecer a situação supostamente litigiosa, encaminhando a pessoa ao órgão público, que

(uma semana), em Ipatinga (uma semana), em Guanhães (uma semana), em Poços de Caldas (uma semana), e em Paracatu (uma semana).

poderia resolver seu pedido sem necessitar de interferência do Judiciário.

- b) Em 2004, os advogados já cientes do objetivo do Juizado, distribuíram várias demandas sem que seu cliente passasse pelo serviço de atermção da Justiça Federal, o que justifica um número bem maior de ações ajuizadas do que de pessoas atendidas.
- c) Em menos da metade das causas ajuizadas se designa audiência de conciliação, instrução e julgamento, de forma que na maior parte das demandas a matéria em discussão é de direito, o que permite aos juízes dedicar-se mais às provas a serem produzidas no local em que está sendo realizado o itinerante.
- d) Nos anos de 2002, 2003 e 2004, o número menor de feitos sentenciados em relação às causas distribuídas ocorreu pelo fato de que se sentenciava ainda no itinerante tão-só as demandas em que foram designadas audiências.
- e) No ano de 2005, os juízes passaram a preparar antecipadamente as sentenças nas causas em que a matéria era exclusivamente de direito e as levavam, quando da fase de audiências, para intimar os autores no Juizado itinerante, o que pode ser comprovado pelo maior número de sentenças, se se comparar com os ajuizamentos.

É interessante salientar que os prefeitos dos municípios atendidos pela população que procura o Juizado itinerante, geralmente após noventa dias do funcionamento na região, dirigem-se à Coordenação Estadual dos Juizados Especiais pleiteando o retorno da Justiça Federal àquele local. Conquanto sem dados estatísticos, é possível aferir que ocorre grande circulação de dinheiro nos pequenos municípios atendidos pelo Juizado itinerante.

Os municípios que geralmente vivem do dinheiro que lhes é repassado pelo Fundo de Participação dos Municípios detectaram alteração do dinheiro circulante, o qual é justamente oriundo dos créditos recebidos nas causas que tramitaram nos Juizados, naqueles feitos em que houve acordo entre o segurado e a autarquia previdenciária ou em que foi proferida sentença, mas restou irrecorrida.

A tabela 2, no Anexo, demonstra o ponto de partida dos Juizados itinerantes no âmbito do Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Tendo a Lei 10.259/01 entrado em vigor seis meses após sua publicação, ou seja, no início de 2002, a 1ª Região da Justiça Federal se encarregou, mesmo sem muita estrutura, de iniciar os trabalhos fora das sedes, o que se deu em Castanhal, no Pará, atendendo, com os servidores que foram emprestados pelas então sete varas de Belém, mais de 250 pessoas.

No ano de 2003 (tabela 3, Anexo), os Juizados Especiais Federais na 1ª Região contavam com estrutura um pouco melhor, o que levou a um atendimento consideravelmente maior do que em 2002: de 25.434 pessoas. É digno de nota o volume de pessoas atendidas nos Juizados itinerantes de Minas Gerais, em Ipatinga, Governador Valadares, Montes Claros e Araçuaí, por volta de 12.500. Isso é plenamente justificável, uma vez que era a primeira vez que a Justiça Federal punha os pés nas mencionadas cidades, as quais, à exceção de Araçuaí, representam grandes pólos regionais do estado de Minas Gerais. A partir do final de 2003 e até o início de 2006, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região começou a instalar varas federais criadas pela Lei 10.772/03, sendo duas em Governador Valadares, duas em Divinópolis, uma em Montes Claros, uma em Ipatinga, uma em Patos de Minas, uma em Sete Lagoas, uma em Passos, uma em Varginha, uma em Pouso Alegre, uma em Lavras, uma em São João Del Rei e uma em São Sebastião do Paraíso, que vieram a se juntar às três varas de Juiz de Fora, três de Uberlândia e duas de Uberaba. Com a instalação das varas, suas sedes não receberam mais o Juizado Especial itinerante.

Destaque também em 2003 foi a utilização, pela primeira vez, da infra-estrutura existente no estado do Amazonas para atender à população do seu interior, tanto na divisa com o Peru quanto na Calha do Baixo Amazonas, utilizando o PAI,<sup>172</sup> programa de Pronto Atendimento Itinerante, do governo do estado do Amazonas, de atendimento à população do interior, geralmente ribeirinha. O estado leva quatro barcos à população ribeirinha, propiciando atendimento médico, jurídico e social, com expedição de documentos. Por meio de convênio feito com a Justiça Federal, os mencionados postos também passaram a atender aos casos que demandariam atuação jurisdicional federal.

A tabela 4 (Anexo) mostra que em 2004 houve a grande expansão dos Juizados itinerantes, com atendimento em diversos rincões deste imenso País. O Tribunal Regional Federal da 1ª Região, que continuou utilizando os barcos do estado do Amazonas, celebrou outro convênio com o Tribunal de Justiça do Amapá, que também tem um barco adaptado para funcionamento da Justiça. Recebeu do Banco do Brasil duas carretas, que foram totalmente montadas para receber a população e para realizar audiências. Essas carretas rodaram o país, atendendo a milhares de pessoas.

A tabela 5 (Anexo) evidencia que no ano de 2005 algumas cidades receberam novamente os Juizados itinerantes. Outras, pela primeira vez. O fato é que o número de atendimentos chegou a quase 40 mil pessoas, as quais, se não fossem os Juizados itinerantes, estariam à margem do Estado.

---

<sup>172</sup> [http://www.see.am.gov.br/programas\\_02.php?cod=0453](http://www.see.am.gov.br/programas_02.php?cod=0453).

Em 2006, o ritmo de atendimentos diminuiu, o que se vê pela tabela 6 (Anexo). Poucas regiões das 14 unidades da Federação que estão sob a jurisdição do Tribunal Regional Federal da 1ª Região ainda não haviam recebido os Juizados itinerantes, o que levou a uma menor atuação.

Percebe-se, portanto, o alcance social da implementação dos Juizados itinerantes. O atendimento de inúmeras pessoas que ainda não tinham tido acesso à Justiça representou a pacificação de inúmeros conflitos, com a satisfação dos cidadãos, bem como um acréscimo do poder aquisitivo da família, aumentando a circulação de dinheiro nos pequenos municípios brasileiros.

