



ÁUREO VIRGÍLIO QUEIROZ

**Repensando o Atendimento Inicial
nos Juizados Especiais Cíveis
do Estado de Rondônia**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Mestrado Profissionalizante da Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas.

Rio de Janeiro, RJ, 2008.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
Escola de Direito FGV DIREITO RIO
Programa de Mestrado Profissionalizante

Dissertação de Mestrado

Repensando o Atendimento Inicial nos Juizados Especiais Cíveis do Estado de Rondônia

Elaborado por Áureo Virgílio Queiroz

Aprovado e aceito como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre.

Agosto/2008

Orientador: Professor Doutor Guilherme Figueiredo Leite Gonçalves

Co-orientadora: Professora Mestre Maria Elisa Macieira

A meus pais, Queiroz e Conceição pela formação.
A meus irmãos Tati, Raquel, Juliana, Nilma e Peque
pelo companheirismo.
A meus filhos, Gustavo e Daniel, pela oportunidade
de aprender.
A Andréia, esposa a quem amo muito.

Inicialmente, agradeço a Deus, pelo dom da vida e do discernimento.

Ao Professor Guilherme Figueiredo Leite Gonçalves que, tão dedicado e atencioso, empenhou-se na orientação deste trabalho.

À Professora Maria Elisa Macieira, que com suas lições de Administração co-orientou este trabalho.

Aos Professores e funcionários da Pós-Graduação da FGV e aos meus colegas de curso e amigos pela singular interação.

Aos colegas e servidores do Poder Judiciário do Estado de Rondônia, especialmente o SAPEM e a EMERON, com orgulho de integrar este Poder.

Finalmente, agradeço à minha família por ser o porto seguro e a base de tudo.

RESUMO

Esta dissertação tem como objeto de análise o atendimento inicial prestado ao jurisdicionado, seja ele autor ou réu, no âmbito dos Juizados Especiais Cíveis do Estado de Rondônia. Destaca-se o tema em três partes: duas de cunho teórico e outra de predominância prática. Na primeira parte, estuda-se o acesso à justiça e a efetividade processual como premissas que permeiam os juizados. Na sequência, numa abordagem prática, faz-se um retrato comparativo dos Juizados Especiais Cíveis carioca e rondoniense, explorando as singularidades e identificando as situações-problemas. Neste capítulo, situa-se o objeto principal do trabalho, que consiste na criação do Setor de Atendimento Inicial como fórmula destinada a atender o cidadão nos termos do artigo 9.º da Lei n.º 9.099/95 nas causas de até 20 (vinte) salários mínimos. Na terceira parte, volta-se a um estudo teórico, caracterizando o SAI como política pública obrigatória por parte do Poder Judiciário do Estado de Rondônia e apontando a ação civil pública e o termo de ajustamento de conduta como instrumentos hábeis a impô-lo. O trabalho seguiu um cunho interdisciplinar, analisando questões jurídicas e da Teoria Geral da Administração.

Palavras-chave: Atendimento Inicial. Juizados Especiais Cíveis. Estado de Rondônia.

ABSTRACT

This dissertation has the aim to analyze the initial treatment provided to the parties, that is to say, perpetrator or defendant, under the Special Civil Courts of the State of Rondônia. The subject is highlighted in three parts: two are from theoretical evidence and the other one is completely practice. In the first case, it studies the access to justice and an effective prosecution as propositions that guide the court. The next stage is to make in a practical approach a comparative portrayal of Carioca and Rondoniense Special Civil Courts, exploring their specialties and recognizing the situations that are in trouble. In this chapter is the main subject of the project, which is to create a Sector of Initial Treatment destined to give support for the citizen, according to the article 9. ° of the Law n. ° 9.099/95 in cases up to 20 (twenty) minimum wage. The third and the last stage is targeted to a theoretical study, and it shows the SIT as a compulsory public policy by the Law Court in the State of Rondônia, showing the public civil suit and the adjustment term of a conduct as skillful instruments to impose it. The project followed didactic evidence, because it analyses issues of law and General Theory of Business Administration.

Key-words: Initial treatment. Special Civil Courts. The State of Rondônia.

LISTA DE ABREVIATURAS

CPC – Código de Processo Civil

FONAJE - Fórum Nacional de Juizados Especiais

JEC - Juizado Especial Cível

NADAC - Núcleos de Distribuição, Autuação e Citação dos Juizados Especiais

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PJRO – Poder Judiciário do Estado de Rondônia

PROJUDI – Processo Judicial Virtual

SAI – Setor de Atendimento Inicial

TJ/RO - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia

SUMÁRIO

I. INTRODUÇÃO.....	10
CAPÍTULO II. A RELAÇÃO ENTRE O ACESSO À JUSTIÇA E A EFETIVIDADE COMO PREMISSAS DOS JUIZADOS ESPECIAIS CÍVEIS.....	16
2.1. O ACESSO AOS JUIZADOS: CARACTERÍSTICAS E O <i>JUS POSTULANDI</i>	16
2.1.1. O Acesso à Justiça Como Vertente da Terceira Onda Renovatória de Mauro Cappelletti e Bryant Garth.....	16
2.1.2. O Acesso à Justiça sob uma Dimensão Constitucional e Processual.....	22
2.1.2.1. A Ideologia Constitucional e o Processo Civil.....	23
2.1.2.2. O Acesso à Justiça como Direito Fundamental.....	27
2.1.3. Acesso ao Juizado sem Advogado: Constitucionalidade.....	31
2.2. A EFETIVIDADE DOS JUIZADOS ESPECIAIS CÍVEIS COM BASE NO DIREITO DE DEFESA E DO PRINCÍPIO DA ORALIDADE.....	33
2.2.1. Direito de Defesa.....	34
2.2. 2. Princípio da Oralidade	36
CAPÍTULO III. O SETOR ATENDIMENTO INICIAL.....	39
3.1. OS NÚCLEOS DE PRIMEIRO ATENDIMENTO DOS JUIZADOS ESPECIAIS CÍVEIS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.....	49
3.2. OS JUIZADOS ESPECIAIS CÍVEIS DO ESTADO DE RONDÔNIA: HISTÓRIA E MODELO.....	45
3.2.1. O Estado de Rondônia e os Novos Desafios com a Construção das Hidrelétricas no Rio Madeira.....	45
3.2.2. A História dos Juizados em Rondônia.....	49
3.2.3. O Funcionamento do Atendimento Inicial nos Juizados Especiais Cíveis em Rondônia: Singularidades e Problemas Detectados.....	51
3.3. SETOR DE ATENDIEMNTO INICIAL: CANAL DE ACESSO À JUSTIÇA E DE EFETIVIDADE À FASE POSTULATÓRIA DO PROCEDIMENTO DOS JUIZADOS ESPECIAIS CÍVEIS.....	60
3.3.1. Contextualização do SAI: seu Objeto e a sua Relação com a Missão e os Objetivos Estratégicos do Poder Judiciário do Estado de Rondônia.....	61
3.3.2. Os Serviços Prestados pelo SAI e Procedimento de Atuação.....	67
3.3.3. Estrutura Ideal do SAI: Funcional e Física.....	73
3.3.3.1. Estrutura Funcional.....	73
3.3.3.2. Estrutura Física	78
3.3.4. Implantação do SAI, Usuário a ser Atendido e Objetivos Pretendidos.....	79

CAPÍTULO IV. O SETOR ATENDIMENTO INICIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA.....	82
4.1. A REFORMULAÇÃO DO JUIZADO ESPECIAL CÍVEL NO ESTADO DE RONDÔNIA: A IDENTIFICAÇÃO DO SAI COMO POLÍTICA PÚBLICA.....	83
4.2. A OBRIGATORIEDADE DE INSTALAÇÃO DO SAI EM RAZÃO DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA LIMITADA E DO MÍNIMO EXISTENCIAL.....	87
4.2.1. A Assistência Judiciária a ser Prestada pelo SAI: Atividade que não se Confunde com a Atuação da Defensoria Pública.....	87
4.2.2. A Assistência Jurídica do SAI como Mínimo Existencial do Direito de Acesso à Justiça.....	92
4.3. OS PARÂMETROS DO CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS A CARGO DO PODER JUDICIÁRIO RELATIVAMENTE AO ATENDIMENTO INICIAL JUNTO AOS JECs.....	95
4.4. INSTRUMENTOS PROCESSUAIS ADEQUADOS AO CONTROLE JUDICIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS REFRENTES AO SAI.....	101
5. CONCLUSÃO.....	106
REFERÊNCIAS.....	112



ÁUREO VIRGÍLIO QUEIROZ

**Repensando o Atendimento Inicial
nos Juizados Especiais Cíveis
do Estado de Rondônia**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Mestrado Profissionalizante da Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas.

Rio de Janeiro, RJ, 2008.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
Escola de Direito FGV DIREITO RIO
Programa de Mestrado Profissionalizante

Dissertação de Mestrado

Repensando o Atendimento Inicial nos Juizados Especiais Cíveis do Estado de Rondônia

Elaborado por Áureo Virgílio Queiroz

Aprovado e aceito como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre.

Agosto/2008

Orientador: Professor Doutor Guilherme Figueiredo Leite Gonçalves

Co-orientadora: Professora Mestre Maria Elisa Macieira

A meus pais, Queiroz e Conceição pela formação.
A meus irmãos Tati, Raquel, Juliana, Nilma e Peque
pelo companheirismo.
A meus filhos, Gustavo e Daniel, pela oportunidade
de aprender.
A Andréia, esposa a quem amo muito.

Inicialmente, agradeço a Deus, pelo dom da vida e do discernimento.

Ao Professor Guilherme Figueiredo Leite Gonçalves que, tão dedicado e atencioso, empenhou-se na orientação deste trabalho.

À Professora Maria Elisa Macieira, que com suas lições de Administração co-orientou este trabalho.

Aos Professores e funcionários da Pós-Graduação da FGV e aos meus colegas de curso e amigos pela singular interação.

Aos colegas e servidores do Poder Judiciário do Estado de Rondônia, especialmente o SAPEM e a EMERON, com orgulho de integrar este Poder.

Finalmente, agradeço à minha família por ser o porto seguro e a base de tudo.

RESUMO

Esta dissertação tem como objeto de análise o atendimento inicial prestado ao jurisdicionado, seja ele autor ou réu, no âmbito dos Juizados Especiais Cíveis do Estado de Rondônia. Destaca-se o tema em três partes: duas de cunho teórico e outra de predominância prática. Na primeira parte, estuda-se o acesso à justiça e a efetividade processual como premissas que permeiam os juizados. Na sequência, numa abordagem prática, faz-se um retrato comparativo dos Juizados Especiais Cíveis carioca e rondoniense, explorando as singularidades e identificando as situações-problemas. Neste capítulo, situa-se o objeto principal do trabalho, que consiste na criação do Setor de Atendimento Inicial como fórmula destinada a atender o cidadão nos termos do artigo 9.º da Lei n.º 9.099/95 nas causas de até 20 (vinte) salários mínimos. Na terceira parte, volta-se a um estudo teórico, caracterizando o SAI como política pública obrigatória por parte do Poder Judiciário do Estado de Rondônia e apontando a ação civil pública e o termo de ajustamento de conduta como instrumentos hábeis a impô-lo. O trabalho seguiu um cunho interdisciplinar, analisando questões jurídicas e da Teoria Geral da Administração.

Palavras-chave: Atendimento Inicial. Juizados Especiais Cíveis. Estado de Rondônia.

ABSTRACT

This dissertation has the aim to analyze the initial treatment provided to the parties, that is to say, perpetrator or defendant, under the Special Civil Courts of the State of Rondônia. The subject is highlighted in three parts: two are from theoretical evidence and the other one is completely practice. In the first case, it studies the access to justice and an effective prosecution as propositions that guide the court. The next stage is to make in a practical approach a comparative portrayal of Carioca and Rondoniense Special Civil Courts, exploring their specialties and recognizing the situations that are in trouble. In this chapter is the main subject of the project, which is to create a Sector of Initial Treatment destined to give support for the citizen, according to the article 9. ° of the Law n. ° 9.099/95 in cases up to 20 (twenty) minimum wage. The third and the last stage is targeted to a theoretical study, and it shows the SIT as a compulsory public policy by the Law Court in the State of Rondônia, showing the public civil suit and the adjustment term of a conduct as skillful instruments to impose it. The project followed didactic evidence, because it analyses issues of law and General Theory of Business Administration.

Key-words: Initial treatment. Special Civil Courts. The State of Rondônia.

LISTA DE ABREVIATURAS

CPC – Código de Processo Civil

FONAJE - Fórum Nacional de Juizados Especiais

JEC - Juizado Especial Cível

NADAC - Núcleos de Distribuição, Autuação e Citação dos Juizados Especiais

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PJRO – Poder Judiciário do Estado de Rondônia

PROJUDI – Processo Judicial Virtual

SAI – Setor de Atendimento Inicial

TJ/RO - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia

SUMÁRIO

I. INTRODUÇÃO.....	10
CAPÍTULO II. A RELAÇÃO ENTRE O ACESSO À JUSTIÇA E A EFETIVIDADE COMO PREMISSAS DOS JUIZADOS ESPECIAIS CÍVEIS.....	16
2.1. O ACESSO AOS JUIZADOS: CARACTERÍSTICAS E O <i>JUS POSTULANDI</i>	16
2.1.1. O Acesso à Justiça Como Vertente da Terceira Onda Renovatória de Mauro Cappelletti e Bryant Garth.....	16
2.1.2. O Acesso à Justiça sob uma Dimensão Constitucional e Processual.....	22
2.1.2.1. A Ideologia Constitucional e o Processo Civil.....	23
2.1.2.2. O Acesso à Justiça como Direito Fundamental.....	27
2.1.3. Acesso ao Juizado sem Advogado: Constitucionalidade.....	31
2.2. A EFETIVIDADE DOS JUIZADOS ESPECIAIS CÍVEIS COM BASE NO DIREITO DE DEFESA E DO PRINCÍPIO DA ORALIDADE.....	33
2.2.1. Direito de Defesa.....	34
2.2. 2. Princípio da Oralidade	36
CAPÍTULO III. O SETOR ATENDIMENTO INICIAL.....	39
3.1. OS NÚCLEOS DE PRIMEIRO ATENDIMENTO DOS JUIZADOS ESPECIAIS CÍVEIS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.....	49
3.2. OS JUIZADOS ESPECIAIS CÍVEIS DO ESTADO DE RONDÔNIA: HISTÓRIA E MODELO.....	45
3.2.1. O Estado de Rondônia e os Novos Desafios com a Construção das Hidrelétricas no Rio Madeira.....	45
3.2.2. A História dos Juizados em Rondônia.....	49
3.2.3. O Funcionamento do Atendimento Inicial nos Juizados Especiais Cíveis em Rondônia: Singularidades e Problemas Detectados.....	51
3.3. SETOR DE ATENDIEMNTO INICIAL: CANAL DE ACESSO À JUSTIÇA E DE EFETIVIDADE À FASE POSTULATÓRIA DO PROCEDIMENTO DOS JUIZADOS ESPECIAIS CÍVEIS.....	60
3.3.1. Contextualização do SAI: seu Objeto e a sua Relação com a Missão e os Objetivos Estratégicos do Poder Judiciário do Estado de Rondônia.....	61
3.3.2. Os Serviços Prestados pelo SAI e Procedimento de Atuação.....	67
3.3.3. Estrutura Ideal do SAI: Funcional e Física.....	73
3.3.3.1. Estrutura Funcional.....	73
3.3.3.2. Estrutura Física	78
3.3.4. Implantação do SAI, Usuário a ser Atendido e Objetivos Pretendidos.....	79

CAPÍTULO IV. O SETOR ATENDIMENTO INICIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA.....	82
4.1. A REFORMULAÇÃO DO JUIZADO ESPECIAL CÍVEL NO ESTADO DE RONDÔNIA: A IDENTIFICAÇÃO DO SAI COMO POLÍTICA PÚBLICA.....	83
4.2. A OBRIGATORIEDADE DE INSTALAÇÃO DO SAI EM RAZÃO DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA LIMITADA E DO MÍNIMO EXISTENCIAL.....	87
4.2.1. A Assistência Judiciária a ser Prestada pelo SAI: Atividade que não se Confunde com a Atuação da Defensoria Pública.....	87
4.2.2. A Assistência Jurídica do SAI como Mínimo Existencial do Direito de Acesso à Justiça.....	92
4.3. OS PARÂMETROS DO CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS A CARGO DO PODER JUDICIÁRIO RELATIVAMENTE AO ATENDIMENTO INICIAL JUNTO AOS JECs.....	95
4.4. INSTRUMENTOS PROCESSUAIS ADEQUADOS AO CONTROLE JUDICIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS REFRENTES AO SAI.....	101
5. CONCLUSÃO.....	106
REFERÊNCIAS.....	112

I. INTRODUÇÃO

Os Juizados Especiais Cíveis, consagrados no âmbito estadual e federal, apresentam-se como uma das vias alternativas de superação dos obstáculos de acesso à justiça. Constituem instrumentos agilizadores da prestação jurisdicional que, de um lado, valorizam a cidadania e, de outro, proporcionam um maior acesso à Justiça. Por meio de um sistema dinâmico, que contempla um procedimento simples, rápido e desburocratizado, os Juizados Especiais Cíveis viabilizam a solução de causas comuns onde o valor ou mesmo a menor complexidade jurídica da causa desaconselham a procura da Justiça Comum, por meio das Varas Cíveis.

Em termos gerais, pode-se dizer que a origem legislativa dos Juizados Especiais no ordenamento jurídico pátrio encontra-se na Constituição de 1967, em seu artigo 144, § 1.º, alínea “b”.¹ Todavia, a regulamentação do mesmo deu-se apenas dezessete anos depois, pois somente em 7 de novembro de 1984, por meio da Lei n.º 7.244, foram instituídos os Juizados Especiais de Pequenas Causas, para atender a pequenos litígios normalmente não tratados pelo sistema judicial tradicional.

Com o sucesso advindo dos juizados de pequenas causas e prestigiando a facilitação do acesso à justiça, veio a Constituição Federal de 1988 criando os Juizados Especiais, trazendo, em consequência, substanciais inovações.

¹ Art. 144. Os Estados organizarão a sua Justiça, observados os artigos 113 a 117 desta Constituição e os dispositivos seguintes:

§ 1º. 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 poderão substituir juizes vitalícios.

Com efeito, a par de constitucionalizar o sistema dos juizados, reformulou-se o conceito de pequenas causas, que era anteriormente adstrito a um critério econômico, para avançar para um conceito voltado à natureza do conflito de interesses posto em julgamento, ou seja, causas de menor complexidade. Além disso, ampliou a sua abrangência para incluir no sistema a jurisdição criminal quanto às infrações de menor potencial ofensivo. Por fim, a facultatividade de instituição dos juizados deixou de existir, posto que a Constituição tornou obrigatória a criação desses juizados pelos Estados, conferindo-lhes competência concorrente para legislar sobre sua criação, funcionamento e processo.

Sem embargo dessas mudanças, a regulamentação legislativa foi demorada, posto que o processo de constitucionalização somente se completou com a edição da Lei n.º 9.099/1995, que manteve o mesmo espírito que norteou a Lei n.º 7.244/84, qual seja, facilitar o acesso ao Poder Judiciário pelo cidadão, notadamente a parcela mais carente da população, que até então não buscava soluções jurisdicionais para seus problemas. Adequou, outrossim, o sistema às inovações constitucionais alinhadas no tópico anterior, introduzindo mudanças significativas.

Dentre essas mudanças, citam-se: a) a alteração do nome dos Juizados de “Pequenas Causas” para “Especiais Cíveis e Criminais”;² b) a ampliação da faixa de atendimento dos juizados, ou seja, a competência. Nesse caso, os Juizados Especiais Cíveis aceitam causas que tenham como valor de alçada 40 (quarenta) salários mínimos, incluindo também a execução de seus julgados, bem como o dos títulos executivos extrajudiciais; c) a execução dos julgados no próprio juizado, pois, antes, pela Lei n.º 7.244/84, aqueles eram executados perante a Justiça Comum; c) a utilização do método de resolução de uma lide por meio da conciliação ou transação das partes; e d) a dispensa do patrocínio de advogado nas ações de até 20 (vinte) salários-mínimos.

Enfim, todas essas mudanças, como outras, dentro dos objetivos traçados pela Lei n.º 9.099/95, simplesmente demonstram que esse diploma legal não visou a criar um itinerário, um rito especial para as causas que estão nela inseridas. Ao contrário, implantou uma nova fonte de acesso à justiça.³

² A título de curiosidade, tem-se que, mesmo passados 12 (doze) anos depois de vigência da Lei n.º 9.099/95, o nome que ainda parece ficar gravado na memória de muitas pessoas que procuram esse sistema é os “Juizados de Pequenas Causas”.

Vale dizer, esta nova configuração dada aos juizados impôs uma mudança de mentalidade no próprio quadro de operadores jurídicos, em especial dos magistrados, pois não é correto classificar a Lei n.º 9.099/95 como mais um rito especial ou considerar os Juizados Especiais Cíveis como meros sucessores dos Juizados de Pequenas Causas.

Dentro dessa perspectiva é que surgiu a idéia de debruçar-se no estudo mais aprofundado do direito do jurisdicionado (autor ou réu) de litigar sem advogado no âmbito dos Juizados Especiais Cíveis. No entanto, um estudo diferenciado, pois feito sob um viés profissional, eis que voltado ao aprimoramento do atendimento inicial do reclamante ou do reclamado junto àqueles órgãos judiciais, visando a aumentar a eficiência do Poder Judiciário, sobretudo o do Estado de Rondônia.⁴

Deveras, nesta dissertação, que segue a proposta do Mestrado Profissionalizante em Poder Judiciário, além de haver uma imersão na pesquisa, procura-se agregar os valores do ensino às atividades profissionais a que o curso se volta, associando conhecimento fundamental e prática técnico-profissional.⁵ Sob esses olhares é que, de um lado, a hipótese de trabalho envolve uma discussão acadêmica em torno do entendimento de que o Setor de Atendimento Inicial (SAI) cumpre uma dupla função no interior do Juizado Especial: acesso à justiça e efetividade jurisdicional; de outro, o perfil profissionalizante, mediante a formulação de uma política pública consistente numa sugestão de estrutura e de composição do SAI que atenda a essa dupla função.

Por outro lado, a escolha do tema baseou-se na maturidade adquirida na vivência como magistrado junto ao Poder Judiciário do Estado de Rondônia.

Explica-se. Em maio de 2004, havia dois meses que estava na titularidade da Vara Única da Comarca de Machadinho do Oeste. Foi uma época que simbolizou um laboratório de aprendizagem, o que em muito enriqueceu a minha atividade profissional ante a transição entre a condição de Juiz Substituto para Juiz de Direito, Titular de Vara. Como Juiz

³ Deveras, como diz Gaulia: “Os Juizados Especiais são decorrência de uma longa busca do cidadão comum por uma justiça mais acessível, rápida e economicamente viável; mais do que isso, uma justiça que assegure os direitos essenciais, que seja humana e ajustada às necessidades e requisitos de vida digna para todos os cidadãos”. *in Juizados Especiais Cíveis: o Espaço do Cidadão no Poder Judiciário*, p. 25.

⁴ Para uma melhor compreensão do que seja mestrado profissional, bem como diferenciá-lo do mestrado acadêmico, sugere-se a leitura de uma série de artigos que fazem parte de uma coletânea, objeto de um Seminário organizado pela CAPES, denominado “Para Além da Academia – a Pós-Graduação a Serviço da Sociedade”. *In: O Mestrado Profissional na Política Atual da Capes*.

⁵ Ribeiro, *O Mestrado Profissional na Política Atual da Capes*, p. 13.

Substituto, a atividade era auxiliar os Juízes das Varas, o que envolvia diversas áreas do cível, passando para a infância, chegando ao juizado e terminando na área criminal. Por sua vez, a condição de Juiz de Direito Titular de Vara Única representou uma atividade que figuradamente representava um clínico geral no exercício da atividade jurisdicional. Eram diversas as áreas jurídicas a serem tratadas, sem contar o envolvimento social, como o caso da Infância e Juventude, e da figura política do magistrado como representante de um Poder. Aliado a tudo isso veio o período das eleições municipais que, em face de seu contato corpo a corpo, são as mais problemáticas.

Entretanto, foi nesse contexto que começou a tomar forma o embrião da presente dissertação. A referência ao mês de maio de 2004 não foi à toa. Na ocasião, acompanhando um grupo de Juízes, participei de um Fórum Nacional de Juizados Especiais (FONAJE) na cidade de Florianópolis, por uma designação da Corregedoria-Geral do Poder Judiciário do Estado de Rondônia.

Referido evento teve salutar importância porque permitiu um diálogo teórico e prático entre este subscritor e o sistema dos juizados. Digo isso porque as discussões que ali ocorreram permitiram-me compreender um desenho dos juizados especiais de uma forma com que nunca tinha me deparado. Na realidade, até então, encarava essas estruturas como meros procedimentos, numa visão de certa forma preconceituosa. Todavia, passei a enxergar os juizados como fórmula de acesso à justiça. Em razão dessa nova visão, passei a ser um observador de como funcionavam os juizados e como deveriam os mesmos funcionar adequadamente.

Curiosamente, essa concepção surgiu quando nem mesmo se falava em mestrado. Outrossim, quando veio a ser firmado o convênio entre a Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas e o Tribunal de Justiça Rondoniense, tendo como objeto, primeiramente, uma Pós-Graduação *Lato Sensu* de Capacitação em Poder Judiciário e, posteriormente, o Mestrado Profissionalizante em torno deste poder, de cunho multidisciplinar, surgindo a ocasião de apresentar o projeto do Setor de Atendimento Inicial junto aos Juizados Especiais Cíveis do Estado de Rondônia. Para isso o trabalho foi dividido em três partes, a primeira estabelecendo a discussão acadêmica em torno das premissas dos juizados; a segunda, cuidando do projeto propriamente dito do SAI perante os JECs (Juizados Especiais Cíveis) rondonienses; e o terceiro, envolvendo uma abordagem teórica sobre a

obrigatoriedade de instituição do projeto ou similar e o paradoxo que seria o Poder Judiciário ter que julgar uma política pública por ele mesmo criada.

No capítulo I, examinam-se, num primeiro momento, as características do acesso ao juizado, notadamente sua concepção como terceira onda renovatória de Capelletti e Garth, colocando em evidência a atração física e cultural desses órgãos judiciários e o perfil dos magistrados que os conduzem. Num segundo instante, parte-se para a análise do acesso à justiça em uma visão constitucional e como direito fundamental, tratando da possibilidade do jurisdicionado ser detentor da capacidade postulatória, nos termos da Lei n.º 9.099/95. Ainda neste capítulo, aborda-se a premissa da efetividade jurisdicional baseada no direito de defesa e no princípio da oralidade, dando ênfase ao exercício verbal dos direitos de ação e de defesa pelas partes.

No capítulo II, cerne da dissertação, passa-se a estudar o SAI como fórmula que visa a melhorar a qualidade de atendimento do autor e do réu perante os juizados rondonienses. Examina-se, para tanto, a experiência dos Núcleos de Primeiro Atendimento dos JECs do Estado do Rio de Janeiro. Na sequência, dedica-se a um relato da experiência dos juizados em Rondônia, abordando a sua história, a fórmula de atendimento inicial e os problemas existentes em relação a ela. Encerra-se com uma avaliação da importância que seria o SAI não só na conjuntura dos objetivos traçados pelo TJ/RO (Tribunal de Justiça de Rondônia), mas, também, da realidade socioeconômica do Estado de Rondônia, além de traçar a estrutura funcional e física ideal do modelo ideal de atendimento, em comparação com o atualmente existente.

No Capítulo III, analisa-se a identificação do SAI como política pública e a obrigatoriedade de sua implementação ou de fórmula similar, na assistência jurídica que presta, que, distinta daquela oferecida pela Defensoria Pública, é alçada à condição de mínimo existencial de um acesso democrático ao juizado. Destina-se também o capítulo a traçar os parâmetros do controle judicial de uma política pública a cargo do próprio Poder Judiciário, apreciando a questão da discricionariedade e vinculação da atuação administrativa deste Poder e o princípio constitucional da eficiência. Por último, enfocam-se os instrumentos que podem assegurar a implementação do SAI, por meio de uma ação civil pública ou de um termo de ajustamento de conduta.

Esta é, por conseguinte, a estrutura do presente trabalho, voltada à demonstração de que a fórmula atual de atendimento inicial que está sendo oferecida pelos JECs rondonienses precisa ser mudada. Para esse estudo, adotou-se a técnica de um estudo comparado e crítico do modelo carioca de atendimento inicial perante os JECs, bem como de pesquisa de campo, que envolveu visita não só aos juzizados de Rondônia, mas também um do Rio de Janeiro, além de elaboração de questionário.

II. A RELAÇÃO ENTRE O ACESSO À JUSTIÇA E A EFETIVIDADE COMO PREMISSAS DOS JUIZADOS ESPECIAIS CÍVEIS

Os Juizados Especiais Cíveis, na esteira e mais além do que os seus antecessores (Juizados de Pequenas Causas), vieram para servir a uma camada da população, no sentido mais amplo da palavra, ou seja, democratizar o acesso ao Poder Judiciário e, conseqüentemente, o alcance de uma tutela jurisdicional diferenciada, incentivando o exercício da cidadania. Para isso, existe um procedimento especial que, instituído pela Lei n.º 9.099/95, vem apoiado em duas premissas: acesso à justiça e efetividade processual. Em razão delas, contempla-se uma bússola, sob a qual os operadores do direito e a administração judiciária devem se orientar, sob pena de desvirtuar toda a lógica em torno dos juizados.

No presente capítulo, abordar-se-á justamente as duas premissas e seus reflexos na estrutura do juizado com o propósito de estabelecer as matrizes teóricas que justificarão a necessidade de estipular regras internas mínimas em relação ao atendimento do usuário que venha a procurar esse segmento do Poder Judiciário, especialmente no Estado de Rondônia.

2.1. O ACESSO AOS JUIZADOS: CARACTERÍSTICAS E O *JUS POSTULANDI*

2.1.1. O Acesso à Justiça como Vertente da Terceira Onda Renovatória de Mauro Cappelletti e Bryant Garth

O acesso à justiça não é idéia nova. Desde o aparecimento do trabalho de Cappelletti e Garth, denominado “Acesso à Justiça”, essa temática passou a ocupar um espaço de estudo na doutrina brasileira. A este respeito, torna-se apropriado formular os seguintes questionamentos: o que quer dizer nossa Constituição sobre o direito ao acesso à justiça? Que acesso temos? Qual a extensão deste direito? Sabe-se que conceituar não é uma tarefa fácil. A

expressão ‘acesso à justiça’ traduz conceito sobremaneira aberto e indeterminado. Porém, como ressaltam Cappelletti e Garth, ela poderá ser delimitada em razão das finalidades que norteiam um sistema jurídico.

Com efeito, para o acesso existir e, conseqüentemente, o direito constitucional de ação existir, duas premissas se fazem necessárias, de maneira simultânea. A primeira delas, considerada a essência do acesso à justiça, é permitir, facilitar que pessoas busquem, protejam ou pleiteiem seus direitos perante um sistema estatal destinado a esse fim, tendo ou não razão. A segunda é proporcionar, por meio do Estado, que traz para si essa responsabilidade, a resolução dos problemas apresentados pelas pessoas.⁶

Lado outro, vale enfatizar que o acesso à justiça adquiriu o status de requisito básico dos demais direitos. De nada valeria criar, estipular direitos, se não há mecanismos hábeis a reivindicá-los.⁷ Sobressai-se, por isso, a indissociabilidade entre o acesso à justiça e às finalidades de um sistema jurídico moderno e igualitário; e entre aquele e a concretização de direitos de que as pessoas são titulares. Sistematizando as soluções práticas para os problemas de acesso à justiça, Cappelletti e Garth apresentam-nas sob três ondas renovatórias: a) assistência judiciária; b) representação jurídica para os interesses difusos; e c) enfoque de acesso à justiça.

Sobre a terceira onda, objeto de análise do presente tópico, Cappelletti e Garth pontificam que, mais do que se preocupar com a representação judicial dos titulares dos direitos – o que já foi trabalhado nas duas ondas anteriores –, há de se ter em mira o aperfeiçoamento dos mecanismos de solução/prevenção de litígios.⁸ O alcance desse ideal requer alterações nos tipos de procedimentos e, se for o caso, até mesmo nas estruturas do Poder Judiciário, posto que intenciona a adaptação do processo civil aos tipos de litígios. É com esse espírito que os Juizados Especiais são o grande exemplo da “terceira onda renovatória”.

Deveras, no dizer de Cappelletti e Garth, os Juizados Especiais representam uma faceta do desvio especializado, eis que lidam com uma parcela restrita da sociedade, no que se

⁶ Cappelletti, Mauro; Garth, Bryant. *Acesso à Justiça*, p. 8.

⁷ *Ibidem*, p. 11.

⁸ *Ibidem*, p. 71.

refere à legitimidade e à matéria.⁹ Em particular, quando se fala em desvio entende-se como uma tendência de pensamento que representa técnicas visando a compatibilizar procedimentos à proteção de direitos pertencentes às pessoas comuns. Tais técnicas têm como propósito tornar mais acessíveis as causas à justiça, livrando-as dos tribunais e juízos tradicionais.

Evidentemente, isto não significa dizer que o sistema judiciário regular seja inapropriado. Ao contrário, há causas que, por envolverem discussão de direitos constitucionais ou proteção de interesses metaindividuais, devem ser apreciadas por juízes e tribunais comuns.¹⁰

Na verdade, o desvio especializado, no caso do Brasil, decorre de uma insatisfação com os princípios informativos do Código de Processo Civil, em especial à adoção do procedimento comum ordinário como instrumento único e geral destinado a atender a todo e qualquer tipo de pretensão de direito material.¹¹

Portanto, retornando aos Juizados Especiais, a terceira onda de democratização do acesso à justiça foi alcançada no Brasil com a criação desses órgãos judiciários, para resolver conflitos referentes às causas de pequeno valor. Mas há dois importantes aspectos que devem ser ressaltados: o fato de lidar com resolução de causas de pequeno valor não traduz, de um lado, a idéia de que os Juizados Especiais sejam atraentes para os indivíduos, apenas do ponto de vista econômico; e de outro, que eles não passam de uma estrutura judiciária especial para as causas que a Lei n.º 9.099/95 elenca.

Pelo contrário, os Juizados Especiais simbolizam também um atrativo do ponto de vista cultural e físico.¹² Na visão do cidadão comum que necessita da justiça, o valor da causa passou ser visto sob outro prisma, pois o mais importante é ele sentir que pode lutar pelo seu

⁹ Cappelletti, Mauro; Garth, Bryant. *Acesso à Justiça*. p. 113.

¹⁰ Neste sentido, vale transcrever a síntese ultimada por Cappelletti e Garth: “Os novos direitos substantivos das pessoas comuns têm sido particularmente difíceis de fazer valer ao nível individual. As barreiras enfrentadas pelos indivíduos relativamente fracos com causas relativamente pequenas, contra litigantes organizacionais – especialmente corporações ou governos – têm prejudicado o respeito a esses novos direitos. Tais indivíduos, com tais demandas, freqüentemente não têm conhecimento de seus direitos, não procuram auxílio ou aconselhamento jurídico e não propõem ações (188). Nem o movimento considerável e contínuo em defesa dos interesses difusos, nem as técnicas gerais de diversificação podem atacar as barreiras à efetividade desses importantes novos direitos, ao nível individual. A grande tarefa dos reformadores do acesso à justiça é, portanto, preservar os tribunais ao mesmo tempo em que afeiçoam uma área especial do sistema judiciário que deverá alcançar esses indivíduos, atrair suas demandas e capacitá-los a desfrutar das vantagens que a legislação substantiva recente vem tentando conferir-lhes”. (Ob. cit., p. 92.)

