

# **ESTRATÉGIAS E MÉTODOS PARA A CRIAÇÃO E PERPETUAÇÃO DE UMA CULTURA DE CONCILIAÇÃO NOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS**

**Cíntia Menezes Brunetta<sup>1</sup>**

## **RESUMO**

Não obstante a previsão da Lei nº 10.259/2001 no sentido de que os representantes do Poder Público ficam autorizados a conciliar e transigir nos processos da competência dos JEFs, a indisponibilidade do interesse envolvido é sempre colocada como obstáculo à autocomposição. Cabe, assim, aos julgadores, a função de lembrar aos jurisdicionados que a atuação das partes em juízo não se limita a ônus, poderes e faculdades, mas também a deveres. Deveres, acima de tudo, de lealdade e boa-fé para com a outra parte e para com a justiça. Também é necessário o incentivo à reflexão sobre que interesse público deve ser defendido em juízo. Exemplos de medidas que foram adotadas no Juizado Especial Federal de Maceió são: exigência, em audiência, das razões contrárias à resolução imediata do conflito, como uma forma de investigação da lealdade processual, aplicação de sanções por litigância de má-fé contra medidas de caráter protelatório e/ou injustificadas, criação de banco de dados mensais referente aos gastos com honorários sucumbenciais e juros moratórios arcados pelo Poder Público e criação de banco de dados com o registro do valor renunciado pelos autores no momento da transação, como forma de contabilizar as vantagens da conciliação para o Poder Público em juízo.

**PALAVRAS-CHAVE:** Justiça Federal, conciliação e mediação, técnicas

de incentivo e cultura organizacional.

## INTRODUÇÃO

O item 6 da Exposição de Motivos da Lei nº 10.259/2001, antevedendo uma realidade iminente à sua criação, enalteceu os objetivos dos Juizados Especiais Federais: “Propiciará o atendimento da enorme demanda reprimida dos cidadãos, que hoje não podem ter acesso à prestação jurisdicional por fatores de custos, ou a ela não recorrem pela reconhecida morosidade decorrente do elevado número de processos em tramitação”.

Quando da publicação da citada lei, como bem antecipava o item acima transcrito de sua Exposição de Motivos, a Justiça Federal brasileira ingressou em uma nova realidade, passando do que usualmente se chama de *litigiosidade contida* (originada do difícil acesso da população em geral a uma Justiça vista sempre como elitizada e formalista) para uma onda de litigiosidade explosiva.

O trabalho desenvolvido tentará analisar as novas demandas e perspectivas do Poder Judiciário Federal após a instalação dos Juizados Especiais Federais, mormente no que tange à utilização da conciliação como forma de composição de litígios.

Para tanto, analisar-se-á o contexto histórico e cultural que ensejou a publicação da Lei nº 10.259/2001 e as inovações substanciais trazidas pela nova norma.

Estudar-se-ão as peculiaridades dos Juizados no âmbito federal, ditadas pelas características específicas dos litigantes e dos direitos e interesses envolvidos, procurando demonstrar a possibilidade da criação e perpetuação de uma cultura de conciliação voltada à Fazenda Pública, através da adoção de medidas administrativas e judiciais já existentes na

normativa pátria.

A coleta de dados estatísticos foi efetuada a partir de informações oficiais do Conselho da Justiça Federal, bem como de experiências concretas obtidas com a atuação na 6ª Vara da Seção Judiciária de Alagoas (Juizado Especial Federal). As medidas administrativas e judiciais a serem expostas referem-se tão somente ao alcance jurisdicional de tal vara.

## **1 JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS: HISTÓRICO, GENERALIDADES E NOÇÕES FUNDAMENTAIS**

Em todo o mundo, o nascimento dos Juizados Especiais, como bem ensina Kazuo Watanabe<sup>2</sup>, extravasou uma litigiosidade contida que afastava as pessoas de baixo poder aquisitivo das soluções judiciárias.

Tais instrumentos legislativos vieram atender aos anseios populares e sociais, a fim de possibilitarem um efetivo acesso à Justiça por parte daqueles cidadãos cujos litígios ficavam reprimidos em virtude de sua menor complexidade e de seu menor valor econômico, remanescendo à margem da prestação satisfatória da tutela jurisdicional.

No campo da Justiça Federal, a preocupação com os litígios de menor conteúdo econômico não ficou relevada por muito tempo, mesmo antes da Constituição Federal em vigor<sup>3</sup>.

No entanto, é bom lembrar que a previsão da criação de Juizados Especiais Federais propriamente ditos só veio bem depois da própria publicação da Carta Magna, apenas quando da edição da Emenda Constitucional nº 22, de 18 de março de 1998, a qual aditou o parágrafo único ao artigo 98 do Estatuto Básico e dispôs: “Lei federal disporá sobre a criação de juizados especiais no âmbito da Justiça Federal”.

Segundo Tourinho Neto<sup>4</sup>:

[...] *Essa nova forma de prestar jurisdição significa*

*antes de tudo um avanço legislativo de origem eminentemente constitucional, que vem dar guarida aos antigos anseios de todos os cidadãos, especialmente aos da população menos abastada, de uma Justiça apta a proporcionar uma prestação de tutela simples, rápida, econômica e segura, capaz de levar à liberação da indesejável litigiosidade contida e, o que é talvez mais importante em sede federal, a prestação de tutela jurisdicional de maneira informal e muito mais célere e verdadeiramente efetiva. Em última análise, trata-se de mecanismo hábil de ampliação do acesso à ordem jurídica justa.*

Poucos meses após sua instalação (ocorrida em 14 de janeiro de 2002), os primeiros Juizados Especiais previstos na nova lei, corroborando a previsão daqueles que a aprovaram e acompanharam sua aprovação, já recebiam milhares de ações de pequenos valores e estavam expostos a inúmeras apreensões e grandes expectativas.

Sobre o assunto, interessante citar as considerações do Des. Federal cearense Geraldo Apoliano<sup>5</sup>, logo após a criação das novas unidades federais:

*Não há cansaço, ainda, em se sublinhar, aqui, o incremento dos coeficientes de acesso a uma Justiça que se sabe barata e ágil; ali, a aptidão dos serviços do Juizado para tornarem concretos, tal como vem ocorrendo, os ideais de celeridade e de efetividade na entrega da prestação jurisdicional, o que, em verdade, deveria ser a tônica e o lugar-comum em quaisquer das atividades judicantes que estejam a se realizar no exercício das competências alinhadas na Carta Política em vigor; mais além, os resultados, altamente positivos, do trabalho fecundo das turmas recursais e da instância uniformizadora, cujos enunciados têm resolvido, em poucas assentadas, centenas e, mesmo, milhares de recursos pendentes; alhures, o devotamento dos bandeirantes de hoje, vale dizer, os juízes que, ora em embarcações, ora em veículos tracionados e, mesmo, em caminhões e carretas, vão ao encontro dos jurisdicionados nos rincões mais distantes do País, quase sempre os mais necessitados de Justiça. Estas façanhas e êxitos só autorizam uma conclusão: satisfeita, a sociedade quer que tudo continue a ser assim; ou melhor, deseja que se amplie a esfera de atuação dos Juizados Especiais Federais.*

De fato, antes, uma Justiça pouco interiorizada e, conseqüentemente, isolada de parcela relevante da população, a Justiça Federal viu-se diante de uma avalanche de novos processos e também de novas exigências e demandas, o que forçou uma transformação na forma de pensar e agir dos magistrados federais.

Foi gerada, assim, uma genuína preocupação com o efetivo acesso à Justiça nesses recém-chegados juizados, abrangendo não só a facilitação no ingresso das petições, mas também a criação de modos mais ágeis e eficientes de solução de conflitos por meio da adoção de instrumentos processuais mais eficazes, menos formais, concentrados, céleres e simplificados.