### **5.3 As amarras da Lei 10.259/01**

Não obstante o alcance social das decisões dos Juizados Especiais Federais, verificado após cinco anos de vigência da Lei 10.259/01, o volume de dinheiro que vem sendo pago pela União tem assustado o maior ente da Federação. No período de janeiro a dezembro de 2006, no âmbito da 1ª Região da Justiça Federal, foram pagos os seguintes valores a todos aqueles que utilizaram os Juizados Federais, excluindo-se os Juizados itinerantes (TAB. 2):

**TABELA 2 – Pagamentos de valores pelos JEF, por unidade da Federação**

UNIDADE DA FEDERAÇÃO	NÚMERO DE JUIZADOS FEDERAIS	PROCESSOS EM QUE FOI FEITA REQUISIÇÃO	VALORES PAGOS EM REAIS
AC	01	3.609	13.002.942,81
AM	01	878	8.547.484,44
AP	01	558	1.584.481,83
BA	08	4.633	51.561.786,20
DF	04	2.570	14.655.317,71
GO	02	8.131	46.201.937,48
MA	01	3.501	24.276.444,87
MG	08	27.848	263.013.270,03
MT	01	3.163	15.223.523,52
PA	02	4.511	40.682.229,70
PI	01	854	6.543.457,56
RO	01	2.247	10.815.107,20
RR	01	3.277	17.500.626,94
TO	01	2.463	13.815.117,26
<b>TOTAL</b>	<b>33</b>	<b>68.243</b>	<b>527.423.727,85</b>

Fonte: Coordenadoria de Execução Judicial do Tribunal Regional Federal da 1ª Região

A surpresa foi justamente causada pelo fato de que não se acreditava que a Lei 10.259/01 fosse suficiente para tanto estardalhaço nas finanças públicas federais. Vem à tona, novamente, o problema de caixa, o que mostra como a redução da complexidade gera complexidade.

Desde a época do envio do anteprojeto de lei, pelo então Ministério da Desburocratização, que deu origem à Lei 7.244/84, tinha-se ciência de uma demanda reprimida, mas não se imaginava que o volume fosse tamanho, no tocante

às causas de competência da Justiça Federal, o que veio à tona apenas a partir do segundo ano de vigência da Lei 10.259/01.

Além dessa demanda reprimida, a União esperava que as amarras contidas na Lei dos Juizados Especiais Federais dificultassem o trâmite das causas, amarras estas introduzidas com a condição de ser aprovado o projeto de lei. A lei veiculou programas decisoriais distintos daqueles prevalecentes, de uma forma geral, nas demais situações. Isso possibilitou que, sob o manto de uma lei que vem garantir maior acesso à Justiça, novos mecanismos de exclusão pudessem ser criados – ou seja, na acepção luhmanniana, distinção que produz distinção.

Analisando as primeiras normas da Lei 10.259/01, já se depara com a primeira amarra (assimetria do sistema). Dispõe o artigo 3º, § 1º, I, que estão excluídas da competência dos Juizados as ações sobre direito ou interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, impossibilitando o ajuizamento de demandas nas quais se discute a existência de um direito que atinge a coletividade, determinada, determinável ou até indeterminada.

Outra amarra da lei que criou os Juizados Especiais Federais é a constante do seu artigo 4º, que previu apenas a possibilidade de se conceder medidas cautelares, excluindo as antecipações de tutela, que representaram a maior revolução contida nas primeiras reformas da Lei 5.869/73, introduzidas pela Lei 8.952/94.

A estipulação da recorribilidade, no tocante às interlocutórias, apenas das decisões que acolhiam os pedidos cautelares – artigo 5º –, o que significa a previsão de

cabimento de recurso unicamente pela pessoa jurídica de direito público, representa mais uma intromissão governamental para favorecer a si próprio. Dita intromissão igualmente está presente na total ausência de criação de cargos de juiz e de servidor com a Lei 10.259/01, de forma que seria possível iniciar o funcionamento dos Juizados Especiais Federais, mas de acordo com os recursos humanos já existentes no âmbito de cada Tribunal Regional Federal, ou seja, uma força de trabalho ínfima, que não estaria nem mesmo dando conta dos afazeres existentes, agora com novas atribuições.

Embora consideráveis, as dificuldades impostas pelo Poder Público não foram suficientes para impedir o sucesso do novo órgão jurisdicional, implementado por força da Lei 10.259/01. Isso porque o Judiciário Federal, em dívida com a sociedade, por estar dela muito distante, fez de tudo para que os Juizados fossem efetivamente postos em funcionamento, demonstrando hoje, após cinco anos da lei regulamentadora, que não é só a função estatal inerte, encarregada de aplicar o direito, mas um corpo de agentes políticos com responsabilidade social e com grande vontade de trabalho. Afinal de contas, a Justiça Federal, elitizada desde a sua criação e reimplantação, precisava mostrar-se à sociedade – deixar patente sua utilidade para os cidadãos.

O legislador, com a Lei 10.259/01, criou meios de que a tutela jurisdicional tivesse uma maior abrangência. Com o novo sistema, várias pessoas foram incluídas socialmente em categorias até então inacessíveis, como a daqueles que buscam a atuação do Estado-juiz e a recebem. É bom lembrar, contudo, que, pela teoria dos sistemas, toda forma de inclusão é também uma forma de exclusão, dando azo,

então, às peias criadas pelo governo, cujo objetivo era controlar os Juizados Especiais Federais, para que eles não atingissem seu objetivo.