¹¹ *Idem*, p. 92.

¹² Cappelletti, Mauro; Garth, Bryant, *Acesso à Justiça*, p. 97.

direito e torná-lo efetivo em um ambiente jurídico em que se sente à vontade. É, pois, saber e perceber que, nos Juizados Especiais, o cidadão encontra ali o seu juiz natural. Por conseguinte, não mais se impõe à renúncia de direitos, freqüentemente existente pela crença de que, pelo baixo valor da causa, não era interessante procurar a justiça.¹³

Não há mais, de fato, que se discutir que os Juizados Especiais constituem um ambiente de consolidação da cidadania. Nele são discutidas questões, tais como de consumo, problemas de vizinhança, conflitos outros que, anteriormente, não chegavam às portas do Judiciário. Reflete, por assim dizer, uma dimensão cultural de acesso à justiça. A propósito, como salienta Marinoni “por não ser burocratizado e não guardar a mesma formalidade dos outros órgãos do Poder Judiciário, o juizado é mais simpático ao cidadão comum, que deixa de se sentir intimidado ao entrar nos salões de administração da justiça”.¹⁴

De sua vez, os Juizados Especiais trazem em si também o acesso físico no sentido de aproximar mais o Poder Judiciário das pessoas. Exemplo disso, no Estado de Rondônia, que oportunamente comentaremos, é a “Operação Justiça Rápida”, programa por meio do qual amplia-se o atendimento da população para alcançar periferias das cidades, dos distritos e locais distantes no interior do Estado, poupando o jurisdicionado do custeio e deslocamento e possibilitando o julgamento de litígios nas localidades onde eles ocorrem.

Por outro lado, tampouco há que se visualizar os Juizados Especiais como uma simples estrutura judiciária especial. Na verdade, os Juizados Especiais representam uma resposta do legislador ao seu dever constitucional de implementar meios capazes de viabilizar o efetivo acesso ao Poder Judiciário. E, por essa razão, expressam uma nova fonte de acesso à

¹³ Nesse sentido, ponderando sobre a consciência popular e defesa de direitos relativamente aos Juizados Especiais, escreve Bacellar: “A promissora iniciativa, sem qualquer imposição, antecipou a conscientização popular, principalmente da população mais carente, de que o conhecimento e a defesa dos direitos são fundamentais para o exercício da cidadania. Operou-se uma natural mudança de mentalidade e o povo, por intermédio desses juízos consensuais, passou não mais deixar represada a gota de lágrima da renúncia, até então contida pela falta de acesso à justiça. Renunciar aos direitos é renunciar à qualidade de cidadão”. *In Juizados Especiais: A Nova Mediação Paraprocessual*, pp. 32/33.

¹⁴ Marinoni, *Teoria Geral do Processo*, p. 208.

Justiça, posto que possibilitam que a sociedade evolua na defesa e consolidação de seus direitos.^{15, 16 e 17}

Feitas essas considerações sobre o acesso dos Juizados Especiais em uma dimensão econômica, cultural e física, e tendo-os como nova fonte de acesso à justiça, mais que simplesmente um procedimento especializado, cabe comentar a respeito da figura do magistrado. Isto porque, do ponto de vista prático, a imagem dos Juizados Especiais está atrelada à postura do juiz. Com a edição da Lei n.º 9.099/95, cogita-se de um novo tipo de julgador. Um magistrado que vista a camisa dos Juizados Especiais, incorporando seus princípios.

Lamentavelmente, não é raro existir, dentro da própria classe da magistratura, quem vê os juízes dos juizados como “juízes de segunda categoria”.¹⁸ Mas, por outro lado, devemos

¹⁵ Marinoni, *Teoria Geral do Processo*, p. 31.

¹⁶ A este respeito, aduz Marinoni: “Mas a agilização da distribuição da justiça não pode constituir a razão de ser dos juizados. Em outras palavras, é preciso deixar claro, para que não ocorram distorções, que o escopo dos juizados não é o de simplesmente propiciar uma justiça mais célere, mas sim o de garantir maior e mais efetivo acesso à justiça, com o que a celeridade inegavelmente contribui, especialmente quando estão presentes as causas das pessoas menos favorecidas”. (Ob. cit., p. 208.)

¹⁷ Do mesmo modo, Oberg enfatiza: “A implantação de um modelo econômico neoliberal, recheado de privatizações ocorridas em diversas estatais, diminuindo a atuação do Estado, trouxe conseqüências que desaguarão, explodiram, no colo do Poder Judiciário, sem que este tivesse sido chamado a opinar, vez que Poder Político constitucionalmente organizado. Em conseqüência, seguindo o receituário clássico do FMI e seus agentes, as próprias empresas, privatizadas ou não, iniciaram profundo processo de reorganização, diminuindo o contato direto com o público alvo, passando a apostar no contato virtual, via telefone, Internet e meios similares. Desta forma, ficaram os cidadãos e consumidores sem possibilidade de resolução de suas pendências com tais empresas, que representam a maior parte da economia brasileira, criando verdadeiras “cláusulas de barreira”, que não apenas impedem o contato direto, como também dificultam futura possível prova a ser constituída ou apresentada em Juízo. Passaram os Juizados a ser, literalmente, o primeiro balcão de atendimento respeitoso ao público em geral; o Judiciário substituiu, sem ter tal pretensão e tal função, os serviços de reclamação das empresas que atuavam como fornecedores de produtos e serviços, principalmente concessionárias de serviços públicos, instituições financeiras e de crédito, além das grandes lojas de departamento espalhadas no Estado, bem como quaisquer outras empresas que “fugiam” dos seus clientes “reclamadores”. In “*Os Juizados Especiais Cíveis: enfrentamentos e a sua real efetividade com a construção da cidadania*”, p. 46-47.

¹⁸ A expressão é cunhada por Bacellar para significar uma discriminação com aqueles magistrados que estão à frente dos juizados. Sobre essa circunstância, complementa o autor: “Magistrados de vários estados, nas reuniões do Fórum Nacional de Coordenadores de Juizados Especiais, nos anos de 1997 e 1998, manifestaram a falta de incentivo que os fez deixar de atuar nos Juizados Especiais e optar por Varas Tradicionais; a desconsideração para com esses juízes, como se fossem magistrados de segunda categoria, certamente é prejudicial ao sistema. Com freqüência, esses magistrados são indagados sobre a razão de não pedirem remoção para uma Vara Tradicional, por exemplo, como se os Juizados fossem castigo. Espera-se, sinceramente, que a Justiça Federal valorize e prestigie os juízes dos Juizados Especiais Federais” In *Juizados Especiais: A Nova Mediação Paraprocessual*, p. 63. Vale, igualmente, citar a observação de Figueira Júnior: “Os Juizados Especiais não podem ser considerados uma *justiça de segunda classe*, porquanto não refletem nenhum dado indicativo capaz de importar um desprestígio ou diminuição. Ao contrário, a faixa valorativa de limitação imposta pelo legislador em quarenta salários mínimos significa o alcance de litígios que atingirá o interesse de todas as classes sociais, sobretudo se considerarmos que o salário médio do povo brasileiro gira em torno de R\$ 400,00. Essa nova reforma 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,

reconhecer que é uma questão de vocação. Um juiz com comportamento tradicional, próprio de varas cíveis, terá dificuldades de prestar um bom serviço público nos Juizados Especiais. Sob esse olhar, o juiz do Juizado não pode estar distante do cidadão. A começar, é preciso compatibilizar a linguagem do direito à fala do povo. O magistrado tem que estar atento a isso. A postura formal, a linguagem rebuscada e a ausência de treinamento específico do magistrado podem afastar o cidadão do Juizado.^{19 e 20}

Salienta-se, por oportuno, que, no caso do Brasil, a Lei n.º 9.099/95, conferiu ao juiz um papel ativo que lhe possibilita ter uma maior interação com as partes, inclusive em relação à produção de provas, voltada à equalização das partes.²¹ O juiz dos Juizados há de valorizar a conciliação, como técnica principal de solução dos litígios. E, inviável o acordo, a tomada de decisão, no sentido de dar ganho de causa a uma das partes, apresenta também uma sutileza que não pode deixar de ser observada pelo magistrado. Pelo artigo 6.º, da Lei n.º 9.099/95, poderá o juiz adotar em cada caso a decisão que refutar mais justa e equânime, sem que isso autorize a apreciação da lide fora da lei.

Enfim, os Juizados Especiais integram a terceira onda renovatória como proposta de uma justiça mais acessível, econômica, cultural e fisicamente. Constituem, por essa razão,

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. Em outros termos, trata-se, em última análise, de mecanismo hábil na ampliação do acesso à ordem jurídica justa". *In Juizados Especiais Estaduais Cíveis e Criminais: Comentários à Lei 9.099/1995*, pp. 44/45.)

¹⁹ Nas palavras de Bacellar: "O povo, em grande parte, teme o juiz. Não são poucas as razões: algumas culturais e históricas e outras diretamente relacionadas ao padrão de comportamento do próprio magistrado. Negligenciam os juizes ao não saberem falar de maneira a serem compreendidos. A concretização da promessa de acesso à justiça pressupõe que os prestadores desse serviço público essencial que é a prestação da tutela jurisdicional saibam falar "a língua do povo" e dispensem, quando necessário, o vocabulário rebuscado". *In Juizados Especiais: A Nova Mediação Paraprocessual*, p. 50.

²⁰ A relação magistrado e juizado, sobretudo daquele que está acostumado a trabalhar no âmbito de uma Vara Cível, pondera Werner: "É normal que juizes e servidores que atuam há muito tempo no sistema tradicional, ao serem confrontados com causas de menor complexidade, mesmo que processadas sob um rito sumariíssimo, acabem dando-lhes soluções e aplicando-lhes rotinas que tendem a ser padronizadas para todos os tipos de feitos, ordinários, sumários e especiais. Trata-se de uma tendência natural, assim como é natural que haja uma política de processamento aplicável genericamente a toda a serventia e não políticas diferenciadas para cada tipo de feito. Quanto maior o tipo de feitos submetidos a uma mesma vara, menor a probabilidade de serem tomados os cuidados merecidos pelos especiais. Assim, por mais que se diga que, por outro lado, não havendo cargos autônomos, os juizes e servidores de varas comuns que atuassem em Juizados Especiais Cíveis poderiam ser influenciados pelas práticas do processo especial, há que se indagar como tais práticas seriam desenvolvidas sem um ambiente propício. É bom lembrar que a juizados autônomos correspondem cargos próprios de juizes e servidores, que poderão receber treinamento apropriado e específico para sua atuação nesse novo sistema, potencializando ainda mais sua diferenciação da Justiça tradicional no que se refere à garantia do acesso e da efetividade". *In Juizados Especiais – Projeto de Mestrado Profissional em Poder Judiciário*, p. 14.

²¹ Cappelletti; Garth, *Acesso à Justiça*, p. 103.

uma fonte de acesso mais próximo à defesa dos direitos, em que o magistrado é dotado de uma postura mais próxima do povo.

2.1.2. O Acesso à Justiça sob uma Dimensão Constitucional e Processual

O fenômeno da incidência da Constituição no processo civil, que tem recebido a denominação de ‘Modelo Constitucional de Processo Civil’, é de grande relevo no tema desenvolvido neste trabalho. Tal porque, com o advento da Constituição Federal de 1988, profundas transformações foram inseridas no ordenamento jurídico, de modo que o processo civil, obrigatoriamente, sofreu uma releitura.

Por esse modelo, é a partir da Constituição Federal que se deve examinar e estudar o direito processual civil como um todo. Sobre esse viés, no caso dos JECs, que foram instituídos por lei posterior à entrada em vigor da Carta Magna de 1988, objetiva-se verificar, por meio desse modelo, em que medida as disposições da Lei n.º 9.099/95 encontram-se em plena consonância com os princípios e garantias constitucionais.

Todavia, estabelecer a relação existente entre Constituição e Processo, sobretudo o sistema dos juizados e, conseqüentemente, firmar a compreensão em torno do direito fundamental de acesso à justiça, implica em determinar qual a ideologia erigida pela Carta Magna de 1988. Para tanto, no presente tópico, cuidaremos de analisar, separadamente, os reflexos dos valores do Estado Democrático de Direito sobre o processo civil e a caracterização do acesso à justiça como direito fundamental e suas implicações. Essas análises, portanto, servem para estabelecer, pela Constituição Federal, que garantias básicas estão incorporadas no acesso à justiça pelo cidadão.

2.1.2.1. A Ideologia Constitucional e o Processo Civil

De pronto, vale assinalar que a expressão ‘ideologia’ pode causar estranheza aos estudiosos do direito, e isso porque não se costuma utilizar tal palavra como sinônima de “uma opção frente a vários modelos políticos, econômicos e sociais disponíveis para reger os destinos da sociedade”.^{22 e 23}

Há realmente uma inter-relação entre o modelo de Constituição que surge ao longo da história e o conhecimento e a compreensão de qualquer ramo do direito, no qual, evidentemente, inclui-se o direito processual civil. Contudo, vale registrar que a ideologia constitucional é marcada pelo dinamismo, o que é verificável comparando as Constituições do Estado Liberal em face das Constituições do Estado Social.

De fato, na época do Estado Liberal, predominava a idéia de que todas as pessoas eram formalmente iguais perante a lei, pouco importando as desigualdades econômicas e sociais. Por conseguinte, o acesso à justiça era tido como um direito formal de propor uma ação. Em outras palavras, não era qualquer pessoa que, na prática, poderia exercitá-lo, mas apenas aqueles que detinham o poder econômico, ou seja, aqueles que podiam suportar os custos do processo.²⁴

Por outro lado, sob o paradigma do Estado Democrático de Direito, o acesso à justiça passou a ser tido como “um direito que todos devem ter a possibilidade concreta de exercer”.²⁵ Realmente, a Constituição Federal de 1988 veio trazer um sistema aberto de regras e princípios que, fundado em valores institucionalmente concebidos na sociedade brasileira, evidencia ideais de justiça e de concretização dos direitos fundamentais.²⁶

Isso é fruto da noção de força normativa da Constituição, em que, sobretudo, os direitos fundamentais não podem existir sem deveres.^{27 e 28} Nessa diretriz, as normas do direito

²² Dantas, *In Instituições de Direito Constitucional no Brasil*, p. 101.

²³ No mesmo sentido, pertinente a observação de Zanetti Junior: “Não se trata, dessarte, da ideologia-utopia (Napoleão) ou da ideologia-superestrutura (Marx) que sempre vêm acompanhadas de um discurso ideológico, mas da crença da ideologia como sistema de idéias que vincula uma determinada conduta dos comportamentos coletivos, encarregando a crítica da ideologia da confirmação de sua validade objetiva”, *Processo Constitucional: O Modelo Constitucional do Processo Civil*, pp. 178-179.)

²⁴ Marinoni, *Teoria Geral do Processo*, p. 183.

²⁵ Greco, *Garantias fundamentais do processo: o processo justo*.

²⁶ Barroso, *Interpretação e Aplicação da Constituição*, p. 328.

²⁷ Hesse, *A Força Normativa da Constituição*, p. 21.

²⁸ Como pontua Streck: “No paradigma instituído pelo Estado Democrático de Direito, parece não restar dúvidas de que houve uma alteração substancial no papel a ser desempenhado pelas Constituições. Seus textos possuem determinações de agir; suas normas possuem eficácia, já não sendo lícito desclassificar os sentidos exsurgentes desse *plus* normativo representado pela idéia de que a *Constituição constitui-ação do Estado*.”

processual civil devem ser interpretadas ao abrigo da Constituição, com base nela, não o contrário. A compreensão do acesso à justiça deve vir da Constituição Federal.

Por outro lado, é bem verdade que, por meio da Constituição Federal, opera-se a unidade do ordenamento jurídico, onde os mais diversos ramos do direito se interligam, formando um sistema coeso e coordenado. Por essa visão unitária e globalizada do ordenamento jurídico, permite-se sustentar a idéia de que o direito processual civil apresenta uma necessária relação com o direito material a que visa tutelar.

Com efeito, há uma distinção entre o direito processual e o direito material. Não há qualquer dúvida a respeito. Contudo, embora essa abordagem tenha uma análise própria no capítulo seguinte, o que vale antecipadamente, salientar é que o direito processual civil está compenetrado com o direito material. São exemplos disso os litígios de consumo, os quais chegam em percentual elevado nos Juizados Especiais.

O Código de Defesa do Consumidor estabelece, em seu artigo 6.º, que o Estado deve assegurar pleno acesso aos órgãos do Poder Judiciário. Há, pois, uma preocupação em criar condições de acesso à Justiça na defesa dos direitos do consumidor. Por essa razão, o direito material acaba informando o direito processual. Isto porque, antes, tínhamos uma instrumentalidade formal do processo, desvinculada totalmente do direito material. Agora não. O compromisso com o resultado do processo, consistente na plena realização do direito material, reformula o direito processual.²⁹

Talvez aqui se encaixe uma frase seguidamente repetida por Eros Roberto Grau: no Estado Democrático de Direito, e tomando em conta o conteúdo da Constituição brasileira de 1988, é proibido falar em normas programáticas”, in *Jurisdição Constitucional e Hermenêutica*, p. 103.

²⁹ Afinal, assinala Zanetti Junior: “Pretendendo-se assumir os compromissos do constitucionalismo no processo, a ideologia do direito constitucional fatalmente deverá permear todo o direito processual porque, como é sabido, *a grande porta para o ingresso da ideologia no processo consiste no direito material*, que lhe está posto antes, mas ao qual não se reduz, do qual o processo bebe as primeiras influências ideológicas que irão determinar a orientação de seus institutos”. Mais ainda, afirma que: “Ocorre que o direito material mudou, a Constituição de 1988 erigiu outra orientação. A chamada Constituição Cidadã elevou como princípio fundamental a dignidade da pessoa humana (art. 1.º, III, da CF/88). Trouxe para o início do texto constitucional o capítulo referente aos direitos e garantias fundamentais, originalmente relegado ao seu final. Essa nova concepção topológica não é ausente de significação. O capítulo foi fortemente influenciado pelos ideais propostos pela Declaração Universal dos Direitos Humanos e tem se denunciado, à evidência na doutrina, a preocupação com a realização dos direitos fundamentais, principalmente os de cunho não patrimonial, ali afirmados. É a busca não só pela declaração, mas pela efetividade e efetivação desses direitos. A ideologia dominante nos ordenamentos constitucionais atuais é justamente essa, pois não basta indicar o rol de direitos fundamentais, é preciso efetivá-los”, *Processo Constitucional: O Modelo Constitucional do Processo Civil*, p. 179-180.

De fato, ao paradigma do Estado Democrático do Direito se liga inexoravelmente a realização dos direitos fundamentais. Democracia e concretização dos direitos estão indissociavelmente vinculadas. E, evidentemente, o direito processual é que se prestará a essa concretização, orientando-se pelos princípios e regras constitucionais, realizando os valores traçados pela Constituição Federal.^{30 e 31}

Reconhecendo, então, que todo o aparato estatal relacionado ao acesso do cidadão à justiça tem que ser analisado à luz da Constituição, é de ser perguntar: quais as garantias mínimas para reconhecimento e concretização desse direito?

De antemão, um valor ideológico subjacente ao processo constitucional, intimamente ligado ao acesso à justiça, é a efetividade, que será profundamente abordada no capítulo seguinte. Por enquanto, o que vale salientar é que a interligação é tanta que, não raro, se confundem as noções de acesso à justiça e efetividade, principalmente no contexto deste trabalho. É que, normalmente, associa-se efetividade à idéia de o processo mostrar-se como o instrumento apto à solução do litígio, mais do que simplesmente assegurar o direito de propor uma ação.

Nesta dissertação, a efetividade é algo anterior e concomitante ao próprio acesso à justiça, pois reside na idéia de que o Poder Judiciário precisa estar estruturado para atender a todos os segmentos da sociedade. Partindo dessa reflexão, algumas regras são básicas para a compreensão dos pontos essenciais do direito de acesso à justiça: a) garantia da

³⁰ Nesse ponto, veja-se a advertência de Bueno: “Que isto, no entanto, não leve à conclusão de que a atuação do Estado-juiz, o *processo*, portanto, cumpre seu papel pela mera circunstância de bem cumprir as *formas* que a Constituição lhe impõe, independentemente da consecução de determinados fins. O processo tem como finalidade, como objetivo, algo que lhe é exterior. Ele não tem valor por si próprio; sua finalidade não é só aplicar o direito material corretamente, realizando-se de maneira concreta, independentemente do atingimento de determinados fins. É neste sentido que se deve entender a já clássica afirmação de que o processo é mero *instrumento* do direito material; que ele não é meio mas fim. Não basta, desta forma, a obediência *intrínseca* das normas constitucionais; é mister sua observância *extrínseca*. Não basta haver conformidade com relação à própria atuação do Estado-juiz às normas que a conformam (o “modelo constitucional de processo civil”) mas, mais amplamente, impõe-se a observância de todas as normas constitucionais que dizem respeito ao assunto aqui discutido, ao “modelo constitucional de direito processual civil”, portanto. Assim, além de o processo ter que “ser” conforme o modelo constitucional do processo, ele deve ser interpretado e aplicado com os olhos voltados à realização concreta de valores e situações jurídicas que são a ele exteriores, passando, necessariamente, pelos valores que a própria Constituição exige que, pelo direito processual civil, considerado como um todo, sejam devidamente idealizados”. *In Curso Sistematizado de Direito Processual Civil: Teoria Geral do Direito Processual Civil*, pp. 85-86.

³¹ De seu turno, no dizer de Baracho: “A constitucionalização do direito à jurisdição e a amplitude do conceito de direito à tutela jurídica efetiva leva-nos à caracterização do processo constitucional (*El proceso constitucional*), com destaque para eficácia dos direitos fundamentais”, *in Direito Processual Constitucional: Aspectos Contemporâneos*, p. 22.

inafastabilidade da tutela jurisdicional; b) garantia do juiz natural; e c) respeito ao princípio da igualdade.

Relativamente à estrutura interna dos Juizados, saliente-se que o Setor de Atendimento Inicial – SAI –, que constitui o projeto, a parte prática e profissional deste trabalho, configura-se como um mecanismo voltado a superar as dificuldades de aproximação do cidadão com o Poder Judiciário, notadamente na questão da formulação da petição inicial. Atualmente, como será discorrido, há um desvirtuamento em Rondônia quando o cidadão procura o Juizado para propor ou mesmo se defender. Em vez de ser atendido por uma pessoa qualificada para tal, normalmente o é por funcionários que cumulam atividades de processamento dos feitos, ou mesmo conciliadores em regime de revezamento.

Nessa conjuntura, sem prejuízo de se apontar outros elementos, quais são as razões de indicarmos àquelas três circunstâncias como garantias básicas incorporadas à tutela de acesso à justiça, mormente no âmbito dos Juizados Especiais, desde o Setor de Atendimento Inicial? Em primeiro lugar, o art. 5º, XXXV, da Constituição Federal de 1988, quando determina que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, estabelece, de um lado, a proibição não apenas ao legislador, mas também ao administrador e ao julgador, de estipular formas de exclusão de apreciação de conflitos de interesses pelo Poder Judiciário; de outro, o direito ao acesso amplo à justiça.³²

Assim, para que possamos falar em acesso à justiça no âmbito dos Juizados Especiais Cíveis, é preciso dizer que o Estado, por força do art. 5.º, XXXV, da Carta Magna de 1988, assume o dever de prestar esse serviço ao jurisdicionado. Note-se que o termo ‘Estado’ está sendo tomado em sentido amplo, compreendendo o próprio Poder Judiciário, por sua administração. Tal raciocínio é de fundamental importância para que possamos averiguar, em capítulo próprio, se os Tribunais de Justiça de Rondônia e Rio de Janeiro estão cumprindo esse dever constitucional.

³² Nessa perspectiva, Baracho, ao tratar da tutela do processo, apresenta cinco premissas: “a) a Constituição pressupõe a existência de um processo, como garantia da pessoa humana; b) a lei, no desenvolvimento normativo hierárquico desses preceitos, deve instituir esse processo; c) a lei não pode conceber formas que tornem ilusórias a concepção de processo, consagrada na Constituição; d) a lei instituidora de uma forma de processo não pode privar o indivíduo de razoável oportunidade de fazer valer o seu direito, sob pena de ser acoimada de inconstitucional; e) nessas condições, devem estar em jogo os meios de impugnação que a ordem jurídica local institui, para fazer efetivo o controle de constitucionalidade das leis”, *Direito Processual Constitucional: Aspectos Contemporâneos*, p. 13.

Lado outro, de acordo com os seus interesses, o cidadão tem a opção de ingressar com sua ação na “Justiça Comum” ou no Juizado Especial, o que evidencia o respeito à garantia do juiz natural.³³ A relevância dessa garantia no contexto do direito de acesso à justiça reside no fato de que os Juizados Especiais constituem um espaço adequado, simples e gratuito para que pessoas, em especial, àquelas menos favorecidas, possam reivindicar seus direitos.³⁴

Por derradeiro, a organização dos Juizados Especiais dos Estados tem importante papel na tentativa de superação das diferenças sociais e econômicas entre os litigantes. O acesso à justiça deve estar intimamente ligado à paridade de tratamento conferido às partes.

2.1.2.2. O Acesso à Justiça como Direito Fundamental

Segundo Vieira, direitos fundamentais “é a denominação comumente empregada por constitucionalistas para designar o conjunto de direitos da pessoa humana, expresso ou implicitamente reconhecido por uma ordem constitucional”.³⁵ Constituem-se em pressuposto indissociável da noção de Estado Democrático de Direito.³⁶

É de se ressaltar que as normas que veiculam direitos fundamentais são de extrema importância para o sistema jurídico, por causa da fundamentação formal e material que ostentam. A primeira resulta do fato de que tais normas: a) estão localizadas no ápice de todo o ordenamento jurídico, de modo que veiculam direitos de caráter *supralegal*; b) por ter cunho constitucional, submetem-se aos limites formais e materiais da reforma constitucional;

³³ A propósito, pontifica Baracho: “A garantia do juiz pré-constituído implica no dever de se instituir uma ordem jurisdicional competente em determinar, nos casos concretos, o direito aplicável. Essa estrutura jurisdicional pode constituir-se de uma pluralidade de órgãos, aos quais é deferida a competência inerente ao ofício judiciário ou por meio de um órgão monocrático especial”. *In Direito Processual Constitucional: Aspectos Contemporâneos*, p. 15.

³⁴ Em suma, diz Gaulia: “Importa ressaltar que esse *locus* privilegiado encontra-se (ou deve encontrar-se) nos Juizados Especiais. Não é redundante repetir que se trata de lugar de encontro do cidadão com seu juiz natural, onde se objetiva não só a afirmação, perquirição e proteção dos direitos, mas, também, a oportunidade para que a Jurisdição exerça um novo e construtor papel pedagógico”, *in Juizados Especiais Cíveis: o Espaço do Cidadão no Poder Judiciário*, p. 28.

³⁵ Vieira, *Direitos fundamentais: uma leitura da jurisprudência do STF*, p. 36.

³⁶ Nesse sentido, acresce Streck: “É desse liame indissolúvel que exsurge aquilo que se pode denominar de *plus* normativo do Estado Democrático de Direito. Mais do que uma classificação de Estado ou de uma variante de sua evolução histórica, o Estado Democrático de Direito faz uma síntese das fases anteriores, agregando a construção das condições de possibilidades para suprir as lacunas das etapas anteriores, representadas pela necessidade de resgate das promessas da modernidade, tais como igualdade, justiça social e a garantia dos direitos humanos fundamentais”, *in Jurisdição Constitucional e Hermenêutica*, pp. 147-148.

e c) são diretamente aplicáveis, vinculando de forma imediata as entidades públicas e privadas.³⁷ A segunda, por sua vez, repousa na idéia de que as normas de direitos fundamentais fornecem suportes decisivos sobre as estruturas básicas do Estado e da Sociedade.³⁸

Uma vez reconhecida a fundamentação dos direitos fundamentais, impende destacar o seu duplo caráter, no sentido de que podem ser vistos sob uma perspectiva jurídico-subjetiva e outra jurídico-objetiva. Sob a perspectiva jurídico-subjetiva, nos direitos fundamentais transparece a idéia de direitos subjetivos em sentido amplo, aliada ao reconhecimento de exigibilidade ou justiciabilidade por parte de seus titulares.³⁹ Já na perspectiva jurídico-objetiva, os direitos fundamentais sintetizam valores básicos da sociedade que incidem sobre o Poder Público.⁴⁰

Nessa ordem de idéias, sem dúvida alguma, o direito de acesso à justiça, que está localizado no inciso XXXV, do art. 5.º, da Constituição Federal de 1988, enquadra-se como direito fundamental, quer sob o ponto de vista formal, quer sob o material. Formalmente, resulta da sua previsão pela própria Constituição Federal e, materialmente, decorre da circunstância de que a sua realização está vinculada à realização de outros direitos fundamentais. Por conseguinte, exige do Estado todo um conjunto de políticas públicas destinadas à sua concretização, mormente porque chamou para si o monopólio do exercício da jurisdição.⁴¹

³⁷ Sarlet, *in A Eficácia dos Direitos Fundamentais*, p. 88-89.

³⁸ *Ibidem*, p. 89.

³⁹ Cumpre, a propósito, colacionar o esclarecimento de Cunha Júnior: “Como direitos subjetivos, eles conferem aos seus titulares a prerrogativa de *exigir* os seus interesses em face dos órgãos estatais ou qualquer outro eventual obrigado, que se contraem do *dever jurídico* de satisfazê-los, sob pena de serem acionados judicialmente”, *Curso de Direito Constitucional*, p. 587.

⁴⁰ A perspectiva jurídico-objetiva sintetiza uma dimensão valorativa dos direitos fundamentais e, por essa razão, Salert dá destaque a algumas implicações constitucionais. Uma implicação consiste no fato de que a eficácia dos direitos fundamentais é aferida não só sob o ângulo do indivíduo, mas também sob o ponto de vista da comunidade em que este mesmo indivíduo está inserido. Outra reside na eficácia dirigente que os direitos fundamentais produzem em relação aos órgãos do Estado, para que estes concretizem efetivamente os direitos fundamentais. Uma terceira implicação repousa na idéia de que os direitos fundamentais servem de parâmetro para o controle de constitucionalidade de leis e atos normativos estatais”, *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*, pp. 171-177.

⁴¹ É nesse sentido que Marinoni, ao definir o direito de ação como direito de acesso à justiça, apregoa que: “O direito de ação é um direito fundamental processual, e não um direito fundamental material, como são os direitos de liberdade, à educação e ao meio ambiente. Portanto, ele pode ser dito o mais fundamental de todos os direitos, já que imprescindível à efetiva concreção de todos eles”, *Teoria Geral do Processo*, p. 205.

Cuida-se, portanto, do acesso à justiça, de direito inerente à própria noção dos direitos básicos do cidadão, em sua dimensão subjetiva-objetiva. Passamos agora a delinear a forma como esse direito fundamental incide sobre o Estado.

Recorde-se que, atualmente, fala-se em gerações ou dimensões de direitos fundamentais para designar os períodos que demarcam a evolução de tais direitos na história mundial. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, utilizando-se de um critério didático, reconhece três níveis dessa evolução.⁴² Vale, outrossim, ressaltar que a sucessão temporal de novos direitos fundamentais corresponde a um processo cumulativo de complementaridade, o que não ocasiona a substituição ou mesmo eliminação temporal dos direitos antes consagrados no ordenamento jurídico.⁴³

Especificamente, interessa-nos o estudo da segunda geração dos direitos fundamentais, quais sejam, os direitos sociais, econômicos e culturais, complementares àqueles de primeira geração, caracterizados por impor ao Estado o cumprimento de prestações positivas, cobrando-lhe um comportamento ativo.⁴⁴

Contudo, os direitos fundamentais de segunda geração têm um conceito amplo, como analisa Sarlet, ao definir, nesse campo, duas espécies distintas: a) a dos direitos de defesa; e b) a dos direitos sociais prestacionais.⁴⁵ Dentro desse contexto, pode-se dizer que o direito ao

⁴² Neste sentido, veja-se a seguinte decisão: “[...]Enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) – que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais – realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) – que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas – acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade. Considerações doutrinárias”. Supremo Tribunal Federal, Pleno, Mandado de Segurança n.º 22.164/SP Rel. Min. Celso de Mello.

⁴³ Cunha Junior, *Curso de Direito Constitucional*, p. 558.

⁴⁴ Sobre eles, Cunha enfatiza que: “São denominados “direitos de igualdade, porque animados pelo propósito de reduzir material e concretamente as desigualdades sociais e econômicas até então existentes, que debilitavam a dignidade humana. Esses direitos, por sua vez, exigem atuações positivas do Estado, sob a forma de fornecimento de prestações. Isso significa que, diversamente dos direitos de primeira dimensão, para cuja tutela necessita-se apenas que o Estado não permita sua violação, os direitos sociais não podem ser tão-somente “atribuídos” ao indivíduo, pois exigem permanente ação do Estado na realização de programas sociais. Por isso, são direitos denominados positivos, que expressam poderes de exigir ou de crédito”, *Ibidem*, pp. 567-568.

⁴⁵ Nesse quadro, a nota distintiva entre essas duas espécies, nas palavras de Sarlet: “[...] enquanto os direitos de defesa se identificam por sua natureza preponderantemente negativa, tendo por objeto abstenções do Estado, no sentido de proteger o indivíduo contra ingerências na sua autonomia pessoal, os direitos sociais prestacionais (portanto, o que está em causa é precisamente a dimensão positiva, que não exclui uma faceta de cunho negativo) têm por objeto precípua conduta positiva do Estado (ou particulares) destinatários da norma), consistentes numa prestação de natureza fática”. Enquanto a função precípua dos direitos de defesa é a de

acesso à justiça constitui um direito fundamental de segunda geração, assim considerado um direito social de prestação positiva.

Essa prestação positiva, segundo Branco, pode se referir a uma prestação material ou a uma prestação jurídica.⁴⁶ A prestação material consiste numa utilidade concreta (bem ou serviço), pela qual se procura atenuar as desigualdades fáticas na sociedade. Envolve os direitos sociais por excelência, tais como o direito à saúde, ao trabalho, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade, à infância e ao direito dos desamparados à assistência. Dependem, porém, da mediação do legislador, ou seja, de legislação infraconstitucional, para que surtam os seus efeitos. Além disso, estão submetidos à *reserva do possível*, posto que a sua efetivação depende da existência de uma dada situação econômica.⁴⁷ Já a prestação jurídica consiste numa regulamentação pelo Estado do bem jurídico protegido como direito fundamental. Pode consistir na emissão de normas jurídicas penais ou normas de organização e de procedimento.⁴⁸

A este estudo importam os direitos de prestação jurídica que se concretizam com normas de organização e de procedimento.⁴⁹ Nessa esteira, faz-se mister reconhecer que o direito de acesso à justiça faz com que toda a atuação estatal esteja voltada à sua concretização direta e, por via indireta, à realização dos demais direitos fundamentais. Ressalta-se que a atuação estatal em questão alcança os três Poderes do Estado, independentemente da disciplina normativa estabelecida pelo legislador.

2.1.3. Acesso ao Juizado sem Advogado: Constitucionalidade

limitar o poder estatal, os direitos sociais (como direitos a prestações) reclamam uma crescente posição ativa do Estado na esfera econômica e social. Diversamente dos direitos de defesa, mediante os quais se cuida de preservar e proteger determinada posição (conservação de uma situação existente), os direitos sociais de natureza positiva (prestacional) pressupõem seja criada ou colocada à disposição a prestação que constitui seu objeto, já que objetivam a realização da igualdade material, no sentido de garantirem a participação do povo na distribuição pública de bens materiais e imateriais”. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*, p. 299.