Como bem aponta o juiz federal Marmelstein Lima<sup>6</sup>, em brilhante monografia apresentada ao Conselho da Justiça Federal em 2004, os Juizados Especiais Federais, mesmo em seus primórdios, adquiriram características que os diferenciavam sobremaneira da Justiça Federal “Ordinária”. Essas características compõem, ainda hoje, o que se pode chamar de “perfil dos Juizados Especiais Federais”, cujas qualidades podem assim ser sintetizadas:

- a) *É uma Justiça mais dialogal, mais comunicativa, já que existe a possibilidade de acordo e a adoção expressa do princípio da oralidade e da informalidade.*
- b) *É uma Justiça mais simples, tendo em vista o rito simplificado que adota e a sua competência para decidir as causas de menor complexidade.*
- c) *É uma Justiça mais ágil, tendo em vista a abolição de prazos especiais para a Fazenda Pública e de outras prerrogativas, como o duplo grau obrigatório, os recursos contra decisões interlocutórias e o sistema de precatório [...].*
- d) *É uma Justiça mais moderna, tendo em vista a possibilidade de comunicação dos atos processuais pela internet e a possibilidade de desenvolvimento dos Juizados Virtuais, com os autos digitais substituindo os autos em papel, entre inúmeros outros usos de novas tecnologias.*
- e) *É uma Justiça mais aberta, mais acessível e mais preocupada com a camada carente da população [...].*

- f)** *É uma Justiça altamente emotiva, que lida frequentemente com aspectos cruciais da vida humana e, por isso, está sujeita a uma carga emocional muito grande.*
- g)** *É uma Justiça mais barata, na medida em que somente haverá custas na via recursal e há a possibilidade de peticionar sem advogado [...].*
- h)** *É uma Justiça mais econômica, com uma estrutura mais enxuta do que a Justiça comum, embora muito mais eficiente.*
- i)** *É uma Justiça que está sempre em busca de melhorias, visando reduzir a entrega da prestação jurisdicional e melhorar o atendimento à população.*
- j)** *É uma Justiça que busca parcerias, a fim de reduzir os custos e melhorar a prestação jurisdicional, através de convênios com universidades e outros órgãos.*
- k)** *É uma Justiça dinamizadora das economias locais, na medida em que injeta consideráveis somas de dinheiro nos pequenos municípios, especialmente porque, ao lado do surgimento dos JEFs, tem havido um movimento de interiorização da Justiça Federal, com a criação da Varas Federais previstas na Lei nº 10.772/2003.*

Como lidar com as novas exigências e demandas surgidas? Como adequar os procedimentos previstos na nova lei, mormente a possibilidade de conciliação, com as peculiaridades da Justiça Federal? Como evitar a morosidade não só possível, mas previsível, decorrente da carência de vagas e da cultura do Poder Público de não transigir, sempre recorrer e não colaborar?

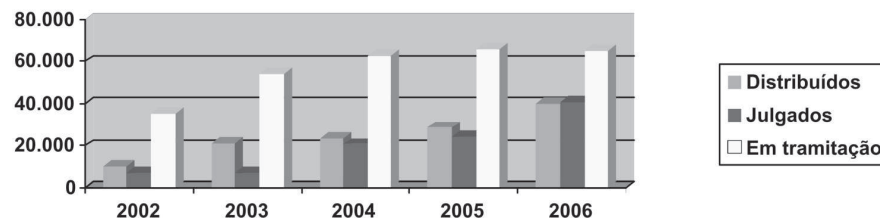
Afinal, como ensinou Chiovenda<sup>7</sup>, o acesso à Justiça não é só um direito fundamental, é o ponto central da moderna processualística. É preciso romper preconceitos e encarar o processo como algo que seja realmente capaz de alterar o mundo, ou seja, de conduzir as pessoas à ordem jurídica justa. É necessário que o processo seja posto a serviço do homem, com as potencialidades de que dispõe, e não o homem a serviço da sua técnica.

Nesse ponto, tem razão a maioria dos doutrinadores quando afirmam que os juizados não foram instituídos para corrigir os problemas e males da Justiça Federal brasileira. Na verdade, eles surgiram para

facilitar o acesso ao Judiciário daqueles que não o tinham, e não para desafogar as unidades jurisdicionais já existentes.

De fato, como se pode observar no gráfico a seguir<sup>8</sup>, não houve nenhum decréscimo na movimentação processual da Seção Judiciária de Alagoas (muito pelo contrário), apesar do claro incremento no número de processos julgados, após o surgimento do único<sup>9</sup> juizado instalado no Estado, em 2002:

**GRÁFICO 1**

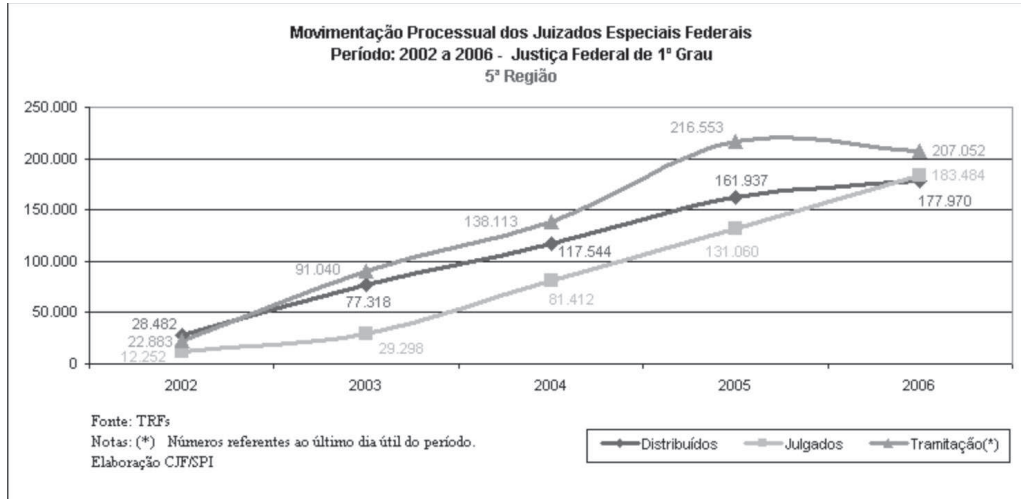


À guisa de exemplo, antes da instalação dos JEFs, segundo dados do Conselho da Justiça Federal<sup>10</sup>, referentes ao ano de 2001, o número de processos distribuídos na Justiça Federal brasileira foi 1.002.095 (um milhão, dois mil e noventa e cinco).

Agora, apenas no período compreendido entre janeiro e setembro de 2007, quase o dobro de novas ações foram ajuizadas (1.928.198 — um milhão, novecentas e vinte e oito mil, cento e noventa e oito).

Sobre o assunto, aliás, interessante inserir gráfico de movimentação processual dos Juizados Especiais Federais da 5ª Região (onde está localizado o Juizado Especial Federal alvo deste estudo) desde a sua instalação:

## GRÁFICO 2



Apenas a Seção Judiciária de Alagoas recebia, em 2003, uma média de 900 (novecentas) a 1.200 (mil e duzentas) ações por vara. Atualmente, a média anual recebida por uma unidade é quase vinte vezes inferior à média, em 2007, recebida pelo único Juizado Especial Federal em Maceió<sup>11</sup> (21.906 — vinte e um mil, novecentas e seis novas ações).

Inteira procedência têm, assim, as considerações do mestre Watanabe<sup>12</sup> quando, externando a sua preocupação quanto ao futuro dos juizados, escreveu que:

*Os antigos Juizados Especiais de Pequenas Causas foram concebidos para propiciar um acesso mais facilitado à Justiça para o cidadão comum, principalmente para a camada mais humilde da população. O objetivo jamais foi o de resolver a crise da Justiça, sua morosidade e ineficiência na solução de conflitos, crise essa que tem causas inúmeras, e não apenas aquelas enfrentadas na concepção dos Juizados Especiais de Pequenas Causas.*

Surgiu, de fato, a necessidade de criação de novas técnicas e novas formas de pensar o Direito, adequadas às peculiaridades da Justiça



Federal, sob pena de se inviabilizarem os recém-criados juizados e de se subverterem seus objetivos, buscando, na experiência estadual, um ponto de apoio para o futuro dos Juizados Especiais Federais.

Dentre essas novas técnicas, a conciliação, prevista na Lei nº 10.259/2001, colocou-se como aquela indispensável para a adaptação bem-sucedida aos novos rumos tomados pelo Judiciário.

Como ensina Augsberger<sup>13</sup>, tal direcionamento tomado pelo legislador constitucional e ordinário (que estabeleceu novos meios alternativos de resoluções de conflitos, deixando para um segundo momento a litigiosidade) em diversos países nada mais foi que a adoção de uma tendência universal de retirar do Judiciário a responsabilidade de impor, por meio da força e de medidas coercitivas, uma só decisão considerada justa e correta.

Nesse sentido, o próprio Conselho Nacional de Justiça (CNJ) vem orientando enfaticamente os juízes a buscarem a conciliação, tendo instituído com esse fim o projeto *Movimento pela Conciliação: Conciliar é Legal*.

A propósito, merece citação trecho do documento intitulado *Carta da Comissão Gestora do Movimento pela Conciliação (GERAL) à sociedade brasileira*, assinada por prestigiadas autoridades do Poder Judiciário, publicada no site [http://www.cnj.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=2445&Itemid=167](http://www.cnj.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=2445&Itemid=167), em agosto de 2006 (grifos ausentes no original):

*A função precípua do Judiciário é promover a paz social, ou seja, combater a cultura da violência. O Conselho Nacional de Justiça assume suas responsabilidades e se engaja forte e decisivamente na implementação da Justiça da Conciliação. A todos pedimos apoio. A todos pedimos o risco da mudança e da inovação. A todos pedimos a irrestrita solidariedade com a eficiência da democracia. Que, mais do que um ideal, a democracia como paz social seja a realidade da sociedade brasileira. Uma*

*tarefa coletiva, complexa de médio e longo prazo, mas altamente compensatória.*

Essa ênfase na conciliação, na verdade, não vem mais do que reforçar, no âmbito judicial brasileiro, uma tendência em reconhecer na triangularidade uma necessidade na resolução dos conflitos.