#### **5.4 A superação, pelos Tribunais, das amarras da Lei 10.259/01: uma observação sociológica**

Os Tribunais, agindo dentro da ótica da impossibilidade de não-decidir, foram, com o passar do tempo, aprimorando o sistema definido pela Lei 10.259/01. Ao distinguir os casos que lhes são submetidos à decisão, os Tribunais formulam novas regras de decisão, que são aplicadas. Surge, assim, por meio da atividade sentenciadora dos Tribunais, um direito judicial, o qual, na sua reutilização constante, é aplicado no caso e aproveitado em outros casos. Daí Luhmann dizer que “essa espécie de desenvolvimento do direito não pode ser antecipada, nem produzida, nem impedida pelo legislador.”<sup>173</sup>

Se é proibida a recusa da Justiça, desenvolve-se um paradoxo da transformação de coerção em liberdade. Sendo necessárias a decisão e a fundamentação da mencionada decisão, os Tribunais obtêm uma liberdade imprescindível de construção do direito, agindo plenamente e com competência universal para a solução de todos os problemas propostos dentro do sistema e que se resolvem com o código do direito/não-direito.

---

<sup>173</sup> LUHMANN, A posição ..., 1990, p. 163.

Toma relevo, então, a atividade construtiva dos Tribunais, ou melhor, dos juízes. Aplicando o código interno do sistema, foram capazes de libertar das amarras, das assimetrias, pontificando um resultado não esperado pelo legislador.

#### **5.4.1 A superação da vedação da atuação do Ministério Público na defesa de direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos**

Se não se queria a desfiguração do Juizado Especial Federal, criado para atender àquelas pequenas causas individuais, o que poderia ocorrer com a admissão de ações civis coletivas ajuizadas por associações e sindicatos, é até justificável a norma, complementada com a do artigo 6º, I, da Lei 10.259/01, que permite atuar como autor apenas as pessoas naturais, as microempresas e as empresas de pequeno porte. No entanto, a exclusão da atuação do Ministério Público na defesa de direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos não tem razão de ser.

O Ministério Público tem a atribuição constitucional de fazer atuar e defender, na esfera civil e em nome do interesse público, a tutela dos interesses difusos e coletivos. Negar o interesse da sociedade como um todo na solução dos litígios e exigir que cada lesado compareça em juízo em defesa de seus interesses individuais seria ir contra os próprios fundamentos da norma do artigo 129, III, da Constituição, que ampliou, desde 1988, a atuação do Ministério Público.

A vedação expressa dos artigos 3º, § 1º, I, e 6º, I, da Lei 10.259/01 foi de encontro à mencionada norma constitucional, não podendo, pois, subsistir. Deve-se admitir, dessa forma, a utilização da ação civil pública no âmbito dos Juizados, inclusive para discutir questões atinentes à Previdência Social, tributárias ou relativas a benefícios.<sup>174</sup>

Durante certo tempo, o objeto da ação civil pública, nos termos da Lei 7.347, de 24-7-85, limitou-se à tutela em juízo dos interesses difusos relacionados ao meio ambiente, ao consumidor e aos bens e valores que compunham o patrimônio cultural do País. Constava do projeto do referido documento normativo um dispositivo segundo o qual qualquer outro interesse difuso também poderia ser objeto de ação civil pública. Entretanto, lamentavelmente, a esse dispositivo foi oposto veto presidencial. Ficaram, assim, desprovidos de tutela alguns interesses difusos de grande relevância social, por não estarem abrangidos na órbita daqueles expressamente previstos pela lei, o que deixou desamparada, naquela época, a parte atingida pela ferocidade da arrecadação fiscal, o contribuinte *lato sensu*, sob o argumento de que o conceito de interesses difusos ainda não estaria propriamente sedimentado pela doutrina e pela jurisprudência.

A deficiência da lei foi superada pelo entendimento de que a tutela jurisdicional deveria abranger outros interesses difusos, de primordial importância na nossa sociedade. Interesses cuja ausência de solução, coletivamente, poderia criar conflitos perturbadores da paz social.

---

<sup>174</sup> A jurisprudência, tanto do Supremo Tribunal Federal quanto do Superior Tribunal de Justiça, não admite a utilização de ação civil pública pelo Ministério Público para questionamento de normas tributárias, mas nem por isso se deve abandonar a convicção, baseada na interpretação das normas de regência da atuação do Ministério Público e da ação civil pública.

A evolução da legislação culminou com o advento de diversos diplomas normativos posteriores à Lei 7.347/85, tais como a própria Constituição e a Lei 8.078/90, que vieram dar contornos mais precisos ao objeto da ação civil pública, introduzindo o conceito dos interesses difusos e coletivos. Ampliaram-se os meios de defesa de tais interesses, abandonando-se o princípio de que a propositura da ação civil pública só se daria em observância a hipóteses taxativas. Com isso, além dos casos de tutela judicial já expressamente previstos na lei, qualquer outro interesse difuso poderá ser defendido em juízo, tanto pelo Ministério Público quanto por aqueles legitimados pelo artigo 5º da Lei 7.347/85 e pelo artigo 82 da Lei 8.078/90.

Na conceituação dos interesses difusos, optou a doutrina, no aspecto subjetivo, pelo critério da indeterminação dos titulares e da inexistência entre eles de relação jurídica e, no aspecto objetivo, pela indivisibilidade do bem jurídico. Os interesses coletivos, por sua vez, foram conceituados como transindividuais, de natureza indivisível, de que seja titular o grupo, a categoria ou a classe de pessoas ligadas entre si por uma relação jurídica-base, preexistente à lesão ou à ameaça de lesão do interesse ou do direito dessas pessoas. Nesse contexto, insere-se a relação entre a Previdência e o contribuinte, na medida em que estão ligados por um vínculo jurídico e é perfeitamente possível a determinação dos atingidos pela medida ilegal e abusiva.

#### 5.4.2 A superação do conceito de medidas cautelares

O grande ato interpretativo dos juízes – talvez o maior – foi dar à expressão *medidas cautelares* o seu real significado. O processo cautelar foi criado com o fim, em regra, de garantir o resultado útil do processo apresentado ou que se instauraria pouco depois, bem como de permitir que o direito reconhecido na sentença seja efetivamente obtido. No seu âmbito, o juiz estaria autorizado a deferir provimentos cautelares ou medidas liminares de antemão, sem que a controvérsia do direito material estivesse suficientemente demonstrada, porque, caso contrário, ocorreria a ineficácia do provimento jurisdicional futuro.

Ainda que sejam ambas pertencentes à categoria geral de tutelas de urgência, as medidas cautelares não se confundem com as antecipações de tutela, criadas posteriormente, as quais, uma vez deferidas, representam a satisfação do próprio direito material perseguido por meio da demanda, só que num momento antecedente ao provimento.