⁴⁶ Branco, *Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais*, p. 143.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 146-147.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 143.

⁴⁹ A respeito, aduz Branco: “Há direitos fundamentais que não prescindem de criação, por lei, de estruturas organizacionais, para que ganhem sentido. Além disso, esses direitos podem requerer a adoção de medidas normativas que permitam aos indivíduos a participação efetiva na organização e nos procedimentos estabelecidos. O direito à organização e ao procedimento envolve não só a exigência de edição de normas que dêem vida aos direitos fundamentais, como também a previsão de que elas sejam interpretadas de acordo com os direitos fundamentais que as justificam. Assim, o direito de acesso à Justiça não dispensa legislação que fixe a estrutura dos órgãos prestadores desse serviço, bem assim que estabeleça normas processuais que viabilizem o pedido de solução de conflitos do Estado”, *Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais*, p. 144.

A princípio, tanto o autor como o réu são representados em juízo por advogado. Todavia, a Lei n.º 9.099/95, criadora dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, contempla a possibilidade de a própria parte ser detentora de capacidade postulatória. Trata-se de faculdade outorgada tanto ao autor quanto ao réu. O artigo 9º da lei permite acesso à justiça ao cidadão pobre, sem meios financeiros para contratar um advogado.⁵⁰ Todavia, surge a seguinte questão jurídica: se essa faculdade conferida às partes afronta a Constituição, em especial o art. 133, que estabelece a assistência às partes, por advogado, para a realização da justiça?

O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil levantou essa discussão na Ação Direta de Inconstitucionalidade do artigo 9.º da Lei n.º 9.099/95, autuada sob o n.º ADI 1539. Contudo, o pedido da ação foi julgado improcedente pelo Supremo Tribunal Federal.⁵¹ e

⁵²

Recentemente, a questão voltou a ser discutida no âmbito dos Juizados Especiais Federais, na ADI 3168, que teve como Relator o Ministro Joaquim Barbosa. Novamente o

⁵⁰ "Art. 9º. Nas causas de valor até 20 (vinte) salários mínimos, as partes comparecerão pessoalmente, podendo ser assistidas por advogado, nas de valor superior, a assistência é obrigatória".

⁵¹ A ementa foi redigida nos seguintes termos: "EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ACESSO À JUSTIÇA. JUIZADO ESPECIAL. PRESENÇA DO ADVOGADO. IMPRESCINDIBILIDADE RELATIVA. PRECEDENTES. LEI 9099/95. OBSERVÂNCIA DOS PRECEITOS CONSTITUCIONAIS. RAZOABILIDADE DA NORMA. AUSÊNCIA DE ADVOGADO. FACULDADE DA PARTE. CAUSA DE PEQUENO VALOR. DISPENSA DO ADVOGADO. POSSIBILIDADE. 1. Juizado Especial. Lei 9099/95, artigo 9.º. Faculdade conferida à parte para demandar ou defender-se pessoalmente em juízo, sem assistência de advogado. Ofensa à Constituição Federal. Inexistência. Não é absoluta a assistência do profissional da advocacia em juízo, podendo a lei prever situações em que é prescindível a indicação de advogado, dados os princípios da oralidade e da informalidade adotados pela norma para tornar mais célere e menos oneroso o acesso à justiça. Precedentes. 2. Lei 9099/95. Fixação da competência dos juízos especiais civis, tendo como parâmetro o valor dado à causa. Razoabilidade da lei, que possibilita o acesso do cidadão ao judiciário de forma simples, rápida e efetiva, sem maiores despesas e entraves burocráticos. Ação Julgada Improcedente".

⁵² Do voto condutor, proferido pelo ministro Maurício Corrêa, extrai-se a finalidade do dispositivo ora questionado: "A possibilidade de dispensa do advogado, tendo em vista o pequeno valor da causa, visa a facilitar a busca da prestação jurisdicional daqueles sem condições econômicas de suportar os ônus do processo e dos honorários advocatícios. Autoriza, desse modo, que as causas antes materialmente inviabilizadas pelos custos a ela inerentes e que no mais das vezes eram superiores à própria reparação pretendida possam agora ser submetidas ao Poder Judiciário. A disposição, assim concebida, responde ao anseio social de democratização e facilitação do acesso à jurisdição, removendo empecilhos de ordem econômica incompatíveis com a competência especial desses órgãos, sem que com isso se desqualifique a nobilíssima atividade profissional do advogado". (Relator Ministro Maurício Corrêa, *DJ* de 05.12.2003.)

Supremo Tribunal Federal afirmou que a obrigatoriedade de assistência por advogado é relativa, podendo ser afastada pelo legislador ordinário.^{53 e 54}

Em outras palavras, com a dispensa facultativa do advogado se favorece o acesso à justiça. Isto porque, como se observa nos Juizados Especiais Cíveis, existem ações em que a parte – tanto o autor como o réu – não é pobre o bastante para ter direito à assistência judiciária gratuita. Porém, acaso não fosse facultada a dispensa do advogado, pelo reduzido valor econômico da causa, que não comportará o pagamento de honorários ao advogado que presta assistência, essa mesma parte não teria condições de buscar o seu direito ou defender-se na jurisdição cível das causas de pequeno valor.

Lado outro, consigne-se que não se veda a constituição de advogado, pois o artigo 9º da Lei nº 9.099/95 diz que a parte pode ou não estar assistida por profissional da advocacia nas causas de até 20 (vinte) salários-mínimos, sendo o auxílio obrigatório além desse valor. Aliás, a própria Lei n.º 9.099/95 impõe ao magistrado algumas regras voltadas à preservação tanto do artigo 133 da Constituição Federal – que trata da imprescindibilidade do advogado –, quanto dos valores constitucionais dos juizados especiais.

⁵³ A respeito, temos a seguinte decisão: “**EMENTA:** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS. LEI 10.259/2001, ART. 10. DISPENSABILIDADE DE ADVOGADO NAS CAUSAS CÍVEIS. IMPRESCINDIBILIDADE DA PRESENÇA DE ADVOGADO NAS CAUSAS CRIMINAIS. APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DA LEI 9.099/1995. INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO. É constitucional o art. 10 da Lei 10.259/2001, que faculta às partes a designação de representantes para a causa, advogados ou não, no âmbito dos juizados especiais federais. No que se refere aos processos de natureza cível, o Supremo Tribunal Federal já firmou o entendimento de que a imprescindibilidade de advogado é relativa, podendo, portanto, ser afastada pela lei em relação aos juizados especiais. Precedentes. Perante os juizados especiais federais, em processos de natureza cível, as partes podem comparecer pessoalmente em juízo ou designar representante, advogado ou não, desde que a causa não ultrapasse o valor de sessenta salários-mínimos (art. 3º da Lei 10.259/2001) e sem prejuízo da aplicação subsidiária integral dos parágrafos do art. 9º da Lei 9.099/1995. Já quanto aos processos de natureza criminal, em homenagem ao princípio da ampla defesa, é imperativo que o réu compareça ao processo devidamente acompanhado de profissional habilitado a oferecer-lhe defesa técnica de qualidade, ou seja, de advogado devidamente inscrito nos quadros da Ordem dos Advogados do Brasil ou defensor público. Aplicação subsidiária do art. 68, III, da Lei 9.099/1995. Interpretação conforme, para excluir do âmbito de incidência do art. 10 da Lei 10.259/2001 os feitos de competência dos juizados especiais criminais da Justiça Federal”.

⁵⁴ De se destacar que o Ministro Joaquim Barbosa enfatizou no seu voto que: “[...] a faculdade, conferida aos litigantes, de constituir ou não advogado para representá-los em juízo nas causas de competência dos juizados especiais federais cíveis não ofende a Constituição de 1988, seja porque se trata de exceção à indispensabilidade do advogado legitimamente estabelecida em lei, seja porque tal dispositivo tem por finalidade efetivamente ampliar o acesso à justiça”.

Com efeito, o § 1.º do art. 9.º da mencionada lei prevê que se apenas uma das partes comparecer acompanhada de defensor, ou for o réu pessoa jurídica ou firma individual, a outra poderá valer-se de assistência judiciária oferecida por órgão instituído junto ao próprio Juizado Especial. Por seu turno, o § 2º do mesmo artigo 9.º prescreve que o juiz, quando a causa recomendar, deverá alertar as partes para a conveniência de patrocínio por advogado.

2.2. A EFETIVIDADE DOS JUIZADOS ESPECIAIS CÍVEIS COM BASE NO DIREITO DE DEFESA E NO PRINCÍPIO DA ORALIDADE

A possibilidade de assegurar a qualquer pessoa o ingresso de sua reclamação perante os Juizados Especiais Cíveis não é suficiente. Precisa haver a efetividade do processo, consistente na aproximação máxima possível da tutela jurisdicional com a solução espontânea do conflito. É o que se chama de acesso à ordem jurídica justa. Contudo acesso e efetividade não garantem, por si só, a eficiência do sistema dos juizados especiais.

A ordem jurídica justa somente é alcançada quando a máquina judiciária se mostra eficiente. Efetividade não traduz eficiência.⁵⁵ Ante essa observação é que, no presente estudo, o termo ‘efetividade’ normalmente empregado como a realização concreta da justiça, ganha um contorno mais universal,⁵⁶ a fim de garantir um sistema eficiente de Juizados Especiais Cíveis.

Nessa perspectiva, pretende-se examinar a efetividade dos juizados à luz do direito de defesa e do princípio da oralidade. A eficiência dos Juizados Especiais deve também se preocupar com a figura do réu, na medida em que, em termos comparativos, muito se fala do direito de ação, dando pouca relevância ao direito de defesa. Por seu turno, o princípio da oralidade possibilita um elo de comunicação do cidadão com o juiz, o que faz concretizar a efetividade dos juizados.

2.2.1. Direito de Defesa

⁵⁵ Bedaque, *Direito e Processo: influência do Direito Material sobre o Processo*, p. 50.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 9.

O direito de acesso à justiça não é garantido apenas ao autor. Contrapondo ao direito de ação, temos o direito de defesa. Trata-se de uma observação trivial, pois como o direito de defesa é um paralelo do direito de ação, a justiça há de ser também acessível ao réu.⁵⁷

Não é por outra razão que o Setor de Atendimento Inicial junto ao Juizado Especial Cível, que tem como base legal o artigo 9.º da Lei n.º 9.099/95, destina-se atender à parte, expressão esta empregada por esse artigo. A faculdade de acesso ao Juizado sem advogado não se limita ao autor. Alcança também o réu.

Nessa perspectiva, o réu tem direito à tutela jurisdicional, consistente na negativa da tutela do direito pleiteada pelo autor. Mesmo porque, na esteira do artigo 5.º, inciso LV da Constituição Federal de 1988, “aos litigantes em processo judicial ou administrativo e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”.

Salienta-se que, no âmbito dos Juizados Especiais Cíveis, o direito de defesa não se limita à simples idéia de que, não sendo frutífera a conciliação, o réu terá que apresentar sua defesa, escrita ou oral, em audiência. Mais do que isso. A partir do momento em que o réu foi citado e intimado para a audiência de conciliação, já nasce para ele o seu direito à defesa. Basta ver que, mesmo antes da audiência, o que é natural, o réu poderá ir ao Juizado Especial Cível para saber o motivo de estar sendo processado. Em tal ocasião, o Poder Judiciário, nas circunstâncias do artigo 9.º da Lei n.º 9.099/95, deverá dispor de um mínimo de condições estruturais para que o réu possa efetivamente reagir em juízo, negando o direito pleiteado pelo autor.

Com efeito, assim como ao autor, ao réu são asseguradas informações relativas à possibilidade de defesa com ou sem advogado, os meios de prazo, o prazo adequado e assim por diante. Não pára por aí. O réu tem que ter efetiva participação do processo e,

⁵⁷ Aduz Marinoni: “A questão de acesso à justiça não diz respeito apenas àquele que se imagina titular do direito à tutela do direito material, isto é, àquele que tem de se valer do direito de ação, mas também ao réu. Isso porque a questão do acesso à justiça se originou da necessidade de integrar as liberdades clássicas, inclusive as de natureza processual, com os direitos sociais. O direito de acesso à jurisdição – visto como o direito do autor e o do réu – é um direito à utilização de uma prestação estatal imprescindível para a efetiva participação do cidadão na vida social, e assim não pode ser visto como um direito formal e abstrato – ou como um simples direito de propor a ação e de apresentar defesa -, indiferente aos obstáculos sociais que possam inviabilizar o seu efetivo exercício”, in *Teoria Geral do Processo*, p. 311.

conseqüentemente, da decisão que o juiz tomará. Assiste-lhe o direito de alegar fatos, requerer provas, participar de sua produção, comentar sobre os resultados do material probatório, tudo com o propósito de influenciar o convencimento do magistrado.

Realmente, o direito de defesa, pode-se assim dizer, decorre do direito fundamental à igualdade. As partes devem receber tratamento processual idêntico. Todavia, essa igualdade, mais do que formal, tem de ser material. Perante o Juizado Especial Cível, não é suficiente existir um setor que se limita a colher a reclamação do autor. É preciso que seja explicado ao autor como funciona o sistema, como terá que provar em suas alegações e, sobretudo, os propósitos da conciliação.

O mesmo procedimento em relação ao réu. Deseja-se que a ele sejam dadas informações de como terá que conduzir sua defesa, como terá que provar suas teses. Ressalta-se que a contextualização, que ora se faz, leva em conta a situação de a parte (autor ou réu) optar em agir em juízo sem a assistência de advogado nas causas de até 20 (vinte) salários-mínimos. Dentro desse panorama é que, na esteira do princípio da igualdade, o réu terá que ter a mesma oportunidade e os mesmos instrumentos processuais para que possa valer a sua resistência à pretensão do autor.⁵⁸

De outra banda, é da essência do direito de defesa o direito ao contraditório,⁵⁹ o qual requer participação e possibilidade de influência na decisão. Não basta que o réu participe do processo em razão de ter sido citado para se defender, caso não aja acordo. Sua participação no processo exige que, no caso de ser ouvido, possa fazê-lo em condições suficientes de poder influenciar o convencimento do magistrado.⁶⁰ Cabe, porém, lembrar que o contraditório não é

⁵⁸ A propósito, enfatiza Marinoni: “Ademais, assim como o direito de ação exige técnicas processuais adequadas à tutela do direito, o direito de defesa também possui como corolário o direito à pré-ordenação dos meios adequados ao exercício da defesa. A diferença é a de que o direito de defesa requer técnicas processuais adequadas à defesa, ao passo que o direito de ação necessita de técnicas processuais idôneas à obtenção da tutela do direito”, in *Teoria Geral do Processo*, p. 308.

⁵⁹ Isto porque, como diz Bedaque: “*Defesa* pode representar fenômeno contraposto a *ação*, como poder de reação assegurado ao réu, visando a influir na convicção do juiz. Pelo ângulo constitucional, todavia, representa a idéia de efetividade do contraditório. Como a Constituição Federal refere-se a *defesa* e *contraditório*, pode-se até aceitar a conclusão de que o legislador preocupou-se com ambos os aspectos”, *Efetividade do Processo e Técnico Processual*, p. 486.

⁶⁰ Atento a esses aspectos, explica Didier Jr: “Se não for conferida a possibilidade de a parte influenciar a decisão do Magistrado – e isso é poder de influência, poder de interferir na decisão do Magistrado, interferir com argumentos, interferir com idéias, com fatos novos, com argumentos jurídicos novos; se ela não puder fazer isso, a garantia do contraditório estará ferida. É fundamental perceber isso: o contraditório não se implementa, pura e simplesmente, com a ouvida, com a participação; exige-se a participação com a possibilidade, conferida à parte, de influenciar no conteúdo da decisão”, *Curso de Direito Processual Civil: Teoria Geral do Processo e Processo de Conhecimento*, p. 43.

imprescindível apenas para o direito de defesa. Mostra-se também necessário para o direito de ação, mormente porque o exercício do poder jurisdicional somente se legitima quando há efetiva participação de ambas as partes.

O que é importante destacar, como arremate deste capítulo, é que os direitos de ação e de defesa têm que estar em equilíbrio, no sentido de que não bastar cultivar a celeridade em prol do autor, correndo o risco de uma decisão injusta. Não se pode esquecer do réu, o que destaca a preocupação com a segurança jurídica. Tudo isso, é claro, buscando a duração razoável do processo, exigência prevista no art. 5.º, LXXVIII, da Constituição Federal de 1988.

2.2.2. Princípio da Oralidade

O procedimento, no Juizado Especial Cível, é regido pelos princípios estampados no artigo 2.º da Lei n.º 9.099/95.⁶¹ É bem verdade que a lei empregou o termo ‘critérios’. Todavia, na realidade, depara-se com autênticos princípios que fundamentam e norteiam o procedimento dos juizados.⁶²

Releva notar que, na dogmática moderna, as normas, constitucionais ou não, enquadram-se em duas categorias diferentes: as regras e os princípios. Nesse contexto, os princípios constituem normas estruturantes que veiculam idéias matizes ou valores fundamentais de determinado sistema.⁶³

Os princípios, por serem normas, reclamam cumprimento e a inobservância conduz grave violação ao espírito do sistema. No caso dos Juizados Especiais Cíveis, os princípios relacionados no art. 2.º da Lei n.º 9.099/95, quais sejam, o da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, regem um procedimento diferenciado, se comparado com os procedimentos já contemplados no ordenamento jurídico brasileiro.

⁶¹ “Art. 2.º. O processo orientar-se-á pelos critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, buscando, sempre que possível, a conciliação ou a transação”.

⁶² Figueira Júnior, Joel Dias; Neto, Fernando da Costa Tourinho. Juizados Especiais Estaduais Cíveis e Criminais: Comentários à Lei 9.099/1995, p. 73.

⁶³ Como assevera Barroso, em apreciação aos critérios distintivos entre princípios e regras: “Quanto ao conteúdo, destacam-se os princípios como normas que identificam valores a serem preservados ou fins a serem alcançados. Trazem em si, normalmente, um conteúdo axiológico ou uma decisão política. Isonomia, moralidade, eficiência são *valores*. Justiça social, desenvolvimento nacional, redução das desigualdades regionais são *fins públicos*”, *Interpretação e Aplicação da Constituição*, p. 328.

Deveras, por meio de tais princípios, evidencia-se que os Juizados Especiais Cíveis abriram mão, em certa medida, da forma, facilitando o acesso à justiça para todos os cidadãos, bem como promovendo uma resolução mais ágil dos conflitos de interesses.

Contudo, a partir da matriz teórica que sustenta as reflexões deste capítulo, o que nos interessa especificamente é o princípio da oralidade que, pelo que parece, é o princípio basilar dos Juizados Especiais Cíveis. Isto porque a Constituição Federal de 1988 consagra expressamente a idéia do procedimento oral nos juizados, conforme leitura do artigo 98, inciso I, da Constituição Federal.⁶⁴

É claro que o princípio da oralidade não é mais do que os demais princípios que norteiam os Juizados Especiais Cíveis. Ao contrário, todos os princípios do art. 2.º estão interligados. Acontece que, no âmbito da Lei n.º 9.099/95, o princípio da oralidade tem significado bem diferente do que é normalmente empregado nos procedimentos que tramitam em Varas Cíveis. No âmbito dessas varas, o princípio da oralidade encontra ampla aplicação e relevante utilidade prática, quando há a colheita de prova em audiência pelo magistrado, para efeitos de formação de seu convencimento.

Nos Juizados Especiais Cíveis, o princípio da oralidade dirige-se ao procedimento como um todo, sendo estimulado desde o início da relação processual até o seu fim. A este respeito, no âmbito da Lei n.º 9.099/95, constata-se a sua presença em uma série de faculdades de que as partes podem se valer, tais como outorga de mandato ao advogado (art. 9.º, § 3.º), formulação de pedido inicial (art. 14, § 3.º), apresentação de contestação e pedido contraposto (art. 30), início de execução (art. 52, IV), interposição de embargos de declaração (art. 49). Agregue-se a isso a hipótese de que apenas os atos essenciais serão registrados por escrito (art. 13, § 3.º), bem assim pela produção da prova oral por outros meios que não a redução por escrito (arts. 35 e 36).

⁶⁴ “Art. 98. A União, o Distrito Federal e os Territórios, e os Estados criarão: I - juizados especiais, providos por juízes togados, ou togados e leigos, competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumariíssimo, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juízes de primeiro grau”.

Agora, se de um lado existem vários fatores que, norteando uma visão mais abrangente do princípio da oralidade, propiciam a desformalização do procedimento, de outro há fatores que podem acarretar inconvenientes para o cidadão com menos informação e instrução. Refiro-me à discussão acerca da falta de informações, questão diretamente relacionada à eficiência do princípio da oralidade junto aos Juizados Especiais Cíveis.

Realmente, o direito de informação está intimamente ligado à liberdade de expressão e à garantia do devido processo legal. Bom seria que qualquer cidadão tivesse condição de reconhecer e defender o seu direito em caso de lesão. Entretanto, no Brasil, a maior parte da população, por causa da pobreza e da falta de instrução, sequer tem conhecimento de seus direitos e de como poderá vir a protegê-los.

Por isso, a importância que deve ser dada ao princípio da oralidade como norma voltada a possibilitar um efetivo acesso à justiça, notadamente por permitir que os direitos de ação e de defesa sejam exercidos verbalmente, devendo o responsável pelo Cartório reduzi-los a termo. Por essa concepção, o princípio da oralidade acaba por resgatar a idéia de cidadania.⁶⁵

⁶⁵ Conforme anota Gaulia: “Sem obediência estrita ao princípio da oralidade, o sistema dos Juizados Especiais desaba como um castelo de cartas. Destarte, tudo nesse sistema gira em torno do encontro do cidadão com seu juiz natural. Tudo deve, por conseguinte, facilitar este encontro, e não obstaculizá-lo. Nenhum outro princípio trazido pela lei supera a oralidade em importância ou eficácia para aprimoramento da Justiça brasileira. É a oralidade que propicia aos juízes sentir o outro do conflito; é só a partir da oralidade que se torna possível aos juízes aprenderem que fazer Justiça é decidir a partir do outro, e não de si mesmos. A oralidade vai assim desenhar os contornos e conteúdos da Justiça Especial, ensinando aos juízes a arte de *calçar as sandálias de pescador*, ao mesmo tempo que constitui um exercício emancipatório para a cidadania, que, a partir desse encontro, passa a ver o juiz como alguém de carne e osso chamado a ajudar na busca de uma solução para suas angústias. Através da oralidade, deve o Judiciário, portanto, prover o cidadão de informações sobre os seus direitos e o modo de protegê-los, incentivando sempre o diálogo e as soluções conciliadas. Priorizando a oralidade, garantidos estarão também os demais princípios engendrados pela Lei n.º 9.099/95, uma vez que, do encontro dialogal com o cidadão, a oralidade produz, como efeitos necessários, a simplificação do procedimento, a informalidade, a celeridade, a economia processual (e, conseqüentemente, a limitação da interposição de recursos)”, *Juizados Especiais Cíveis: O Espaço do Cidadão no Poder Judiciário*. p. 176-177.

III. O SETOR ATENDIMENTO INICIAL

O objetivo do presente capítulo é abordar um projeto, denominado Setor de Atendimento Inicial – SAI – junto aos Juizados Especiais Cíveis – JECs –, que se volta a melhorar a qualidade do atendimento do autor e do réu perante esses órgãos jurisdicionais no Estado de Rondônia. Nessa etapa, examinar-se-á a experiência dos Núcleos de Primeiro Atendimento dos JECs do Estado do Rio de Janeiro, tomados como estudo de caso do projeto.

A seguir, será delineada a experiência dos JECs no Estado de Rondônia, apontando as singularidades e problemas em relação ao atendimento inicial. E, ato contínuo, introduzir-se-á o tema do Setor de Atendimento Inicial, relacionando-o às suas metas principais, consistentes na facilitação de acesso à justiça e na efetividade da fase postulatória do processo. Aspectos teóricos são apontados, mas a ênfase estará nas questões práticas à implementação e ao funcionamento do SAI voltado a essas premissas.

3.1. OS NÚCLEOS DE PRIMEIRO ATENDIMENTO DOS JUIZADOS ESPECIAIS CÍVEIS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Para iniciar o estudo sobre os Núcleos de Primeiro Atendimento é necessário fazer uma abordagem histórica dos JECs do Estado do Rio de Janeiro. Isto porque aqueles núcleos têm sua essência e razão de ser calcados na própria existência dos juizados cariocas. E, nessa perspectiva, o primeiro juizado, sob denominação de Juizado de Pequenas Causas, por força da Lei n.º 7.244/84, foi instalado no ano de 1988, no centro da Capital.

Dentro da trajetória dos Juizados no Brasil, esse processo de implementação é apontado como relativamente tardio.⁶⁶ Serve como exemplo ilustrativo o Estado do Rio Grande do Sul, onde os Juizados remontam ao ano de 1982, quando surgiram, informalmente, os Conselhos de Conciliação e Arbitragem, sob a responsabilidade do Juiz Antônio

⁶⁶ Viana, *A Judicialização da Política e das Relações Sociais no Brasil*, pp. 167-68.

Guilherme Tanger Jardim, na época, titular de uma das varas cíveis daquele estado, e com o apoio da Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul – AJURIS.⁶⁷

A despeito dessa lentidão, em obediência à Lei Federal n.º 9.099/95, foi criado, no âmbito do Poder Judiciário do Rio de Janeiro, o Sistema Estadual de Juizados Especiais Cíveis e Criminais, pela Lei Estadual n.º 2.556/96.⁶⁸ No bojo dessa mesma lei, os Juizados Cíveis são servidos por cartórios judiciais oficializados com servidores próprios.⁶⁹ Segundo informações colhidas no sítio do Tribunal de Justiça, o Estado do Rio de Janeiro, em 13 de agosto de 2007, conta com 27 (vinte e sete) Juizados Cíveis na Capital e 38 (trinta e oito) no interior. Nas Comarcas de 1.^a e 2.^a entrância, conta com 55 (cinquenta e cinco) Juizados Adjuntos.

Outrossim, recente estudo de Gaulia procurou demonstrar que fatores levaram o Poder Judiciário carioca a remodelar a estrutura dos Juizados Cíveis no tocante ao atendimento inicial das partes. Nesse caso, tais fatores seriam, de um lado, o que ela chama da existência de um *dever pré-procedimental* do Poder Judiciário e, de outro, os entraves ao pleno desempenho funcional do sistema dos Juizados Especiais Cíveis.

De fato, no que se refere ao dever pré-procedimental, existiria, em razão do artigo 9.º da Lei n.º 9.099/95, um dever do Poder Judiciário de servir de elo de comunicação entre a população e o seu juiz natural, principalmente diante do elevado índice de analfabetismo e semi-analfabetismo.⁷⁰ Já no exame dos entraves, quando da criação dos Juizados Especiais

⁶⁷ Assinala, a propósito, Viana: “O primeiro Conselho de Conciliação e Arbitragem foi instalado no dia 23 de julho de 1982, na Comarca de Rio Grande, sob a responsabilidade do juiz Antonio Guilherme Tanger Jardim. Aquele que era um movimento concebido no âmbito da associação local de juizes, como reação às iniciativas que pretendiam introduzir formas alternativas de resolução de litígios, por fora da estrutura organizacional do Judiciário. Em depoimento feito à época da implantação do Conselho, o juiz Tanger Jardim salientou que já se identificavam movimentos de associações de classe (de administradoras de imóveis, de inquilinos e outras) no sentido de implantarem sistema semelhante, o que consistiria em uma indesejável ultrapassagem do Poder Judiciário. O Conselho de Conciliação e Arbitragem tinha por objetivo “dar solução extrajudicial a pequenas causas, com valor de até 40 ORTNs”, sem restrição quanto à autoria dos feitos, admitindo-se as empresas como demandantes”. (Ob. cit., p. 188.)

⁶⁸ Salienta Viana: “A Lei 2.556 estabeleceu um ambicioso plano de implantação dos Juizados, expandindo fortemente a malha herdada do sistema de pequenas causas. De acordo com a lei estadual, cada Região Administrativa da capital deverá contar com um Juizado Especial Cível e um Criminal. Quanto ao interior do estado, em cada uma das suas principais cidades deveriam ser criados pelo menos um Juizado Especial Cível e um Criminal e, nas cidades menos populosas, Juizados adjuntos a Juizados Comuns”. (*Ibidem*, p. 188.)

⁶⁹ “Art. 5º. Os Juizados Especiais Cíveis e Criminais são unidades jurisdicionais autônomas, presididas por Juiz de Direito e servidas por cartórios judiciais oficializados com servidores próprios, e terão a competência prevista o Capítulo II, Seção I e Capítulo III, Lei n.º 9.099/95).

⁷⁰ Complementando, diz Gaulia: “Uma das propostas da Lei nº 9.099/95, talvez a mais importante, é a de possibilitar que o cidadão venha a juízo para, diretamente, narrar seu conflito a seu juiz natural, dispensando a Lei, como já se disse, a intervenção do advogado nas causas até 20 salários mínimos. Por isso, uma abordagem de vanguarda desta Lei, e dos seus princípios norteadores, mormente do princípio da oralidade, há de sedimentar o dever dos operadores jurídicos envolvidos no sistema dos Juizados Especiais Cíveis, sobretudo

Cíveis, apontam-se os relativos ao despreparo dos servidores do Poder Judiciário no trato com o público leigo e à acumulação de atividades de processamento e de primeiro atendimento.

Mostra Gaulia que, paralelamente à instituição dos Juizados, o Poder Judiciário do Rio de Janeiro deparou-se com um servidor judicial mais voltado ao atendimento do advogado do que com própria parte narrando o seu conflito. Muitos desses servidores, sem formação em área jurídica, recusavam-se a redigir as reclamações apresentadas pelas partes; outros tanto, por causa do acúmulo de atividades, ora atendendo, ora processando os feitos, chegavam a limitar atendimentos mediante senhas ou prévios agendamentos.⁷¹

Estes fatores levaram, no Estado do Rio de Janeiro, o Poder Judiciário a implantar, a partir de 2001, perante os Juizados Especiais Cíveis, os Núcleos de Primeiro Atendimento,⁷² os quais têm por objetivo conferir aos cidadãos, alfabetizados ou não, de qualquer classe social ou econômica, o acesso a estes juízos, nas causas previstas no art. 3.º da Lei n.º 9.099/95,⁷³ de valor até 20 (vinte) salários-mínimos, sem a assistência de advogado.⁷⁴

A criação e implantação dos núcleos tem previsão no artigo 273 da Consolidação Normativa da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.⁷⁵ Já suas atribuições

dos juízes, de *ouvir* o que o cidadão tem a dizer. Privilegiando o juiz a escuta, ao invés da fala, e possibilitando ao cidadão a liberdade de expor a situação que lhe gera conflito, garantir-se-á o verdadeiro acesso ao Judiciário concretizante do devido processo legal constitucional, que tem como pressuposto o direito irrestrito de ação. O Judiciário tem, portanto, no microsistema da Lei n.º 9.099/95, um dever pré-procedimental: atuar como facilitar da comunicação entre a população e seus próprios membros. Por óbvio, não necessitaria o sistema da Justiça Especial de qualquer adaptação, se todos os cidadãos brasileiros tivessem condições de apresentar, de *per se*, suas reclamações ao Poder Judiciário”, *Juizados Especiais Cíveis: O Espaço do Cidadão no Poder Judiciário*, pp. 137-138.

⁷¹ *Ibidem*, p. 139.

⁷² Nesse caso, salienta Gaulia que a instalação dos núcleos em cada Juizado Especial Cível teve como idéia nuclear, “ao lado da já referida facilitação da comunicação entre a população e seu juiz natural, é também criar, entre os servidores especificamente destacados para tal finalidade, uma cultura renovada do serviço público, ou seja, o servidor público *servindo-ao-público*”. *Ibidem*, p. 143.

⁷³ “Art. 3.º. O Juizado Especial Cível tem competência para conciliação, processo e julgamento das causas cíveis de menor complexidade, assim consideradas: I – as causas cujo valor não exceda a quarenta vezes o salário mínimo; II – as enumeradas no art. 275, inciso II, do Código de Processo Civil; III – a ação de despejo para uso próprio; IV – as ações possessórias sobre bens imóveis de valor não excedente ao fixado no inciso I deste artigo.

§ 1.º. Compete ao Juizado Especial Cível promover: I – dos seus julgados; II – dos títulos executivos extrajudiciais, no valor de até quarenta vezes o salário mínimo, observado o disposto no § 1.º do art. 8.º desta Lei.

§ 2.º. Ficam excluídas da competência do Juizado Especial as causas de natureza alimentar, falimentar, fiscal e de interesse da Fazenda Pública, e também as relativas a acidentes de trabalho, a resíduos e ao estado e capacidade das pessoas, ainda que de cunho patrimonial.

§ 3.º. A opção pelo procedimento previsto nesta Lei importará em renúncia ao crédito excedente ao limite estabelecido neste artigo, excetuada a hipótese de conciliação”.

⁷⁴ Gaulia, *In Apresentação do Núcleo de Primeiro Atendimento dos Juizados Especiais Cíveis do Estado de Rondônia – Banco de Práticas do Prêmio Innovare – FGV*.

⁷⁵ “Art. 273 – Os Núcleos de Primeiro Atendimento dos Juizados Especiais Cíveis e os Núcleos de Distribuição, Autuação e Citação dos Juizados Especiais Cíveis, serão criados por Provimento da Corregedoria Geral da

estão disciplinadas no art. 2.º do Ato Executivo Conjunto TJ/CGJ N.º 087, de 28/11/2005 (Estadual), segundo o qual compete aos Núcleos de Primeiro Atendimento a responsabilidade de reduzir a termo as petições iniciais para ajuizamento nos Juizados Especiais Cíveis.

Os núcleos destinam-se a atender somente as partes desassistidas de advogados, sendo vedada consultoria jurídica, inclusive atendimento a advogados regularmente inscritos na OAB (Ordem dos Advogados do Brasil), já que possuidores de formação técnica necessária para postulação em juízo. São instalados de forma separada ou conjunta com os Núcleos de Distribuição, Autuação e Citação dos Juizados Especiais Cíveis, denominados NADAC.⁷⁶ Contudo os Núcleos de Primeiro Atendimento podem adotar dois perfis em termos de composição. Podem ser constituídos por acadêmicos das Faculdades de direito, mediante convênio firmado pela Presidência do Tribunal de Justiça e as universidades locais, ou integrado por funcionários do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, sem a função complementar de processamento dos feitos.⁷⁷

Em pesquisa de campo,⁷⁸ verificou-se que o IV Juizado Especial Cível, cuja competência engloba os bairros da IV Região Administrativa do Município do Rio de Janeiro (Catete, Botafogo, Flamengo, Laranjeiras, Glória, Cosme Velho e Urca), o Núcleo de Primeiro Atendimento que ali atua não pertence à estrutura do Poder Judiciário Carioca. Por meio de um convênio firmado com a Universidade Estádio de Sá, o núcleo é conduzido por acadêmicos do curso de direito, sob a fiscalização de um advogado designado pela instituição. Em contrapartida, o juizado cede as instalações físicas para o atendimento.

Por outro lado, o que sobreleva notar desses perfis é que, internamente, proporcionam-se benefícios bem diferentes ao corpo de pessoal. No momento em que, por conveniência do Tribunal de Justiça, um núcleo compõe-se de acadêmicos de direito, propicia-se aos mesmos

Justiça, sendo instalados de forma conjunta ou separada de acordo com a conveniência e oportunidade da Administração. Os referidos Núcleos funcionarão, ininterruptamente, no horário previsto no art. 262, podendo atender a um só Juizado Cível ou mais de um, desde que possuam competência concorrente”.