## **2 A NECESSÁRIA TRIANGULARIDADE NA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS**

Como explica Augsberger<sup>14</sup>, é quase uma intuição universal que o conflito é uma crise que nos força a reconhecer explicitamente que nós convivemos com múltiplas realidades e devemos negociar uma realidade comum; que nós trazemos, cada um, uma vivência, uma experiência diferente (comumente contrastante com a trazida pelos outros) e devemos criar juntos uma história compartilhada, com um papel para cada um e um papel para ambos.

O conflito, na verdade, é universal e, ainda que distinto em cada cultura, é o resultado do embate permanente dos indivíduos pelos mesmos objetivos, direitos e recursos. Apesar de distinta em virtude das diferenças culturais patentes, a resolução dos conflitos tem uma nota comum, construída a partir da análise das contradições e contribuições dadas pelas diversas maneiras que diferentes culturas tendem a gerenciar as tensões sociais, políticas e culturais: a sua triangularidade.

A triangulação, a utilização de um terceiro indivíduo ou grupo, é tão antiga quanto a comunicação humana. O eterno triângulo, como aponta Augsberger<sup>15</sup>, está presente tanto na origem como na solução do conflito, e o número de triângulos tende a crescer quanto mais se expande o conflito (todos buscam, eternamente, aliados para suas questões).

No momento de tensão, um terceiro sempre é levado a aliviar

o conflito proporcionando apoio para algum dos lados (uma opção não muito funcional) ou para ambos (uma escolha mais promissora). Quando o terceiro se recusa a formar uma coalizão com um dos vértices do triângulo, um novo desenho se forma<sup>16</sup>, no qual esse indivíduo imparcial pode auxiliar os envolvidos a se movimentarem em direção a uma solução mutuamente satisfatória do conflito.

O que essa triangularidade quer dizer? Bem, pode-se encarar por dois enfoques distintos. O primeiro enfoque e mais óbvio seria a desejável participação de um terceiro na solução do litígio, alguém de fora, imparcial, que auxilie os conflitantes a tentarem enxergar a posição do outro, identificando seus conflitos e interesses, e a construírem, em conjunto, alternativas de solução.

O segundo enfoque seria a necessária participação ativa de todos os envolvidos na solução do conflito a ser pacificado. Ou seja, eliminar a passividade da espera de uma decisão a ser tomada por um indivíduo de fora da lide e participar da construção de uma solução conjunta da controvérsia (no triângulo, existe ponto de contato entre todos os vértices, todos eles se interligam e se comunicam).

Nesse passo, reconhecemos que é natural, para todas as sociedades, querer que aqueles envolvidos em um conflito resolvam suas próprias questões sozinhos. Porém, apesar de natural, é praticamente impossível, na maioria dos casos, eliminar a hostilidade e a perda da confiança para caminhar em direção à solução conjunta. Afinal, quem disputa algo está na pior posição para resolver a disputa.

### **3 CONCILIAÇÃO E MEDIAÇÃO – CONCEITOS, DISTINÇÕES E SIMILITUDES**

*Compor* um conflito significa *apaziguar*, *harmonizar*. Há duas formas básicas de composição: autocomposição (composição do conflito

com a atuação das próprias partes, as quais tomam decisões com vistas à solução da lide) e heterocomposição (composição do conflito por um terceiro que tem o poder de decisão).

No ensinamento de Wildo<sup>17</sup>, eminente magistrado e professor:

*A autocomposição consiste numa modalidade de remoção dos obstáculos postos à realização de um direito ou, como se prefere denominar, aos conflitos de interesses, pelos próprios envolvidos, daí por que o vocábulo se apresenta, etimologicamente, como a junção dos vocábulos auto (próprio, significando as partes envolvidas) + composição = composição realizada pelos próprios envolvidos.*

Tratando o presente trabalho da autocomposição, tendo sido demonstrada a pertinência do envolvimento de um terceiro na solução de um conflito, resta, ainda, antes de entrar na discussão sobre o uso de tal instrumento na Justiça Federal, fazer a devida distinção entre as várias formas não adversariais de solução dos litígios, mormente entre a conciliação e a mediação.

De acordo com Tourinho Neto<sup>18</sup>, a conciliação significa a composição amigável sem que se verifique alguma concessão por quaisquer das partes a respeito do pretense direito alegado ou da extinção de obrigação civil ou comercial (desistência da ação, renúncia ao direito, reconhecimento do pedido).

Em síntese, porém, a principal distinção entre a conciliação e a mediação consiste no papel desempenhado pelo terceiro interveniente, o qual tem uma atuação mais ativa e dinâmica no caso da conciliação, chegando a propor a solução alternativa às partes envolvidas. Na mediação, o terceiro vértice do triângulo citado supra basicamente apoia as partes na sua reflexão e na sua decisão: faz emergir a decisão delas.

Alguns autores identificam, na prática, que o papel do conciliador “não se limita apenas a auxiliar as partes a chegarem, por elas próprias,

a um acordo, mas também pode aconselhar e tentar induzir as mesmas a que cheguem a este resultado, fazendo-as divisar seus direitos, para que possam decidir mais rapidamente.”<sup>19</sup>

Já

*“O objetivo do mediador é ajudar as partes a negociarem de maneira mais efetiva. O mediador não resolve o problema nem impõe uma solução. Sua função é ajudá-las a buscar o melhor caminho e fazer com que estejam de acordo depois de encontrada a solução. Assim, o mediador tem controle do processo, mas não dos resultados. [...] O objetivo é maximizar a utilização das habilidades das partes, de forma a capacitá-las a negociar da maneira mais efetiva possível”.*<sup>20</sup>

Observa-se, portanto, que a principal diferença apontada está justamente no modo como o processo é conduzido pelo terceiro interveniente, levando alguns autores a utilizar indiscriminadamente os termos como sinônimos.

Porém, na Justiça Federal, essa distinção se faz ainda mais clara, uma vez que o terceiro, em regra, é o juiz que, tendo o poder para decidir a causa, acaba exercendo, naturalmente, um papel mais ativo na negociação.

#### **4 FAZENDA PÚBLICA NOS JUIZADOS ESPECIAIS E A CONCILIAÇÃO: PECULIARIDADES**

Como se disse, com o surgimento dos Juizados Especiais Federais e o incremento do número de novas demandas ajuizadas, surgiu a necessidade de se buscarem, nos juizados estaduais, já há bastante tempo instalados, experiências bem-sucedidas na resolução e mediação das lides agora jurisdicionalizadas.

Porém, logo foi possível perceber que a situação dos juizados

estaduais e federais não poderia ser mais diversa, o que tornou inaplicável a maioria das técnicas e dos instrumentos processuais já conhecidos, especialmente no que tange ao incentivo à conciliação.

De fato, o primeiro e principal empecilho dizia respeito às próprias partes. Enquanto nos juizados estaduais as lides eram restritas aos particulares, mais facilmente conciliáveis, os Juizados Federais foram criados para solucionar conflitos que envolvem, primordialmente, a Fazenda Pública<sup>21</sup> (de interesses supostamente indisponíveis e inconciliáveis).

Assim, não obstante a previsão da Lei nº 10.259/2001 no sentido de que os representantes judiciais da União, as autarquias, fundações e empresas públicas federais ficam autorizados a conciliar, transigir ou desistir, nos processos da competência dos Juizados Especiais Federais, diversos pontos surgiram como obstáculos à autocomposição.

O juiz federal substituto Roberto Gil, em trabalho apresentado no curso de Mestrado em Direito da Faculdade de Direito de Vitória/ES, bem narrou o início dos trabalhos dos Juizados Especiais Federais:

*Após sua criação, os Juizados Federais absorveram grande demanda reprimida do acesso ao Judiciário no que tange aos questionamentos previdenciários. Tal realidade quase inviabilizou os Juizados Federais capixabas. Apesar da existência de farta jurisprudência indicando a procedência dos pedidos, o INSS insistia em não concedê-los administrativamente, resistindo, inclusive, às pretensões em sede judicial. Número elevado de sentenças foi proferido, e muitas delas não foram alvo de recursos. Assim, o INSS não concedia os reajustes administrativamente, efetivava contestações e, após a sentença, não mais recorria.*

Nesse momento, foi a opinião majoritária entre os magistrados lotados nos juizados, um paradigma histórico teria que ser rompido.

Com efeito, a princípio, é inegável existir considerável

preconceito contra a possibilidade de conciliação e transação quando for parte pessoa jurídica de Direito Público, tendo em vista, principalmente, a indisponibilidade do interesse público.

Todavia, depois de alguns estudos e algumas reflexões, chega-se à conclusão de que a indisponibilidade não significa proibição da transação, mas apenas da transação desvantajosa.

De fato, *a priori*, cumpre esclarecer que o princípio da indisponibilidade do interesse público tem origem doutrinária. Como destaca Gil, “diversamente de princípios como legalidade, eficiência e economicidade, o ‘princípio da indisponibilidade’ não encontra indicação expressa no texto constitucional, tendo sido construído pela evolução doutrinária do Direito Administrativo”.

Segundo Mello<sup>22</sup>, “a indisponibilidade dos interesses públicos significa que, sendo interesses qualificados como próprios da coletividade [...] o próprio órgão que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-los [...] na estrita conformidade do que dispuser a *intentio legis*”.