A Lei 10.259/01 dispôs sobre o cabimento das tutelas de urgência, mas restringiu seu alcance ao prever apenas a possibilidade de se requerer cautelares. A intenção não foi permitir todas as medidas de urgência, mas, efetivamente, limitá-las, tendo em vista que, ao tempo da discussão do projeto de lei no Parlamento, o instituto da antecipação de tutela estava em pleno funcionamento.

Não obstante o artigo 4º da Lei 10.259/01 referir-se a “medidas cautelares”, deve-se entender por “medidas cautelares” todas as medidas de urgência que a parte requer, de forma que a tutela antecipada também pode ser concedida nas demandas que correm perante os Juizados Especiais Federais. A limitação da regra significaria tratar desigualmente a parte que vem ao Juizado em relação à parte que busca a Justiça ordinária. Enquanto na Justiça ordinária seria possível, conforme disposto no artigo 273 do Código de Processo Civil, conceder antecipação da tutela, no Juizado dita concessão seria impossível. Ora, esse tratamento desigual, pelo simples fato de uma causa ter o valor econômico menor do que outra, fere, inegavelmente, a garantia constitucional da igualdade, sob pena de a parte que busca o Juizado ser apenada tão-só porque sua causa não é significativa do ponto de vista do proveito econômico pretendido. Assim, a fim de evitar a violação da isonomia, interpretou-se a locução *medidas cautelares* do artigo 4º da Lei 10.259/01 como “medidas de urgência”, incluindo aí as antecipações das tutelas.

#### **5.4.3** A superação da possibilidade de interposição de recurso apenas pela Fazenda Pública

A questão da autorização da interposição de recurso apenas pela Fazenda Pública também foi bem interpretada pelos Tribunais. Pela leitura simples da lei, conquanto possível a antecipação de tutela no âmbito do Juizado Especial Federal, sendo ela indeferida, a decisão seria irrecorrível (Lei 10.259/01, artigo 5º). O ato judicial decisório não poderia ser levado ao conhecimento do segundo grau de jurisdição,

em princípio, porque o legislador instituiu o recurso somente para os casos em que houvesse o deferimento da tutela de urgência, não naqueles em que as pretensões fossem indeferidas.

Tal interpretação restritiva, no entanto, cede diante da Constituição, que garante a isonomia e o amplo acesso à Justiça. Seria irrazoável permitir o recurso somente para o órgão público, que é parte passiva nas demandas que correm no Juizado, e não admiti-lo para o particular que figura como autor. Por outro lado, sendo o sistema dos Juizados um sistema congênere do comum, qual seja, demanda de conhecimento de procedimento comum, no qual cabe agravo de todas as decisões, não se pode entender que a via dos Juizados seria pior do que a ordinária.

### **5.5 A superação da falta de infra-estrutura**

A ausência de previsão de cargos de servidor e de juiz na Lei 10.259/01 foi outra amarra driblada pelos Tribunais. A comissão encarregada de elaborar o anteprojeto de lei no Superior Tribunal de Justiça teve o intuito apenas de criar o procedimento dos Juizados Especiais. Não que o objetivo deles fosse apenas esse. Foi assim feito para que o anteprojeto, ao chegar ao Congresso, passasse sem mais percalços pelas diversas comissões. O projeto de lei que não acarreta aumento de despesa não sofre restrições da bancada governamental e é movimentado de uma comissão para outra, tanto na Câmara dos Deputados como no Senado, de forma quase incógnita.

A falta de estrutura básica para a implantação dos Juizados Especiais Federais, que deveria ter sido prevista na lei que dispôs sobre o sistema inovador, não fez com que a criação nascesse morta. Os Tribunais Federais, atentos à revolução que se avizinhava, haja vista o distanciamento da Justiça Federal do povo em geral, fizeram de tudo para que os Juizados fossem, efetivamente, postos a funcionar. Nos seis meses de *vacatio legis*, instalaram varas específicas (4ª Região), transformaram algumas existentes em varas de Juizado (2ª Região) ou montaram estrutura própria, com servidores cedidos das varas existentes e juízes designados precariamente (1ª Região), para que não se frustrasse a expectativa de todos com o alcance e a eficácia dos Juizados Especiais Federais.

Houve superação interna, tanto de juízes como de servidores, para que o sucesso esperado fosse real, e isso efetivamente se deu.

## 6 CONCLUSÃO

O objetivo desta tese foi discutir os Juizados Especiais Federais como mecanismo de aceleração da prestação jurisdicional, mediante a utilização do instrumental teórico da teoria dos sistemas, de Niklas Luhmann.

O intento parecia, de início e para aqueles habituados a uma aproximação dogmática do direito, absurdo. Como uma inovadora teoria, porém mais ligada à sociologia e à teoria geral do direito, poderia estar relacionada com institutos processuais, como a jurisdição, sua diferença com a função legislativa, a natureza jurídica do processo, a existência de privilégios a partícipes da demanda, entre tantos?

Simple. A teoria sociológica do direito é uma teoria jurídica, o que significa que é produzida no interior do sistema jurídico. A diferença entre ela e as outras teorias jurídicas é que, em suas operações, a teoria jurídica observa a diferença direito/não direito como uma expressão da diferença sistema/ambiente. Nesse passo, é capaz de observar o direito e, simultaneamente, a sociedade como ambiente do direito. Recusa-se, assim, o isolamento do fenômeno jurídico que marcou a tradição do pensamento normativista do século XX. Embora o sistema jurídico se comunique com o ambiente ao seu redor, com os outros sistemas, como o da política, ele é operacionalmente fechado. O fechamento faz com que o código a se utilizar seja o do direito/não-direito. Aquilo que a dogmática jurídica construiu como sendo a matéria do campo dogmático “Processo Civil” constitui, na verdade, o resultado de

operações do sistema jurídico que prescrevem como as operações futuras deste sistema devem se dar. As regras do processo regulam o encadeamento de operação a operação, construindo estruturas que servem de guia para a tomada de decisões sobre os casos judiciais. Sob essa perspectiva, o processo constitui o modo de operação da *network* do sistema jurídico. Isso não significa, de fato, que todas as operações jurídicas são “procedimentalizadas”. Sem dúvida, nem toda operação, ou nem toda forma de conexão de operação, pode ser controlada pelos mecanismos processuais. Há sempre um nível de contingência do direito e do próprio processo jurídico não controlável judicialmente. Nesta pesquisa, procurou-se demonstrar como isso acontece no caso dos Juizados Especiais Federais.