⁷⁶ Pelo art. 2.º do Executivo Conjunto TJ/CGJ n.º 5, de 15/01/2008, os “NADAC serão responsáveis pela redução a termo das petições iniciais para ajuizamento nos Juizados Especiais Cíveis, atendendo somente as partes desassistidas de advogados, sendo vedada consultoria jurídica, inclusive atendimento a advogados regularmente inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil já que possuidores de formação técnica necessária para a postulação em Juízo”.

⁷⁷ Gaulia, *In Apresentação do Núcleo de Primeiro Atendimento dos Juizados Especiais Cíveis do Estado de Rondônia – Banco de Práticas do Prêmio Innovare – FGV*.

⁷⁸ Em maio de 2007, na etapa complementar do mestrado no Rio de Janeiro, realizei uma visita ao IV Juizado Especial Cível do Catete, ocasião em que observei o funcionamento prático do Núcleo de Primeiro Atendimento que atua junto ao mesmo.

uma prática forense diferenciada pela singeleza das petições, pelo conhecimento da realidade enfrentada pelas pessoas que procuram os juizados.⁷⁹ Agora, quando temos um núcleo constituído por servidores, forma-se um funcionário público qualificado a lidar com as causas próprias desse modelo de justiça.

Em contrapartida, sob o ângulo externo do prestador de serviço público, ou seja, da visualização da forma como o Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro, por meio dos núcleos junto aos Juizados, vem lidando com o atendimento inicial do jurisdicionado, aceitar-se a situação de um setor constituído por acadêmicos de direito é não se aperceber que, na verdade, depara-se com uma violação evidente da Constituição Federal.

De fato, não se pode esquecer que a Lei n.º 9.099/95 concretiza, no plano infraconstitucional, o desejo, por assim dizer, da Constituição Federal de facilitar e democratizar o acesso à justiça, ao Poder Judiciário. Por conseguinte, caso essa lei tivesse desejado tornar obrigatório o patrocínio ou a defesa por intermédio de advogado ou mesmo de estagiários de direito, nas causas de até 20 (vinte) salários-mínimos, tê-lo-ia estabelecido. Porém, optou-se por reservar essa tarefa ao Poder Judiciário, diante do que não é correto admitir que a proteção do direito de acesso à justiça esteja nas mãos de estagiários de direito. Tanto é que, ao entender a necessidade de assistência por um profissional, a lei em questão reporta-se ao patrocínio por advogado ou por órgão instituído junto ao juizado especial, conforme §§ 1.º e 2.º da Lei n.º 9.099/95. Não cuidou de mencionar expressamente o estagiário.

Por outro lado, convém ressaltar que a própria transitoriedade inerente à atividade de estagiário faz com que o acadêmico não seja a pessoa mais habilitada a elaborar a petição em favor do autor ou do réu, ainda que assistido por advogado. Isto porque ele não é um servidor público com o qual se pode contar enquanto estiver em atividade e exercendo o cargo. Ao contrário, submete-se a um processo de seleção por um período determinado. Normalmente se aproveitam acadêmicos que estejam cursando o direito ou, quando muito, até no máximo um semestre após o bacharelado. Expirado o prazo, ou não havendo interesse, cessa-se o estágio.

⁷⁹ Segundo GAULIA: “Atualmente dos 146 Núcleos de Primeiro Atendimento, 30 atendem a população em convênio com universidades”, *In Apresentação do Núcleo de Primeiro Atendimento dos Juizados Especiais Cíveis do Estado de Rondônia – Banco de Práticas do Prêmio Innovare – FGV.*

Entretanto, é preciso salientar que não se trata de atacar a condição de estagiário ou desprestigiá-la. Ao contrário, a figura do estagiário tem sido importante dentro da máquina do judiciário. O que acontece é que a atividade de atendimento inicial, voltada à formulação da reclamação ou da defesa pelo jurisdicionado, figura como uma atividade privativa do Poder Judiciário, que retrata o mínimo existencial do direito de acesso à justiça, o que vai exigir a atuação por meio de servidor público qualificado.

Realmente, o chamado mínimo existencial, que no caso consubstancia um núcleo essencial e identificável do direito de acesso à justiça, constitui um argumento que limita a atuação do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro, na medida em que este não pode impor uma assistência jurídica qualquer, mas sim aquela que é reservada pela Lei n.º 9.099/95, ou seja, pela Secretaria do Juizado, pelo setor competente.

Ressalvadas as objeções acima, não parece haver dúvida alguma no sentido de que os núcleos implementaram o comando do artigo 9.º da Lei n.º 9.099/95, encarregando-se de orientar os reclamantes sobre a propositura de processos e garantir o acesso das pessoas à Justiça.⁸⁰

⁸⁰ Sobre o itinerário dos que buscam a justiça nos Juizados Especiais Cíveis, especificamente sobre o primeiro atendimento, discorre Viana em pesquisa de campo: “Ao chegar no Juizado Especial Cível, o interessado é informado por um cartaz ou, às vezes, por um policial, quanto a horários e documentação necessária. Aquele que chega sem advogado deve portar os documentos de identificação exigidos (Carteira de Identidade, CPF e comprovante de residência), além de cópias de documentos que atestem a veracidade de sua postulação. Em alguns Juizados ele é encaminhado à fila para obtenção de uma senha, aguardando, em seguida, que o seu número seja chamado pelo *atendente*. Uma vez diante do *atendente* – na maioria das vezes um estudante de Direito –, o interessado deve expor, sumariamente, os motivos que o levaram ali, valendo frisar que ele só tem direito a dar entrada a um feito por atendimento. A partir daquele relato, o *atendente* avalia a pertinência ou não do pedido, conferindo, ainda, se a documentação necessária para informar a petição está completa. Se a queixa do interessado for considerada adequada à competência do Juizado para onde ele se dirigiu, será recebido conforme a ordem de chegada. Deste modo, faz-se uma rápida triagem dos casos levados aos Juizados Cíveis, evitando-se que os seus portadores despendam muito tempo na fila para dar entrada aos respectivos pedidos e, só então, verifiquem que estão no lugar errado, ou que precisam trazer outros documentos que permitam a feitura da petição inicial. No caso de o interessado já estar de posse de uma petição feita por advogado, o que é obrigatório por lei para pleitos acima de 20 salários-mínimos, ele poderá dirigir-se imediatamente ao *Primeiro Atendimento*, onde, avaliada a pertinência de seu pedido, será dada entrada no mesmo. Em alguns Juizados, esse primeiro atendimento vem sendo feita por uma estrutura organizacional subordinada, porém separada do cartório, a que se deu o nome de *Núcleo de Primeiro Atendimento*. A organização desses núcleos já constitui uma inovação adaptativa no funcionamento dos Juizados, não tendo sido, contudo, generalizada, possivelmente por falta de servidores disponíveis, ou, talvez, pela inexistência de pressões de demanda, nas unidades do sistema menos assoberbadas”. Mais a frente, aduz o autor: “Aqueles que têm os seus pedidos acolhidos passarão por uma segunda triagem de atendimento, na qual se operam a ‘tradução’ do fato em *ação* e a conversão do interessado em *autor*. Ele, então, volta à sala do *Núcleo de Primeiro Atendimento*, onde tivera a sua reclamação avaliada, entrega sua senha – no caso de o Juizado trabalhar com esse sistema –, apresenta um documento de identificação e se põe ao lado do *atendente*, que, em geral, dispõe de um computador. Algumas situações observadas poderão ilustrar o modo como se faz a petição inicial de um processo. [...] Encerrada a elaboração da petição inicial, imprime-se a mesma em duas vias, ficando uma cópia com o *autor*. Em quase todos os Juizados o *autor já* é notificado, naquele ato, da data da primeira audiência de conciliação; em outros, contudo, essa informação demora alguns dias, porém não

3.2. OS JUIZADOS ESPECIAIS CÍVEIS DO ESTADO DE RONDÔNIA: HISTÓRIA E MODELO.

Preambularmente, é preciso afirmar que há certa proximidade entre a origem dos Juizados Especiais Cíveis, antigamente chamados de Juizados de Pequenas Causas, e a do Estado de Rondônia e do seu Poder Judiciário. Por isso, como cada Justiça deve adequar-se à sua realidade, a noção exata da atuação dos Juizados em Rondônia nasce do estudo de suas condições históricas e das peculiaridades deste Estado, sobretudo diante dos impactos socioeconômicos que podem ser causados pelas hidrelétricas a serem construída no Rio Madeira.

3.2.1. O Estado de Rondônia e os Novos Desafios com a Construção das Hidrelétricas no Rio Madeira

O Estado de Rondônia,⁸¹ anteriormente denominado Território Federal, foi criado pela Lei Complementar n.º 41, de 22 de setembro de 1981, quando era governador, nomeado pelo Governo Federal, o Coronel Jorge Teixeira de Oliveira. A exemplo dos demais estados da Amazônia, sua economia, até fins da década de 1960, era basicamente extrativista, pois restringia-se a produtos como ouro, cassiterita, borracha e castanha do Pará.⁸² Todavia, com

mais do que uma semana, e os motivos para isso são diversos”, *A Judicialização da Política e das Relações Sociais no Brasil*. pp. 218 - 219.

⁸¹ Sobre o Estado, que atualmente está dividido em 52 (cinquenta e dois) municípios, vale consignar as observações de Oliveira: “O estado de Rondônia está situado na porção Sul da região Norte do Brasil, inserido na Amazônia Ocidental. A região Norte brasileira é constituída por sete estados: Pará, Amazonas, Acre, Rondônia, Tocantins, Roraima e Amapá. Ocupa uma área de 3.851.560 km², que corresponde a 45,25% da área territorial brasileira, e segundo o Censo Demográfico de 2000, tem uma população de 12.900.704 habitantes, que representa 8% da população do Brasil. Rondônia é o quarto maior estado em área da região Norte brasileira. Seu território corresponde a 6,16% da região. Rondônia é também, o terceiro maior em população, representando 9,66% da população regional. A densidade demográfica da região Norte brasileira é de 3,35 habitantes por km² e, a de Rondônia é de 5,80 habitantes por Km². A principal fonte econômica da região Norte brasileira é o extrativismo mineral e vegetal. Rondônia se sobressai com uma agropecuária em desenvolvimento. O rebanho bovino da região Norte brasileira era, em 1995, de 17.276.621 cabeças. Destas, Rondônia possui 3.937.291, sendo o termo maior rebanho da região. Na ocasião, os maiores rebanhos pertenciam aos estados do Pará e Tocantins. Atualmente o rebanho bovino de Rondônia é superior a dez milhões de cabeças. Na produção agrícola o estado de Rondônia é o maior produtor de café, feijão e cacau da região Norte do Brasil. Com a economia voltada para a agropecuária e o extrativismo mineral e vegetal, Rondônia é exportador de estanho, madeira, café, cacau, carne bovina e de aves, queijo e outros derivados de leite, palmito e mel”, *Geografia de Rondônia: Espaço & Produção*, pp. 54-55.

⁸² Sobre o aspecto econômico do Estado, explica Cunha “[...] Sua economia de desenvolvimento recente, 0,5% do PIB nacional nos últimos cinco anos, se assenta numa base agro-pecuária que se consolidou via a

abertura da BR-364, houve uma rápida transformação econômica, aliada a uma explosão demográfica,⁸³ que vieram a trazer inúmeras conseqüências, tais como problemas relacionados ao aumento de periferias, desmatamento, necessidade de demandas por saúde, saneamento básico, educação, entre outros, próprios do crescimento vertiginoso.

A propósito, em termos de crescimento populacional, o gráfico abaixo concebe os seguintes dados:⁸⁴

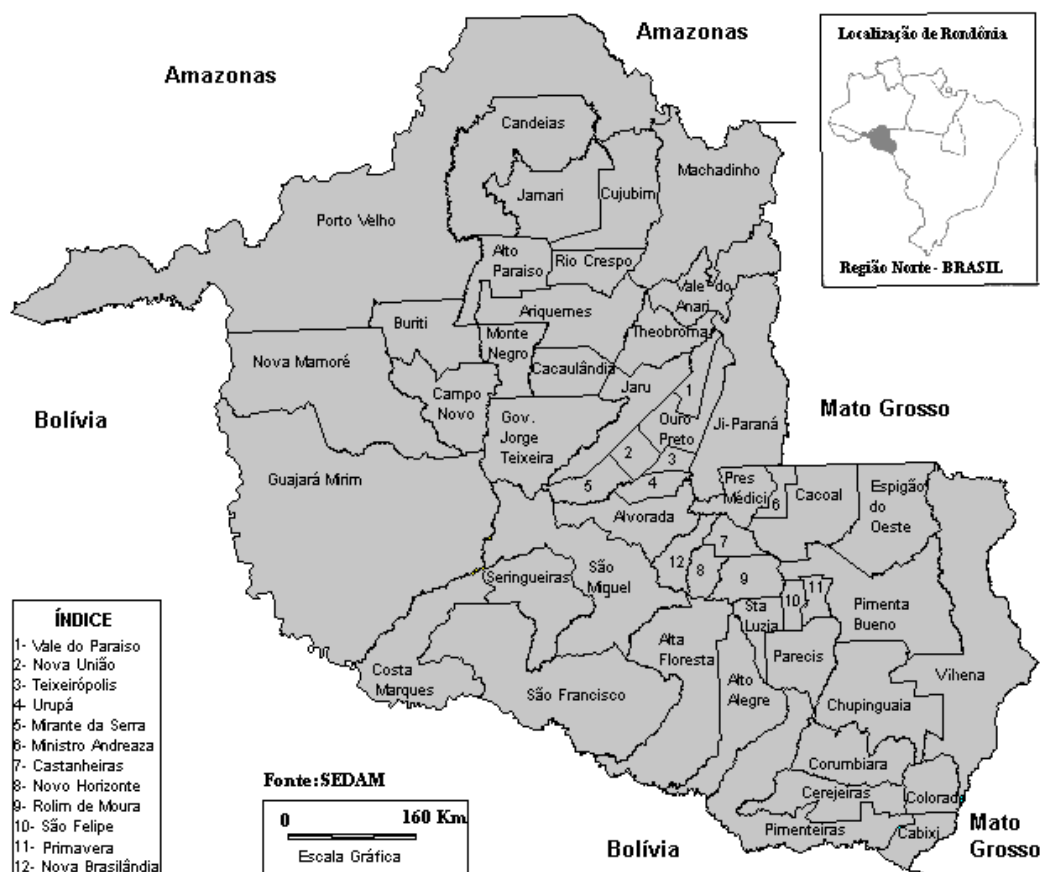
Taxa de Evolução da População				
ANO	URBANA	RURAL	%URB/RUR	TOTAL
1950	13816	23119	37,4/62,6	36395
1960	30186	39606	43,2/56,8	67792
1970	59564	51500	53,6/46,4	111064
1980	228168	262857	46,4/53,6	491025
1991	658172	472702	58,2/41,8	1130874
1996	762864	468143	61,9/38,1	1231007
2000	883048	494744	62,7/35,9	1377792

Atualmente é visível que o Estado de Rondônia, sobretudo sua capital, Porto Velho, passe por um processo de crescimento acelerado, fruto da sua privilegiada posição geográfica como eixo de integração comercial com o Sul e Sudeste do País, mas também com a América do Sul. Conforme gráfico abaixo, a divisão política do Estado está assim delineada:

colonização e projetos desenvolvimentistas implementados pelo Governo Federal, que redundaram numa intensa migração para o Estado gera conflitos sócio-ambientais ligados à posse da terra e aos recursos naturais". *In Pareceres dos Consultores sobre o Estudo de Impacto Ambiental do Projeto para Aproveitamento Hidrelétrico de Santo Antônio e Jirau, Rio Madeira – RO.*

⁸³ Segundo dados da Universidade Federal de Rondônia: "A rápida transformação da economia ocorreu com a abertura da BR-364, o que pode ser medido pela explosão demográfica. A população aumentou 64,7%, de 1960 para 1970 e, na década de 70, subiu de forma estratosférica, chegando a 342%, com taxa média geométrica de crescimento anual de 16,02%, enquanto o crescimento nacional era de 2,48% a.a. Esse enorme pico de crescimento deveu-se aos programas de colonização e de assentamento, que, através intensa propaganda, produziu uma migração em massa para a região. Entre 1980 e 1991 houve um ligeiro declínio, mas o crescimento absoluto ainda chegou a 130% e a taxa de crescimento anual de 7,89%. No mesmo período a taxa anual de crescimento do Brasil era de 1,92%. Entre 1991 e 2000 a taxa foi de 2,2% em Rondônia, enquanto o Brasil foi de 1,61%", UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA. *Plano de Consolidação, Reestruturação e Expansão: 2008-2012*, p. 8.

⁸⁴ ATLAS Geoambiental de Rondônia. Fonte: IBGE, 2000. Porto Velho: SEDAM, 2002. Segundo o IBGE, em 2007, estima-se que a população rondoniense esteja na ordem de 1.453.756 habitantes.



A Capital de Rondônia, Porto Velho,⁸⁵ localiza-se à margem direita do Rio Madeira, onde existem investimentos na geração e transmissão de energia elétrica na Região Norte, mediante a construção e instalação de duas hidrelétricas, Jirau e Santo Antônio, previstas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC),⁸⁶ lançado pelo Governo Federal em janeiro de 2007. Na realidade, a implantação dessas hidrelétricas é parte de um projeto maior, denominado Complexo Hidrelétrico e Hidroviário do Rio Madeira, que se volta a permitir uma integração na América do Sul. Dentro desse complexo, há um outro projeto interessante ao Estado de Rondônia, mas que também é almejado por outros estados brasileiros do Norte e Centro-oeste, que é uma hidrovia industrial destinada a permitir o escoamento de mercadorias, como soja e madeira, até o Oceano Pacífico.⁸⁷ Mas, de fato, o que hoje é uma

⁸⁵ Anota Oliveira: “**Porto Velho**, capital do estado de Rondônia, situada à margem direita do rio Madeira, região Norte do Estado, é a maior cidade do estado de Rondônia, e é também a mais antiga. O povo de Porto Velho surgiu a partir de 1907, com a construção da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré. Foi elevada à categoria de cidade e sede do município homônimo em 2 de outubro de 1914, pertencendo ao estado do Amazonas. Com a criação do Território Federal de Guaporé, em 13 de setembro de 1943, a cidade de Porto Velho foi elevada à categoria de capital. O município de Porto Velho tem uma área de 34.068,5 km² e, a densidade demográfica, segundo o Censo Demográfico de 2000, é 9,82 hab/km². Portanto, é o maior município do estado de Rondônia em área e em população. Porém, a zona rural é pouco habitada”, *Geografia de Rondônia: Espaço & Produção*, p. 18.

⁸⁶ Sobre as características desse programa, recomenda-se o acesso ao site www.brasil.gov.br.

⁸⁷ Neste caso, salienta Cunha: “A implantação das Hidrelétricas Santo Antônio e Jirau, no seu entorno, é uma iniciativa do consórcio das empresas FURNAS Centrais Elétricas S.A. e ODEBRECHT, Construtora Norberto

realidade é a implantação das usinas de Santo Antônio e Jirau, que permitirá a interligação de Porto Velho ao sistema elétrico integrado brasileiro.⁸⁸

No entanto, avizinhandose a construção dessas obras de grande amplitude, novos desafios apresentam-se ao Poder Judiciário local, mormente pela explosão populacional que está à vista,⁸⁹ a qual, por certo, trará novos impactos socioeconômicos.⁹⁰

3.2.2. A História dos Juizados em Rondônia

No caso do Poder Judiciário, criado também pela Lei Complementar n.º 41/1981, a instalação ocorreu em 4 de janeiro do ano de 1982, sendo que, já passados 26 (vinte e seis) anos de existência, depara-se com um modelo de justiça alinhado, sobremaneira, às necessidades da sociedade e ao desenvolvimento do próprio Estado.

A despeito de ser um Estado jovem, o Poder Judiciário local é marcado pela consolidação de iniciativas institucionais voltadas à facilitação do acesso à justiça pela

Odebrecht S.A. cujo Estudo de Impacto Ambiental - EIA, elaborado entre 2003 a 2005, pela Leme Engenharia Ltda., empresa contratada por este consórcio, não pode deixar de ser pensado como parte de um projeto mais amplo de desenvolvimento regional até porque, na sua gênese, contempla o Rio Madeira, com o objetivo futuro de integração do território sul-americano, tanto em transportes como em energia. Neste contexto, mesmo sendo retirado como foi, num primeiro momento, a hidrovía não se pode abstrair dela como um projeto estratégico para os setores comerciais e agronegócios da região e para a integração e expansão de áreas agrícolas na Amazônia com o espaço nacional e países vizinhos. Não há como se considerar, sob qualquer ponto de vista e ainda que sem os investimentos previstos, que as Usinas Hidrelétricas Santo Antônio e Jirau tem que, obrigatoriamente, se inserir numa visão de futuro em que não somente são previstos um complexo de quatro usinas hidrelétricas, um gasoduto, uma ferrovia e uma malha hidroviária de 4.200 km navegáveis para integração de infra-estruturas de energia e de transportes no Brasil e entre Brasil, Bolívia e Peru e, com possíveis desdobramentos, em direção ao Pacífico". *In Pareceres dos Consultores sobre o Estudo de Impacto Ambiental do Projeto para Aproveitamento Hidrelétrico de Santo Antônio e Jirau, Rio Madeira – RO.*

⁸⁸ No site www.mp.ro.gov.br, o Ministério Público do Estado de Rondônia disponibiliza um tópico denominado Relatórios, o qual contém um série de estudos independentes sobre as hidrelétricas, o qual destaca, para efeitos de informações quanto à integração de Porto Velho ao Sistema Elétrico Nacional, o Parecer Técnico sobre Energia e Desenvolvimento, elaborado por Artur de Souza Moret.

⁸⁹ Tomando por base os estudos elaborados em 1997 pela Secretária de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, compilados num documento denominado de "Cenários Exploratórios para o Brasil 2020", Cunha aponta, em três possíveis cenários para o Estado de Rondônia em 2020, o alcance de uma população que pode ir de 1,6, ou 1,8 até 1,9 milhões de habitantes, *in Pareceres dos Consultores sobre o Estudo de Impacto Ambiental do Projeto para Aproveitamento Hidrelétrico de Santo Antônio e Jirau, Rio Madeira – RO.*

⁹⁰ Segundo Moret: "Os principais impactos sociais identificados foram: Elevação do Preço da Terra, Queda no Preço de Imóveis, Alteração na Qualidade de Vida da População, Desestruturação social e política, Comprometimento das comunidades rurais, Intranquilidade da população e Conflitos de convivência entre população local e migrantes". De igual maneira, Cunha assenta: "[...] não há como deixar de considerar que a construção das Usinas de Jirau e Santo Antônio é um projeto de dimensão e impacto regional, que tem conseqüências imediatas sobre as condições de vida, reorganização econômica e o fluxo migratório do Estado de Rondônia. É preciso ter presente que Rondônia, com um processo recente de crescimento acelerado, criou uma base agropecuária, todavia com problemas de sustentação econômica, sociais e ecológicos. Estes efeitos são ainda mais sensíveis em sua capital, de modo que qualquer grande intervenção que nela aconteça influi em toda a conjuntura do Estado [...]". (Ob. Cit., p. 9.)

população mais carente. Ainda nos primórdios de sua existência, sob a presidência do Desembargador Clemenceou Pedrosa Maia, foi instalado o primeiro Juizado de Pequenas Causas em 3 de setembro de 1986, conforme Lei Estadual n.º 108, de 9 de junho de 1986, quando o Juiz de Direito José do Pedro do Couto foi o primeiro Magistrado a atuar nesse Juizado, que funcionava somente em Porto Velho. Suas instalações compreendiam cartório, sala de audiências com plenário, sala de Curadoria, sala da Defensoria Pública, sala dos Oficiais de Justiça, sala dos Conciliadores e sala dos Árbitros.

Naquela época, a notícia soou com muitos bons olhos na imprensa local. Jornais destacavam o pioneirismo, a importância, o rito, inclusive informando alguns casos julgados.⁹¹ Ressaltava-se que duas eram as preocupações centrais da Lei das Pequenas Causas, quais sejam, facilitar o acesso ao Poder Judiciário e tornar mais célere e ágil o processo destinado a pacificar os litígios de pequeno valor. Em 1990, sob a titularidade do Juiz Roosevelt Queiroz Costa, atualmente Desembargador, o Juizado de Pequenas Causas iniciou uma fase pioneira que deu a tônica da atual ‘Operação de Justiça Rápida’.

Com efeito, à frente do Juizado, tendo na Presidência do Tribunal de Justiça o Desembargador Dimas Fonseca, o Juiz Roosevelt primeiramente implementou a justiça itinerante no Juizado, dentro de uma operação coordenada pelo Executivo Estadual, chamada ‘Operação Aciso’, onde médicos, dentistas, cabeleireiros e outros profissionais foram destacados para assistir as comunidades carentes. Toda essa operação fora feita dentro de barracas de lona armadas pelo exército. Ato contínuo, o juizado itinerante expandiu-se para bairros, escolas e barracos de associações.

Em 1990, também ocorreu a interiorização dos Juizados de Pequenas Causas. Nos dias 18 e 20 de maio daquele ano, respectivamente, os juizados foram instalados nas cidades de Ariquemes e Ji-Paraná. Posteriormente, foram instalados em Guajará-Mirim, Cacoal e Vilhena. Adequando-se às exigências da Lei Federal n.º 9.099/95, conforme a Lei Estadual n.º

⁹¹ Deveras, o Jornal “O Guaporé”, com a reportagem sob o título ‘Juizado inaugurado para atender população pobre’, datada de 03.09.1986, mencionava que a iniciativa do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia figurava como iniciativa pioneira na Região Norte, sendo Rondônia o quinto Estado a criar esse Juizado. No dia da inauguração, o mesmo jornal mencionou: “Cheques sem fundo, mercadorias com defeito, serviços mal executados, falta de assistência técnica, acidentes de trânsito sem vítimas e outros pequenos problemas poderão ser decididos de uma forma barata e rápida a partir de hoje, 3 de setembro, quando o Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia deverá instalar o Juizado de Pequenas Causas, de conformidade com a Lei n.º 108 de 9 de junho de 1986, sancionada pelo Governo do Estado”.

656, de 22 de maio de 1996, houve a transformação dos Juizados de Pequenas Causas em Juizados Especiais Cíveis e Criminais, na Capital e Interior.

Paralelamente aos Juizados, o Poder Judiciário em Rondônia, em 1997, implementou a “Operação Justiça Rápida”, programa por meio do qual amplia-se o atendimento da população para alcançar periferias das cidades, dos distritos e locais distantes no interior do Estado, poupando o jurisdicionado do custeio e deslocamento e possibilitando o julgamento de litígios nas localidades onde eles ocorrem.⁹²

Atualmente, o Tribunal de Justiça de Rondônia foi o segundo do País a implantar o Projudi – Processo Judicial Virtual - em Juizados Especiais Cíveis e já funciona no 3.º e no 4.º Juizado Especial Cível da Comarca de Porto Velho, expandindo-se para o interior.

3.2.3. O Funcionamento do Atendimento Inicial nos Juizados Especiais Cíveis em Rondônia: Singularidades e Problemas Detectados

O Código de Organização Judiciária divide o Estado de Rondônia em três entrâncias. Em todas elas, existem Juizados Especiais Cíveis autônomos ou vinculados às Varas Cíveis. Na terceira entrância, que compreende a capital Porto Velho e o município de Ji-Paraná,⁹³ os

⁹² A importância dessa operação é destacada por Werner: “Destaca-se, inicialmente, a experiência do Tribunal de Justiça de Rondônia que, com a implementação do projeto “Justiça Rápida Itinerante”, estreitamente ligado ao projeto “Nenhum Município Sem Justiça”, alcança os objetivos traçados neste último de: (i) “levar a todos os municípios do Estado os serviços básicos do Poder Judiciário”; (ii) “aproximar o Poder Judiciário da comunidade, oportunizando o exercício efetivo da cidadania”; e (iii) “ampliar a participação da sociedade na atuação jurisdicional, a exemplo do cidadão que atua como jurado no Tribunal do Júri, mesário e escrutinador na jurisdição eleitoral”. Nos exemplos citados no último objetivo poderia ser incluída a participação dos conciliadores nos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, que sempre poderão ser recrutados, caso haja interesse e/ou necessidade, na própria comunidade, não havendo restrição quanto à sua formação universitária. Rondônia, Estado com área territorial de 237.576,167Km² e população estimada em 1.534.594, tem, portanto, um índice de densidade populacional de 6,5 habitantes por km², um dos menores do país. Essa população está espalhada por nada menos que 52 municípios, média de 29.511 pessoas por município. Evidencia-se que em alguns municípios, como a Capital, Porto Velho, atrai 373.917 pessoas; Ji-Paraná, 112.439; e Cacoal, 75.988, e essa concentração tende a diluir ainda mais a população nos demais municípios, o que acaba inviabilizando, nestes últimos, a instalação de serviços fixos do Poder Judiciário. Não se pode esquecer que o Estado se situa no coração da América do Sul, em território em parte ainda virgem, do interior profundo, com imensas áreas ainda não cobertas por uma infra-estrutura de transportes. Desse modo, torna-se lógica a solução tão bem implementada pelo Poder Judiciário local, que conseguiu iniciar um sistema já bem sucedido de levar a Justiça às populações mais isoladas, que dificilmente teriam a oportunidade de buscar a solução oficial para seus conflitos”, *Juizados Especiais – Projeto de Mestrado Profissional em Poder Judiciário*, p. 14.

⁹³ Sobre as características da cidade de Ji-Paraná, salienta Oliveira: “**Ji-Paraná**, segunda maior cidade em população. Sua formação teve início no Primeiro Ciclo de Extração de Látex, 1877-1912. Foi elevada à categoria de vila em 1945, com a denominação de ‘Vila Rondônia’. Desenvolveu-se com a abertura da BR-364 e a implantação de projetos oficiais de colonização na região. Em 11 de outubro de 1977, foi elevada à categoria de cidade, com a denominação Ji-Paraná, sede do município homônimo. Está situada na porção mais

Juizados têm estruturas bem distintas. Em Porto Velho, há 4 (quatro) Juizados Especiais Cíveis, cuja competência é fixada pelo critério territorial. Já em Ji-Paraná, existe apenas um Juizado Especial Cível e Criminal. Quanto às comarcas de segunda entrância, elas são dotadas de um Juizado Especial Cível e Criminal e, nas de primeira, por serem Varas Únicas, os Juizados Cíveis funcionam como adjuntos da área cível.

Na organização interna dos Juizados Cíveis, não há um setor próprio com estrutura diferenciada para atendimento inicial das pessoas que os procuram. Na realidade, identificam-se três perfis: 1.º) o que é proporcionado por serventuários da justiça que também exerçam atividades cartorárias; 2.º) o que fica a cargo de estagiários de direitos sob a supervisão de um advogado ou serventuário da justiça; e 3.º) aquele feito, em regime de revezamento, pelos próprios conciliadores do juizado. O tipo de atendimento variará com a estrutura de cada juizado.

Com efeito, em Porto Velho, há um prédio onde se concentram 2 (dois) dos 4 (quatro) juizados cíveis. Neste prédio, por também comportar 2 (dois) juizados criminais, o atendimento inicial é feito no Cartório Distribuidor, onde, por dia, conciliadores revezam-se, sejam eles do cível ou do criminal. Numa comarca de segunda entrância, como Cacoal,⁹⁴ o Juizado Especial Cível e Criminal é dotado de uma estrutura própria, em que o atendimento também é realizado por conciliadores, que acumulam atividades cíveis e criminais. Já, em comarca de primeira entrância, tal como Machadinho do Oeste, o colhimento das reclamações fica a cargo de serventuários, no caso, funcionários do Cartório, que acumulam essas atividades com as de processamento.

Lado outro, uma das peculiaridades da Organização Judiciária rondoniense é o diferente perfil das causas, oriundo da qualificação do reclamante que procura a Justiça em uma das três entrâncias. Isso porque o Estado é cortado pela BR-364, lembrando citar que da Capital, situada no norte, até Vilhena,⁹⁵ cidade localizada no extremo sul, há uma distância de

ao norte da região central do estado de Rondônia". *Geografia de Rondônia: Espaço & Produção*, p. 19.

⁹⁴ Enfatiza Oliveira: "**Cacoal**, quarta maior cidade do estado de Rondônia em população. Sua formação teve início com a implantação do Projeto Integro de Colonização Gy-Paraná, em 1972. Foi elevada à categoria de cidade e sede de município homônimo em 11 de outubro de 1977. Está situada na porção maior a sudeste da região central do estado de Rondônia". *Geografia de Rondônia: Espaço & Produção*, p. 19.

⁹⁵ Sobre a cidade, aduz Oliveira: "**Vilhena**, quinta maior cidade de Rondônia em população. Na região foram construídas (sic) em 1914 uma estação telegráfica e uma casa do guarda-fios das linhas telegráficas. A formação do povoado (sic) teve início com a instalação de um acampamento da construtora da BR-364 e desenvolveu-se (sic) com a implantação do Projeto Integrado de Colonização Paulo de Assis Ribeiro, que

700 (setecentos) km. Em face disso, as comarcas de primeira entrância, em sua maioria situadas fora do eixo da BR, são caracterizadas por abrangerem cidades com economias voltadas predominantemente à agricultura e à pecuária. Por consequência, há uma procura notadamente por questões de consumo.

Por sua vez, as comarcas de segunda entrância, muitas delas localizadas no eixo da BR, possuem economia mais diversificada. Cacoal, tida como a quarta maior cidade do Estado, além da exploração agropecuária, tem destaque como pólo universitário. Em consequência, a demanda por questões consumeristas é mais freqüente ainda. E, finalmente, Porto Velho, onde a população rural é menor, ganham destaque litígios comuns de cidades grandes, tais como cobrança, questões de energia elétrica e assim por diante.

Para uma melhor visualização do que se narrou acima, um resumo das características e dos principais problemas detectados nos JECs no Estado de Rondônia, referente ao atendimento inicial do jurisdicional, pode ser examinado na pesquisa junto a 5 (cinco) juizados, assim divididos: a) Terceira Entrância: 4º JEC da Capital e Juizado Especial Cível de Ji-Paraná; b) Segunda Entrância: juizados de Cacoal e Pimenta Bueno; c) Primeira Entrância: Machadinho do Oeste. A escolha desses juizados em número reduzido levou em consideração as diferenças socioeconômicas das regiões atendidas, a diversidade quanto à estrutura física e pessoal, bem como a um maior aprofundamento possível no objeto de estudo desta dissertação.

Por seu turno, a opção por uma pesquisa que adota como ferramenta metodológica o *estudo de caso* justifica-se pelo fato de que esta técnica evita extrair conclusões generalizantes, permitindo apresentar *tipos de atendimento inicial* dos JECs, possivelmente presentes em outras Comarcas do Estado de Rondônia, já que todas, em maior ou menor medida, comungam de características semelhantes.

Nesse passo, a pesquisa baseou-se em entrevistas às pessoas encarregadas de fazerem o atendimento inicial, seja ele conciliador, estagiário ou serventuário da justiça. Para tanto, mediante a concordância dos Juizes a que estão vinculados, esses profissionais responderam a um questionário contendo 9 (nove) perguntas, todas típicas da fase do atendimento inicial.

colonizou o cone sul de Rondônia. Foi elevada à categoria de cidade e sede do município homônimo em 11 de outubro de 1977. Está situada na região sudeste de Rondônia.”, *Ibidem*, p. 20.

Vejam, então, as perguntas e as respectivas respostas, ressaltando-se que houve transcrição rigorosa do texto respondido, o qual reproduziu fielmente ao que foi narrado pelos entrevistados.