Dessa forma, sendo sua origem doutrinária, também doutrinária deve ser a interpretação de sua essência e mutável com o tempo e com as mudanças da sociedade e do Direito.

Cumpre, assim, interpretar o que, de fato, seria o interesse público indisponível. Seria a irresignação permanente e imutável em relação a qualquer lide oposta em desfavor do ente público ou do erário? Ou deve tal interesse ser analisado sob o prisma da economicidade e eficiência — ambos previstos como princípios constitucionais da administração pública e tidos como uma das facetas de um princípio mais amplo já tratado, há muito, no Direito italiano: o princípio da “boa administração”<sup>23</sup>?

Nesse contexto, na lide propriamente dita, há de se ter em mente

que, a despeito da existência de presunção de legitimidade e legalidade do ato administrativo, contra tal presunção pode ser apresentada prova em contrário.

De fato, tem-se que se questionar se é saudável, eficiente e econômico, do ponto de vista do interesse público, opor-se contra pretensão justa e legítima, do ponto de vista doutrinário e jurisprudencial. Defende-se, neste trabalho, que não é, ao contrário, que tal oposição/omissão é que viria a configurar o dano ao erário que se procura afastar.

No sentido desse raciocínio, há precedente da 1ª Turma do Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento, em 4 de junho de 2002, do Recurso Extraordinário nº 253.885/MG, tendo como relatora a ministra Ellen Gracie (grifos nossos):

*Poder Público. Transação. Validade.* Em regra, os bens e o interesse público são indisponíveis, porque pertencem à coletividade. E, por isso, o Administrador, mero gestor da coisa pública, não tem disponibilidade sobre os interesses confiados à sua guarda e realização. Todavia, há casos em que o princípio da indisponibilidade do interesse público deve ser atenuado, mormente quando se tem em vista que a solução adotada pela Administração é a que melhor atenderá à ultimateção deste interesse. Assim, tendo o acórdão recorrido concluído pela não onerosidade do acordo celebrado, decidir de forma diversa implicaria o reexame da matéria fático-probatória, o que é vedado nesta instância recursal (Súm. 279/STF). Recurso extraordinário não conhecido.

## **5 A LEALDADE PROCESSUAL E A CONDENAÇÃO EM LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ: BREVES CONSIDERAÇÕES**

Na relação jurídica processual, as partes têm faculdades (liberdade de conduta), ônus (encargos), poderes e deveres. Enquanto ônus é imperativo de conduta em interesse próprio (podendo gerar resultados desfavoráveis se não cumprido, mas caracterizado pela liberdade de



opção pela conduta ou pela omissão), dever é imperativo de conduta em interesse alheio, incorrendo no ilícito processual sancionável aquele que o descumpre.

Nesse contexto, o mais expressivo dos deveres das partes é o de lealdade, cuja transgressão é sancionada mediante repressão à litigância de má-fé e aos atos atentatórios à dignidade da Justiça.

Por seu significado popular<sup>24</sup>, a palavra *lealdade* significa respeito aos princípios e às regras que norteiam a honra e a probidade, fidelidade aos compromissos assumidos e caráter do que é inspirado por esse respeito ou essa fidelidade.

Segundo Iocohama<sup>25</sup>:

*A lealdade processual apresenta-se como uma espécie particular de lealdade, onde a figura própria do processo é a sua base de sustentação” (p. 48). Ainda que no processo se verifique uma estrutura contraditória, permitindo a cada uma das partes a apresentação de seus interesses e incumbindo-lhes a sustentação de suas próprias razões, não é simplesmente admissível que tal comportamento seja ilimitado.*

Nesse sentido, o art. 14 do Código de Processo Civil (CPC) dispõe ser dever das partes expor os fatos em juízo conforme a verdade, proceder com lealdade e boa-fé, não formular pretensões nem alegar defesa, cientes de que são destituídas de fundamento, não produzir provas nem praticar atos inúteis ou desnecessários à declaração ou defesa do direito, cumprir com exatidão os provimentos mandamentais e não criar embaraços à efetivação de provimentos judiciais.

Em relação à litigância de má-fé, é expresso o art. 17 do Código de Processo Civil ao dispor que se reputa litigante de má-fé aquele que:

*I - deduzir pretensão ou defesa contra texto expresso de lei ou fato incontroverso; (Redação dada ao inciso pela Lei n° 6.771, de 27 de março de 1980)*

*II - alterar a verdade dos fatos; (Redação dada ao inciso pela Lei nº 6.771, de 27 de março de 1980)*

*III - usar do processo para conseguir objetivo ilegal; (Redação dada ao inciso pela Lei nº 6.771, de 27 de março de 1980)*

*IV - opuser resistência injustificada ao andamento do processo; (Redação dada ao inciso pela Lei nº 6.771, de 27 de março de 1980)*

*V - proceder de modo temerário em qualquer incidente ou ato do processo; (Redação dada ao inciso pela Lei nº 6.771, de 27 de março de 1980)*

*VI - provocar incidentes manifestamente infundados; (Redação dada ao inciso pela Lei nº 6.771, de 27 de março de 1980)*

*VII - interpuser recurso com intuito manifestamente protelatório.*

No mesmo sentido, o art. 55 da Lei nº 9.099/95 prevê, expressamente, a possibilidade de condenação por litigância de má-fé no âmbito dos Juizados Especiais:

*A sentença de primeiro grau não condenará o vencido em custas e honorários de advogado, ressalvados os casos de litigância de má-fé. Em segundo grau, o recorrente, vencido, pagará as custas e honorários de advogado, que serão fixados entre dez por cento e vinte por cento do valor de condenação ou, não havendo condenação, do valor corrigido da causa.*

*Parágrafo único. Na execução não serão contadas custas, salvo quando:*

*I - reconhecida a litigância de má-fé;*

*II - improcedentes os embargos do devedor;*

*III - tratar-se de execução de sentença que tenha sido objeto de recurso improvido do devedor.*

Nesse passo, é importante registrar que o dever de lealdade das partes e o dever de agir com boa-fé processual encontram seu fundamento não só em razões de caráter ético-jurídico, mas também na busca de imprimir celeridade ao processo de administração da Justiça, atribuindo -lhe maior racionalidade e conferindo efetividade à resposta jurisdicional do Estado.

De fato, as sanções previstas no art. 18 do Código de Processo Civil visam reprimir, nas hipóteses referidas no CPC, a atuação processual do *improbis litigator* e impedir que a conclusão de um processo seja postergada indefinidamente por meio de defesas temerárias e abusivas, reflexo, na maioria das vezes, de uma lamentável estratégia de utilizar o processo como instrumento de rolagem de dívida.

Nesse sentido, calha transcrever trecho de ementa do acórdão proferido pela Segunda Turma do egrégio Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 244893/PR<sup>26</sup>:

*O EXERCÍCIO ABUSIVO DO DIREITO DE RECORRER E A LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ - O ordenamento jurídico brasileiro repele práticas incompatíveis com o postulado ético-jurídico da lealdade processual. O processo não pode ser manipulado para viabilizar o abuso de direito, pois essa é uma idéia que se revela frontalmente contrária ao dever de probidade que se impõe à observância das partes. O litigante de má-fé — trate-se de parte pública ou de parte privada — deve ter a sua conduta sumariamente repelida pela atuação jurisdicional dos juízes e dos tribunais, que não podem tolerar o abuso processual como prática descaracterizadora da essência ética do processo.*

Em última análise, o desrespeito à lealdade processual e, em um sentido amplo, à boa-fé, compromete a efetividade dos direitos materiais discutidos em juízo, haja vista que o processo judicial deve ser compreendido como mero instrumento para a consecução deles, como já repisado.

A postura desleal, assim, além de não se coadunar com o princípio da legalidade a que está vinculada a Administração Pública, constitui infração à própria Constituição Federal, a teor do que dispõe o artigo 5º, inciso LXXVIII, *in verbis*: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

Dessa forma, condutas que destoam dessa novel concepção do processo configuram evidente uso antiético da Justiça, que não pode ser tolerado pela magistratura.

Permitir a impunidade da parte que age em flagrante desrespeito ao ordenamento jurídico seria, assim, incitar o descrédito na jurisdição e criar um claro estímulo à desnaturação do processo como instrumento de realização da justiça.

## **6 O PAPEL DO PREPOSTO DO ENTE PÚBLICO NO JUIZADO ESPECIAL FEDERAL: RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA VERSUS RESPONSABILIDADE PROCESSUAL**

A Lei nº 10.259/2001 dispõe, no parágrafo único do seu art. 10º, que:

*As partes poderão designar, por escrito, representantes para a causa, advogado ou não.*

*Parágrafo único. Os representantes judiciais da União, autarquias, fundações e empresas públicas federais, bem como os indicados na forma do caput, ficam autorizados a conciliar, transigir ou desistir, nos processos da competência dos Juizados Especiais Federais.*

Nesse contexto, havendo previsão no *caput* do supracitado art. 10º da Lei nº 10.259/2001 no sentido de que os representantes designados para a causa não precisavam ser advogados, os entes públicos passaram a mandar não só defensores bacharéis em Direito para atuar em juízo, mas também, e na maioria dos Estados, servidores de apoio administrativo muitas vezes inseguros com as novas posição e função assumidas.