A aceleração da atividade estatal encarregada de outorgar a tutela jurisdicional aos cidadãos passa, inegavelmente, pelo estudo do tempo, tempo este que já foi absoluto e, com Einstein, passou a ser relativo, tal como é observado nas ciências sociais, tendo em vista que ele é essencialmente qualitativo, com dinâmica própria. O tempo é produto da atividade dos diversos sistemas encontrados na sociedade. Sendo distintas as atividades, o tempo não é o mesmo em todos os sistemas. Daí porque o tempo do direito não é o mesmo tempo da economia.

O direito opera o tempo construindo seu próprio tempo. Se a decisão a ser tomada no processo demanda tempo, a instituição do processo aflora como uma relevante aquisição evolutiva do direito. Contudo, da mesma forma que o processo torna viável a solução da controvérsia no tempo, o mesmo tempo é capaz de tornar o processo inócuo, se a resposta surge quando nada mais há a resolver.

Com o escopo de gerir o tempo do processo, vários intuitos já foram empreendidos, tais como a instituição de procedimentos especiais, ou de medidas cautelares, ou de permissão para que o juiz antecipe efeitos do futuro provimento, ainda no início do processo. Mesmo que a implementação da antecipação parcial ou total dos efeitos da tutela tenha sido a grande revolução no processo civil desde a unificação processual de 1939, demonstrando a grande preocupação da gestão do tempo no processo, passados sete anos de sua efetiva aplicação até o advento da Lei 10.259/01, não se tinha chegado, ainda, a uma gestão equilibrada do tempo, pelo menos na Justiça comum Federal. Havia campo, dessa forma, para nova guinada, o que se daria com os Juizados Especiais Federais.

De toda sorte, a grande questão aqui é a de se compreender por que – na medida em que o processo não explica, como também não contém e não controla a decisão judicial – ele se tornou tão central e cada vez mais relevante no debate jurídico atual.

Niklas Luhmann, ainda na década de 70, apontou para essa centralidade na obra *Legitimation durch Verfahren* (Legitimação pelo Procedimento). Mais tarde, acompanharam-no Jürgen Habermas (embora com pressupostos e conseqüências teóricas diversos) e, no campo propriamente do Direito Processual, Elio Fazzalari.

Para Luhmann, o papel do processo não é garantir a decisão, assegurar a justiça do provimento e, tampouco, promover a inclusão social, ou melhor, é tudo isso e ainda mais. O processo *legitima* a decisão, o que significa que cria condições de sua aceitação. A análise da Lei 10.259/01, que regulamentou no País os Juizados

Especiais Federais, foi capaz de demonstrar isso. E, ademais, foi capaz de apresentar os riscos decorrentes da legitimação das decisões por meio do processo.

Constatou-se em primeiro lugar a presença, em várias oportunidades, da dimensão de contingência das operações jurídicas a que nos referimos, o que exige uma análise não apenas técnico-jurídica, mas também sociológica do direito. Aqui, constatamos que mecanismos de inclusão e de exclusão “reentram” no processo, concebido como forma de promoção de maior inclusão social, ou seja, de ampliação do acesso à Justiça. Se, de um lado, conscientizou-se a respeito da necessidade de criação de uma forma diferenciada de solução dos conflitos, por terem valor econômico menor, de outro, a norma que a criou e regulamentou foi tolhida pela preocupação do novo, levando à exclusão de determinadas categorias do seu alcance, seja por causa do teto de 60 salários mínimos, seja pela impossibilidade de discussão de objetos específicos. A inclusão de alguns – aqueles cujas causas eram de menor valor econômico – levou a exclusão de outros – aqueles cujas demandas tivessem valor maior do que 60 salários mínimos ou a tramitação vedada nos Juizados.

Outra constatação verificada foi a de que o Estado, após a experiência exitosa dos Juizados Estaduais, viu-se pressionado para instituir no âmbito federal os Juizados Especiais. A pressão foi tanta que se transformou em vontade estatal. Foram criados os Juizados Especiais Federais, por força de alteração constitucional, com a posterior regulamentação infraconstitucional. Dita criação foi cercada de receios, estabelecendo o legislador, no entanto, formas de controle, peias e amarras, com vistas à especial proteção dos órgãos públicos, representando, assim, retrocesso.

É verdade que o projeto de lei que deu origem à Lei 10.259/01 não foi gerado nos gabinetes do Executivo. Foi, sim, fruto de várias comissões de juristas, que utilizaram como modelo o Juizado Especial Estadual, as quais, com a experiência vivida na lida forense federal, puderam formular uma proposta. Contudo, a proposta já vinha imbuída da cláusula do possível: não se poderia inovar demais, porque o projeto não seria aprovado pelo Parlamento. O lema foi o de fazer o melhor, de acordo com as possibilidades. O governo estava atento a tudo o que acontecia, haja vista ser diretamente atingido pelos futuros comandos.

Com todos os percalços, o esperado retrocesso da “Lei dos Juizados Federais”, ou melhor, a timidez imposta, não se verificou. Os juízes ou os Tribunais, na dicção de Luhmann, que, segundo ele, ocupam a posição central do sistema jurídico, foram os responsáveis por essa virada, com resultados positivos. Daí a efetiva participação dos juízes, que, com seu aspecto criador, por causa da proibição da não-decisão, puderam, com o código do direito/não-direito, resolver os conflitos e superar os percalços.<sup>175</sup>

A atitude dos Tribunais não surgiu do nada. Desde o abandono da posição intocável de órgão imparcial, que começou a ser percebida no Brasil no final do século XX, com a preocupação de garantir o efetivo acesso à Justiça e, com isso, a inclusão social, tem-se debatido na sociedade o real papel que o Judiciário deve desempenhar no Estado. A mudança do modo de gestão, de burocrático para gestor, bem como a percepção de que o tempo precisava ser mais bem

---

<sup>175</sup> Conquanto a interpretação criadora já tenha se encarregado de redesenhar a leitura da Lei 10.259/01, não deixa de ser útil a apresentação de um anteprojeto de lei, com o objetivo de melhorar o tratamento legal dado à matéria, conforme segue em anexo, indicando como exposição de motivos as observações feitas ao longo do texto.

administrado, levou à completa alteração do modelo de Judiciário que se tinha, totalmente passivo. Buscou-se valorizar e desenvolver os recursos humanos existentes, simplificar os procedimentos gerenciais e utilizar novas tecnologias, tudo isso ancorado no anseio social de mudança de paradigma do papel do Judiciário.