1) Quem faz o atendimento pessoal: escrivão, técnico judiciário, conciliador ou estagiário sob supervisão? Em que lugar é feito esse atendimento (sala própria, balcão do cartório, sala de audiência etc.)? A pessoa encarregada de realizar o atendimento trabalha apenas nessa atividade ou cumula outras funções?	
Porto Velho	Resposta: Todos os servidores do cartório e conciliadores fazem atendimento pessoal, sendo que o atendimento cartorário é feito pela parte da manhã por um servidor em específico, e à tarde por estagiários na supervisão da escrivã; contudo, na ausência destes servidores, todos atendem ao balcão, sendo que anteriormente era realizado um rodízio. O técnico judiciário que atende ao balcão pela parte da manhã faz juntada dos documentos recebidos e de AR, que é dividido entre todos os servidores. As estagiárias atendem o balcão fazendo rodízio por semana, também fazem a juntada de AR, preenchimento do AR e cartas de intimações, além da juntada dos documentos recebidos.
Ji-Paraná	Resposta: Técnico judiciário e um estagiário, sob supervisão. O atendimento é feito no Posto Avançado do Juizado Especial, localizado no Shopping Cidadão. Reduz a termo os pedidos iniciais, faz expediente, certifica manifestação das partes objetivando impulsionar o feito, tais como: endereço, indicação de bens para penhora e informações sobre andamento de processos.
Cacoal	Resposta: a) Neste juízo as reclamações já foram realizadas por técnico judiciário, conciliador e estagiário sob supervisão; b) o atendimento já ocorreu em sala própria ou de audiência, como, também, no balcão da secretária (cartório); c) em fases distintas, houve uma pessoa designada exclusivamente para essa função, que posteriormente passou a ser exercida pelas conciliadoras em sistema de revezamento. Em ambos os casos houve a cumulação com outras funções. Atualmente, tal serviço vem sendo efetuado pelo núcleo de estágio jurídico da Unesc, em sala própria, sob a supervisão de professor designado pela entidade, e eventual orientação pelas conciliadoras, responsáveis pelo cadastramento das ações cíveis.
Pimenta Bueno	Resposta: O atendimento pessoal é feito pelo conciliador, em sala própria, sendo certo que o conciliador acumula outras funções, tais como realização de audiência, elaboração de propostas de despachos e sentenças.
Machadinho	Resposta: A Chefe de Cartório, até maio de 2006 o atendimento era feito por todos os colaboradores que trabalham no cartório cível. Depois que ganhamos mais espaço físico, o atendimento é feito exclusivamente pela Chefe de Cartório. O atendimento é feito no Cartório do Juizado Especial Cível. Houve a necessidade de dar mais atenção ao JEC, uma vez que percebemos

	<p>uma certa demora na tramitação causada devido ao volume de processos cíveis; decidimos então separar o JEC em cartório distinto, para agilizar a tramitação, conforme determina a Lei. Inicialmente, a Chefe de Cartório Cível foi designada para fazer todo o atendimento e movimentação exclusivamente do Juizado Especial Cível, sob supervisão da escrivã e da magistrada. Contudo, como somos poucos colaboradores, a mesma auxilia também nas atividades do Cartório Cível, até mesmo para não ficar alheia aos acontecimentos/modificações, uma vez que é quem responde na ausência da escrivã.</p>
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>2) Em se tratando de conciliador, pode narrar já se deparou com problemas relacionados à falta de imparcialidade por estar fazendo a reclamação e depois participando na audiência? Pode narrar, igualmente, outras dificuldades?</p>	
<p>Porto Velho</p>	<p>Resposta: Não, pois o fato de colher o pedido não influencia na realização da audiência.</p>
<p>Ji-Paraná</p>	<p>Resposta: Esporadicamente o conciliador, na falta do técnico, presta atendimento no Posto Avançado, mas até a presente data não foram constatados problemas relacionados à imparcialidade.</p>
<p>Cacoal</p>	<p>Resposta: Falta de imparcialidade não seria o termo, posto que os conciliadores são orientados e preparados, inclusive pelos cursos ministrados pelo TJ/RO, para manter uma postura equidistante das partes. O que pode ocorrer são eventuais constrangimentos no curso da audiência, em razão de questionamentos quanto à respectiva participação na fase inicial do processo (exordial).</p>
<p>Pimenta Bueno</p>	<p>Resposta: Não, pois esclarecemos ao reclamante que, na ocasião da audiência de conciliação, faremos o papel de conciliador e não de advogado do reclamante.</p>

Machadinho	Resposta: A conciliadora faz as audiências e despachos; não colabora no atendimento diário ao público.
-------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------

3) Em se tratando do escrivão, técnico judiciário ou estagiário, pode narrar eventuais problemas ou dificuldades quanto ao atendimento inicial do autor?	
Porto Velho	Resposta: O único problema que pode ocorrer é ser colhido pedido que não cabe aos Juizados Especiais, bem como não ser dada ao autor todas as informações quanto a seu direito e a forma de o requer.
Ji-Paraná	Resposta: Constatam-se dificuldades de compreensão da pretensão do autor, em virtude de este não conseguir se expressar com clareza; em tais casos é exigida maior habilidade do receptor do pedido. Além disso, dada a grande demanda, há escassez de tempo para o cada atendimento, fazendo com que muitas pessoas passem muito tempo na fila aguardando para serem atendidas.
Cacoal	Resposta: Como técnico judiciário, percebi que, ao atender as pessoas, às vezes não é possível dar a atenção necessária ao caso, posto tal como um advogado, em razão do grande número de pessoas para atender. Outra coisa que pode ser mencionada, que não se trata de uma dificuldade, mas sim de necessidade, é a de expor os direitos da pessoa de acordo com o caso, pois, em regra, dado aos pequenos valores e caridade das pessoas, o juizado acaba atendendo a muitas pessoas leigas em relação a seus deveres e obrigações.
Pimenta Bueno	Resposta: Sim, falta de prática na tomada de reclamação.

Machadinho	Resposta: A maior dificuldade encontrada no atendimento inicial ao reclamante é entender, de fato, o que pretendem. Geralmente eles querem contar toda a história, muitas vezes histórias compridas, e o excesso de serviço, o número reduzido de servidores fazem com que não tenhamos tempo suficiente para ouvir todas as histórias de todos os reclamantes. Mas procuramos sempre entender que nem todos tem informações necessárias, e é justamente a falta de informação que faz com que as pessoas tenham dificuldades na hora de expressar o que desejam.
-------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

4) Estando a parte autora com os documentos envolvendo o litígio, a formulação da reclamação é feita no mesmo momento do atendimento ou é agendada data?	
Porto Velho	Resposta: A parte autora estando com toda a documentação necessária para a propositura da ação, é atendida na hora, não tendo necessidade da parte se deslocar novamente.
Ji-Paraná	Resposta: O atendimento é feito no mesmo dia, caso o interessado se apresente munido da documentação necessária.
Cacoal	Resposta: O atendimento é feito por ordem de chegada, independentemente da regular documentação. Num primeiro contato, quando do pedido de informações em cartório, é feita uma triagem prévia e rápida com o objetivo de verificar se é caso da competência do Juizado e se a pessoa dispõe do necessário para elaboração do pedido. Não havendo necessidade de complementação, a pessoa será atendida prontamente. Caso contrário, após a conclusão de medidas complementares deverá retornar em outra data, de sua escolha, para a coleta imediata do pedido.

Pimenta Bueno	Resposta: Depende da quantidade de serviços, pois muitas vezes é feito a tomada de reclamação no primeiro momento, e algumas vezes é agendado para voltar e conferir a petição inicial e conseqüentemente, é intimado da data da audiência de conciliação.
Machadinho	Resposta: A reclamação é sempre colhida no momento do atendimento.

5) O atendimento voltado à formulação da reclamação é diário?

Porto Velho	Resposta: Todos os dias, pela parte da manhã e à tarde.
Ji-Paraná	Resposta: Sim.
Cacoal	Resposta: No período de Terças às Sextas-feiras, entre as 08:00 e 11:30 horas.
Pimenta Bueno	Resposta: Sim.
Machadinho	Resposta: Sim. Diário, contínuo e crescente.

6) É feita alguma explicação ao reclamante sobre as fases do procedimento no juizado e se é dada alguma noção dos propósitos da conciliação?

Porto Velho	Resposta: Sim. São informados os procedimentos a serem realizados, tais como a citação do requerido, para que este compareça à audiência, bem como a possibilidade da conciliação ou a designação de audiência de instrução, na qual poderão ser ouvidas até três testemunhas. O autor ainda é avisado de que a ausência injustificada poderá acarretar em arquivamento e condenação em custas.
Ji-Paraná	Resposta: Sucintamente é instruído sobre as audiências de conciliação e de instrução e julgamento, bem como esclarecidas as dúvidas a respeito do pedido inicial.
Cacoal	Resposta: São explicados os objetivos da conciliação, assim alguns procedimentos dos juizados, tais como funcionam a execução, obrigação de comparecimento à audiência de conciliação, testemunhas, etc.

Pimenta Bueno	Resposta: Sim, até para facilitar é explicado ao reclamante que a conciliação é o objetivo do processo no Juizado Especial Cível.
Machadinho	Resposta: Sim. Procuramos, na medida do possível, explicar todas as fases processuais, desde o ajuizamento até o julgamento da ação. Tentamos, também, inculcar nos reclamantes as vantagens de já virem para a audiência de conciliação com uma proposta pré-formulada.

7) Quando o réu comparece no fórum, a fim de tomar conhecimento da ação proposta, é feita alguma explicação ao mesmo do procedimento dos juizados e dos propósitos da conciliação?

Porto Velho	Resposta: Sim. É informado de que tem o direito de contratar advogado e que na falta dele em contestação ou em audiência de instrução e julgamento poderá ser nomeado Defensor Público; porém lhe é informado sobre as vantagens da conciliação, ou seja, fim do litígio de forma rápida e menos traumática para as partes, bem como a possibilidade de cumprimento da obrigação de forma parcelada.
Ji-Paraná	Resposta: Sim. É esclarecido quanto ao pedido formulado, bem como o objetivo da audiência de conciliação. Entre outras orientações, é informado que nesta fase não é necessária a apresentação de testemunhas; tão somente será tentado acordo entre as partes.
Cacoal	Resposta: Sim. Trata-se de hipótese rara, mas quando ocorre lhe são prestados esclarecimentos, da mesma maneira que ao autor.
Pimenta Bueno	Resposta: Sim, é esclarecida ao réu a possibilidade de conciliação na audiência preliminar, e, em caso negativo, o processo prosseguirá com audiência de instrução e julgamento.
Machadinho	Resposta: Sim. Sempre que o requerido vem em cartório, procuramos ouvi-lo(na maioria dos casos, eles querem que alguém os ouça antes da sessão de conciliação) e sempre explicamos as vantagens da conciliação e os procedimentos da ação.

8) Na situação da pergunta anterior, já aconteceu de o réu pedir orientação quanto à formulação de sua defesa e assim recebê-la, levando sua defesa já escrita à audiência? Ou se ele é orientado apenas no sentido de que poderá apresentar sua defesa oral em audiência? E quando se trata de ação de execução, como tem sido a defesa do réu (devedor)?

--	--

Porto Velho	Resposta: O réu é orientado em procurar Advogado, bem como solicitar a assistência da Defensoria. No caso de título executivo extrajudicial, o autor deverá, caso não tenha advogado, solicitar a assistência da defensoria.
Ji-Paraná	Resposta: Não. Na carta de citação a parte é advertida de que deverá contestar. Em regra, a orientação quanto à forma de apresentação da contestação é feita pelo conciliador na audiência de conciliação. No caso de execução, quando a parte não tem condições de trazer por escrito, são certificados sucintamente as alegações, tais como: impugnação à penhora, discordância quanto ao valor da causa,

	embargos de terceiros, propostas de parcelamento, etc.
Cacoal	Resposta: a) Esta hipótese nunca se verificou com o setor de conciliação, sendo de conhecimento das conciliadoras que o modelo padrão dos mandados de citação constam: advertência quanto ao não comparecimento do réu, faculdade ou obrigatoriedade, conforme o caso, da constituição de advogado e prazo para requerer intimação de testemunhas, podendo a contestação ser apresentada até a audiência una. Por fim, informa-se no referido mandado a possibilidade de questionamentos de dúvidas em cartório; b) RESPOSTA EXCLUSIVA DE TÉCNICO JUDICIÁRIO quanto à orientação: é feita no sentido de

	<p>que o réu a traga pronta, faça oralmente ou entre em acordo com a parte autora se assim lhe convier, nunca presenciei um caso em que o réu compareceu e pediu para que o orientasse em sua defesa; tenho a impressão que as pessoas acham que não têm esse direito; c) RESPOSTA EXCLUSIVA DE TÉCNICO JUDICIÁRIO: Em ação de execução, a parte requerida é orientada, querendo-a, oferecer-se a comparecer em cartório para oferecer defesa (embargos); quando comparece alegando que não possui condições para pagar advogado, é advertida da complexidade que podem ser os embargos.</p>
Pimenta Bueno	Resposta: Muitas vezes, e dependendo do caso, é orientado a

	<p>constituir advogado ou procurar a Defensoria Pública; porém, em casos menos complexo, orientamos a comparecer na audiência de conciliação (independentemente de advogado), e em caso seja infrutífera a conciliação, reduzimos a termo a alegação do réu. Em se tratando de processo de execução, a defesa é por meio de embargos, oral ou escrita, quando por meio de advogado, ou reduzida a termo a defesa do réu, caso não estiver acompanhado de advogado.</p>
Machadinho	<p>Resposta: Muitas vezes, ao ser citado, o impetrado comparece em cartório a fim de obter mais informações acerca do pedido. Costumeiramente, respondemos aos questionamentos e intruímos o mesmo dos benefícios da conciliação; esclarecemos que, se não há</p>

	interesse na conciliação, poderá contestar o pedido e, se quiser, poderá já trazer para audiência a contestação escrita, assim como os documentos que pretende juntar aos autos, a fim de provar os fatos que alega. Normalmente a parte não traz a contestação já escrita; isso acontece, normalmente, quando o requerido comparece acompanhado de advogado.
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

9) Que tipos de ações têm predominado (consumo, agrários, etc.)?	
Porto Velho	Resposta: Direitos de consumo, cobrança, reparação de danos, reintegração de posse, obrigação de fazer, revisional de contrato, imissão na posse, declaratória de inexistência de débito.
Ji-Paraná	Resposta: Os pedidos mais comuns referem-se a relações de consumo.
Cacoal	Resposta: Execuções, Cobranças, Declaratórias de Inexistência de débito cumuladas com Indenização (negativação indevida), Indenizatórias e provenientes de relação de consumo.
Pimenta Bueno	Resposta: Ações de cobranças; ações de execuções de título extrajudicial, ações de reparação de danos por acidente de trânsito; ações de ressarcimento; ações de exclusão de débito, ações envolvendo causas consumeristas.
Machadinho	Resposta: Consumo.

Os comentários em torno dessa pesquisa são abordados no próximo capítulo, oportunidade em que se contextualizará a realidade dos juizados rondonienses com o

propósito deste trabalho, que é oferecer uma qualidade mais concentrada na fase do atendimento inicial.

3.3. SETOR DE ATENDIMENTO INICIAL: CANAL DE ACESSO À JUSTIÇA E DE EFETIVIDADE À FASE POSTULATÓRIA DO PROCEDIMENTO DOS JUIZADOS ESPECIAIS CÍVEIS.

O Setor de Atendimento Inicial (SAI) é um projeto que, entre seus vários objetivos, destina-se a melhorar a qualidade da prestação de serviços jurisdicionais na fase postulatória dos procedimentos dos Juizados Especiais Cíveis. Concebe-se como sendo uma técnica processual voltada a implementar o modelo abstrato previsto no artigo 9.º, primeira parte, em combinação com os artigos 14, §3.º, 30 e 31,⁹⁶ todos da Lei n.º 9.099/95, não prescindindo das diferentes realidades litigiosas.⁹⁷ Tem embasamento constitucional, posto que o legislador constituinte atribuiu competência aos Estados para legislar sobre o procedimento dos Juizados Especiais, nos termos do art. 24, incisos X e XI, da Constituição Federal.

Primeiramente, é bom salientar que não existe manual algum que possa definir, com plena exatidão, como o atendimento inicial deve ser realizado no âmbito dos Juizados Especiais Cíveis. Entretanto, a idéia do projeto em estudo é traçar os princípios básicos que, quando observados, conduzem a um atendimento positivo.

Assim, para uma exata compreensão do SAI, que se define como um modelo de gestão apropriado às peculiaridades rondonienses, são apresentados os itens que o compõem

⁹⁶ "Art. 9.º. Nas causas de valor até vinte salários-mínimos, as partes comparecerão pessoalmente, podendo ser assistidas por advogado; nas de valor superior, a assistência é obrigatória".

"Art. 14. O processo instaurar-se-á com a apresentação do pedido, escrito ou oral, à Secretaria do Juizado.

...

§ 3.º O pedido oral será reduzido a escrito pela Secretaria do Juizado, podendo ser utilizado o sistema de fichas ou formulários impressos".

"Art. 30. A contestação, que será oral ou escrita, conterà toda a matéria de defesa, exceto argüição de suspeição ou impedimento do juiz, que se processará na forma da legislação em vigor".

"Art. 31. Não se admitirá a reconvenção. É lícito ao réu, na contestação, formular pedido em seu favor, nos limites do art. 3.º, desta Lei, desde que fundado nos mesmos fatos que constituem o objeto da controvérsia".

⁹⁷ Referindo-se a idéia de que a técnica processual é constituída por um conjunto de normas que regem o procedimento do processo jurisdicional, Bedaque aduz: "A técnica processual tem dois grandes objetivos: a) conferir segurança ao instrumento, no sentido de proporcionar absoluta igualdade de tratamento aos sujeitos parciais do processo, possibilitando-lhes influir substancialmente no resultado; b) garantir seja a tutela jurisdicional, na medida do possível, resposta idêntica à atuação espontânea da regra de direito material, quer do ponto de vista da justiça da decisão, quer pelo ângulo da tempestividade.", *Direito e Processo: Influência do Direito Material sobre o Processo*, pp. 77-78.

tomando como diretriz alguns dos aspectos indicados pelo requisito 7.3 da NBR ISO 9001:2000, a saber: o seu objeto e o contexto fático-jurídico no qual se justifica a existência do SAI, bem como a relação do projeto com a missão e os objetivos estratégicos do Poder Judiciário do Estado de Rondônia; as características dos serviços prestados e os seus usuários; resultados e benefícios pretendidos; impacto orçamentário-financeiro e as fontes das receitas financeiros; custo de oportunidade de solução; impacto social e benefícios para a sociedade e definição da estrutura de organização para condução do projeto.

3.3.1. Contextualização do SAI: seu Objeto e a sua Relação com a Missão e os Objetivos Estratégicos do Poder Judiciário do Estado de Rondônia

Um esboço do contexto no qual se insere o SAI parte, de um lado, de uma análise do procedimento que a Lei n.º 9.099/95 delineou para aquela pessoa que aciona ou é acionado nos Juizados Especiais Cíveis; de outro, da política de planejamento estratégico do Poder Judiciário Rondoniense.

Em análise superficial, pode-se dizer que, em obediência aos critérios elencados no art. 2.º da lei,⁹⁸ os Juizados Especiais Cíveis adotam um procedimento com características bem distintas dos procedimentos contemplados no Código de Processo Civil. A título de exemplo, o procedimento ordinário, no mais das vezes, desenvolve-se em quatro fases, a saber, postulatória, conciliatória, instrutória e de julgamento. A fase denominada postulatória abrange, no que é mais importante para o autor, a petição inicial; enquanto para o réu, a sua defesa.

Nos juizados, o procedimento, além de ser eminentemente oral e informal, é marcado pela concentração de atos, onde as fases típicas do procedimento ordinário se confundem. O rito, basicamente, segue o seguinte itinerário: o cidadão pode ajuizar as causas de até 20 (vinte) salários-mínimos, sendo que, naqueles que estiverem entre 20 (vinte) a 40 (quarenta) salários-mínimos, é obrigatória a representação por advogado.

Recebida petição, a secretaria designa audiência de conciliação, a qual terá que ser efetivada dentro de 15 dias da data do protocolo do pedido no juizado. O réu, no caso, toma

⁹⁸ "Art. 2.º. O processo orientar-se-á pelos critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, buscando, sempre que possível, a conciliação ou a transação".

conhecimento da ação e da audiência mediante sua citação e intimação pelo correio. Presentes o autor e o réu (e os advogados, se necessário), inicia-se uma audiência, conduzida por um conciliador. Havendo acordo, o mesmo será reduzido a escrito e homologado pelo juiz.

Caso não seja obtida a conciliação e recusando-se as partes à submissão da causa à arbitragem, abre-se espaço para que o réu ofereça defesa e, se for o caso, formule pedido contraposto. Pode o autor, na própria audiência, responder ao pedido contraposto ou, se for o caso, em outra audiência oportunamente designada. Outra alternativa muito adotada é simplesmente marcar a audiência de instrução e julgamento, autorizando, segundo o Enunciado 10 do FONAJE, que o réu apresente sua defesa até a data dessa audiência. Na audiência de instrução, tenta-se nova conciliação das partes. Caso frutífero, lavra-se o termo respectivo com homologação do juiz. Caso contrário, o juiz ouve as partes, as testemunhas, julga e dá a sentença.

Embora o procedimento dos juizados seja concentrado, para fins didáticos consideremos como fase postulatória o momento em que o autor e o réu praticam, respectivamente, seus principais atos processuais, quais sejam, a formulação do pedido inicial e da defesa (incluindo o pedido contraposto).

Com efeito, o procedimento dos juizados especiais cíveis é uma opção para o autor, ante o disposto no § 3.º, do art. 3.º da Lei n.º 9.099/95. Também é uma opção à assistência por advogado quando se busca um pedido com valor de até 20 salários-mínimos. Lado outro, caso haja a opção pelo juízo comum, a representação por advogado é obrigatória. E aqui, pergunta-se: quais seriam as providências prévias a serem tomadas pelo advogado antes do ajuizamento da demanda?

A par da regularização processual e atos típicos deste momento, tais como contrato de honorários, o certo é que, pela prática forense no dia-a-dia, o advogado, para evitar uma falha na elaboração da petição inicial, colocará nela todos os aspectos da causa do seu cliente. Para tanto, há uma conversa prévia ou senão várias em que o advogado procura saber como se deram os fatos e que provas o cliente dispõe para colaborar suas alegações. A mesma situação ocorre para o lado do réu, quando se defende em juízo.

Pois bem, no procedimento dos Juizados Especiais Cíveis, o contexto é bem diferente. O § 3.º do art. 14 reza que, optando a parte por agir sem advogado, nas causas de até 20

(vinte) salários-mínimos, formulará sua reclamação oral perante a Secretaria do Juizado. Essa fórmula empregada pela lei, embora aparentemente simplista, não se revela tão fácil na prática.

De fato, muito se diz que as pessoas estão tendo mais consciência dos seus direitos. Esse é um fato que tem se tornado uma realidade. Contudo, o fato de ter mais consciência do seu direito não significa dizer que elas saibam como proceder em defesa desse mesmo direito ou, mais ainda, formular sua reclamação. Quando a pessoa opta por procurar um advogado, parte da idéia que esse profissional, por seu conhecimento, saberá atuar em sua defesa. Essa mesma concepção, não se pode ignorar, existirá perante o Poder Judiciário, no caso dos Juizados Especiais Cíveis. A pessoa que o procura acreditará que de pronto receberá a orientação e as informações necessárias à propositura da sua ação judicial, tais como, por exemplo, trazer todos os documentos que tiver e que se relacionarem com o conflito.

De seu turno, é essencial dizer sobre a pessoa que é demandada na justiça: o réu. Ao ser convocado a comparecer a uma sessão de conciliação, na maioria das vezes dirige-se ao fórum, querendo saber no que seu nome está envolvido. E aqui, depois de relatado o problema, pode ser orientado a procurar um advogado. Caso não deseje, a Secretaria do Juizado, tal como agiu quando uma pessoa se intitula autor de uma reclamação, um similar atendimento deverá ser dispensado ao demandado. No exercício dessa atividade, a Secretaria do Juizado deve orientar o réu, com a imparcialidade necessária de que tipos de defesa poderá se valer ou, ainda, se for o caso, informá-lo de que poderá também formular pedido contraposto.

Denota-se, como já foi realçado, que a fórmula do § 3.º, do art. 14, da Lei n.º 9.099/95, não é tão simples como a teoricamente pode-se supor. Ao atribuir à Secretaria do Juizado o encargo de colher a reclamação oral, a lei buscou possibilitar esse atendimento direto e eficaz do autor com o Poder Judiciário. E com o réu não é diferente. Apesar de a exegese dos artigos 30 e 31 da mesma lei dar a entender que tal atitude ocorrerá em audiência apenas, não se pode ignorar que o demandado já procura a Justiça bem antes. Em tal ocasião, a Secretaria do Juizado é que será o setor próprio para o réu previamente obter informações sobre como proceder. Tal em razão da redação do art. 9.º, primeira parte, da lei que fala em assistência sem advogado "às partes" e não apenas ao autor.

O contexto descrito acima mostra que o SAI tem por objeto o aprimoramento da fase postulatória dos Juizados Especiais Cíveis com ênfase na conciliação, viabilizando um acesso e uma eficaz participação das partes no processo judicial, dentro da missão institucional do Poder Judiciário do Estado de Rondônia.⁹⁹

Por outro lado, diante do quadro caótico em que se encontra o Poder Judiciário brasileiro, quando se fala em celeridade e efetividade da prestação jurisdicional, o planejamento estratégico tem sido um importante instrumento usado por algumas administrações judiciárias para reverter esse quadro.¹⁰⁰ Exatamente por ser um processo gerencial, possibilita à máquina judiciária, uma vez identificando os problemas locais e regionais, antecipar-se aos mesmos. Além disso, oportuniza o ajustamento do Poder Judiciário a um cenário mais amplo, inédito e diversificado.

⁹⁹ Segundo Mota: "A missão refere-se ao propósito final que justifica a organização. A missão informa a maneira pela qual a organização se estabelece perante seus usuários; define a atividade e como desempenhá-la (ou para a qual foi designada). Por ser ampla, a missão alcança grande generalidade, mas deve fornecer um sentido de direção e ação bastante nítido. Não se trata somente de uma proposta atraente, mas de uma referência a ser interiorizada por todos os funcionários e a ser conhecida pelos clientes, provedores e público externo. Portanto a missão indica o tipo de serviço ao usuário e que conhecimento este irá utilizar. Fornece um caráter singular e distinto à organização e ajuda a: esclarecer os usuários e o público sobre o que esperar da organização; fazer os funcionários interiorizarem o sentido comum de direção e compromisso; referenciar as decisões e ações; estabelecer a amplitude da ação organizacional; definir um caráter coletivo e uma identidade própria (junto com valores)", in *Juizados Especiais – Projeto de Mestrado Profissional em Poder Judiciário*, p. 13.

¹⁰⁰ A noção do que seja Planejamento Estratégico é explicada por Mota, que assim explana: "... o planejamento estratégico, além dos avanços metodológicos, significa a conquista da visão de grande escopo e longo prazo na determinação dos propósitos e caminhos organizacionais. Tal planejamento se volta para o alcance de resultados, através de um processo contínuo de antecipar mudanças futuras, tirando vantagens das oportunidades que surgem, examinando os pontos fortes e fracos da organização, estabelecendo e corrigindo cursos de ação a longo prazo. Portanto é essencialmente um processo gerencial, que se concentra nos níveis hierárquicos mais elevados da organização e que não pode ser concebido como atividade clássica de planejamento, delegável a comissões ou grupos de planejamento. Constitui a essência de alto nível, sobre a qual o maior peso da responsabilidade externa e interna pelos rumos da organização. A adoção do planejamento estratégico requer normalmente uma mudança bastante significativa na filosofia e na prática gerencial da maioria das empresas ou instituições públicas: ele não é implantável por meio de simples modificações técnicas nos processos e instrumentos decisórios da organização. É, na realidade, uma conquista organizacional que se inicia no nível de mudanças conceituais de gerência, resultando em novas formas de comportamento administrativo, além de novas técnicas e práticas de planejamento, controle e avaliação.". Ob. cit., pp. 47-48.

Com efeito, o Estado de Rondônia, por exemplo, vive um momento de expansão e de transformação na economia. Como já salientado, uma nova onda de agravamento de questões sociais está à vista por causa da construção de duas grandes hidrelétricas no Rio Madeira.

À luz desse panorama geral é que o Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia instituiu, em dezembro de 2007, sua primeira política de Planejamento Estratégico, com base no exercício de 2008 a 2011, fixando suas expectativas pelo estabelecimento de macroobjetivos, que estão distribuídos em quatro perspectivas:¹⁰¹ a) **Sociedade**: promover uma justiça transparente, humana e desburocratizada; b) **Processos internos**: otimizar processos de trabalho; c) **Orçamento**: implantar planejamento orçamentário participativo, com transparência e efetiva aplicação; e d) **Capital Humano e Crescimento Organizacional**: valorizar o patrimônio intelectual; promover a expansão e modernização do Poder Judiciário de Rondônia.

Para que tais objetivos possam ser alcançados, em um lapso temporal de quatro anos, o Poder Judiciário Rondoniense estabeleceu um elevado número de objetivos e ações estratégicos voltados à modernização, ao desenvolvimento organizacional e à reorganização da estrutura judiciária, em seus aspectos físico, administrativo e pessoal. Entre eles, destacam-se com o objeto e o contexto de utilização do SAI:

PERSPECTIVA DA SOCIEDADE	
Objetivo Estratégico	Garantir à sociedade uma justiça ágil e contínua que facilite o acesso do cidadão à prestação jurisdicional.
Ações Estratégicas	Melhorar o atendimento prestado ao usuário. Promover a imagem e o funcionamento do Poder Judiciário do Estado de Rondônia perante a sociedade.

PERSPECTIVA: PROCESSOS INTERNOS	

¹⁰¹ Essas perspectivas estão em sintonia com a Missão e a Visão que foram fixados ao Poder Judiciário Rondoniense, conforme consta no Planejamento Estratégico: “Missão: Oferecer à sociedade acesso à Justiça, solucionando conflitos com rapidez, qualidade e eficácia, observando os princípios humanos e éticos em busca da pacificação e garantia da justiça social”; “Visão: Ser reconhecida como uma instituição acessível, que promova justiça com celeridade, qualidade e transparência, e que contribua para o desenvolvimento social”.

Objetivo Estratégico	Melhorar a produtividade e dar maior celeridade aos procedimentos por meio da otimização do fluxo e da qualidade das informações.
Ações Estratégicas	Otimizar as práticas cartorárias. Simplificar, padronizar e normatizar os procedimentos internos.

PERSPECTIVA: CAPITAL HUMANO E CRESCIMENTO ORGANIZADO	
Objetivo Estratégico I	Efetivar políticas de gestão de pessoas nos âmbitos da capacitação, do incentivo e da integração com intuito de promover o desenvolvimento profissional, pessoal e qualidade de vida.
Ações Estratégicas	Criar a escola do Judiciário para treinamento e capacitação de servidores. Reavaliar o programa de capacitação dos servidores do PJRO.
Objetivo Estratégico II	Promover a expansão e a modernização do Poder Judiciário de Rondônia.
Ações Estratégicas	Ampliar a utilização de recursos tecnológicos. Redimensionar o quadro de pessoal.

Desta forma, o que se objetiva demonstrar é que os parâmetros norteadores do planejamento estratégico do Poder Judiciário Rondoniense reforçam a necessidade e a importância da implantação do projeto SAI, por dois motivos que podem ser ao menos indicados.

Em primeiro lugar, o alcance de uma justiça mais informativa, cidadã e, sobretudo, igualitária, sob o ponto de vista material, tal como o desejável pelo artigo 5º, inciso I, da Constituição Federal de 1988. O Poder Judiciário, na contemporaneidade, prima, entre outras coisas, pelo asseguramento da igualdade aos desiguais. A atribuição legal de colher a reclamação oral perante a Secretaria do Juizado, faz com que o Poder Judiciário assumira um dever de dotar o Juizado Cível de um mecanismo que forneça um atendimento acolhedor e eficiente ao jurisdicionado, seja ele frágil economicamente ou de informação, tão bom quanto esperaria se a parte procurasse diretamente um advogado.

Em segundo lugar, vivemos em uma era de rupturas e mudanças, exigindo, em certas situações, uma reorganização interna. Em Rondônia, para fazer com que o Juizado Especial Cível continue sendo uma máquina judicial eficiente, torna-se importante repensar, pelas características da população jurisdicionada e os conflitos de maior incidência nas três entrâncias, uma remodelagem no atendimento ao público. E justamente aqui é que o SAI representa um ganho de eficiência, pela especialização dos servidores que irão tratar com os jurisdicionados que o procuram.

3.3.2. Os Serviços Prestados pelo SAI e Procedimento de Atuação

Como já afirmado, os serviços do SAI destinam-se ao jurisdicionado enquadrado nas hipóteses do § 3.º, do art. 14.º, da Lei n.º 9.099/95, ou seja, àquelas pessoas que litigam em causas no valor de até 20 (vinte) salários-mínimos. Por isso esses serviços são oferecidos para atender às necessidades e às expectativas desse tipo de usuário, para o qual o Juizado Especial Cível reservou um atendimento singular.¹⁰²

Nessa perspectiva, os serviços prestados pelo SAI seguem uma metodologia que leva em conta a posição que o jurisdicionado ocupa no processo. Se ele é o autor, propõe-se que os serviços sejam prestados em três etapas básicas: a) Pré-triagem, consistente na aferição do cabimento da causa nos JECs; b) Triagem, após a filtragem dos interessados mediante

102

Tomando como exemplo do dia-a-dia a compra de um carro, Maranhão e Macieira expõem o que se entende por necessidades e expectativas de um cliente, que muito podem ser aplicadas ao jurisdicionado que participa dos juizados. Vejamos: "Para simular esta situação, coloquemo-nos no papel de uma concessionária que se propõe a vender o carro desejado pelo cliente, com qualidade, isto é, satisfazendo suas necessidades. O produto deste processo deverá ser "carro vendido e entregue, que atende plenamente às necessidades do comprador". Para tanto, em primeiro lugar, precisamos compreender que o cliente tem **necessidades** e também **expectativas**. Necessidades são aquelas coisas essenciais que o cliente precisa ter atendidas e usualmente as declara. No caso apresentado, são exemplos de **necessidade**: definição do modelo do carro, preço e forma de pagamento compatíveis com os recursos disponíveis do cliente, perfeição técnica do carro na entrega (desempenho e aparência), prazo de entrega etc. **Expectativas** são outras coisas que o cliente deseja obter, mas que, por várias razões, ele não declara ou não as explicita. Dentre as razões pelas quais ele não declara suas expectativas, está o pressuposto (do cliente) de que as organizações são (ou deveriam ser) competentes para saber interpretá-las. São exemplos de **expectativa**: "cortesia no atendimento, antecipação aos fatos (proatividade), informações precisas e oportunas, honestidade, bom humor, enfim, aquele "algo mais" que dure o sonho do cliente ao comprar um carro novo. Uma vez que lidamos com seres humano – e seres humanos são sempre muito complexos –, dispomos de um caminho único para conhecer as necessidades e expectativas: **perguntar** ao cliente e **validá-las continuamente** após cada processo. Isso nos permite assegurar que continuamos no caminho certo, isto é, conhecendo, compreendendo e satisfazendo as necessidades do cliente", *O Processo Nosso de Cada Dia: Modelagem de Processos de Trabalho*, p. 22.

aprovação na pré-triagem, é realizada a triagem dos reclamantes; e c) Atermação.¹⁰³ Caso seja o réu, o serviço envolveria o atendimento voltado à confecção da contestação ou do pedido contraposto, que também pode receber a denominação de atermação.