Logo foi possível perceber que a mudança de mentalidade necessária ao desenvolvimento e sucesso do novo projeto não seria fácil, uma vez que não se tratava somente de necessidade de transformação da

postura de indivíduos, mas da administração em geral. Administração esta que, acostumada a utilizar o processo, muitas vezes, como instrumento de rolagem de dívida (na pior técnica de gestão possível), incentivava recursos meramente protelatórios e contestações genéricas sob o argumento de indisponibilidade do interesse público e, agora, via -se obrigada a revisar seus próprios conceitos.

Para os representantes enviados para as centenas de audiências designadas, a transição e a adaptação a essa nova realidade não foram de nenhuma forma fácil. Tais representantes, com certa razão, entendiam que, assumindo o risco da mudança e da inovação, o qual era demandado pelos magistrados, tornavam-se alvos fáceis de responsabilização administrativa quando de eventual questionamento acerca do acordo homologado ou do pedido reconhecido.

Sendo assim, muito mais simples e confortável para procuradores e prepostos seria, de fato, continuar insistindo em juízo através de defesas desprovidas de qualquer substrato jurídico ou probatório, valendo-se de contestações padronizadas totalmente dissociadas da realidade do caso concreto e manter a postura comodista de esperar a decisão final do magistrado, quando seu trabalho teria sido feito da forma tradicional e não poderia ser alvo de questionamento administrativo.

Viu-se, portanto, a necessidade de se adotarem posturas que lembrassem aos jurisdicionados (públicos ou particulares) que, como já exposto, a atuação das partes em juízo não se limita a ônus, poderes e faculdades, mas também a deveres. Deveres, acima de tudo, de lealdade e boa-fé para com a outra parte e para com a Justiça, chamando atenção para a existência não só de uma responsabilidade administrativa, mas também de uma responsabilidade processual dos representantes de autores e réus.

Por outro lado, também foram criadas estratégias — a seguir

serão expostas — que serviram para construir uma relação mais profunda entre a responsabilidade processual e a responsabilidade administrativa, em que aquela interfere nesta para o bem da instituição e da prestação jurisdicional.

Todas as estratégias que irão ser mencionadas foram pensadas no sentido de dar novo enfoque à responsabilidade administrativa através da revisão do próprio conceito que as partes possuem sobre qual interesse público deveria ser protegido em juízo: se apenas o interesse de se protelar decisões em processos eternizados e rolar dívidas com defesas dissociadas da lei e dos fatos ou o interesse de evitar prejuízos desnecessários ao erário com gastos estruturais, de sucumbência e de condenações.

## **7 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O JUIZADO ESPECIAL FEDERAL DE MACEIÓ**

Inicialmente, cumpre fazer um pequeno histórico da instalação e do desenvolvimento do Juizado Especial Federal de Maceió, inclusive como forma de contextualizar os resultados obtidos e seu impacto no andamento da vara.

O Juizado Especial Federal de Maceió surgiu, primeiramente, em janeiro de 2002, como unidade autônoma na Seção Judiciária de Alagoas, mas sem estrutura própria de vara, sem cargos próprios (de magistrados ou servidores) e sem ser propriamente uma Vara Federal, apenas, como se mencionou, uma unidade jurisdicional ligada à Seção.

Assim, também não havia cargo de juiz federal titular ou substituto, e os juízes substitutos da Seção atuavam em rodízio, sem prejuízo de suas jurisdições originárias nas varas comuns, como auxiliares do juizado.

Em 2004, após a edição da Resolução nº 14 do Tribunal Regional

Federal da 5ª Região, de 3 de dezembro de 2003, regulamentando a implantação das varas criadas pela Lei nº 10.772/2003, foi instalada a 6ª Vara Federal da Seção de Alagoas, sediada em Maceió (conforme artigo 2º, I, da citada resolução).

Porém, não obstante tal determinação administrativa, em virtude de problemas administrativos, apenas em julho de 2004 o Juizado Especial de Maceió recebeu seu primeiro juiz titular, Dr. André Luis Maia Tobias Granja. A autora do presente trabalho passou a auxiliar a 6ª Vara em fevereiro de 2005 (dois meses após sua posse como juíza federal substituta), com alguns poucos meses de afastamento durante todo o período até o dia de hoje.

Em março de 2005, foi implantado o sistema processual eletrônico Creta em toda a 5ª Região, e, a partir desse momento, o juizado de Maceió passou a receber apenas processos virtuais, apesar de ainda processar normalmente os antigos processos físicos existentes (desde 2006, os processos físicos remanescentes já se encontravam todos em fase de execução).

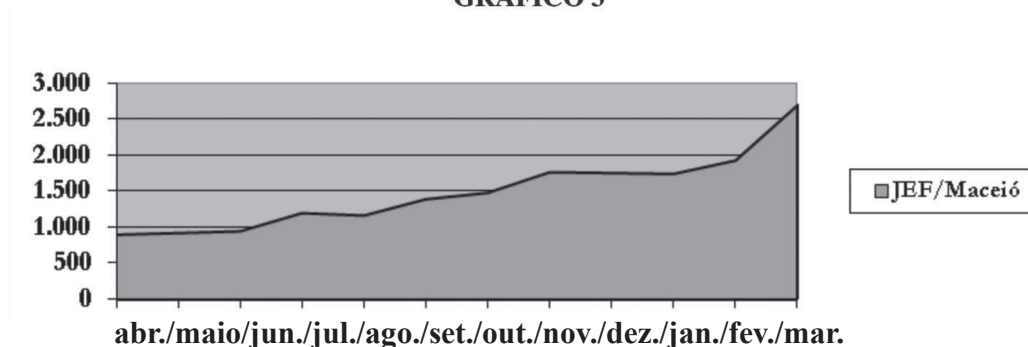
O Tribunal Regional Federal da 5ª Região iniciou a implantação do sistema Creta em 2004, sendo a Seção Judiciária de Sergipe a primeira a utilizá-lo. Em 2005, todos os juizados da 5ª Região já haviam aderido ao sistema.

Com o aplicativo, todo o processo tramita virtualmente. Dessa forma, é possível que qualquer uma das partes envolvidas na ação judicial acesse via internet as informações do processo ou possa anexar documentos a ele, através do devido cadastramento de usuários e senhas.

Logo após a implantação do Creta, houve um aumento exponencial no número de novas demandas ajuizadas na 6ª Vara de Maceió, como pode ser visto no gráfico abaixo (relativo apenas ao primeiro ano de implantação do aplicativo eletrônico — de abril de 2005 a março de

2006):

**GRÁFICO 3**



Em 2006, foram 23.075 (vinte e três mil e setenta e cinco) novas ações. Em 2007, foram 21.906 (vinte e um mil e novecentos e seis) processos novos ajuizados; nunca mais tendo baixado, desde a instalação do aplicativo eletrônico, do patamar de 1.600 (mil e seiscentas) novas ações recebidas por mês.

Atualmente, a 6ª Vara Federal de Alagoas é o juizado federal autônomo que mais recebe novos processos em toda a 5ª Região. Da mesma forma, dentre os Juizados Especiais adjuntos, o de Arapiraca/AL também é aquele com maior distribuição de ações.

## **8 MEDIDAS ADMINISTRATIVAS E JUDICIAIS ADOTADAS COM VISTAS A INCENTIVAR A CONCILIAÇÃO**

Como já demonstrado, a conciliação no Juizado Especial Federal deve ser incentivada através de instrumentos processuais e administrativos objetivos que vão além da simples busca pela pacificação social (que guia, geralmente, as tentativas de autocomposição da Justiça Especial Estadual) e foram imaginados a partir da percepção de que a indisponibilidade do interesse público, vista como óbice para a conciliação, não significa



proibição da transação, mas apenas da transação desvantajosa.

Nesse contexto é que entra o presente trabalho, elaborado com o propósito de divulgar a experiência levada a cabo no Juizado Especial Federal de Maceió (6ª Vara), conduzida primordialmente pelo Dr. André Granja, titular da vara, mas com o auxílio da autora, no qual foram adotadas medidas que passaram a contrapor responsabilidade administrativa *versus* a responsabilidade processual, tentando objetivar as vantagens que o Poder Público teria com a transação em cada caso concreto. Vantagens que ultrapassariam o simples deságio do acordo.

A seguir, são analisados exemplos de medidas bem-sucedidas adotadas na Vara Federal em estudo.

### **8.1 Investigação, em Audiência, da Observância da Lealdade Processual pelas Partes**

Em primeiro lugar, colocou-se em prática a exigência, em audiência, das razões (do autor e do réu) contrárias à resolução do conflito através da conciliação, fundamentalmente em firmar o porquê de a parte insistir no litígio, como uma forma de investigação da lealdade processual (art. 14, II e III, do CPC).

De fato, tal postura nada mais é do que buscar, na atuação jurisdicional, uma maior celebração do princípio da impessoalidade em seu sentido amplo.