A partir de 2002, e nestes quase seis anos de vigência da Lei dos Juizados Especiais Federais, os juízes conseguiram ultrapassar rédeas impostas pelo Governo Federal na norma. Isso somente foi possível pela mudança de pensamento dos Tribunais, antes noticiada, e que se deu desde o final do século XX. A inclusão social daqueles que nunca souberam que teriam direito a um benefício assistencial ou que pensavam que a palavra da autarquia previdenciária era a última, prejudicando-os, ao impedir a percepção de benefício previdenciário legítimo, estava feita, com a verificação das decisões produzidas pelos Juizados Especiais Federais.

A Justiça Federal está pagando a dívida que tem para com a sociedade. Historicamente ligada ao poder central, inclusive quando da sua reinstalação, em plena ditadura militar, está mais próxima dos cidadãos, sobretudo dos segurados da Previdência Social ou de seus pensionistas. Isso, pela atuação dos seus juízes: o que sempre comporta riscos, na medida em que amplia o espectro de contingência das decisões. O tema do risco, por isso, merece especial atenção, devendo ser objeto de nossas investigações futuras.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, Elza Maria Miranda. *O positivismo na epistemologia jurídica de Hans Kelsen*. 1984. 312f. Tese, (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1984.

AGUIAR JR., Ruy Rosado de. *Os juizados especiais cíveis*. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/589>>. Acesso em: 8 ago. 2007.

ALMEIDA, Andréa Alves de. *Processualidade jurídica & legitimidade normativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2005. 149p.

ANDOLINA, Italo; VIGNERA, Giuseppe. *Il modello costituzionale del Processo Civile italiano*. Torino: G. Giappichelli Editore, 1990. 231p.

ARNAUD, André-Jean; LOPES JR., Dalmir (Org.). *Niklas Luhmann: do sistema social à sociologia jurídica*. Trad. Damiel Lopes Jr., Daniele Andréia da Silva Manão, Flávio Elias Riche. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. 389p.

ARRUDA ALVIM. *Manual de Direito Processual Civil*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. 637p.

BAPTISTA DA SILVA. Ovídio Araújo. *Jurisdição e execução*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996. 229p.

BARBOSA MOREIRA, José Carlos. *Temas de Direito Processual*. 5ª série. São Paulo: Saraiva, 1994. 225p.

\_\_\_\_\_. *Comentários ao Código de Processo Civil*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998. 717p. v. V.

\_\_\_\_\_. *Temas de Direito Processual*. 9ª série. São Paulo: Saraiva, 2007. 423p.

CAFRUNI, Caroline Knorr et al. *Possibilidades de aperfeiçoamento e ampliação dos juizados especiais cíveis*. Disponível em: <[http://www.tj.rs.gov.br/site\\_php/revistas/conteudoresultado.php?POSICAO=1&TP=3](http://www.tj.rs.gov.br/site_php/revistas/conteudoresultado.php?POSICAO=1&TP=3)>. Acesso em: 27 ago. 2007.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Direito e democracia*. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2000. 141p.

\_\_\_\_\_. *O Direito na sociedade complexa*. São Paulo: Max Limonad, 2000. 195p.

\_\_\_\_\_. *Política, sistema jurídico e decisão judicial*. São Paulo: Max Limonad, 2002. 193p.

CARREIRA ALVIM, José Eduardo. *Elementos de teoria geral do processo*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997. 323p.

- CHAMON JR., Lúcio Antônio. *Filosofia do Direito na alta modernidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. 285p.
- CHIOVENDA, Giuseppe. *Instituições de Direito Processual Civil*. Trad. Paolo Capitanio. Campinas: Bookseller, 1998. 519p. v.1.
- CINTRA, Antônio Carlos Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do Processo*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1994. 358p.
- CORSI, Giancarlo. Valores y derechos fundamentales en perspectiva sociológica. *Metapolítica*, México, n. 20, out./dez. 2001.
- \_\_\_\_\_. Sociologia da Constituição. Trad. Juliana Neuenschwander Magalhães. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte, n. 35, jan./jun. 2001.
- CORSI, Giancarlo; ESPOSITO, Elena; BARALDI, Claudio. *Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann*. México: Universidad Iberoamericana, 1996. 191p.
- CUNHA, Fernando Whitaker da. *Teoria geral do Estado*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1990. 506p.
- CURY, Augusto Jorge. *Inteligência multifocal: análise da construção dos pensamentos e da formação de pensadores*. 8. ed. São Paulo: Cultrix, 2006. 344p.
- DE GIORGI, Raffaele. Semantica della idea di diritto soggettivo. In: *Storia dei concetti e semantica storica*. Napoli: Edizione Scientifiche Italiane, 1990.
- \_\_\_\_\_. Modelli giuridici dell'uguaglianza e della disuguaglianza. In: *Disuguaglianza ed equità in Europa*. Bari: Laterza, 1993.
- \_\_\_\_\_. Luhmann e a teoria jurídica dos anos 70. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes. *O Direito na sociedade complexa*. São Paulo: Max Limonad, 2000. 195p.
- DINAMARCO, Cândido Rangel. *Manual das pequenas causas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987. 141p.
- \_\_\_\_\_. *Execução civil*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1993. 585p.
- \_\_\_\_\_. *Nova era do Processo Civil*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. 333p.
- DWORKIN, Ronald. *O império do Direito*. Trad. Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999. 513p.
- ECKHOFF, Imparciality, separation of powers and judicial independence. In: *Scandinavian Studies of Law*, v. IX, p. 11-48, 1965.
- EHRlich, Eugen. *Fundamentos da Sociologia do Direito*. Trad. René Ernani Gertz. Brasília: Editora UnB, 1986. 388p.
- FABRÍCIO, Adroaldo Furtado. *Comentários ao Código de Processo Civil*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994. 580p. v. VIII. t. III.