Contudo, deve-se frisar que tais serviços não são praticados de forma isolada, sem um sentido lógico. Ao contrário, suas atividades inserem-se no processo final dos trabalhos de um JEC, qual seja, a solução dos conflitos de interesses que lhe sejam levados pela população, mediante homologação de acordo ou sentença prolatada. Por isso mesmo, pode-se incluir também como serviço a ser fornecido pelo SAI o repasse ao jurisdicionado de informações relativas à importância de buscar um acordo para solução do litígio.

Delineados os serviços que podem ser oportunizados pelo SAI, passa-se à sua explanação, começando pelo sistema de pré-triagem, o qual ganha importância para evitar o comparecimento inútil do jurisdicional e desperdício de esforço do Poder Judiciário.

De fato, imagine-se a situação de uma pessoa que, mesmo buscando solucionar um problema de competência do Juizado Especial Cível, não tenha levado documentos pessoais ou quaisquer outros indispensáveis ao objeto da demanda, os quais estariam em sua casa. Evidente que, nessa hipótese, tal pessoa, além de estar perdendo seu tempo, pode ocasionar que outro indivíduo, detendo a documentação necessária, deixe de ser atendido ou, no mínimo, fique para ser atendido em outro dia.

Sob esse enfoque, a pré-triagem envolve um questionamento do funcionário ao jurisdicionado, com perguntas básicas sobre o que pretende e se trouxe os documentos necessários (pessoais ou indispensáveis à causa). Aliás, nesse ponto, surgem algumas questões a serem consideradas: a pré-triagem poderia ser realizada na própria fila de espera, em havendo? Poderia proceder tal como, no dia-a-dia, vemos em alguns bancos, em que um funcionário aborda o usuário e o direciona ao setor competente da instituição? Uma medida simples como a fixação dos documentos necessários à vista dos interessados em um mural seria suficiente?

Num primeiro momento, as respostas seriam positivas, até por uma questão de otimização do trabalho, evitando desperdício de tempo dos usuários e do próprio Poder

¹⁰³ O termo significa reduzir a termo a reclamação.

Judiciário. Contudo a idéia central da pré-triagem é procurar saber qual a providência que o jurisdicionado quer com a reclamação oral e, conseqüentemente, ser-lhe repassadas informações quanto aos seus direitos e os limites da Lei n.º 9.099/95, proporcionando-lhe toda orientação e informação possíveis. Nesse contexto, se o caso apresentado pelo jurisdicionado não se enquadra na competência dos JECs como atividade inclusa na pré-triagem, tem-se o oferecimento de orientação jurídica destinada a encaminhá-lo aos órgãos competentes.¹⁰⁴

Quando a pré-triagem surte o efeito almejado, mediante a constatação de que o caso levado pelo jurisdicionado pode ser conhecido e julgado pelo Juizado, detendo este legitimidade para tanto, passa-se à triagem. Nesse ponto, emerge uma dúvida: faria sentido dividir o serviço do SAI em pré-triagem e triagem? A resposta dependerá da demanda da comarca. Em locais cujo atendimento possibilita dedicar um maior tempo em atender o jurisdicionado, por certo o servidor estará realizando a pré-triagem e a triagem a um só tempo. O mesmo não se pode dizer em regiões de maior volume de reclamações. Isso porque um atendimento demorado que envolveria a sondagem do cabimento de causa, a posterior conversa sobre o litígio e, finalmente, a confecção da reclamação, poderia tornar a atividade contraproducente.

No início da triagem, deve o servidor estimular o jurisdicionado a falar sobre o conflito, procurando delimitar a situação fática existente e desvendar qual o real interesse da parte. Ao longo da conversa, o servidor deve fazer um resumo sobre o litígio, chamando a atenção do reclamante sobre que provas o mesmo possui. Nessa fase, torna-se importante explicar ao cidadão o procedimento judicial aplicável ao deslinde da lide. Ao final, sendo possível propor a ação, o jurisdicionado será encaminhado à atermção. Caso não, agende-se a data da elaboração do termo inicial, para a hipótese de o interessado ter que obter documentos outros.

Outrossim, por questões constitucionais ligadas ao acesso à jurisdição, tanto na pré-triagem quanto na triagem, não pode ser imposto ao jurisdicionado o abandono da fila ou mesmo deixar de encaminhá-lo à atermção, sob o argumento de sua pretensão ser

¹⁰⁴ Cabe aqui salientar que o Magistrado à frente dos JEC, conforme será explanado, não deve se envolver com a pré-triagem e a triagem. Mas em casos limítrofes, em que há dúvidas sérias sobre o enquadramento do caso aos ditames da Lei n.º 9.099/95, urge contar excepcionalmente com a participação do juiz.

manifestamente improcedente ou não vir acompanhada da documentação devida ou mesmo sem qualquer documento.¹⁰⁵

Superada a fase da triagem, e já de posse dos documentos necessários, o cidadão chega à fase da atermação, oportunidade em que fornece informações sobre sua qualificação, endereço, profissão, bem como os motivos do seu pedido. Nessa ocasião, o funcionário redige a reclamação oral, fazendo constar os principais fatos e os pedidos pertinentes para o caso concreto, incluídos os de tutela urgente (cautelar ou antecipação de tutela). Partindo da premissa de que o interessado não possui conhecimento técnico, essa fase engloba também o esclarecimento ao jurisdicionado de que tipo de demanda pretende propor. Ao final de tudo, o funcionário faz a redução a termo do pedido.

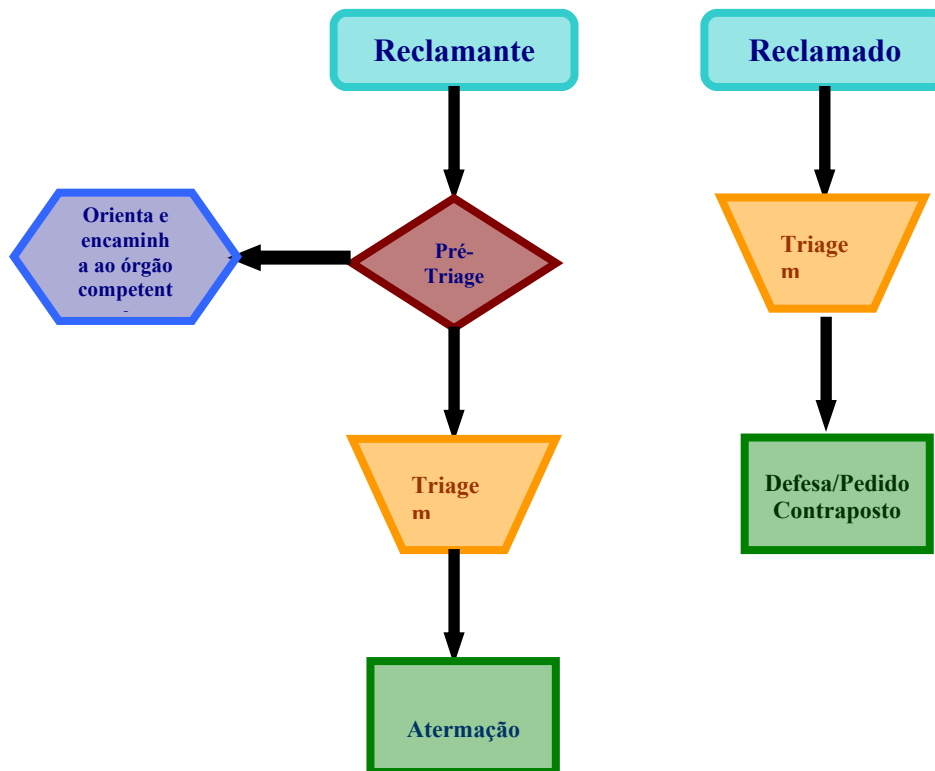
Por outro lado, como já visto, pelo procedimento dos juizados, a contestação do pedido pelo réu, escrita ou oral, deve ser apresentada em audiência. Não fala a lei da possibilidade de o reclamado se antecipar, apresentando-a na secretaria. Mas, em homenagem ao princípio da igualdade, inclui-se dentro dos serviços do SAI a prestação de auxílio ao reclamado na formulação de sua defesa e de pedido contraposto, se for o caso.

A experiência do dia-a-dia no Poder Judiciário mostra ser muito comum pessoas, que são acionadas na justiça, procurarem dirigir-se ao cartório ou serventia do juizado, com o fim de saber o motivo de estar sendo processadas. Logo após tomarem conhecimento da ação, o reclamado se vê diante de uma série de perguntas relativas à maneira de como se pode defender.

Por essa razão, sugere-se que do cartório a referida pessoa seja encaminhada ao SAI, quando que, superada a fase da pré-triagem, dirija-se à atermação, agora sob o enfoque do reclamado, consistente na elaboração de sua defesa juntamente com o pedido contraposto, se houver. A defesa, no caso, poderá ser protocolada, desde já, no cartório para que seja juntada

¹⁰⁵ De fato, o servidor público não pode fazer um juízo de admissibilidade da reclamação oral, podendo apenas esclarecer a parte quanto à probabilidade do êxito da causa. A propósito, salienta Werner: "Mesmo uma triagem restrita ao controle da competência não pode significar um impedimento para ajuizar determinadas ações. Por mais que o autor pretenda dizer trazer ao Juizado, por exemplo, um conflito referente à guarda de seus filhos, os responsáveis pelo atendimento inicial não podem passar de certo ponto na tentativa de convencê-lo de que sua causa não terá lugar ali. Se houver insistência, entende-se que seria uma violação do direito de ação a recusa sistemática em reduzir a termo sua pretensão. Não se pode esquecer da função pedagógica dos Juizados Especiais, de modo que a sentença de extinção do processo, que ainda ensejará os recursos previstos na Lei n.º 9.099/95, servirá como 'material didático' para o aprendizado da parte quanto a seus direitos e como pleiteá-los da forma mais eficiente.", *in Juizados Especiais – Projeto de Mestrado Profissional em Poder Judiciário*, p. 37.

por ocasião da audiência, ficando uma via em poder do reclamado. Para ilustrar, apresenta-se o seguinte fluxograma da rotina de atendimento das partes pelo SAI:



De outra parte, mantendo sintonia com o setor de conciliação, o atendente do SAI deve incentivar, tanto o reclamante quanto o reclamado, sobre as vantagens da conciliação, explicando-lhe o procedimento a ser observado, os objetivos do instituto, suas regras e as implicações da celebração ou não do acordo.¹⁰⁶

De fato, o dever pré-procedimental do Poder Judiciário não se limita a uma assistência voltada a facilitar o trabalho do autor e do réu na fase postulatória. Mais do que isso. O

¹⁰⁶ Como prática intensa no âmbito dos Juizados Especiais, o incentivo à conciliação deve partir desde a formulação da reclamação inicial. O servidor que atua perante o SAI deve estar embuído desse espírito, mesmo porque, como pontua Watanabe: "O grande obstáculo, no Brasil, à utilização mais intensa da conciliação, da mediação e de outros meios alternativos de resolução de conflitos, está na **formação acadêmica dos nossos operadores de Direito**, que é voltada, fundamentalmente, para a solução contenciosa e adjudicada dos conflitos de interesses. Vale dizer, toda ênfase é dada à solução dos conflitos por meio de processo judicial, onde é proferida uma **sentença**, que constitui a solução imperativa dada pelo juiz como representante do Estado. É esse o modelo ensinado em todas as Faculdades de Direito do Brasil. Quase nenhuma faculdade oferece aos alunos, em nível de graduação, disciplinas voltadas à solução não-contenciosa dos conflitos". *In: Mediação e Gerenciamento do Processo - Revolução na Prestação Jurisdicional*, p. 6.

pessoal que está à frente do SAI deve expor às partes todas as vantagens da conciliação, realçando que a tentativa de obtenção de um acordo é mais simples e rápida do que uma decisão judicial desfavorável a qualquer das partes.

Não se pode esquecer que o paradigma que norteia os Juizados Especiais gira em torno da formulação de acordos. Por isso o incentivo a esse instituto deve partir desde os primeiros momentos que o jurisdicionado procura essa forma de justiça, de modo a permitir que o SAI se alinhe com o Setor de Conciliação,^{107 e 108} e vice-versa,¹⁰⁹ até porque, quanto mais acordos houver, mais bem sucedido é um determinado juizado, ou mais próximo ele se encontra de sua filosofia.¹¹⁰

¹⁰⁷ Sobre a necessária mudança de mentalidade referente à *cultura da sentença*, pontificam Gajardoni, Romano e Luchiari: "A parte e o advogado, ao ingressarem com a ação, não buscam uma solução conciliada do caso, mas sim uma sentença. E a sentença, apesar de ser uma solução para o caso, não leva necessariamente à pacificação das partes. Muitas pessoas já chegam à audiência com o firme propósito de não realizar o acordo, mesmo antes de ouvir a parte contrária e a eventual proposta. E esse posicionamento integra a mentalidade de muitos operadores do Direito, pois desde os bancos acadêmicos fomos contaminados pela *cultura da sentença*. Hoje, entretanto, diante do elevado número de processos e recursos e da conseqüente morosidade da Justiça, tem-se percebido a necessidade da busca de meios alternativos de solução de controvérsias, como a conciliação, a mediação, a arbitragem e a avaliação neutra sigilosa de um inteiro. Mas para que isso funcione realmente é necessário que haja uma mudança na mentalidade dos lidadores do Direito. E cabe aos juízes darem início a essa mudança de mentalidade, atuando efetivamente na condução dos processos e estimulando a participação dos demais setores da sociedade nos meios alternativos de solução de conflitos". *In: Mediação e Gerenciamento do Processo - Revolução na Prestação Jurisdicional*, p. 19-20.

¹⁰⁸ Falando da importância da sintonia entre o setor de atendimento inicial e da conciliação, Werner ressalta: "... os setores de conciliação e de atendimento inicial devem atuar em parceria, na busca do que se acredita ser, sempre, a melhor solução para o conflito: a conciliação. O atendimento inicial deve evitar atuar como um representante dos interesses do autor, deve zelar para que sua tarefa não se transforme em uma verdadeira assistência jurídica e que o autor não imagine que aquilo que foi pedido é exatamente aquilo a que terá direito, sob pena de dificultar o entendimento com o réu. A conciliação, por sua vez, deve evitar tecer considerações sobre a qualidade do termo inicial ou sobre seu conteúdo, de modo a não desqualificar o trabalho do setor-irmão. Se a conciliação prestigia o serviço realizado pelo atendimento inicial trabalha em prol do fortalecimento do órgão perante a opinião pública, o que confere maior autoridade a todos os seus segmentos, permitindo que, com uma maior confiança das partes, o acordo seja facilitado". *Juizados Especiais – Projeto de Mestrado Profissional em Poder Judiciário*, p. 57.

¹⁰⁹ De fato, de nada adianta pensar em alinhar o SAI com o Setor de Conciliação se esse setor não entender a importância daquele e, sobretudo, igualmente não se alinha. Aliás, explicam Monteiro e Werner: "Todo conciliador deveria procurar visitar o Primeiro Atendimento no seu Juizado e observar como uma ação é ajuizada, como o autor é atendido, e após feita ou recebida a petição, como o processo é montado, já com a etiqueta da data da conciliação colada. Nos Juizados onde as audiências são convoladas, esta informação deverá também constar, através de carimbo ou etiqueta. O Primeiro Atendimento é obrigado pela Corregedoria-Geral de Justiça a aceitar qualquer ação no Juizado, mesmo que o pedido não preencha as condições de ação, uma vez que a finalidade do Núcleo é o acesso dos cidadãos à Justiça. As partes são avisadas e ficam cientes quando suas ações não estão de acordo com as regras do Juizado, mas muitas vezes insistem em entrar assim mesmo e o processo é iniciado. Portanto o conciliador não deve criticar o trabalho do Núcleo de Primeiro Atendimento e sim lembrar-se de que o Juizado é um só, que a colaboração e entrosamento irão resultar no bom andamento da serventia, valendo esta observação também para o Cartório. Há conciliadores que, verificando atrasos em citação, falta de ARs, às vezes perda de documentos ou de processos, fazem comentários na presença das partes, piorando a situação e dando ensejo à construção de uma imagem ruim do próprio lugar em que trabalham. No caso de situações como as acima mencionadas, o conciliador deve explicar às partes, esclarecendo o "defeito" em seu pedido ou desculpar-se, se for falha cartorária. O Juiz deverá ser consultado e a Ata elaborada, com o relato dos fatos e o encaminhamento dos autos para conclusão". *In Juizados Especiais - Projeto de Mestrado Profissional em Poder Judiciário*, p. 133.

¹¹⁰ O Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais realizou um estudo sobre os Juizados Especiais e, curiosamente, apurou que o êxito de acordos no âmbito dos mesmos tem a ver com o acompanhamento ou não

3.3.3. Estrutura Ideal do SAI: Funcional e Física

3.3.3.1. Estrutura Funcional

O aprimoramento da estrutura organizacional e dos métodos de trabalho do SAI assume especial relevância para a efetividade na fase postulatória do processo. Nessa seara, permite-se dizer que a estrutura organizacional atual dos Juizados Especiais Cíveis do Estado de Rondônia não é apta a viabilizar um atendimento pleno ao jurisdicionado, constituindo obstáculo ao acesso à justiça e à efetividade jurisdicional. Essa conclusão sustenta-se nas bases de uma análise comparativa do modelo de atendimento inicial carioca com o rondoniense, bem como pela própria especialização de serviços internos dentro de um juizado de Rondônia.

Realmente, no Rio de Janeiro, o sistema de atendimento inicial, dotado de espaço físico próprio, possui duas modalidades. A primeira, integrada por alunos dos semestres iniciais das faculdades de direito, por meio de convênios com as universidades locais. A segunda, composta por funcionários especificamente designados para o primeiro atendimento, sem a função complementar de processamento dos feitos.

Por sua vez, em Rondônia, o atendimento inicial é efetuado por serventuários da justiça ou, senão, pelos próprios conciliadores ou, ainda, por estagiários de direito. Porém, um Juizado Especial Cível é dotado dos seguintes centros de atividade: i) Cartório; ii) Setor de Conciliação; e iii) Setor de Audiências. Não há, conforme se percebe, um espaço destinado ao atendimento inicial, salvo na Capital, onde é realizado no Cartório Distribuidor. Em comarcas de 1ª entrância, onde os juizados são adjuntos, quando o atendimento inicial não é realizado pelo conciliador, acaba-o sendo pelo pessoal do cartório.

da parte por advogado. Constataram o seguinte: "A presença de advogado interfere significativamente na realização de acordos. Entre os reclamantes que compareceram com advogados, os percentuais de acordo são sempre baixos. Ou seja, é possível sustentar que a probabilidade da realização de acordos diminui quando o cliente vai à audiência com advogado.", *Juizados Especiais Cíveis: Estudo*.

Nessa conjuntura, em termos de composição pessoal, indaga-se: qual o melhor sistema, o carioca ou o rondoniense? Numa visão mais geral, Werner pontua que, diante das peculiaridades regionais, não caberia dizer qual o melhor, até porque cada Estado já estudou a melhor a maneira de prestar o serviço de que trata a Lei n.º 9.099/95. No entanto, o autor apresenta os pontos negativos de cada sistema. Assim, salienta que, naquele Estado, onde o atendimento é exclusivamente prestado por servidores do quadro da Justiça, os problemas seriam: a) o quantitativo de pessoas pode ser insuficiente para os juizados de grande volume de serviço. Citando a situação do Estado do Rio de Janeiro, em que o custo do servidor ao Judiciário é na ordem de R\$ 65.000,00 por ano, o aumento da demanda ocasionaria a contratação/designação de mais servidores para a tarefa, o que eleva os custos; b) nem todos os servidores possuem conhecimento especializado na formulação das reclamações; e c) o embarreamento de determinados pedidos pelo servidor, em razão de um entendimento singular esposado pelo juiz que administra o juizado.¹¹¹

Por sua vez, no que pertine ao sistema que se vale de acadêmicos do curso de direito, teria um fator positivo, qual seja, a redução de custos face à contrapartida prestada pelas faculdades que, em convênio com o Tribunal de Justiça, disponibilizam o fornecimento voluntário da mão-de-obra. No entanto, enfatiza Werner que haverá um aspecto negativo se a supervisão desses acadêmicos/estagiários ficar exclusivamente sob a alçada do advogado responsável pelo estágio forense, posto que neste caso retira-se o controle do primeiro atendimento da responsabilidade do Poder Judiciário. Por isso, referindo-se novamente à experiência do Rio de Janeiro, aduz que nos Núcleos de Primeiro Atendimento, sob a coordenação de um servidor do judiciário, tal problema estaria afastado ou minimizado. Por último, um sistema de atendimento sob a responsabilidade de conciliadores ocasiona o domínio de fases importantes do procedimento por um mesmo personagem, o que seria contraproducente.¹¹²

À luz dessas comparações, mesmo tendo em conta as diferentes realidades com que se depara entre Rondônia e Rio de Janeiro, entende-se que o sistema ideal é o protagonizado por serventuários capacitados da justiça, auxiliados ou não por estagiários.

¹¹¹ Werner, *In: Projeto de Mestrado Profissional em Poder Judiciário: Juizados Especiais*, p. 36.

¹¹² *Idem*.

De fato, em pesquisa de campo realizado no IV Juizado Especial Cível do Catete, mesmo havendo um Núcleo de Primeiro Atendimento, ali o acompanhamento não é feito por serventuários da justiça, mas sim por acadêmicos, sob orientação exclusiva de advogado. Não há, pois, um controle pelo Poder Judiciário local. Se não bastasse isso, o que também já foi ponderado, a transitoriedade inerente à condição de estagiário, bem como o caráter exclusivo da atividade de atendimento inicial pela Justiça, são mais do que argumentos fortes para não aconselhar a existência de um sistema como o ali presenciado, ainda que sob o fundamento de contenção de despesas. Na verdade, nada impede a atuação do estagiário, o que, diga-se, é até útil ao sistema. No entanto, deve sua atividade ser encarada como subsidiária àquela que deve ser desempenhada pelo serventuário da justiça encarregado do atendimento inicial.

Desta feita, sugere-se um redimensionamento da estrutura do juizado rondoniense e a criação de novas funções, com aumento do número de servidores. Isto porque um cartório é concebido para exercer primordialmente as atividades de organizar e processar os feitos, preparando-os para que o juiz os decida. A atribuição cumulada da tarefa de atermção suprime ou faz tornar as fases da pré-triagem e triagem algo extremamente rápido e limitado.

De fato, a estrutura operacional de um cartório basicamente envolve uma divisão de tarefas, segundo a qual o Escrivão organiza o seu funcionamento, mediante a distribuição e fiscalização de atividades, conferência de dados, bem como a redação de atos, sem prejuízo de socorrer as dúvidas dos auxiliares e das próprias partes e advogados. O Chefe de Cartório, que na hierarquia é o substituto automático do Escrivão, presta-lhe auxílio no processamento dos feitos, sendo que os demais servidores, além do leva-e-traz de documentos, atendem às partes, numeram autos, etc. Enfim, todas essas atividades comprometem um atendimento pleno ao jurisdicionado.

De outra parte, o atendimento inicial procedido por conciliadores tem gerado inconvenientes de ordem prática, causados pelo fato de concentrar-se no mesmo personagem o domínio de duas relevantes atividades de um juizado: a formulação da reclamação/defesa e a conciliação. Normalmente, os problemas têm girado em torno da insatisfação dos próprios

jurisdicionados, tais como: a) quebra da imparcialidade levantada pelo réu em face do fato de o conciliador atender a parte autora no início do processo e por ocasião da audiência; e b) informações desencontradas entre o autor e o conciliador, onde aquele reclama, porque achava ter recebido informação tal qual o êxito da causa e, na realidade, não seria nada disso.

As situações acima narradas são muito comuns de ocorrer em comarcas de primeira entrância, onde só há um conciliador. Nas de segunda e terceira entrância, em que há em média três ou quatro conciliadores, os juízes titulares, levando em conta esses aspectos, têm, por cautela, adotado a seguinte solução: o conciliador não faz a audiência de processo de cuja reclamação inicial ajudou a formular.

Salienta-se que, no âmbito do Poder Judiciário do Estado de Rondônia,¹¹³ o conciliador deve ser preferencialmente bacharel em direito e suas atribuições vêm definidas em provimento baixado pela Presidência do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, podendo: a) realizar conciliação nas causas cíveis que, por disposição legal ou a juízo do magistrado, comporte o procedimento; b) elaborar despachos ordinatórios; c) proceder à pesquisa de doutrina e de jurisprudência; d) propor minutas de relatórios e de despachos; e) propor minutas de decisões interlocutórias e homologatórias; f) auxiliar o cartório no cumprimento de atos processuais; e g) auxiliar o magistrado durante a realização das audiências. Além dessas atividades, pode exercer outras que sejam delegadas pelo magistrado.¹¹⁴

A finalidade inerente à figura do conciliador leva à conclusão de que ele não é o mais indicado para a formalização dos pedidos. Por isso é preciso mudar a estrutura atual dos Juizados em Rondônia, tocantemente ao atendimento inicial das partes. Para tanto, é preciso ampliar o gerenciamento das atividades internas, especializando órgãos, criando outros cargos e estipulando responsabilidades.

É certo haver na administração moderna a concepção de defender o enxugamento e o achatamento das organizações, com o propósito de torná-las mais dinâmicas e econômicas. Esse entendimento não deixa de ser válido, mas não é apropriado em relação à implantação do

¹¹³ A figura do conciliador não se restringe aos Juizados Especiais Cíveis. Também atua nos Juizados Criminais, bem como em Varas Cíveis e de Família, embora sob o título de assessor do juiz. Releva dizer que a designação para atuar no atendimento inicial no Juizado Especial decorre de sua condição de bacharel em direito e porque há previsão no provimento em permitir a delegação de atividades pelo juiz.

¹¹⁴ Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia. **Resolução nº 015/GAB/PR/2001**, artigos 1.º e 2.º.

SAI, vez que este modelo representaria um novo setor estratégico da estrutura do JEC, responsável por uma atividade típica e específica.¹¹⁵

Assim, para evitar confusão de funções, sugere-se que o grupo de pessoas indicadas para executar o atendimento inicial das partes não seja vinculado nem à conciliação nem à assessoria do magistrado. Aliás, frente ao artigo 2.º do CPC, tão peculiar é a atividade de atermação que nem mesmo seja conveniente o próprio magistrado participar dessa fase.

O quadro de agentes será formado basicamente por dois servidores, preferencialmente um deles bacharel em direito, denominados atermadores, que concentrariam as atividades de pré-triagem e triagem. Logicamente, conforme a demanda, sugere-se a lotação de mais servidores. Além disso, como o acesso é por concurso público, recomenda-se um treinamento de capacitação voltado a tornar o atermador uma pessoa que saiba ouvir e compreender as informações e, principalmente, em caso de dificuldades de expressão por causa de fatores culturais dos jurisdicionados, tenha um comportamento e uma linguagem apropriados a cada litigante que compareça à sua frente.¹¹⁶

Por fim, é importante que a capacidade desse servidor à frente do SAI mencione a importância de dedicar um atendimento ao público e que siga, pelo menos, as seguintes orientações: a) prioridade de atendimento para idosos, gestantes e lactantes; b) presteza e urbanidade, inclusive fornecendo todas as informações possíveis, ainda que não afetas

¹¹⁵ Embora falando sobre a estrutura ideal dos Juizados Especiais Federais, Lima tece considerações sobre a relevância de um setor voltado ao atendimento inicial e atermação, que é igualmente válido para os Juizados Especiais Estaduais. Escreveu o autor: "*setor de atendimento e atermação* – é um dos mais importantes setores dentro do Juizado, vez que está em contato direto com o público e, por isso, precisa ter uma boa noção em excelência no atendimento. A apatia, a rudeza, a arrogância, a impaciência e a má vontade são características que devem passar longe do setor de atendimento, cujos servidores devem estar sempre de bom humor, serem educados, prestativos, pacientes e capazes de prestar com segurança todas as informações necessárias. A atermação também exerce relevante função, na medida em que é responsável pela transformação dos lamentos do autor em uma petição inicial e conseqüentemente em um processo judicial, razão pela qual se exige do servidor responsável uma profunda capacidade de lidar com o público e, ao mesmo tempo, bons conhecimentos jurídicos. Seria interessante que houvesse o apoio de um assistente social para melhor atender ao público.", *Administração da Justiça Federal. Concurso de Monografias*.

¹¹⁶ Bacellar, falando sobre o precioso critério da simplicidade, pondera: "A boa comunicação integra a idéia de que o devido processo deve ser adequado ao tipo de demanda e à situação em que se insere. O serviço público destina-se a atender o povo e portanto a comunicação, por evidente, deve ser a adequada à compreensão do povo. Não basta falar a mesma língua; é preciso estabelecer sintonia na comunicação.", *Juizados Especiais: A nova Mediação Paraprocessual*, p. 55.

diretamente ao serviço;¹¹⁷ c) diálogo fácil e compreensivo, sem qualquer envolvimento pessoal com os fatos relatados; e d) observância das normas legais e específicas do setor.

3.3.3.2. Estrutura Física

Quanto à infra-estrutura, o SAI deve ser instalado dentro da unidade do JEC, em local adaptado aos portadores de deficiência, de preferência no andar térreo e em área bem próxima à entrada das pessoas, mormente porque a maior parte dos usuários desse modelo de justiça são pessoas humildes e carentes de informações. Por essas circunstâncias, recomenda-se um local estrategicamente funcional, que não iniba qualquer aproximação do povo. Igualmente, o ideal é que seja facilmente identificado por uma sinalização, de modo a evitar que qualquer pessoa não se sinta perdida.

Por sua vez, o local onde deve funcionar o SAI deve consistir num espaço próprio, que admita divisões internas para o atendimento inicial e para recepção das partes. Esse espaço é importante que se diga, deve ser apropriado aos servidores e aos jurisdicionados.

Realmente, um bom ambiente de trabalho constitui-se em fator que efetivamente contribui para que os servidores desempenhem adequadamente suas atividades. Recomenda-se, em princípio, que o espaço não seja no mesmo local onde funcione o cartório distribuidor ou cartório judicial, de modo a evitar tumultos, interrupções, barulho ou outros atos que possam atrapalhar essa atividade. A par disso, a existência de uma ante-sala, confortável e digna, propicia um ambiente agradável para que o jurisdicionado se sinta acolhido.

¹¹⁷ Ao falar sobre a distribuição da informação, o autor acentua: "O acesso à justiça depende do acesso à informação sobre os deveres, direitos e formas de exercê-los. A importância do Judiciário no regime democrático só será reconhecida quando o povo tiver acesso à informação. A questão da falta de informação, além dos aspectos educacionais e culturais já referidos, se enquadra como uma limitação de acesso ao Poder Judiciário". Bacellar, *Juizados Especiais: A nova Mediação Paraprocessual*, pp. 56/57.

Assim, a infra-estrutura física do SAI não pode estar alheio à necessidade de visualizar condições ideais de trabalho ao servidor público, como ainda da preocupação de se criar no jurisdicionado um sentimento de que está sendo valorizado, que receberá uma atenção especial. Por isso, a fim de servir de parâmetro, sugere-se um módulo mínimo para a instalação de um SAI. Esse módulo consistiria na existência de uma ante-sala e de uma sala de atendimento.¹¹⁸

No caso, a ante-sala, que é destinada à pré-triagem e triagem, medindo entre 10 a 20 m², conteria: uma mesa redonda,¹¹⁹ duas a quatro cadeiras, 10 a 20 cadeiras de espera e bebedouro. Como parte do conforto e da comodidade, é preciso que haja uma boa ventilação ou um ar-condicionado, como também um banheiro. Já a sala de atendimento, medindo também entre 10 a 20 m², conteria uma mesa redonda e quatro cadeiras, além de um computador, uma impressora, mesa para impressora, armário com gavetas para colocação dos termos e documentos a ele relativos, um aparelho de telefone, banheiro, boa ventilação ou ar-condicionado.

3.3.4. Implantação do SAI, Usuário a ser Atendido e Objetivos Pretendidos

A instalação da estrutura do SAI inicia-se por ato do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, por intermédio de sua Corregedoria-Geral, que editaria um provimento,¹²⁰ tal como o modelo abaixo:

"PROVIMENTO N. ____/200_.

O (A) Desembargador (a) _____, Corregedor (a)-Geral da Justiça do Estado de Rondônia, no exercício das atribuições que lhe são conferidas pelo inciso XXX do art. 157 do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia,

¹¹⁸ Penso não ser recomendável o emprego do nome "sala de espera", em vez de "ante-sala", para justamente não dar a idéia de espera, pois é isto que o jurisdicionado não quer.

¹¹⁹ A vantagem da utilização de mesa redonda, em vez de mesa retangular, decorre do impacto psicológico que gera no jurisdicionado. Nesse sentido, embora falando sob o prisma da mediação, mas que não deixam de ser útil ao atendimento inicial, explicam Gajardoni, Romano e Luchiari: "A utilização da mesa redonda tem um significado subjetivo, que vai ao encontro do próprio princípio da mediação: sendo redonda, ninguém se senta à cabeceira, todos ficam no mesmo plano, em situação de igualdade; ninguém está sendo julgado por atos ou questionado por atitudes morais; a intenção é a resolução de conflitos e o acordo amigável.", *In: Mediação e Gerenciamento do Processo - Revolução na Prestação Jurisdicional*, p. 6.

¹²⁰ "Art. 157. Além de outras atribuições decorrentes da lei e deste Regimento, compete ao Corregedor-Geral da Justiça: XXII – adotar quaisquer outras providências, visando à boa ordem e ao aprimoramento das rotinas de trabalho de seus órgãos e serviços auxiliares”.

CONSIDERANDO a necessidade de um primeiro atendimento eficiente das partes que comparecerem aos Juizados Especiais, com a elaboração de petições iniciais completas e objetivas;

R E S O L V E

Art. 1º. – Implantar o Setor de Primeiro Atendimento do Juizado Especial Cível da Comarca de _____ vinculado ao Cartório do referido Juizado Especial Cível e sob a coordenação do Juiz Titular e/ou em exercício.

Art. 2º. – O Setor de Atendimento Inicial será composto por funcionários do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, denominados atermadores.

Art. 3º. – O Setor de Atendimento Inicial funcionará no horário de expediente forense.

Parágrafo Único – Fica vedada a distribuição de senhas, devendo as partes ser atendidas rigorosamente dentro da ordem de chegada e até o estrito fim do expediente.

Art. 4º. – Este Provimento entrará em vigor na data de sua publicação.

Publique-se. Registre-se. Cumpra-se."

Quanto à contratação de atermadores, será preciso o encaminhamento de projeto-lei pelo Pleno do Tribunal de Justiça à Assembléia Legislativa do Estado de Rondônia, a fim de criar os referidos cargos, privativos de bacharéis em direito. A exigência de projeto tem previsão no art. 152, inciso XIII, do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia.¹²¹

Por outro lado, o serviço oferecido pelo SAI não se restringe ao jurisdicionado menos favorecido financeiramente. Esse serviço não está condicionado à comprovação da carência econômica. O sistema dos JECs fixa uma faixa de 20 (vinte) salários-mínimos para que as partes, caso desejem, atuem sem patrocínio de advogado, podendo contar com os serviços oferecidos pelo SAI. Daí porque o SAI é instrumento que é garantido a parte, nos limites da Lei n.º 9.099/95, seja qual for sua classe social e econômica.