Afinal, como bem expõe Carvalho Filho<sup>27</sup>, aqui reflete a aplicação do conhecido princípio da finalidade, sempre estampado na obra dos tratadistas da matéria, segundo o qual o alvo a ser alcançado pela Administração é sempre o interesse público. Ademais, como claramente defende o mesmo doutrinador, não se pode deixar de fora a relação que a finalidade da conduta administrativa tem com a lei.

Nesse sentido, o princípio da impessoalidade, além de proibir discriminações abusivas e desnecessárias na forma de tratar os administrados, também demanda que o agente, enquanto representante do interesse público, aja despido do desejo de alcançar qualquer objetivo pessoal. Afinal, não deve ser ele um administrador com interesses próprios, mas um representante da Administração, impessoal e objetivo.

Por outro lado, é certo que também o princípio da moralidade impõe que o administrador/agente público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta, devendo, acima de tudo, averiguar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações ou omissões (CARVALHO FILHO<sup>28</sup>).

Em suma, em juízo, o procurador do ente age em nome do Estado e como agente da Administração e, assim, tem o dever de declinar objetivamente os motivos de sua atuação, sem procurar fundamentar suas ações e omissões em questões pessoais que vão de encontro ao interesse público perseguido.

## **8.2 Criação de uma Cultura de Repressão à Conduta Desleal**

Por outro lado, passou-se a, de fato, aplicar sanções por litigância de má-fé (art. 55 da Lei Federal nº 9.099/95) contra medidas de caráter protelatório e/ou injustificadas (art. 17, I, III e IV, do CPC), como forma de garantir a duração razoável do processo (art. 5º, LXXVIII, CF).

A situação mais comum de litigância de má-fé no âmbito do Juizado Especial Federal, em especial em relação ao ente público (com contestações genéricas e argumentos dissociados da prova produzida, resistindo injustificadamente a pôr termo na lide), é a previsão do inciso I do retrocitado artigo 17 do Código de Processo Civil, a saber: “Reputa -se litigante de má-fé aquele que: deduzir pretensão ou defesa contra texto expresso de lei ou fato incontroverso”.

Sobre o que seria o fato incontroverso a gerar a constatação da deslealdade processual, Iocohama<sup>29</sup> explica:

*Um fato incontroverso não surge apenas da não discordância de uma das partes. Ainda que a controvérsia pressuponha discussão, um fato pode não ser mais discutível quando sobre ele já foi realizada a prova respectiva. Neste caso, findada a oportunidade sobre a discussão da prova e não havendo razões plausíveis para se perquiri-la, poderá resultar evidente uma má-fé em manter aberto o debate (como é o caso de quem, mesmo diante da perícia indicando o preenchimento em branco de determinado documento, insiste em afirmar situação contrária.*

Dessa forma, produzida a prova, alertadas as partes em audiência sobre os riscos de se litigar com deslealdade, caberia ao autor e ao réu o dever de divulgar as razões contrárias à resolução do conflito através da conciliação, sob pena de sua conduta ser considerada uma litigância de má-fé e assim ser penalizada.

### **8.3 Indicação, para o Ente Público, dos Gastos com Sucumbência e Juros Moratórios Derivados da Adoção Indiscriminada de Medidas de Cunho Protelatório**

Criou-se, também, como forma de ressaltar o impacto da irresponsabilidade processual na responsabilidade administrativa, um banco de dados estatísticos mensais no que pertine aos gastos com honorários sucumbenciais e juros moratórios arcados pelo Poder Público.

Tais dados compilados mensalmente são, então, enviados, por meio de ofício, às Procuradorias responsáveis pelo ônus ao erário.

A propósito, veja-se que, pela própria disciplina legal dos juizados (art. 55 da Lei nº 9.099), não há a condenação em honorários advocatícios na primeira instância, sendo incluídos gastos de sucumbência apenas a partir de eventual recurso.

Assim, recursos meramente protelatórios geram gastos com honorários sucumbenciais e acordos não realizados contra a prova dos autos, além do próprio deságio natural da conciliação (em regra, os acordos são firmados em 70% do valor total de parcelas atrasadas), geram condenação em juros moratórios a partir da citação e que incidem até o fim do processo.

O alerta quanto a esses gastos tende a criar, no agente público envolvido, uma crescente consciência de seu papel, enquanto representante judicial do ente, na priorização do interesse que procura defender, na medida em que discrimina de forma objetiva e direta o quanto a atitude processual irresponsável afeta os cofres públicos.

#### **8.4 Indicação, para o Ente Público, das Vantagens Financeiras Diretas e Naturais Advindas da Conciliação**

Por fim, criou-se também banco de dados estatísticos com o registro do valor renunciado pelas partes autoras no momento da transação, como forma de contabilizar as vantagens da conciliação para o Poder Público em juízo.

Tal banco de dados é preenchido mensalmente com o número do processo, o valor, em tese, da condenação em caso de sentença de procedência (acrescido de juros de mora e correção monetária) e o valor do acordo firmado, calculando, automaticamente, assim, o valor em tese renunciado pela parte (potencial prejuízo evitado pelo INSS).

### **9 RESULTADOS OBTIDOS**

Entre os resultados obtidos com a adoção, pelos juízes em exercício no Juizado Especial Federal de Maceió, das estratégias narradas, podemos citar inúmeros benefícios quantificáveis e naturais, tais como diminuição

do tempo médio de tramitação dos processos, diminuição do volume processual em tramitação nas unidades judiciárias e diminuição do custo econômico do processo para o Poder Judiciário e para o Poder Executivo.

Porém, talvez os mais significativos resultados a partir da criação de uma cultura de conciliação com a Fazenda Pública sejam aqueles não quantificáveis e demonstrados ao longo de todo o trabalho, como o aumento da credibilidade do Poder Judiciário como instância de resolução de conflitos, a maior efetividade do livre acesso à Justiça, o melhor gerenciamento dos recursos públicos e a consolidação de uma cultura de legalidade, e não apenas de litigiosidade.

Logo no início da adoção das medidas narradas (janeiro de 2006), o incremento no número de acordos celebrados foi significativo em relação às audiências realizadas, como se pode observar da tabela abaixo, referente ao período compreendido entre janeiro de 2002 e dezembro de 2007.

**TABELA 1**

<b>Ano</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
<b>Audiências</b>	1116	1911	4886	6566	9521	9906
<b>Acordos</b>	196	470	1116	1689	5245	4340
<b>Percentual</b>	17,56%	24,59%	22,84%	25,72%	5,088%	43,81%

Observe-se, sobre o assunto, aliás, que o leve decréscimo no número de acordos no ano de 2007, deu-se, exatamente, com a chegada de novos procuradores do INSS em dezembro de 2006 e a saída de praticamente todos os antigos, indicando que se pode, realmente, falar sobre uma “cultura de conciliação” que deve ser cultivada.

No entanto, é bom registrar que nunca mais os níveis de conciliação caíram para menos de 30% com relação às audiências realizadas, independentemente do mês analisado, o que demonstra que mesmo os novos procuradores rapidamente se adaptaram às medidas

adotadas no Juizado e se inseriram no ambiente já construído.

A adoção de tais estratégias fez com que o índice de conciliação no Juizado Especial Federal de Maceió tivesse um aumento de mais de 100% (cem por cento) em apenas dois anos (passando de 22%, em fevereiro de 2005, a mais de 50%, em fevereiro de 2007).

Em fevereiro de 2008, mesmo com um leve decréscimo no número de acordos em virtude do estado de greve em que se encontravam os procuradores federais, a conciliação chegou ao percentual de 41,62% em relação às audiências realizadas.

Sobre o assunto, frise-se que, de janeiro de 2005 a fevereiro de 2008, os membros da Advocacia Geral da União entraram em greve três vezes, e esta foi a primeira vez em que foram enviados servidores autorizados a conciliar, para representar o Instituto Nacional do Seguro Social em audiência na falta de procuradores federais.

O fato acima narrado indica uma crescente conscientização do papel fundamental dos acordos na gestão pública de recursos federais em Maceió<sup>30</sup>.

Para se ter uma ideia do que o percentual de conciliação alcançado com a adoção de tais técnicas representa, basta analisá-lo de forma comparativa com o percentual de acordos em audiência de conciliação conseguidos por Juizados Especiais Estaduais de nove capitais brasileiras, conforme tabela elaborada a partir de estudo levado a cabo pelo Ministério da Justiça, com apoio do Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais (Cebepej), em julho de 2006.

Segundo o Ministério da Justiça, o estudo foi realizado entre dezembro de 2004 e fevereiro de 2006. Ao todo, foram analisados 5.771 processos distribuídos em 2002. As principais reclamações envolviam relações de consumo (37,2%), acidentes de trânsito (17,5%) e cobrança de dívidas (14,8%). Cerca de 94% dos reclamantes eram pessoas físicas,

e 49% dos reclamados eram pessoas jurídicas.