- FARIA, José Eduardo. *Direito e justiça no século XXI: a crise da justiça no Brasil*. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/direitoXXI/comunic/JoseEduarFaria.pdf>>. Acesso em: 27 ago. 2007.
- FAZZALARI, Elio. *Istituzioni di Diritto Processuale*. 8. ed. Padova: CEDAM, 1996. 739p.
- FERRAZ, Leslie Shériida. *Juizados especiais cíveis de Porto Alegre: apresentação dos dados coletados na pesquisa realizada pelo CEBEPEJ*. Disponível em: <[http://www.tj.rs.gov.br/site\\_php/revistas/conteudoresultado.php?POSICAO=0&TP=3](http://www.tj.rs.gov.br/site_php/revistas/conteudoresultado.php?POSICAO=0&TP=3)>. Acesso em: 27 ago. 2007.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 1983. 339p.
- FOUCAULT, Michel. *Em defesa da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 1999. 396p.
- FRANCA, Padre Manoel. *Noções de história da filosofia*. 23. ed. Rio de Janeiro: Agir, 1987. 382p.
- FUX, Luiz; NERY JUNIOR, Nelson; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. *Processo e Constituição: estudos em homenagem ao professor José Carlos Barbosa Moreira*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. 1.085p.
- GALDINO DA PAIXÃO JR., Manuel. *As três figuras básicas da teoria geral do processo*. 1991. 194f. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1991.
- \_\_\_\_\_. *Teoria geral do Processo*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. 388p.
- GALUPPO, Marcelo Campos. *Elementos para uma compreensão metajurídica do processo legislativo*. *Cadernos da Pós-Graduação da Faculdade de Direito da UFMG*. Belo Horizonte, p. 7-28, 1995.
- GONÇALVES, Aroldo Plínio. *Direito judiciário do trabalho: organização judiciária; instância única; competência material e processual*. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região*. Belém, n. 48, v. 25, p. 33-53, jan./jun. 1992a.
- \_\_\_\_\_. *Técnica processual e teoria do processo*. Rio de Janeiro: Aide Editora, 1992b. 220p.
- GRAU, Eros Roberto. *O Direito posto e o Direito pressuposto*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. 317p.
- GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* *Juizados especiais criminais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996. 245p.
- GUIMARÃES, Mario. *O juiz e a função jurisdicional*. Rio de Janeiro: Forense, 1958. 445p.

HADDAD, Carlos Henrique Borlido. *Fatores de produtividade: proposta de avaliação de desempenho do magistrado federal*. Disponível em: <<http://daleth.cjf.gov.br/revista/monografia10.pdf>>. Acesso em: 27 ago. 2007.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do Direito*. Trad. João Baptista Machado. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1991. 371p.

LACERDA, Galeno. *Comentários ao Código de Processo Civil*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1992. 273p. v. VIII. t. I.

LUHMANN, Niklas. *A Constituição como aquisição evolutiva*. Trad. Menelick de Carvalho Netto. Livre. [s.l.n.], [198-]. 27p.

\_\_\_\_\_. *Legitimação pelo procedimento*. Trad. Maria da Conceição Corte Real. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980. 210p.

\_\_\_\_\_. *Sociologia do Direito I*. Trad. Gustavo Bayer. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983. 252p.

\_\_\_\_\_. *Sociologia do Direito II*. Trad. Gustavo Bayer. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1985. 212p.

\_\_\_\_\_. A posição dos tribunais no sistema jurídico. *Revista AJURIS*, Porto Alegre, n. 49, jul. 1990.

\_\_\_\_\_. *Procedimenti giuridici e legittimazione sociale*. Trad. Sergio Siragusa. Milano: Giuffrè, 1995. 268p.

\_\_\_\_\_. *Introducción a la teoría de sistemas*. Trad. Javier Torres Nafarrate. México: Universidad Iberoamericana, 1996. 301p.

\_\_\_\_\_. *El derecho de la sociedad*. Trad. Javier Torres Nafarrate. México: Universidad Iberoamericana, 2002. 673p.

MACIEL GONÇALVES, Gláucio Ferreira. *Modificações de competência no processo civil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. 97p.

MAROTTA MOREIRA, Wander Paulo. *Juizados especiais cíveis*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. 159p.

MELLO, Marcos Bernardes de. *Teoria do fato jurídico: plano da existência*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. 288p.

MUCCHIELLI, Laurent. O nascimento da sociologia na universidade francesa (1880-1914). *Revista Brasileira de História*, São Paulo, n. 41, v. 21, 2001. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-01882001000200003&lng=en&nrm=isso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-01882001000200003&lng=en&nrm=isso)>. Acesso em: 8 ago. 2007.

NAFARRATE, Javier Torres. *Introducción*. In: LUHMANN, Niklas. *Introducción a la teoría de sistemas*. Trad. Javier Torres Nafarrate. México: Universidad Iberoamericana, 1996. 301p.

NERY JR, Nelson. *Princípios fundamentais* – teoria geral dos recursos. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997. 535p.

NEUENSCHWANDER MAGALHÃES, Juliana. *O uso criativo dos paradoxos do direito: a aplicação dos princípios gerais do direito pelo Tribunal de Justiça europeu*. 1994. 180p. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito da UFSC, Florianópolis, 1994.

NEUENSCHWANDER MAGALHÃES, Juliana. *Estrutura e função dos direitos humanos*. 2004. 285f. Tese (Doutorado) - Universidade de Lecce (inédito). Lecce, 2004.

NEVES, Getúlio Marcos Pereira. *Ilações jurídico-sociológicas dos “princípios da Filosofia do Direito”, de Hegel*. Disponível em: <<http://sociologiajur.vilabol.uol.com.br>>. Acesso em: 8 ago. 2007.