Por seu turno, considerando o escopo do SAI, são esperados os seguintes resultados práticos: a) integração do Poder Judiciário com a sociedade, assegurando o acesso simplificado e informal à justiça pelo cidadão comum, principalmente para os segmentos menos favorecidos da sociedade; b) cumprimento pelo Estado, por meio do Poder Judiciário, da função social de fortalecimento da consciência cidadã, valorizando a capacidade do

¹²¹ "Art. 152. É da atribuição do Tribunal Pleno, além de outras mencionadas neste Regimento, deliberar sobre assuntos de ordem interna, especialmente: ... XIII - organizar seu Departamento e os serviços auxiliares, propondo ao Poder Legislativo a criação ou supressão de cargos e funções-atividade, bem como a fixação dos respectivos vencimentos e salários".

indivíduo de vir a juízo e lutar pelos seus direitos, buscando, sempre que possível, a conciliação e o acordo. Nesse paradigma, o SAI proporcionará toda orientação e informação possíveis aos jurisdicionados, encaminhando-os, se for o caso, aos órgãos competentes; c) elevação do nível de satisfação da sociedade, dos magistrados e dos servidores; d) incrementação e racionalização dos serviços judiciários; e) qualificação dos servidores que atuem diretamente no SAI; f) melhoria da imagem do Poder Judiciário, permitindo um alargamento de ações afirmativas e de responsabilidade social que estão sendo implantadas pelo Poder Judiciário do Estado de Rondônia.

Por fim, pode-se argumentar que, com a instalação do SAI, a fase postulatória do procedimento dos juizados estaria sendo prestigiada, mas, em contrapartida, ocasionaria a morosidade da tramitação do processo. Ledo engano de quem assim pensa. A uma, porque o autor fará uso dos seus serviços na fase pré-procedimental, basicamente antes do ajuizamento da ação. A duas, porque o réu se valerá de seus serviços dentro do prazo que tem para se defender. Caso não o faça, sujeitará os ônus de sua inércia. A três, porque o processo virtual, que é uma realidade hoje nos juizados, otimiza a tramitação do processo.¹²² E, por último, a morosidade real não está propriamente na tramitação, mas no seu julgamento.¹²³

¹²² Salienta, a propósito, Oliveira: "[...] Enquanto solução para otimizar a tramitação do processo, que, segundo estudos, consome cerca 70% do seu tempo, eliminando fases arcaicas da burocracia processual como juntadas, termos, remessas, formação dos autos, etc., e enquanto instrumento de padronização e celeridade da realização e comunicação dos atos processuais, grande e indiscutível é sua virtude.", *Efetividade da Justiça através do Processo Civil: Processo Virtual e Morosidade Real*.

¹²³ A respeito, pontifica Oliveira: "O fato é que o maior gargalo da morosidade do Judiciário não está na tramitação dos processos. Está, sim, na incapacidade humana em atender à descomunal proporção do número de processos por Juiz, que impede se dar vazão ao grande número de ações, que desde o primeiro grau até o Supremo Tribunal Federal, aguardam julgamento [...]", *Idem*.

IV. O SETOR ATENDIMENTO INICIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA

A Constituição Federal prevê que o Estado deve assegurar ao cidadão o acesso à justiça. Para tanto, instituiu estruturas judiciárias capazes de promover a efetivação de tal direito. Dentre essas estruturas, ganharam destaque os Juizados Especiais Cíveis Estaduais que, em atenção à Lei n.º 9.099/95, conferem plena capacidade postulatória àquelas pessoas que, de certa maneira, não podiam buscar os seus direitos no Poder Judiciário, pelas mais variadas dificuldades.¹²⁴

Sucedem, entretanto, que ainda falta um elo fundamental para o aperfeiçoamento do sistema dos JECs no âmbito do Estado de Rondônia, pois, conforme visto, o que existe atualmente é uma fórmula de atendimento que não se coaduna com a finalidade constante da

¹²⁴ Essa plena capacidade é em primeiro grau e até o limite de 20 salários-mínimos. Nos Juizados Especiais Cíveis Federais, o *jus postulandi* é até de 60 salários-mínimos.

norma do § 3.º, do art. 14, da Lei n.º 9.099/95. Em razão disso, estar-se-ia limitando a própria aplicação da Constituição Federal, mormente do seu artigo 5.º, inciso XXXV, o que acaba alcançando não apenas o autor, mas também o réu.

Desta feita, é necessário identificar o SAI como política pública voltada a consolidar o direito fundamental de acesso à justiça de qualquer das partes junto aos JECs rondonienses. Nesse contexto, o enfoque do presente capítulo não se volta a discutir a utilização do Poder Judiciário para a implementação de políticas públicas quando há omissão por parte dos demais Poderes da República, em especial do Executivo, no campo dos direitos sociais, conforme disciplina o já citado artigo 5.º, XXXV, da Constituição Federal. Ao revés, busca-se estudar a própria legitimidade e iniciativa do Poder Judiciário Rondoniense de implementar política pública em sua própria estrutura.

Destarte, a partir dessa premissa, passa-se à análise da caracterização do SAI como política pública, da obrigatoriedade de sua instituição ou de mecanismo similar, bem assim das conseqüências jurídicas que podem surgir de sua não instalação pelo Poder Judiciário.

4.1. A REFORMULAÇÃO DO JUIZADO ESPECIAL CÍVEL NO ESTADO DE RONDÔNIA: A IDENTIFICAÇÃO DO SAI COMO POLÍTICA PÚBLICA

Desde logo, é importante circunscrever o objeto da temática. Isto porque, ao se deparar com o título acima, as primeiras indagações que vêm à mente são as seguintes: o que seria uma política pública?¹²⁵ O SAI poderia ser reconhecido pelo sistema jurídico como tal? Ao ensejo de responder a essas questões, salienta-se que, na contemporaneidade, a noção jurídica de política pública carece de uma maior precisão técnica, em razão de, pelo menos, dois fatores.¹²⁶

¹²⁵ Desde já, imperioso é que se esclareça o termo '*política*'. Por *política* não se deve entender a política partidária, pois como enfatiza Bucci esse termo denota: "[...] política em sentido amplo, como atividade de conhecimento e organização de poder. É verdade que, embora teoricamente seja relativamente simples apartar as duas noções, na prática elas estão entrelaçadas; a própria visão do mundo dos agentes sociais é informada pela sua posição relativa no espectro social e político.", *Direito Administrativo e Políticas Públicas*, p. 242.

¹²⁶ Nesse sentido, pontua Breus: "As *políticas públicas* se tornaram uma categoria de interesse para o direito há pouco tempo, havendo pouca literatura jurídica acerca do tema, do seu conceito, da sua atuação entre os diversos ramos jurídicos, assim como do regime jurídico a que estão submetidas a sua criação e realização. E isso porque as necessidades sociais, ao tempo do modelo de Estado antecedente, eram subsumidas à noção de *interesse público*. Atualmente, com o aumento do pluralismo social, "necessidades locais nunca antes sentidas passaram a reclamar ações do Poder Público, muitas de natureza prestacional, atingindo áreas da vida pessoal

O primeiro é que se trata de um tema que teve suas primeiras discussões na Ciência Política, a qual é marcada pelo caráter dinâmico, concretista e funcional, bem diferente da Ciência Jurídica, que se caracteriza pela abstração e segurança jurídicas. O segundo é que, no âmbito do direito, a temática veio a lume com a própria evolução do Estado de abstencionista para intervencionista, onde este passou a assumir obrigações positivas voltadas a tornar concreto e efetivo os direitos fundamentais, em especial os sociais, o que, no caso do Brasil, remonta à Constituição de 1988.¹²⁷

De todo modo, sem pretender esgotar a discussão teórica, mesmo porque não constitui propósito deste capítulo trazer novidades sobre as idéias que vêm se desenvolvendo sobre política pública, é interessante trazer à colação os parâmetros jurídicos primordiais que irão subsidiar o entendimento de que o SAI se enquadra nessa noção jurídica. Para tanto, tais parâmetros envolvem os seguintes aspectos: o que fundamenta uma política pública no contexto do ordenamento jurídico brasileiro e a sua forma de expressão.

Antes, porém, no que concerne ao que seja propriamente uma política pública, não há uma única e melhor definição. Dworkin, ao tratar dos parâmetros necessários à solução dos casos difíceis, parte da idéia de que o direito é constituído por padrões normativos, razão porque define a política pública como um desses padrões, ao lado das regras e dos

e social que estavam fora do âmbito da política", por isso, mostra-se premente a análise jurídica das *políticas públicas*. Em regra, as *políticas públicas* representam uma temática complexa, uma vez que, como mencionado, não possuem uma raiz ontologicamente jurídica, mas sim derivada de um âmbito de preocupação de ordem política e, por conseguinte, dinâmica. O instrumental jurídico de análise centrada na norma jurídica não se apresenta como o mais adequado para captar o sentido dinâmico e orientado a fins que possuem as *políticas públicas*. Todavia, a circunscrição jurídica do tema, na contemporaneidade, é inafastável.", *Políticas Públicas no Estado Constitucional: Problemática da concretização dos Direitos Fundamentais pela Administração Pública Brasileira Contemporânea*, pp. 217 - 218.

¹²⁷ A respeito, aduz Bucci: "A necessidade de compreensão das políticas públicas como categoria jurídica se apresenta à medida que se buscam formas de concretização dos direitos humanos, em particular os direitos sociais". Mais a frente, complementa: "O paradigma dos direitos sociais, que reclama prestações positivas do Estado, corresponde, em termos de ordem jurídica, ao paradigma do Estado intervencionista, de modo que o modelo teórico que se propõe para os direitos sociais é o mesmo que se aplica às formas de intervenção do Estado na economia. Assim, não há um modelo jurídico de políticas sociais distinto do modelo de políticas públicas econômicas. A alteração na ordem jurídica que demanda essa nova conceituação provém da mesma fonte histórica, que é a formação do Estado intervencionista.", *in Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico*, pp. 3-5.

princípios.¹²⁸ Comparato conceitua política pública como sendo uma atividade administrativa dos Poderes Públicos, ou seja, um programa de ação, negando a natureza jurídica de norma.¹²⁹

Na realidade, como já salientado, não é preocupação neste capítulo discutir ou estudar um melhor conceito de política pública. Em face até da dificuldade de se alcançar isso, o que realmente interessa ao propósito deste trabalho é refletir sobre o regime jurídico aplicável a essa categoria e seu campo de atuação, dentre os parâmetros acima delineados. Sendo assim, afastando-se do modelo proposto por Dworkin, que não olhou para a realidade do Brasil em sua obra, concebe-se a política pública como atividade administrativa, sujeitando-se ao regime jurídico de direito público, especialmente o do direito administrativo.

Confirma-se, assim, a idéia de Comparato, no sentido de associar políticas públicas às atividades administrativas dos Poderes Públicos, compreendendo-as como programas de ação que irão depender de um planejamento pautado em lei que, utilizando-se de instrumentos pessoais, institucionais e financeiros, pautam-se não apenas na implementação delas (políticas públicas), mas também na sua necessária execução para alcançar o resultado abstratamente nelas veiculadas. Desta linha não foge Bucci, que emprega à noção de política pública o termo ‘programa de ação governamental’, situando seu regime jurídico no âmbito do direito administrativo.¹³⁰

Nessa perspectiva, juridicamente o que fundamenta uma política pública é o direito social que está subjacente a ela, por reclamar do Estado uma posição ativa, ou seja, uma

¹²⁸ Dworkin assim comenta: "Denomino "política" aquele tipo de padrão que estabelece um objetivo a ser alcançado, em geral uma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade (ainda que certos objetivos sejam negativos pelo fato de estipularem que algum estado atual deve ser protegido contra mudanças adversas)", *Levando os Direitos a Sério*, p. 36.

¹²⁹ A respeito, pontua Comparato: "A primeira distinção a ser feita, no que diz respeito à política como programa de ação, é de ordem negativa. Ela não é uma norma nem um ato, ou seja, ela se distingue nitidamente dos elementos da realidade jurídica, sobre os quais os juristas desenvolveram a maior parte de suas reflexões, desde os primórdios da *iurisprudencia* romana. Esse ponto inicial é de suma importância para os desenvolvimentos a serem feitos a seguir, pois, tradicionalmente, o juízo de constitucionalidade tem por objeto, como sabido, apenas normas e atos. Mas, se a política deve ser claramente distinguida das normas e dos atos, é preciso reconhecer que ela acaba por englobá-los como seus componentes. É que a política aparece, antes de tudo, como uma *atividade*, isto é, um conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado. O conceito de atividade, que é também recente na ciência jurídica, encontra-se hoje no cerne da teoria do direito empresarial (em substituição ao superado "ato de comércio") e constitui o cerne da moderna noção de serviço público, de procedimento administrativo e de direção estatal da economia. A política, como conjunto de normas e atos, é unificada pela sua finalidade. Os atos, decisões ou normas que a compõem, tomados isoladamente, são de natureza heterogênea e submetem-se a um regime jurídico que lhes é próprio". *In Revista de Informação Legislativa*, pp. 44-45.

¹³⁰ Assim é o conceito proposto pela autora: "Políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.", Bucci, *Direito Administrativo e Políticas Públicas*, p. 11..

prestação positiva de cunho fático ou normativo. No entanto, perante o ordenamento jurídico brasileiro, é exatamente a aplicabilidade e a efetividade dos direitos sociais que têm gerado opiniões divergentes, justamente por exigirem uma prestação positiva do Estado. Por isso, há quem entenda que os direitos sociais são imediatamente exigíveis. Uns posicionam-se no sentido de que sua exigibilidade está condicionada à reserva do possível, que compreende a efetividade/disponibilidade de recursos econômicos, necessitando ainda da intermediação legislativa. E, finalmente, existem aqueles que sustentam um núcleo de direitos sociais, que tendo por base o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, estariam ligados ao mínimo existencial, de modo que seriam prontamente exigíveis. Os demais direitos sociais, que não estariam neste núcleo, dependeriam da reserva do possível.

Reservando à discussão da aplicabilidade imediata ou não dos direitos sociais para o próximo tópico, o que se permite parcialmente concluir, dentro da perspectiva exposta, é que o SAI pode ser encarado como uma política pública, tendo em vista que suas premissas (acesso e efetividade), figuram como direitos sociais, conforme já exposto no capítulo II. A esse entendimento agrega-se a circunstância de que, no sistema jurídico brasileiro, as políticas públicas podem se expressar sob a forma de normas constitucionais, dispositivos legais ou infralegais e por instrumentos jurídicos de outra natureza.¹³¹ No caso do SAI, seu suporte jurídico está na Lei n.º 9.099/95, em seus artigos 9.º c/c 14, “caput” e § 3.º.

De observar que a lei em questão não faz qualquer referência expressa à implantação de uma política pública. Também não explicita marcos temporais ou resultados. Contudo, consubstancia o dever do Estado de viabilizar um fim de ordem pública, a saber, dotar o Poder Judiciário de uma estrutura apta e capaz de atender pessoalmente as partes, conseqüentemente concretizando o direito fundamental de acesso à justiça.¹³²

¹³¹ Bucci, in *Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico*, p. 11.

¹³² Bucci, ao tecer considerações sobre as formas de expressão da política pública, diz o seguinte: "Há algumas conclusões possíveis a extrair desse singelo e despretensioso rol. A primeira delas é que nem o constituinte nem o legislador brasileiro utilizaram sistematicamente o termo política, não se podendo extrair esse caráter de disposições hauridas na linguagem natural e não na linguagem técnico-jurídica. Deve-se ponderar, no entanto, que se a prática do direito não tem pretensões de rigor científico, à ciência do direito não é negado ver além do fato posto, desvendando estruturas até então ocultas aos olhos do leigo. Uma outra conclusão possível seria no sentido de traçar uma linha divisória mais rígida entre as *políticas*, tal como aparecem nos textos normativos, e as *políticas públicas*, verdadeiros programas de ação governamental, despídos de suas roupagens jurídicas. Nem tudo o que a lei chama de política é política pública. Como já afirmei em outra passagem, a exteriorização da política pública está muito distante de um padrão jurídico uniforme e claramente apreensível pelo sistema jurídico. Essa característica dificulta muito o trabalho sistemático do cientista do direito nesse campo, uma vez que o seu objeto é multiforme e com grandes áreas de interseção com outros domínios científicos. No plano prático, coloca-se o problema da vinculatividade dos instrumentos de expressão das políticas – o seu caráter cogente em face de governos e condições políticas que mudam – além da difícil

Desse modo, torna-se relevante repetir que o importante não está em formular um conceito preciso de política pública, mas sim identificar o seu fundamento e a forma pela qual pode se expressar. Posto isso, parece não haver dúvida de que o SAI representa com adequada precisão uma política pública que não se identifica com o papel desempenhado pela Defensoria Pública, o que será delineado no tópico seguinte.

4.2. A OBRIGATORIEDADE DE INSTALAÇÃO DO SAI COM BASE NA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA LIMITADA E DO MÍNIMO EXISTENCIAL

No estudo da fundamentação do SAI como política pública é preciso visualizar duas questões que ensejam a obrigatoriedade de sua instalação. A primeira é que o serviço público gratuito e obrigatório de atendimento inicial oferecido por esse instrumento de um JEC não se encaixa dentro do perfil das atividades do Estado, por intermédio da Defensoria Pública.¹³³ A segunda é que o acesso à justiça, viabilizado pelo do SAI, enquadra-se dentro de um mínimo existencial ao princípio da dignidade da pessoa humana. Tratar-se-á das duas questões separadamente.

solução do controle judicial das políticas públicas, isto é, os modos de exigir o seu cumprimento em juízo.", *Ibidem*, pp. 21- 22.

¹³³ Werner, ao comentar sobre o dever imposto ao Poder Judiciário de dotar os Juizados de mecanismos de atendimento às partes sem assistência em razão do dever previsto pelo art. 14,§ 3.º, da Lei n.º 9.099/95, salienta que: "Já se viu alguns operadores do sistema dos juizados reclamarem dessa atribuição como se fosse um encargo assumido em razão da omissão ou insuficiência dos serviços públicos de assistência jurídica providos pelo executivo estadual. No entanto, tal entender é fruto de uma visão que pretende enxergar no objetivo do sistema de atendimento do juizado a gratuidade da postulação perante o órgão. Não há dúvida de que o legislador entendeu que o atendimento às partes sem assistência por advogado deveria ser gratuito. Mas o objetivo não foi apenas esse. A Lei n.º 9.099/1995 pretendeu também estabelecer um atendimento simplificado, feito diretamente no local em que veria julgado o seu pedido. Além disso, a gratuidade não se restringe aos hipossuficientes economicamente, como parece ser o caso dos clientes das defensorias públicas; estende-se a todos os autores que procuram o Juizado Especial dispensando a assistência técnico-jurídica. Por falar nisso, as defensorias públicas devem prestar assistência jurídica (a todos aqueles que se enquadrarem no perfil de sua clientela) indiscriminadamente a autores e réus. Assim, devem prestar verdadeira assistência jurídica, ao contrário do que se dá no atendimento inicial do juizado, onde o responsável se limita a reduzir a escrito o pedido do autor (ainda que, para isso, deva naturalmente prestar e sintonizar sua pretensão). Não se pode esquecer que o Poder Judiciário é um braço do Estado e, portanto, não pode ser visto com estranheza o dispêndio de verbas, de material humano e de consumo para o atendimento da população. O que deve ser levado em conta é que cada serviço transferido da esfera de responsabilidade do executivo para a esfera de responsabilidade do Judiciário deve ser computado na divisão do orçamento entre os poderes. O sistema de primeiro atendimento é um bom exemplo (ainda que as despesas sejam ínfimas se comparadas com as demais) para que se veja como é possível contabilizar e quantificar as despesas desse tipo de transferência.", *Juizados Especiais – Projeto de Mestrado Profissional em Poder Judiciário*, pp. 34-35.

4.2.1. A Assistência Judiciária a ser Prestada pelo SAI: Atividade que não se Confunde com a Atuação da Defensoria Pública

A Lei n.º 9.099/95 menciona em seu artigo 9.º, § 1.º, a existência de assistência judiciária a ser prestada por órgão instituído junto ao Juizado Especial, na forma regulada em lei estadual. Esta assistência, aparentemente, seria reservada apenas ao autor,¹³⁴ na medida em que o dispositivo se refere à hipótese de o pólo passivo da ação ser integrado por pessoa jurídica ou firma individual. Contudo, a mesma Lei, em seu artigo 42, § 2.º, impõe a obrigatoriedade de representação das partes por advogado, em caso de recurso. Por isso a assistência judiciária a ser prestada pelo aludido órgão é mais ampla do que se imagina e alcança o autor e o réu.¹³⁵

Por sua vez, a Constituição Federal assegura o direito à assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos (artigo 5.º, LXXIV) e elege como órgão público estatal competente para a prestação desse serviço a Defensoria Pública (artigo 134). Cabe, aqui neste capítulo, justificar a existência de uma fronteira nítida entre o tipo de serviço gratuito prestado pelo SAI e aquele oferecido pela Defensoria Pública.

O primeiro ponto a destacar repousa na distinção entre os conceitos de assistência judiciária, de justiça gratuita e de assistência jurídica.¹³⁶ A assistência judiciária envolve o

¹³⁴ Tem se reconhecido que a microempresa, autora ou ré, poderá contar com assistência judiciária, conforme enunciado 48 do FONAJE (Fórum Nacional dos Juizados Especiais): “O disposto no § 1.º do artigo 9.º da Lei n.º 9.099/95 é aplicável às microempresas”.

¹³⁵ No Estado de Rondônia, a Lei Estadual n.º 656/1996, que disciplina os Juizados Especiais Cíveis e Criminais, dispõe em seu artigo 11: “Caberá ao Poder Executivo dotar os juizados de serviço de assistência judiciária”.

¹³⁶ Enfatiza, nesse diapasão, Oliveira: "Existe uma diferença conceitual e prática entre a locução assistência jurídica gratuita, utilizada pela Constituição da República no inciso LXXIV de seu artigo 5.º, e as expressões assistência judiciária e gratuidade de justiça. É verdade que o próprio legislador, em diversas oportunidades, emprega essas dicções como se fossem sinônimas. É o caso do artigo 3.º da Lei 1.060/50, cujo *caput*, embora anuncie tratar, ali, da assistência judiciária, cuida, na verdade, das despesas processuais sujeitas a isenção de pagamento ou de adiantamento por ocasião da outorga do direito à gratuidade de justiça. Mesmo depois de mais de dez anos da entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, os Tribunais ainda não se livraram dessa celeuma terminológica, usando indistintamente as expressões assistência judiciária e justiça gratuita para designar a mesma coisa. Em verdade, a assistência jurídica gratuita é *gênero*, que tem como *espécies derivadas* a consultoria jurídica, a assistência judiciária e a gratuidade de justiça. A Constituição da República, ao assegurar a prestação da assistência jurídica integral e gratuita, ampliou o campo de abrangência do instituto para abarcar não só o patrocínio judiciário, reduzido à garantia de um profissional habilitado para a defesa em juízo, como também as atividades de aconselhamento, informação jurídica e orientação em geral para a prática de atos extrajudiciais.", *Assistência Jurídica Gratuita*, p. 74. A esse respeito, pontua Giannakos: "A assistência jurídica, portanto, é todo e qualquer auxílio jurídico prestado ao necessitado, principalmente no que diz respeito aos aconselhamentos preventivos no intuito de excluir o conflito de interesses dos tribunais. Poderíamos chamá-lo de um serviço consultivo ao carente de recursos. A idéia de amparo jurídico está

patrocínio jurídico por um profissional habilitado para a defesa em juízo, seja ele público, seja ele particular. A justiça gratuita, por sua vez, consiste na isenção das custas e das despesas oriundas do processo. Por fim, a assistência jurídica é tida como gênero que, além de compreender a assistência judiciária e a justiça gratuita, envolve as atividades de orientação e consultoria jurídica para a prática de atos extrajudiciais.

A despeito dessas distinções, a finalidade dos institutos é a mesma: possibilitar que todas as pessoas possam ter acesso à justiça. E, nessa perspectiva, quando a Constituição Federal prescreve, em seu art. 5º, inciso LXXIV, que "o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos", não reservou tal atividade exclusivamente à Defensoria Pública. Ou seja, esta instituição não tem o monopólio da assistência jurídica gratuita. Ao lado dela, existe a possibilidade de a referida assistência ser prestada por outros organismos estatais ou não-estatais, como já são exemplos os Escritórios-Modelo dos Cursos de Direito.¹³⁷

É claro que, preponderantemente, a assistência jurídica gratuita é exercida pela Defensoria Pública. Porém o modelo de sua atuação se restringe às pessoas que provarem insuficiência de recursos. E quem seriam essas pessoas? A rigor, reconheçam-se como tais aquelas que afirmassem a carência nos termos do artigo 4.º da Lei n.º 1060/50,¹³⁸ ou seja, aquelas pessoas que não podem arcar com as custas processuais sem prejudicar seu sustento próprio ou de sua família.

Entretanto, quando se sustenta que a Defensoria Pública não tem o monopólio da assistência jurídica gratuita, é porque o artigo 5.º, inciso LXXIV, da Constituição Federal de 1988 prescreve, de forma peremptória, que essa obrigação deva ser prestada pelo Estado

refletida no conceito de assistência jurídica. Mas estamos nos referindo ao amparo tanto na seara judicial como na extrajudicial. Dessa forma, o Estado se beneficia, pois poderá concentrar-se nas demandas de maior importância, uma vez que a sua estrutura estará mais aliviada com a resolução dos conflitos extrajudicialmente. Podemos considerar que esta determinação – assistência jurídica – além de estabelecer o ingresso ao juízo, propõe também uma assistência preventiva pré-judiciária.", ob. Cit., p. 43.

¹³⁷ Como salienta Oliveira: "Ao contrário do que se pode pensar, o artigo 134 da Constituição Federal, ao incumbir à Defensoria Pública a condição de instituição particularmente voltada para o patrocínio integral dos interesses dos cidadãos hipossuficientes, não lhe outorgou o monopólio da prestação da assistência jurídica gratuita. É porque nossa ordem jurídica concebe a possibilidade da assistência jurídica gratuita prestada tanto pelo Estado, por meio das Defensorias Públicas, como a título particular, pelos advogados.", *Assistência Jurídica Gratuita*, p. 88.

¹³⁸ Art. 4.º. A parte gozará dos benefícios da assistência judiciária, mediante simples afirmação, na própria petição inicial, de que não está em condições de pagar as custas do processo e os honorários de advogado, sem prejuízo próprio ou de sua família.

como um todo, o qual, por sua natureza, compreenderá outras instituições e seus Poderes, dentre eles o Judiciário.

Por outro lado, é mister salientar que a Lei n.º 9.099/95, como norma infraconstitucional, trouxe à Defensoria Pública uma nova atribuição, qual seja, a obrigatoriedade de assistência jurídica ao autor, o que pode implicar em nomeação de um Defensor Público, quando a parte contrária está assistida por profissional ou mesmo ser pessoa jurídica ou firma individual. Se for o caso de nomeá-lo, indagar-se-á a constitucionalidade do artigo dessa lei – art. 9º, § 1º – frente ao art. 134 da Constituição Federal, já que a atuação do Defensor Público, no âmbito cível, está adstrita à miserabilidade jurídica, na forma do art. 4.º da Lei n.º 1.060/50.

Não nos cabe discutir a constitucionalidade dessa nova atribuição da Defensoria Pública, vez que ela parte do pressuposto de que uma ação já foi ajuizada. E não é por demais repetir que o SAI, quando se trata da figura do autor, destina-se a auxiliá-lo na fase pré-judicial, ou seja, antes do ajuizamento da ação. Todavia, mesmo que não haja a necessidade de que um advogado acompanhe o autor ou ainda o réu, o fato é que a prática forense –, e aqui se fala daquela do dia-a-dia –, evidencia ser imprescindível um mínimo de assessoramento técnico para a formulação do pedido ou da defesa, inclusive para a compreensão dos próprios trâmites do processo.

Existem, é certo, opiniões em contrário, no sentido de que não cabe ao Poder Judiciário fazer as vezes de advogado, colhendo reclamação e orientando as partes.¹³⁹ Todavia, refutam-se essas posições. Convém esclarecer que o SAI, ao prestar o atendimento inicial às partes, não desnatura a própria atuação do Poder Judiciário. Em face do Estado Democrático de Direito, o Judiciário ocupa uma nova postura, onde, saindo de uma posição passiva, inerte, limitada a resolver conflitos, avançou para se inserir no âmbito das relações

¹³⁹ Nesse sentido, referindo-se aos Juizados Cíveis Federais, sustentam Santos e Chimenti: "O C. STF, ao analisar a ADIn 1.539 (j. em 24-4-2003), reconheceu que é constitucional a faculdade do advogado nas causas de até vinte salários-mínimos. Esse entendimento, contudo, comporta temperamentos. A experiência tem demonstrado que as partes, muitas vezes, são hipossuficientes a ponto de não conseguir sequer demonstrar o seu real desejo quando procuram atendimento nos Juizados Especiais Federais. O funcionário da Justiça Federal não é advogado, não pode dar orientação jurídica, de modo que, nessas situações, o advogado se mostra indispensável até para a formulação do pedido inicial, independentemente de o valor da causa ser superior ou inferior a vinte salários-mínimos. Constatando-se a total impossibilidade de o interessado deduzir seu pleito, deve ser encaminhado à Defensoria Pública da União, que lhe dará a necessária assistência.", *Juizados Especiais Cíveis e Criminais: Federais e Estaduais. Tomo II*, pp. 98-99.

com os demais Poderes do Estado.¹⁴⁰ Tanto que a constitucionalidade do *jus postulandi* perante os JECs, que foi objeto de estudo no Capítulo II, reforça esse entendimento. Ademais, a capacidade postulatória da parte não é uma exclusividade dos JECs. Foi contemplada também nos Juizados Especiais Cíveis Federais, sendo que há muito tempo existe na Justiça do Trabalho, onde independe do valor econômico da causa.¹⁴¹

Mas os principais fatores ou fundamentos estão no bojo da própria Lei n.º 9.099/95. Em seu artigo 54, "caput, reconheceu a gratuidade da justiça, ao preceituar que "*o acesso ao Juizado Especial independe, em primeiro grau de jurisdição do pagamento de custas, taxas ou despesas*". A previsão legal em questão, aliada ao atendimento inicial que deve ser oferecida pelas partes, a teor dos artigos 9.º, art. 14, § 3.º, 30 e 31 da mesma lei, reforçam a idéia de que o referido atendimento não é tão amplo tal como o prestado pela Defensoria Pública, mas existe, sendo limitado à fase postulatória do procedimento dos JECs.

Com efeito, se a assistência jurídica prestada pela Defensoria Pública depende da condição econômica das partes, a gratuidade ofertada pela Lei n.º 9.099/95 independe disso. Nesse contexto, quando essa lei faculta às partes a agir sem advogado até o limite de 20 (vinte) salários-mínimos, outorga-lhes a possibilidade de obter uma assistência jurídica, viável pelo Poder Judiciário, independentemente da condição econômico-financeira. Isso leva a permitir que qualquer cidadão, hipossuficiente economicamente ou não, até mesmo aqueles que teriam condições de contratar um advogado, podem valer-se da gratuidade e da assistência judiciária oferecida pelo SAI.¹⁴²

Tem-se, por fim, que o limite temporal da assistência jurídica prestada pelo SAI inicia-se na fase pré-processual e termina com a fase postulatória. Daí por diante, se a parte, assim

¹⁴⁰ É o que pontifica Streck, o qual acrescenta que essa nova postura do Poder Judiciário deve levar "[...] em conta a perspectiva de que os valores constitucionais têm precedência mesmo contra textos legislativos produzidos por maiorias eventuais.", *Jurisdição Constitucional e Hermenêutica*, p. 180.

¹⁴¹ Silva, *O Direito de Litigar sem Advogado: Argumentação Jurídica e Colisão de Direitos Fundamentais, na Disciplina da Capacidade Postulatória em Juízo*, pp. 37-38.

¹⁴² Realmente, como salienta Werner: "Dentre os princípios da Lei n.º 9.099/1995, alguns incluem o princípio da gratuidade, que estaria refletido no art. 54. Já houve oportunidade de mencionar que essa gratuidade, associada à obrigação de prestar o atendimento inicial, acaba impondo ao Poder Judiciário uma tarefa cujo perfil melhor se encaixaria dentre as atividades do Poder Executivo. O que importa, aqui, é dizer que a gratuidade, ao contrário do que se dá quanto ao direito à assistência judiciária gratuita (em boa parte dos Estados prestada por intermédio das Defensorias Públicas), não depende da condição econômico-financeira do usuário. Todo aquele que, não importando se é rico ou pobre, preferir trazer sua pretensão ao sistema dos Juizados, com ou sem a assistência de advogado, poderá valer-se da dispensa do pagamento de custas (no primeiro caso ainda poderia fazer uso do serviço de atendimento inicial, também gratuito)", *Juizados Especiais – Projeto de Mestrado Profissional em Poder Judiciário*, pp. 27-28.

optar, agirá sozinha, não podendo contar com os serviços do SAI.¹⁴³ Aliás, o serviço oferecido pelo SAI, tal como o da Defensoria Pública, é uma opção que se confere às partes. O oferecimento dessas atividades pelo Estado é obrigatória e não coercitiva.¹⁴⁴

4.2.2. A Assistência Jurídica do SAI como Mínimo Existencial do Direito de Acesso à Justiça

No exame do papel do SAI, para a própria compreensão da real garantia de que qualquer pessoa terá acesso a um JEC, ganha importância o estudo de um núcleo mínimo de efeitos pretendidos pelo princípio da dignidade da pessoa humana, ou seja, chamado *mínimo existencial*.

Na realidade, a correlação entre o acesso à justiça e à dignidade da pessoa humana implica no reconhecimento de um padrão mínimo de acesso ao Judiciário, que levará em conta os diferentes tipos de jurisdição. No que toca ao procedimento delineado pela Lei n.º 9.099/95 em relação às questões cíveis, tem-se dito no decorrer deste trabalho que o acesso não se concretiza apenas com o protocolo da reclamação ou da defesa na Secretaria do Juizado. Exige-se, sobretudo, um acompanhamento pré-judicial e informativo sobre a própria dinâmica de um juizado.

Seguramente a noção de mínimo existencial não é unívoca. Aliás, o vocábulo *mínimo* pode conduzir a interpretações errôneas para quem acha que se cogita de algo mensurável, de quantidade “X” de direitos. Não é isso. O *mínimo* simboliza uma noção valorativa, que ostenta um conteúdo básico, apto ou razoável de um direito ou princípio. Tanto que a idéia de *mínimo* está vinculada à noção da expressão *existencial*.¹⁴⁵

¹⁴³ Aliás, pontificam Santos e Chimenti: "Mesmo nas causas acima de vinte salários-mínimos, a presença do advogado somente é imprescindível a partir da audiência de instrução e julgamento, merecendo destaque as seguintes decisões: "A assistência obrigatória prevista no art. 9.º da Lei n.º 9.099/95 tem lugar a partir da fase instrutória, não se aplicando para a formulação do pedido e a sessão de conciliação". (Enunciado 36 do FONAJE.)

¹⁴⁴ Nesse particular, explica Silva: "Dispõe o artigo 5.º, LXXIV, da Constituição Federal que "o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos". Também não pode haver dúvida de que esta assistência só será prestada se houver vontade da parte interessada. Pode o litigante ser pobre e não desejar a assistência jurídica estatal, optando por auxílio privado. Esta norma garante o auxílio jurídico público a quem dele necessitar, mas não o impõe, coercitivamente, ficando a cargo de cada interessado solicitá-lo, se assim o desejar. O que o inciso garante é que, havendo o pedido e comprovada a pobreza, o Estado terá que prestar a assistência prometida, tendo a norma em questão uma vocação de superação de limitações econômico-financeiras, e não de imposição de óbice à liberdade dos indivíduos, no sentido de não poderem litigar sem auxílio de terceiros.", *O Direito de Litigar sem Advogado: Argumentação Jurídica e Colisão de Direitos Fundamentais, na Disciplina da Capacidade Postulatória em Juízo*, pp. 13-14.