Tratando-se de processos que envolvem primordialmente direitos disponíveis, o correto seria imaginar que o percentual de conciliação seria bem maior que no âmbito dos Juizados Especiais Federais, mas não foi isso que foi detectado, pelo menos em comparação com o Juizado de Maceió<sup>31</sup>:

**TABELA 2**

	Sim	Não	S/Inf.
Macapá	45,9	54,1	-
Salvador	34,9	65,1	-
Fortaleza	69,0	31,0	-
Goiânia	28,1	71,9	-
Belo Horizonte	32,7	67,2	0,1
Belém	24,3	74,8	1,0
Rio de Janeiro	26,2	73,8	-
Porto Alegre	21,3	78,1	0,6
São Paulo	22,0	78,0	-
<b>TOTAL</b>	<b>34,5</b>	<b>65,3</b>	<b>0,2</b>

E, em audiência de instrução e julgamento, com a presença do magistrado, tal percentual é ainda menor, indicando que as técnicas narradas neste trabalho talvez possam ter sua importância inclusive no âmbito estadual:

**TABELA 3**

	Sim	Não
Macapá	27,8	72,2
Salvador	16,5	19,7
Fortaleza	19,7	80,3
Goiânia	14,7	85,3
Belo Horizonte	27,4	72,6
Belém	25,7	74,3
Rio de Janeiro	21,6	78,1
Porto Alegre	20,6	79,4
São Paulo	16,9	83,1
<b>TOTAL</b>	<b>20,9</b>	<b>79,0</b>



Aliás, sobre o assunto, é importante frisar que, a despeito de as técnicas parecerem simples de serem adotadas, elas demandam, acima de tudo, uma mudança de postura do juiz e do jurisdicionado, os quais devem se deslocar de seus papéis tradicionais e passar do clássico ao dinâmico.

Tal mudança não é fácil nem para o magistrado, que sai de sua esfera de conforto e tem que interagir de forma efetiva com a parte, nem para o jurisdicionado, que não só tem que sair de sua postura parcial, mas também se propor a uma atuação mais participativa no processo.

Sobre a mudança exigida para o magistrado, é bom frisar que, ainda que pareça que, na conciliação, o papel do juiz é fácil e secundário, na experiência vivenciada no Juizado Especial Federal, na maioria dos casos, é muito mais simples proferir uma sentença (muitas vezes, padronizada) do que despender tempo procurando interagir com as partes.

Nesses momentos de relutância e dificuldade, sempre se faz necessário recordar a si próprio que existe um caminho mais efetivo. Incentivar a conciliação é uma opção de mudança da atuação-padrão, uma opção de vida e de conduta, nem sempre simples ou óbvia, mas, sem sombra de dúvida, urgente.

## **10 IMPUGNAÇÕES DAS TÉCNICAS FAVORÁVEIS À CONCILIAÇÃO**

Inicialmente, algumas das medidas acima narradas foram levadas à apreciação da Turma Recursal dos Juizados Especiais Federais em Alagoas, através de recursos, cujos julgamentos culminaram com a manutenção das condenações em litigância de má-fé impostas pelo juízo de primeiro grau e, em alguns casos, com o aumento da multa processual



em virtude da insistência em litigar (majorada pelo próprio recurso).

Em outubro de 2007, em uma nova tentativa de questionar, no âmbito nacional, as medidas adotadas pelos magistrados no Juizado Especial Federal de Maceió e acima descritas, a União dos Advogados Públicos Federais do Brasil (Unafe) propôs reclamação disciplinar em face da autora alegando a prática de atos supostamente ilegais e abusivos.

Segundo narrava a inicial da citada reclamação, “a representação ora apresentada se deve aos reiterados atos abusivos praticados pela Magistrada Reclamada que compõem (*sic*) o Juizado Especial Federal de Maceió/AL, com vistas à obtenção de acordos judiciais mediante coação e ameaças aos Procuradores Federais que se materializam com condenações por suposta litigância de má-fé”.

À guisa de pedido, requereu “a apuração dos fatos acima narrados, instaurando-se o competente procedimento administrativo disciplinar para aplicação das penalidades cabíveis”.

Notificada para apresentar informações sobre o caso, a autora se limitou a fazer breve ponderação resumindo o exposto nos itens supra do presente trabalho.

Acrescentou em breve síntese que se entendia que o incentivo à conciliação, principalmente no âmbito dos juizados, longe de ser uma tentativa de se furtar à prestação da tutela jurisdicional, é dever de todo juiz, a quem cabe alertar as partes para os benefícios em se encerrar o processo por meio de um acordo, advertindo quem quer que insista em adotar posturas meramente protelatórias (arts. 14, II e III, e 17, I, III e IV, do CPC, e art. 55 da Lei Federal nº 9.099/95).

Foi explicitado ainda que, a bem da verdade, a condenação por litigância de má-fé, por vezes, dá-se em razão da conduta de uma minoria de procuradores do INSS que, por comodismo, falta de coragem para assumir responsabilidades ou despreparo técnico, prefere insistir

em defesas desprovidas de qualquer substrato jurídico ou probatório, valendo-se de contestações padronizadas totalmente dissociadas da realidade do caso concreto.

Por outro lado, registrou-se que as multas impostas, a título de condenação por litigância de má-fé, longe de serem arbitrárias, como queria fazer crer a reclamante, sempre são aplicadas com moderação e prudência, tanto que, em mais de vinte mil sentenças proferidas apenas pela autora desde fevereiro de 2005, em apenas cerca de 0,01% dos casos (menos de 20 feitos) houve a tão propalada condenação, sendo que nunca houve uma só reforma, pela Turma Recursal, da sanção fixada.

Por fim, observou-se que muito mais cômodo para a vida pessoal e profissional da autora seria abandonar a postura conciliatória que adota (quando assume o risco da mudança e da inovação) do que a força a enfrentar situações como aquela e voltar-se novamente para a condução tradicional do processo civil, que exige quase nada das partes, as quais simplesmente aguardam passivamente a decisão judicial a ser proferida.

Concluso o procedimento para decisão, foi ela mesma proferida pelo Juiz de Direito Murilo Kieling, assessor da Corregedoria Nacional de Justiça, em 19 de dezembro de 2007, concluindo pelo imediato arquivamento da reclamação, aduzindo, *in verbis*:

*Como sublinhado no prólogo, o conteúdo da presente reclamação disciplinar caminha mesmo na contramão da história. Gera perplexidade.*

*[...] A conciliação, próspero elemento para a minimalização da demanda e solução dos conflitos de interesses exige bilateralidade. As expressões “coação” e “ameaças” não encontram harmonia aos elementos granjeados neste processo. Ao revés, são cabalmente dissipadas pela integral resposta da magistrada.*

*Advogados Públicos “intimidados” pela magistrada que luta heroicamente pela realização de conciliações, em questões da competência de Juizado Especial. Exprime uma espécie de vazio, esterilidade da imputação.*

*[...] Da visão contextualizada, ao revés de qualquer juízo crítico, florescem motivos para justificados elogios ao trabalho da magistrada.*

*Já pela linguagem idealista, em absoluta harmonia ao comportamento da magistrada CÍNTIA MENEZES BRUNETTA vale a lembrança dos versos de Joaquim Osório Duque Estrada: “Se ergues da justiça a clava forte, verás que um filho teu não foge à luta”.*

*Por tais fundamentos, não havendo qualquer vestígio de falta funcional, determino o imediato arquivamento.*

Tal decisão não foi objeto de recurso e transitou em julgado em janeiro de 2008.

## **CONCLUSÃO**

De tudo o que foi exposto no presente trabalho, é possível extrair as seguintes conclusões:

1. O acesso à Justiça tem várias acepções ou dimensões e não deve ser visto apenas como acesso aos setores de distribuição de processo do Judiciário, mas, primordialmente, como acesso a um processo célere e a uma execução efetiva. Acesso a uma eficaz prestação jurisdicional.
2. Os Juizados Especiais vieram para equacionar o acesso à jurisdição com uma maior instrumentalidade e efetividade do processo (acesso à ordem jurídica justa), buscando-se a satisfação do jurisdicionado, a solução ou a diminuição da crise da jurisdição e a conseqüente pacificação social, transformando-se o mito (Justiça célere, efetiva e universal) em realidade.
3. Com a instituição dos Juizados Especiais Federais, a partir da aprovação da Lei nº 10.259 de 2001, a Justiça Federal passou a

contar com novos órgãos e novos desafios. Antes, uma Justiça pouco interiorizada e, conseqüentemente, isolada de parcela relevante da população, a Justiça Federal viu-se em frente a uma avalanche de novos processos e, também, de novas exigências e demandas, o que forçou uma transformação na forma de pensar e agir dos magistrados federais.