NEVES, Marcelo. *Entre têmis e leviatã: uma relação difícil*. São Paulo: Martins Fontes, 2006. 354p.

NOVAES, Elizabete David. *Perspectiva sociológica e pluralismo jurídico: A necessidade de superação do bacharelismo-tecnista na formação do profissional do direito*. *Revista Sociologia Jurídica*, n. 1, jul./dez. 2005. Disponível em: <<http://www.sociologiajuridica.net>>. Acesso em: 8 ago. 2007.

OBSERVATÓRIO Permanente da Justiça Portuguesa. *A administração e gestão da justiça: Análise comparada das tendências de reforma*. Portugal, p. 13-14. Disponível em: <<http://opj.ces.uc.pt/pdf/5.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2007.

OST, François. *O tempo do direito*. Trad. Élcio Fernandes. Bauru: Edusc, 2005. 410p.

PAIVA, Polyana Washington de. *Para uma justiça federal melhor: uma melhor comunicação com os jurisdicionados e a sociedade*. Ela me enviou por e-mail. É inédito. [s.l.n.], [199-]. 26p.

PAIXÃO, Cristiano. *Modernidade, tempo e direito*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. 319p.

PEDRON, Flávio Quinaud. *A função dos tribunais constitucionais para a teoria dos sistemas de Niklas Luhmann*. *Revista do Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal*, n. 29, p. 101-110. abr./jun. 2005.

REALE, Giovanni; ANTISERI, Dario. *História da filosofia*. 2. ed. São Paulo: Paulus, 1991. 1113p. v. III.

RODRIGUES, Geisa de Assis. *Juizados especiais cíveis e ações coletivas*. Rio de Janeiro: Forense, 1997. 172p.

SAMPAIO, Marcus Vinícius de Abreu. *O poder geral de cautela do juiz*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. 237p.

THEODORO JR., Humberto. *Curso de Direito Processual Civil*. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997. 713p. v. I.

- THEODORO JR., Humberto. *Curso de Direito Processual Civil*. 27. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999. 678p. v. II.
- TOURINHO NETO, Fernando da Costa. *Juizados especiais federais*. Disponível em: <<http://www.trf1.gov.br/setorial/JEF/default.htm>>. Acesso em: 8 ago. 2007.
- TUCCI, José Rogério Cruz e; AZEVEDO, Luiz Carlos de. *Lições de história do Processo Civil romano*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996. 254p.
- TUCCI, Rogério Lauria. *Manual do juizado especial de pequenas causas*. São Paulo: Saraiva, 1985. 398p.
- VASCONCELOS, Arnaldo. *Teoria da norma jurídica*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1993. 292p.
- VIANNA, Luiz Werneck *et al.* *Corpo e alma da magistratura brasileira*. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 1997. 336p.
- WATANABE, Kazuo *et al.* *Juizados de pequenas causas. Lei 7.244, de 7 de novembro de 1984*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985. 221p.
- WATANABE, Kazuo. Filosofia e características básicas do juizado especial de pequenas causas. *In: WATANABE et al. Juizados de pequenas causas. Lei 7.244, de 7 de novembro de 1984*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985. 221p.
- WEBER, Max. *Economia e sociedade*. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Editora UnB, 1999. 580p. v. 2. cap. VII.
- ZAVASCKI, Teori Albino. *Antecipação da tutela*. São Paulo: Saraiva, 1997. 227p.

## **ANEXOS**

## ANEXO A – ANTEPROJETO DE LEI

Projeto de Lei n. \_\_\_\_\_, de 2007.

Modifica a Lei 10.259/01, que instituiu os Juizados especiais federais, elevando a alçada, admitindo a ação civil pública a ser proposta pelo Ministério Público e prevendo a possibilidade de deferimento de antecipações de tutela, com os recursos cabíveis.

Art. 1º Os artigos 3º, *caput*, § 1º, I, 4º, 5º e 6º da Lei 10.259/01 passam a ter a seguinte redação:

Art. 3º Compete ao Juizado Especial Federal Cível processar, conciliar e julgar causas de competência da Justiça Federal até o valor de 100 (cem) salários mínimos, bem como executar suas sentenças.

§ 1º .....

I – referidas no art. 109, incisos II, III e XI, da Constituição Federal, as ações de mandado de segurança, de desapropriação, de divisão e demarcação, populares, execuções fiscais e por improbidade administrativa e as demandas sobre direitos ou interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, salvo, neste caso, se forem ajuizadas pelo Ministério Público.

Art. 4º O Juiz poderá, de ofício ou a requerimento das partes, deferir antecipações parciais ou totais da tutela definitiva, desde que exista verossimilhança na alegação e haja fundado receito de dano incerto ou de difícil reparação.

Art. 5º São recorríveis apenas as decisões que acolhem ou rejeitam os pedidos de antecipação de tutela, as sentenças e os acórdãos.

Art. 6º Podem ser partes no Juizado Especial Federal Cível:

I – como autores, as pessoas físicas, as microempresas e empresas de pequeno porte assim definidas em lei e o Ministério Público.

.....

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

## ANEXO B – TABELAS

TABELA 3 – Histórico dos JEF itinerantes realizados em 2002

ESTADO	CIDADE	PERÍODO	TIPO DE PROCESSO	AÇÕES AJUIZADAS	PESSOAS ATENDIDAS
AM	Benjamim Constant	Audiências: 09 a 14-11-02	Previdenciário	52	52
		Divulgação: 25-07 a 17-08-02			
PA	Castanhal	Atermação: 17 a 18-08-02	Cível e Previdenciário	43	252
		Audiências: 27-09-02			
		Divulgação: 29 e 30-08-02			
RO	Ji-Paraná	Atermação: 12 a 14-09-02	Cível e Previdenciário	192	1288
		Audiências: 28-10 a 01-10-02			
		Divulgação: 11 e 12-11-02			
TO	Gurupi	Atermação: 18 a 22-11-02	Cível e Previdenciário	75	624
		Aud. de Conciliação: 27 a 31-01-03			
		Aud. IJ: 26 a 28-02-03			
<b>TOTAL</b>				<b>362</b>	<b>2216</b>

Fonte: COJEF 1ª Região