4. Não obstante a previsão na Lei nº 10.259/2001 no sentido de que os representantes judiciais da União, autarquias, fundações e empresas públicas federais ficam autorizados a conciliar, transigir ou desistir, nos processos da competência dos Juizados Especiais Federais diversos pontos surgiram como obstáculos à autocomposição.
5. Surgiu, como forma de buscar a conciliação nos Juizados Especiais Federais, a necessidade de se adotarem posturas que lembrassem aos jurisdicionados (públicos ou particulares) que a atuação das partes em juízo não se limita a ônus, poderes e faculdades, mas também a deveres. Deveres, acima de tudo, de lealdade e boa-fé para com a outra parte e para com a Justiça, chamando atenção para a existência não só de uma responsabilidade administrativa, mas também de uma responsabilidade processual dos representantes de autores e réus.
6. Nesse contexto, exemplos de medidas bem-sucedidas que foram adotadas no Juizado de Maceió são: 1) exigência, em audiência, das razões (do autor e do réu) contrárias à resolução do conflito através da conciliação, como uma forma de investigação da lealdade processual (art. 14, II e III, do CPC); 2) aplicação de sanções por litigância de má-fé (art. 55 da Lei Federal nº 9.099/95) contra medidas de caráter protelatório

e/ou injustificadas (art. 17, I, III e IV, do CPC), como forma de garantir a duração razoável do processo (art. 5º, LXXVIII, CF); 3) criação de banco de dados estatísticos mensais no que pertine aos gastos com honorários sucumbenciais e juros moratórios arcados pelo Poder Público, para o envio às Procuradorias responsáveis pelo ônus ao erário; e 4) criação de banco de dados estatísticos com o registro do valor renunciado pelas partes autoras no momento da transação, como forma de contabilizar as vantagens da conciliação para o Poder Público em juízo, dentre outras.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AUGSBERGER, David W. *Conflict Mediation Across Cultures*. London: Westminster/John Knox Press, 1992.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: RT, 2004.

CHIOVENDA, Guiseppe. *Instituições de Direito Processual Civil*. Campinas: Bookseller, 1998. v. 3.

DANTAS, Francisco Wildo Lacerda. *Teoria Geral do Processo (Jurisdição Ação (Defesa) e Processo)*. 2. ed. São Paulo: Método, 2007.

DIAS, Francisco Geraldo Apoliano. Juizados Especiais Federais – Problemas e Soluções. In: *Revista ESMAFE*. Recife: Escola de Magistratura Federal da 5ª Região, nº 6, abr., 2004, p. 47-73.

DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (Coords.). *Participação e Processo*. São Paulo:

RT, 1988.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *A Instrumentalidade do Processo*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

\_\_\_\_\_. *Instituições de Direito Processual Civil*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

IOCOHAMA, Celso Hiroshi. *Litigância de Má-fé e Lealdade Processual*. Curitiba: Juruá, 2003.

LIMA, George Marmelstein. *Organização e Administração dos Juizados Especiais Federais*. In: CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. *Administração da Justiça Federal: Concurso de Monografias*. Brasília: CJF, 2005. p. 107-166.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Juizados Especiais Federais. In: *Revista do CEJ*. Brasília: CJF, nº 17, abr./jun., 2002, p. 76-89.

TOURINHO NETO, Fernando da Costa. *Juizados Especiais Federais Cíveis e Criminais: Comentários à Lei nº 10.259, de 10.07.2001*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

WATANABE, Kazuo. Filosofia e características básicas do Juizado Especial de Pequenas Causas. In: WATANABE, Kazuo (Coord.). *Juizado Especial de Pequenas Causas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985. v. p. 1-7.

\_\_\_\_\_. *Acesso à Justiça e Sociedade Moderna*. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et. al. *Participação e processo*. São Paulo: RT, 1988. p. 128/135.

\_\_\_\_\_. *Participação e Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

## **SITES CONSULTADOS**

Conselho da Justiça Federal: [www.jf.gov.br](http://www.jf.gov.br).

Justiça Federal de Alagoas: [www.jfal.gov.br](http://www.jfal.gov.br).

Ministério da Justiça: [www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br).

Presidência da República: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br).

Superior Tribunal de Justiça: [www.stj.gov.br](http://www.stj.gov.br).

Supremo Tribunal Federal: [www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br).

Tribunal Regional Federal da 5ª Região: [www.trf5.gov.br](http://www.trf5.gov.br).

## **NOTAS**

<sup>1</sup> Juíza federal substituta da 3ª Vara da Seção Judiciária de Alagoas. MBA em Poder Judiciário (FGV).

<sup>2</sup> WATANABE, Kazuo. *Participação e Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

<sup>3</sup> Por exemplo, a revogada Lei nº 6.825, de 22 de setembro de 80, trazia previsões acerca da limitação, em face do valor da causa, do instituto do duplo grau de jurisdição (arts. 1º e 2º), entre outras.

<sup>4</sup> TOURINHO NETO, Fernando da Costa. *Juizados Especiais Federais Cíveis e Criminais*: Comentários à Lei nº 10.259, de 10 de julho de 2001. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 45-46.

<sup>5</sup> DIAS, Francisco Geraldo Apoliano. Juizados Especiais Federais – Problemas e Soluções. In: *Revista ESMAFE*, Recife: Escola de Magistratura Federal da 5ª Região, nº 6, abr., 2004, p. 47.

<sup>6</sup> MARMELSTEIN LIMA, George. Organização e Administração dos Juizados Especiais Federais. In: *Conselho Da Justiça Federal*. Administração da Justiça Federal: Concurso de Monografias. Brasília: CJF, 2005. p. 107-166.

<sup>7</sup> CHIOVENDA, Guisepppe. *Instituições de Direito Processual Civil*. Campinas: Bookseller, 1998. v. 3.

<sup>8</sup> Dados obtidos da Corregedoria-Geral do Tribunal Regional Federal da 5ª Região.

<sup>9</sup> No final 2005, foi também instalado no Estado de Alagoas o juizado federal adjunto à Vara de Arapiraca, no interior do Estado.

<sup>10</sup> Dados obtidos através do *site* [www.jf.gov.br](http://www.jf.gov.br).

<sup>11</sup> Dados obtidos da Corregedoria-Geral do Tribunal Regional Federal da 5ª Região.

<sup>12</sup> WATANABE, Kazuo. *Participação e Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais,



1998.

<sup>13</sup> AUGSBERGER, David W. *Conflict Mediation Across Cultures*. London: Westminster/John Knox Press, 1992. p. 191.

<sup>14</sup> AUGSBERGER, David W. *Conflict Mediation Across Cultures*. London: Westminster/John Knox Press, 1992. p. 11.

<sup>15</sup> AUGSBERGER, David W. *Conflict Mediation Across Cultures*. London: Westminster/John Knox Press, 1992. p. 152.

<sup>16</sup> Sobre o assunto, é bom registrar que alguns doutrinadores, a exemplo de Augsberger, defendem que, se o terceiro indivíduo optar pela abordagem construtiva na intervenção do conflito, o triângulo dará lugar a uma trindade (horizontal), mas fez-se no presente trabalho a opção pela permanência da figura do triângulo, não só por ser mais familiar ao operador do Direito (a “triangularidade da relação processual”), mas também por entender que, especialmente no âmbito judicial, o terceiro interveniente tem, necessariamente, um papel mais destacado na autocomposição.

<sup>17</sup> DANTAS, Francisco Wildo Lacerda. *Teoria Geral do Processo (Jurisdição Ação (Defesa) e Processo)*. 2. ed. São Paulo: Método, 2007. p. 149.

<sup>18</sup> TOURINHO NETO, Fernando da Costa. *Juizados Especiais Federais cíveis e criminais: comentários à Lei nº 10.259, de 10 de julho de 2001/ São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 279.*

<sup>19</sup> GARCEZ, José Maria Rossani. *Técnicas de Negociação. Resolução Alternativa de Conflitos: ADRS, Mediação, Conciliação e Arbitragem*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002. p. 67.

<sup>20</sup> MARTINELLI, Dante P.; ALMEIDA, Ana Paula de. *Negociação e Solução de Conflitos: do Impasse ao Ganha-ganha do Melhor Estilo*. São Paulo: Atlas, 1998. p. 73.

<sup>21</sup> A Lei nº 10.259 faz uma descrição clara e objetiva da legitimidade em ambos os extremos da relação processual. Assim, podem figurar no polo ativo as pessoas físicas, as microempresas e empresas de pequeno porte, e, no polo passivo, a União, autarquias, fundações e empresas públicas federais.

<sup>22</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 64.

<sup>23</sup> A propósito, ver BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 112.

<sup>24</sup> Definição segundo o dicionário *Houaiss da Língua Portuguesa*.

<sup>25</sup> IOCOHAMA, Celso Hiroshi. *Litigância de Má-fé e Lealdade Processual*. Curitiba: Juruá, 2003. p. 47.

<sup>26</sup> Relator Ministro Celso de Mello, DJU 03/03/2000.

<sup>27</sup> Registre-se, por oportuno, que Alagoas é um dos poucos estados, se não o único, conforme informações obtidas em contato com juízes de outros estados e regiões, em que a greve não representou ausência total de representantes judiciais do INSS em audiência.

<sup>28</sup> Tabelas obtidas do *site* www.mj.gov.br e elaboradas no estudo levado a cabo pelo Ministério da Justiça, com apoio do Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais – Cebepej (relatado em julho de 2006), citado no corpo do texto.

<sup>29</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo:



RT, 2004. p. 13.

<sup>30</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: RT, 2004. p. 14.

<sup>31</sup> IOCOHAMA, Celso Hiroshi. *Litigância de Má-fé e Lealdade Processual*. Curitiba: Juruá, 2003. p. 162.