Feitas essas observações, Barcellos, ao tratar do caráter material e concreto do princípio da dignidade da pessoa humana, sustenta que o *mínimo existencial* que ora se concebe seja composto de quatro elementos: educação fundamental, saúde básica, assistência aos desamparados e acesso à justiça.¹⁴⁶

A proposta da autora leva em conta o fato de que toda norma jurídica, a fim de propiciar uma eficácia juridicamente qualificada, é dotada dos atributos de imperatividade e sindicabilidade. Com isso, a norma jurídica não traduz recomendações ou sugestões, mas sim comandos obrigatórios. Por conseguinte, de nada valeria haver um comando se não existisse a possibilidade de imposição coativa do seu cumprimento.

Nessa linha, Barcellos concebe o direito de acesso à justiça, o único de caráter instrumental, como parte do mínimo existencial do princípio da dignidade da pessoa humana.¹⁴⁷ No entanto aduz a autora que a eficácia jurídica desse direito deverá compreender um acesso sob os prismas: a) jurídico, em que o acesso ao Poder Judiciário, que ultrapassa o mero deslocamento do indivíduo aos órgãos judiciários, deve ser contextualizado com a interpretação das normais processuais que, de fato, alcançam esse resultado; b) físico, em razão do qual o acesso deve se superar os obstáculos do custo do processo e da desinformação; e c) da pretensão material, em que, a despeito da autonomia do direito de ação, o acesso envolve aquilo que se pode exigir, pretender junto ao Judiciário.¹⁴⁸

À luz dessas orientações, pode-se afirmar que o tratamento despendido aos jurisdicionados que buscam um atendimento de acesso aos JECs rondonienses evidencia a dicotomia entre as normas constitucionais e a realidade prática. Enquanto o Tribunal de Justiça de Rondônia não se atentar, efetivamente, a remodelar a fórmula de atendimento

¹⁴⁵ Nesse ponto, vale salientar o que aponta Vieira: "A idéia de que as pessoas têm um valor que lhes é "intrínseco" não é, portanto, natural, mas uma construção de natureza moral. Assim, ninguém nasce com algum valor que lhe seja inerente. Este valor é artificialmente conferido às pessoas. Artificialmente, aqui, no sentido de que é um valor construído socialmente, e não presente na Natureza ou na ordem cósmica.", *Direitos Fundamentais: Uma Leitura da Jurisprudência do STF*, p. 66.

¹⁴⁶ Barcellos, *A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais: O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana*, p. 288.

¹⁴⁷ Sobre essa idéia, Cramer pontua: "Esse mínimo existencial constitui-se de valores que jamais podem ser ponderados com nenhum outro princípio. Devem prevalecer sempre, pois são inerentes à condição de ser humano. Afinal, tão indigno quanto passar fome é não ter meios de reivindicar a tutela jurisdicional adequada para seu direito; tão indigno quanto não ter liberdade é viver numa sociedade em que poucos podem proteger seus direitos e muitos os desconhecem. Sem acesso à justiça, o ser humano não consegue viver em sociedade.", *In: Revista Direito, Estado e Sociedade*. n° 22/23, p. 199.

¹⁴⁸ Barcellos, *A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais: O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana*, pp. 325-331.

atualmente existente, concentrada em especial na figura do conciliador, o princípio da dignidade da pessoa humana não passará de retórica.

Realmente, embora o Estado de Rondônia seja um dos exemplos do caráter emancipatório dos juizados, a fórmula de atendimento inicial que atualmente existe não traduz o mínimo existencial da dignidade de acesso ao Poder Judiciário. Isto porque o acesso à justiça é uma questão muito profunda. Não se limita à mera oferta de juizados espalhados na capital do Estado de Rondônia ou criados no interior. Como já foi mencionado anteriormente, o *mínimo* não significa *quantidade*. Ao contrário, o mínimo existencial está associado às condições materiais mínimas exigidas para a sobrevivência em condições dignas.

Assim, não é apenas com a existência de juizados que se concretiza a efetivação do acesso. Precisa-se do desenvolvimento de políticas públicas que levem em conta as particularidades do nosso país, em especial os obstáculos que separam a sociedade dos juizados. Em Rondônia, merece atenção obstáculos originários da desinformação ou ignorância jurídica. Muitas pessoas deixam de exercer seus direitos porque o desconhecem. E ainda quando saibam, hesitam procurar o Poder Judiciário ante a experiência negativa de que os serviços oferecidos serão melhores para aqueles que podem contar com os serviços advocatícios.¹⁴⁹

Com o SAI, o Estado, por meio do Poder Judiciário, tem em suas mãos um instrumento que retrata o mínimo básico de um acesso democrático a um JEC, superando

¹⁴⁹ Cramer, in *Revista Direito, Estado e Sociedade*. n° 22/23, p. 201.

esses obstáculos.¹⁵⁰ Esse órgão, com base nas características que são apontadas no capítulo anterior, viabilizará um acesso jurídico e físico do indivíduo com o Poder Judiciário.

4.3. OS PARÂMETROS DO CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS A CARGO DO PODER JUDICIÁRIO RELATIVAMENTE AO ATENDIMENTO INICIAL JUNTO AOS JECs

Decerto que não é nenhuma novidade no direito brasileiro a existência de uma farta literatura que cuida de discutir as políticas públicas do Executivo ou do Legislativo como objeto de apreciação por parte do Poder Judiciário. É o que se cuida de denominar de controle judicial de políticas públicas como instrumento necessário à efetivação dos direitos sociais, relativamente às omissões dos órgãos estatais do Legislativo e do Executivo.¹⁵¹

¹⁵⁰ Com efeito, o acesso como democratização é tratado por Werner, que enfatiza que o mesmo começa com base no primeiro atendimento. Explana o autor: O acesso proporcionado pelo sistema dos Juizados Especiais Cíveis a uma parcela da população, que antes não tinha meios de solução oficial dos conflitos em que se envolviam, é, por isso mesmo, fator de democratização dos instrumentos de exercício da cidadania. O contato dessa significativa classe de pessoas com o sistema oficial de solução de conflito (no mais das vezes um contato direto com o juiz de sua causa) contribui para uma aproximação com o órgão encarregado da solução do conflito e, conseqüentemente, com o aumento do poder e influência das partes na solução de seus conflitos, ainda que apenas por meio de uma exposição verbal de suas posições e anseios. Ademais, essa mesma proximidade que influencia o órgão julgador, também influencia a parte, por meio do contato com as informações referentes ao conteúdo e exercício de seus direitos e posições jurídicas. O povo, que acompanha o desenrolar de seu processo pessoalmente, passa a conhecer também sua tramitação, o que amplia as chances de sua efetiva participação e de sua educação quanto a seus direitos e deveres como cidadão. Esse acompanhamento, no sistema dos Juizados Especiais Cíveis, se dá desde o momento em que é atendido pelo servidor ou pelo pessoal colocado à sua disposição no 1.º atendimento (quando expõe seu problema e conversa com o atendente, vindo a ser informado acerca das chances de sucesso e do resultado de casos semelhantes), até o momento em que recebe, de preferência frente a frente com o juiz, sua sentença (quando pode ouvir as razões de seu sucesso ou insucesso, ainda que não concorde com elas, o que serve como elemento a mais de informação para um eventual recurso). O acompanhamento passa pelo momento em que se coloca junto a outra parte para, com o auxílio de um conciliador ou mediador, tentar resolver o conflito sem a imposição de uma solução por um terceiro.", *Juizados Especiais – Projeto de Mestrado Profissional em Poder Judiciário*. p. 29.

¹⁵¹ A propósito, cumpre destacar que o STF tem admitido a possibilidade de intervenção judicial para gozo dos direitos sociais. Nesse sentido: "E M E N T A: PACIENTE COM HIV/AIDS – PESSOA DESTITUÍDA DE RECURSOS FINANCEIROS – DIREITO À VIDA E À SAÚDE – FORNECIMENTO GRATUITO DE MEDICAMENTOS – DEVER CONSTITUCIONAL DO PODER PÚBLICO (CF, ARTS. 5º, CAPUT, E 196) – PRECEDENTES (STF) – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. O DIREITO À SAÚDE REPRESENTA CONSEQÜÊNCIA CONSTITUCIONAL INDISSOCIÁVEL DO DIREITO À VIDA. O direito público subjetivo à saúde representa prerrogativa jurídica indisponível assegurada à generalidade das pessoas pela própria Constituição da República (art. 196). Traduz bem jurídico constitucionalmente tutelado, por cuja integridade deve velar, de maneira responsável, o Poder Público, ao qual incumbe formular e implementar políticas sociais e econômicas idôneas que visem a garantir aos cidadãos, inclusive àqueles portadores do vírus HIV, o acesso universal e igualitário à assistência farmacêutica e médico-hospitalar. O direito à saúde, além de qualificar-se como direito fundamental que assiste a todas as pessoas, representa

Entretanto, para este estudo, cogita-se pensar sobre a condição do Poder Judiciário vir a se tornar réu porque não formulou uma política pública de atendimento inicial junto aos JECs ou a formulou de forma deficiente. Cuida-se da possibilidade de um controle judicial de uma política pública do próprio Poder Judiciário.

Deveras, como já assinalado, o SAI se encaixa no conceito de política pública, e a responsabilidade de sua implantação é do Poder Judiciário. A este, preponderantemente, cabe o exercício da função jurisdicional, consistente na aplicação da lei a um caso concreto representado por um conflito de interesses. Mas, a teor do artigo 2.º da Constituição Federal de 1988, o princípio da divisão dos poderes nos mostra que o Poder Judiciário nos dias atuais pode exercer funções administrativas, como é o caso da estruturação da própria justiça.¹⁵²

Nessa linha, o que se evidencia é a possibilidade de o Poder Judiciário do Estado de Rondônia vir a figurar como réu em ação que tenha como causa de pedir o atendimento

conseqüência constitucional indissociável do direito à vida. O Poder Público, qualquer que seja a esfera institucional de sua atuação no plano da organização federativa brasileira, não pode mostrar-se indiferente ao problema da saúde da população, sob pena de incidir, ainda que por censurável omissão, em grave comportamento inconstitucional. A INTERPRETAÇÃO DA NORMA PROGRAMÁTICA NÃO PODE TRANSFORMÁ-LA EM PROMESSA CONSTITUCIONAL INCONSEQÜENTE. O caráter programático da regra inscrita no art. 196 da Carta Política, que tem por destinatários todos os entes políticos que compõem, no plano institucional, a organização federativa do Estado brasileiro, não pode converter-se em promessa constitucional inconstitucional, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado. DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE MEDICAMENTOS A PESSOAS CARENTES. O reconhecimento judicial da validade jurídica de programas de distribuição gratuita de medicamentos a pessoas carentes, inclusive àquelas portadoras do vírus HIV/AIDS, dá efetividade a preceitos fundamentais da Constituição da República (arts. 5.º, caput, e 196) e representa, na concreção do seu alcance, um gesto reverente e solidário de apreço à vida e à saúde das pessoas, especialmente daquelas que nada têm e nada possuem, a não ser a consciência de sua própria humanidade e de sua essencial dignidade. Precedentes do STF". (RE-AgR 271286 / RS – RIO GRANDE DO SUL AG.REG.NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. Relator(a): Min. CELSO DE MELLO. Julgamento: 12/09/2000. Órgão Julgador: Segunda Turma.)

¹⁵² Sobre o tema, pontifica Cunha Junior: "[...] impõe-se enfatizar que o que caracteriza a independência entre os órgãos do Poder não é a exclusividade no exercício das funções que lhe são cometidas, mas, sim, a *predominância* no seu desempenho. Isso significa que, na *tríplice divisão funcional*, as *funções legislativas, executivas e judiciais são exercidas, predominantemente, pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, respectivamente*. Ao lado dessas funções predominantes, denominadas de funções "típicas", há outras, chamadas de funções "atípicas", que são realizadas, não prioritariamente, por aqueles poderes como meios garantidores de sua própria autonomia e independência. Ora, não seria admissível, por exemplo, que os Poderes Legislativo e Judiciário, para admitir seus servidores e administrar seus próprios serviços, devem esmolar ao Executivo. Por isso que, além de exercer, com prioridade, a sua função típica de administrar, pode o Executivo realizar as funções típicas de legislar (ex.: editar atos normativos, como decretos regulamentares, medidas provisórias e leis delegadas) e julgar (ex.: rever seus próprios atos, anulando-os ou revogando-os; decidir processos administrativos fiscais e disciplinares); assim como pode o Legislativo, além de desempenhar a sua função típica de legislar, exercer as funções atípicas de julgar (ex.: o Presidente da República por crime de responsabilidade); e, finalmente, para além de realizar a sua função típica de julgar, pode o Judiciário exercer as funções atípicas de legislar (ex.: elaborar o seu regimento interno; apresentar projetos de leis) e administrar (ex.: os seus próprios órgãos, serviços e servidores)", *Curso de Direito Constitucional*, p. 866.

inadequado do jurisdicionado junto aos Juizados Especiais Estaduais.¹⁵³ Na verdade, embora se cuide de algo desconfortável, o Poder Judiciário em sua vida administrativa enfrenta a questão de como agir ou como disciplinar determinada situação, em consonância com a legalidade, a discricionariedade e a eficiência.

Destarte, um primeiro aspecto ao qual concerne a vida administrativa do Poder Judiciário é o referente à sua atuação discricionária e legal. Como regra geral, a discricionariedade não diz respeito à *finalidade*, à *competência* e à *forma* quando prescrita em lei. Efetivamente, em sua ação discricionária, o administrador tem uma liberdade de escolha quanto à valoração dos motivos e ao objeto do ato, sob os critérios de conveniência e oportunidade (mérito do ato).

Entretanto, é digno de nota que, dependendo do tipo de finalidade do ato, existirá ou não vinculação. Quando se trata de uma finalidade em sentido amplo, por corresponder ao interesse público, o que existe é a discricionariedade. Agora, quando se trata de finalidade no sentido restrito, direcionada a um resultado específico, fala-se em vinculação.¹⁵⁴

¹⁵³ Ainda que se refira à organização da Defensoria Pública e dos Juizados Especiais quando trata do acesso à justiça como elemento do mínimo existencial, Barcellos acentua que: "Quanto à organização propriamente da Defensoria Pública e dos Juizados Especiais, bem como seu adequado aparelhamento, há algumas observações a fazer. Em primeiro lugar é preciso remarcar que tais providências são um *dever constitucional* da Administração, que não lhe cabe decidir acerca de sua conveniência ou oportunidade. Não é possível, entretanto, diante da omissão do Poder Público, determinar que o particular crie e organize as referidas instituições. Ora bem: que eficácia jurídica reconhece-se, afinal, a tais comandos? Que poderá o Judiciário determinar com fundamento neles? Convém aqui recorrer a alguns exemplos. Na ação direta de inconstitucionalidade por omissão (CF, art. 103, § 2.º), caso a omissão seja da Administração, ela terá prazo de 30 dias para saná-la; de acordo com o que dispõe o art. 37, § 6.º da Carta, a Administração Pública é responsável pela ação ou omissão danosa, especialmente quando a omissão é continuada. Assim, é plenamente possível concluir que o Judiciário, provocado no âmbito de uma ação coletiva, poderá fixar prazo para que o Poder Público (aí incluído o Poder Judiciário no exercício de funções administrativas) pratique atos necessários à instituição da Defensoria Pública e dos Juizados Especiais, sob pena de responsabilização pessoal do agente por descumprimento de decisão judicial." (grifo nosso), *A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais: O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana*, pp. 330-331.

¹⁵⁴ Como anota Di Pietro: "No primeiro sentido (**sentido amplo**), pode-se dizer que a finalidade seria discricionária, porque a lei se refere a ela usando noções vagas e imprecisas, como ordem pública, moral, segurança, bem-estar. Quando a lei não estabelece critérios objetivos que permitam inferir quando tais fins são alcançados, haverá discricionariedade administrativa. Por exemplo: a autorização para fazer reunião em praça pública será outorgada segundo a autoridade competente entenda que ela possa ou não ofender a ordem pública. No segundo sentido (**sentido restrito**), a finalidade é sempre vinculada; para cada ato administrativo previsto na lei, há uma finalidade específica que não pode ser contrariada. Por exemplo: a finalidade do ato de demissão é sempre a de punir o infrator, de modo que, se for praticado, por exemplo, para atender à conveniência do serviço, será ilegal; a remoção *ex officio* do funcionário só pode dar-se para atender à conveniência do serviço, de modo que, se for feita para punir, será ilegal.", *Direito Administrativo*, pp. 207-208.

Convém ainda realçar que, no tocante ao motivo e ao objeto do administrativo, poderão ser eles vinculados ou discricionários. O motivo, entendido como a circunstância de fato ou de direito, que autoriza a realização do ato administrativo, será vinculado quando a lei prevê uma situação que deverá ocorrer na vida real, utilizando-se, para tanto, de expressões precisas e determinadas; já será discricionário quando a lei emprega noções vagas, deixa a critério da Administração a escolha de uma situação de fato para a prática do ato administrativo. Quanto ao objeto, compreendido como aquilo que o ato dispõe, será vinculado quando a lei estabelece um objeto para atingir um fim determinado; e será discricionário quando existem vários objetos possíveis para alcançar o mesmo fim.¹⁵⁵

Assim, caracterizadas a discricionariedade e a vinculação dos elementos do ato administrativo, segundo o estatuído no artigo 14 da Lei nº 9.099/95, o processo perante o Juizado Especial Cível instaurar-se-á com a apresentação do pedido, escrito ou oral, à sua Secretaria, a qual, segundo o § 3.º do mesmo artigo, deverá reduzi-lo a escrito, podendo ser utilizado o sistema de fichas ou formulários impressos. Como deflui do artigo 9.º, nas causas de valor até vinte salários-mínimos, as partes comparecerão pessoalmente, podendo ser assistidas por advogado.

Tecendo um paralelo entre a atuação administrativa do Poder Judiciário e o que prescrevem os artigos da Lei n.º 9.099/95 supramencionados, depara-se com a ação desse Poder que acaba sendo vinculada, posto que essas normas determinam, com exatidão, a conduta que deve ser tomada diante de certa situação fática. Para visualizar essa comparação, segue o quadro abaixo:

Competência	Poder Judiciário em razão do uso da expressão Secretaria do Juizado.
Finalidade	Expressamente prevista na lei ao consignar que, nas causas de até vinte salários-mínimos, as partes comparecerão pessoalmente, sendo que a Secretaria do Juizado se incumbe de receber o pedido oral.
Forma	Atendimento pessoal, reduzindo a escrito a formulação do pedido, podendo ser utilizado o sistema de fichas ou formulários impressos.

¹⁵⁵ *Idem.*

Motivo	Assistência jurídica ao jurisdicionado que postula em causa de até 20 (vinte) salários-mínimos.
Objeto	Acesso do jurisdicionado aos Juizados Especiais Cíveis Estaduais.

Denota, assim, que não há espaço para uma atuação discricionária do Poder Judiciário que, em sua função administrativa, destina-se a organizar e planejar seus órgãos judiciários, no que respeita à competência, à finalidade, à forma prescrita em lei, ao motivo e ao objeto do atendimento inicial do jurisdicionado junto aos JECs. O SAI, nesse contexto, é uma política pública que visa a atender à forma prescrita no artigo 14. § 3.º, da Lei n.º 9.099/95, proporcionando um atendimento pessoal. O Poder Judiciário Rondoniense não pode mudar a finalidade do atendimento, colocando conciliadores na coleta de reclamações dos jurisdicionados ou na formulação de defesa.¹⁵⁶ Além disso, o motivo e o objeto do SAI entrelaçam-se, porque a assistência jurídica, como forma de acesso do jurisdicionado ao Poder Judiciário, destina-se às causas de até vinte salários-mínimos.

Analisando a realidade do Estado de Rondônia, a organização do atendimento inicial, tal como está hoje delineada na maioria dos JECs, ostenta traços de evidente desvio de finalidade, ainda que de boa-fé. Isto porque o atendimento, ora por conciliador, ora por acadêmicos, não se mostra como o mais adequado, correto e, sobretudo, como foi contemplado pela Lei n.º 9.099/95.

Por outro lado, a segunda questão a ser destacada é sobre a eficiência da atividade administrativa do Poder Judiciário quanto ao modo de atendimento do jurisdicionado. Tal como a ação administrativa deve pautar-se pela legalidade também deve se orientar pela melhor atuação do agente público e pela melhor organização, estruturação e disciplina por parte da Administração Pública. Daí que a eficiência aparece como princípio a ser seguido pela Administração Judiciária, conforme previsão no artigo 37 da Constituição Federal de

¹⁵⁶ Ao tratar dos aspectos que possam evidenciar o desvio de finalidade, Neto pontifica: "[...] para que o administrador público vulnere esse princípio, basta que *administre mal* os interesses públicos, o que poderá se caracterizar de três modos: 1.º – através de atos com *desvio da finalidade pública*, para perseguir interesses que não são aqueles para os quais deve agir; 2.º – através de atos *sem finalidade pública*; 3.º – através de atos com *deficiente finalidade pública*, reveladores de uma *ineficiência grosseira* no trato dos interesses que lhe forem afetos.", *In Mutações do Direito Público*, pp. 296-297.

1988. Por esse princípio, o Poder Judiciário, além de estar preocupado com a aplicação correta dos gastos públicos, deve propiciar um serviço público de qualidade.¹⁵⁷

Nessa conjuntura, o princípio é visto sob o prisma do agente público e do próprio Poder Judiciário em suas funções administrativas.¹⁵⁸ Assim é que, em relação aos agentes públicos, mormente aqueles que estão à frente dos JECs, impõe-se uma preocupação de bem servir o jurisdicionado, de modo que os setores que mais contato têm com as partes, a saber, o atendimento inicial, a serventia e a conciliação, estejam todos sintonizados com a missão do Poder Judiciário. Lado outro, o princípio também é imposto para Administração que, além de manter um quadro de pessoal capacitado, deverá dispor de uma estrutura capaz e hábil a oferecer um serviço público de excelência, corrigindo as eventuais distorções existentes.

Cabe assinalar, por outro lado, que o conceito jurídico de eficiência, relacionando-o como norma de princípio, soma-se ao conceito administrativo. Sob esse aspecto, dentro do princípio da eficiência se insere a idéia de eficácia. A despeito de que as duas expressões possam ser sinônimas em seu sentido comum, são distintas em seus significados científicos. Na verdade, essa distinção é mais presente na ciência da Administração e pertinente de ser abordada dado, o estudo interdisciplinar enfocado neste trabalho.

Assim, a eficiência refere-se aos meios, enquanto a eficácia se relaciona aos fins. Em uma analogia simples, como exemplifica Chiavenato eficiência é "*rezar*", enquanto a eficácia traduz "*ganhar o céu*".¹⁵⁹ e ¹⁶⁰ Por conseguinte, compreender essa relação entre eficácia e

¹⁵⁷ Como pontificam Araújo e Nunes Junior: "O princípio da eficiência tem partes com as normas de "boa administração", indicando que a Administração Pública, em todos os seus setores, deve concretizar atividade administrativa predisposta à extração do maior número possível de efeitos positivos ao administrado. Deve sopesar relação de custo-benefício, buscar a otimização de recursos; em suma, tem por obrigação dotar da maior eficácia possível todas as ações do Estado.", *Curso de Direito Constitucional*, p. 340. Esse outro lado do princípio da eficiência, que não se atém ao custo benefício, é também apontado por Bucci: "Eficiência é uma palavra que conota a proporcionalidade material entre os fins e os meios. A despeito da importância do aspecto econômico no conceito, expresso na relação entre custos e benefícios, a efetivação do princípio da eficiência deve ser mensurada também em termos dos custos sociais de determinadas estruturas e práticas administrativas e sua repercussão sobre a formação de uma consciência de ação coletiva, de interesse público, nos cidadãos.", *Direito Administrativo e Políticas Públicas*, p. 183.

¹⁵⁸ Ressalta Di Pietro: "O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao **modo de atuação do agente público**, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao **modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública**, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.", *Direito Administrativo*, p. 84.

¹⁵⁹ Chiavenato, *Administração: Teoria, Processo e Prática*, p. 131.

¹⁶⁰ Como aduzem Maranhão e Macieira: "A eficácia está relacionada aos resultados do processo, sem qualquer vinculação com a forma de executá-lo. Poderemos, portanto, ter processos igualmente eficazes tanto realizados sob custos e condições ótimas, quanto sob condições sofríveis. Uma vez que na eficácia apenas os resultados serão observados e comparados, ela não caracteriza por completo a qualidade de um processo. Isso vai

eficiência é extremamente importante e não pode ser desprezada pela administração do Poder Judiciário, sob pena de provocar danos ao desempenho e aos resultados almejados.

Referentemente aos JECS rondonienses, o que se observa é que não estão sendo eficientes e eficazes numa acepção administrativa. A fórmula de atendimento, tantas vezes já criticada neste trabalho, representa uma maneira errada, equivocada de prestar assistência jurídica às partes. Não é eficiente. Além disso, acreditar que o acesso, a procura do jurisdicionado às estruturas físicas dos juizados, simboliza a eficácia não é correto. Pode-se alcançar mais. Com certeza, viabilizando um atendimento qualificado por atermadores, os resultados serão outros. As partes estarão satisfeitas porque, além de atendidas, terão orientações quanto ao desenvolvimento do procedimento. O acesso à justiça será concretizável e plenamente eficaz.

4.4. INSTRUMENTOS PROCESSUAIS ADEQUADOS AO CONTROLE JUDICIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS REFERENTES AO SAI

Não mais se discute, doutrinariamente, acerca do uso da ação civil pública como instrumento hábil a veicular pretensão destinada ao controle judicial de políticas públicas.¹⁶¹ Lado outro, é senso comum o entendimento de que os entes elencados no art. 5.º da Lei n.º

requerer alguma informação adicional sobre uma outra característica importante, que é o *custo* com que se obtém a eficácia pretendida. Essa condição é a eficiência, assim definida pela ISO 9000:2000: **Eficiência**: relação entre o resultado alcançado e os recursos usados. A eficiência retrata uma relação entre os meios utilizados e o fim, os resultados. A eficiência fornece uma medida da relação benefício/custo para a realização dos processos". Ao final, concluem pontuando que: "Em termos menos rigorosos e sob uma visão bem prática, funcionamento eficiente significa realizar corretamente aquilo que se faz (mesmo não considerando se há ou não agregação de valor). Nas mesmas bases, funcionamento eficaz é alcançar os objetivos pretendidos, isto é, realizar plenamente tudo aquilo que precisa ser feito (atender as necessidades dos clientes). Combinando agora eficiência com eficácia, trata-se de *fazer certo as coisas certas*; é planejar e realizar corretamente tudo o que precisa ser feito para atender as necessidades dos clientes do próximo processo, sob a restrição de custo competitivo com a concorrência.", *O Processo Nosso de Cada Dia: Modelagem de Processos de Trabalho*, pp. 102-105.

¹⁶¹ Dessarte, sendo espécie do gênero interesses difusos, o controle judicial das políticas públicas, segundo ensina Almeida, subsume-se ao princípio da não-taxatividade da ação civil pública: "Pelo sistema da tutela jurisdicional coletiva atual, qualquer direito coletivo (arts. 5.º, XXXV, e art. 129, III, da CF, e art. 1.º, IV, da LACP) poderá ser objeto de ação coletiva. Não mais subsiste a regra da taxatividade, para efeitos de ajuizamento, por exemplo, de ACP (art. 129, III, da CF), como ocorria no sistema anterior à atual Constituição Federal e ao CDC. Portanto, pelo *princípio da não-taxatividade da ação coletiva*, qualquer tipo de direito coletivo em sentido amplo poderá ser tutelado por intermédio das ações coletivas. Essa assertiva também é reforçada pelo *princípio da máxima amplitude da tutela jurisdicional coletiva*, previsto no art. 83 do CDC e aplicável a todo o *direito processual coletivo*, por força do art. 21 da LACP.", Almeida, *Direito Processual Coletivo Brasileiro: Um Novo Ramo do Direito Processual*, p. 575.

7.347/85,¹⁶² sobretudo o Ministério Público, são dotados de legitimidade para propor ação nessa área. Certo, ainda, que, em vez da ação, os órgãos públicos legitimados poderão valer-se do compromisso de ajustamento de conduta, instrumento que permite a obtenção do resultado prático da ação civil pública.¹⁶³

Para além dessas assertivas, o presente e derradeiro tópico tem por finalidade demonstrar que a ação civil pública e o termo de ajustamento de conduta figuram como mecanismos jurídicos hábeis a permitir a instituição, por via judicial ou administrativa, de um modelo de sistema de atendimento inicial junto aos JECs rondonienses. Partindo da idéia de que o SAI, como política pública que é, constitui uma fórmula capaz de concretizar o direito social de acesso à justiça, a ausência ou deficiência de sua implementação evidencia omissão inconstitucional por parte do Poder Judiciário do Estado de Rondônia. Por conseguinte, bastante será considerar, para efeito de se identificar eventual responsabilidade do Poder Judiciário do Estado de Rondônia, no que respeita à insuficiência de política pública de atendimento inicial junto ao JEC, a análise das condições da ação para se propor uma ação civil pública com esse objeto: legitimidade passiva, interesse de agir e possibilidade jurídica do pedido.¹⁶⁴

¹⁶² "Art. 5.º A ação principal e a cautelar poderão ser propostas pelo Ministério Público, pela União, pelos Estados e Municípios. Poderão também ser propostas por autarquia, empresa pública, fundação, sociedade de economia mista ou associação que: I – esteja constituída há pelo menos um ano, nos termos da lei civil; II – inclua entre suas finalidades institucionais a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem pública, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico".

¹⁶³ Sobre a atuação específica do Ministério Público e o uso dos instrumentos jurídicos em tema de políticas públicas, pontifica Grotti: "A Instituição foi fortalecida na Constituição Federal de 1988 com novas garantias e em virtude do alargamento de suas funções, definindo-o no art. 127 como "instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis". Transformou-se em um verdadeiro defensor da sociedade, tanto no campo penal quanto no campo cível, como fiscal dos demais Poderes Públicos e defensor da legalidade e da moralidade administrativa, inclusive cabendo-lhe promover judicialmente a *ação civil pública* (se houver violações legais, não havendo possibilidade de ajustamento) e extrajudicialmente o *inquérito civil* (instrumento de procedimento investigatório), o *compromisso de ajustamento de conduta* (se houver acerto entre as partes) e *recomendações*, para a imposição de obrigação de fazer a Administração, atuando obrigatoriamente no processo, quando for parte, como fiscal da lei. Pode, ainda, utilizando-se da estrutura da Promotoria, auxiliar, indiretamente, aqueles órgãos que também exerçam a função de formuladores de política pública, através de fornecimento de informações, ou dados relativos à questão tratada. O Compromisso de Ajustamento de Conduta, previsto no art. 5.º, § 6º, da Lei 7.347/85, visa a adequar a atuação dos órgãos públicos ou entes privados às normas constitucionais e legais, podendo ser deduzido no curso do Inquérito Civil Público ou procedimento administrativo correlato. Quando realizado no curso do Inquérito Civil Público, o compromisso terá a natureza de acordo extrajudicial de ajustamento, sem necessidade de homologação judicial e nele são ajustados prazos e condições à implementação de políticas públicas adequadas, não podendo isto implicar em qualquer renúncia a direitos ou aceitação de condutas ilegais. No caso de omissão, inexistência ou deficiência de políticas públicas, pode o Ministério Público, via ação judicial, ou extrajudicial, intervir para a sua concretização e, com isto, fazer com que os direitos sociais e fundamentais previstos no Texto Constitucional e na legislação infraconstitucional se tornem realidade.", Grotti, *In Interesse Público. Revista Bimestral de Direito Público, Vol. 40*, pp. 59/61.

¹⁶⁴ Como diz Bedaque: "Admitir as condições da ação não implica aceitar limitações à garantia constitucional, que é incondicionada. As condições são exigências feitas pela técnica processual para tornar possível o julgamento do mérito. Sem elas o processo será inútil, pois, por problemas do próprio direito material deduzido, a solução pleiteada revela-se inadmissível de plano.", *Direito e Processo: influência do Direito*

De fato, é essa a idéia do estudo que se apresenta, ou seja, revelar que, partindo das condições da ação, não há incoerência em se sustentar um juízo positivo de admissão de uma ação civil pública, em face do PJRO ou à sujeição a um termo de ajustamento de conduta.¹⁶⁵

Nessa conjuntura, em relação à legitimidade para a causa, impõe-se a existência de uma correspondência lógica entre a situação de direito material deduzida em juízo e a qualidade daqueles que podem ser titulares de direitos e deveres a respeito dessa situação.¹⁶⁶ No caso do PJRO, a aferição de legitimidade passiva para ação baseia-se na noção do que se entende por omissão inconstitucional. Esta se configura diante da inércia dos Poderes da República na elaboração de atos normativos necessários a tornar aplicáveis as normas constitucionais. Não se encaixa em seu conceito o simples não-fazer aquilo que estava constitucionalmente obrigado. A omissão que vulnera a Constituição Federal é aquela que, contrastando com a ação exigida por este diploma normativo, representa uma omissão total ou parcial do Poder Público.¹⁶⁷

Material sobre o Processo, p. 238.

¹⁶⁵ Importa registrar que as condições da ação, além de não se confundirem com o mérito da causa, não implicam em obstáculos ao exercício do direito de acesso à justiça. Nesse sentido, salienta Bedaque: "As condições da ação representam legítima limitação ao exercício da atividade jurisdicional no caso concreto, porque o processo iniciado sem a presença de uma delas é manifestamente inútil. Circunstâncias do próprio direito material revelam existir algum óbice a que a tutela jurisdicional seja concedida. Embora o reconhecimento desse impedimento dependa do exame da relação jurídica substancial, não se verifica o julgamento do mérito, pois não há solução da crise do direito material. O objeto do processo permanece intocante, inexistindo solução para a lide. É inegável que as condições da ação têm conotações com o mérito, pois examiná-las significa conhecer de aspectos da pretensão, do objeto do processo, ainda que decisão a respeito nem sempre represente resposta ao pedido formulado. Falar em "condições da ação" significa reportar-se a requisitos impostos pelo legislador processual para que o autor possa obter pronunciamento judicial sobre a pretensão por ele deduzida. Esta ação condicionada não se confunde com a garantia constitucional de acesso ao devido processo legal. Todo aquele que fizer uso dessa garantia terá assegurado, de forma incondicional, o mecanismo estatal de solução de controvérsias, tal como regulado em sede constitucional. Esse instrumento, todavia, é regido também por regras infraconstitucionais, respeitados os princípios estabelecidos na Constituição. Entre os dispositivos processuais estão os que regulam o poder de levar o processo à sentença de mérito. A ação constitucional e a ação processual constituem, na verdade, aspectos do mesmo fenômeno.", Bedaque, *Direito e Processo: influência do Direito Material sobre o Processo*, pp. 236-237.

¹⁶⁶ Esclarece, a respeito, Bueno: "[...] "a legitimidade para a causa" nada mais é do que a "capacidade jurídica" transportada para juízo, traduzida para o plano do processo. A regra é que somente aquele que pode ser titular de direitos e deveres no âmbito do plano material tem legitimidade para ser *parte*, é dizer, para tutelar, em juízo, ativa ou passivamente, tais direitos e deveres. Assim, a noção de legitimidade para a causa deve ser extraída do plano material, transformando a titularidade da relação de direito material em realidade processual e os envolvidos em uma dada relação jurídica material em *parte*, entendida, pela doutrina dominante, como aquela que *pede* ou em face de quem *se pede* algo em juízo.", *Curso Sistematizado de Direito Processual Civil: Teoria Geral do Direito Processual Civil*, pp. 355-356.

¹⁶⁷ É o que leciona Barroso, o qual completa: "A simples inércia, o mero *não fazer* por parte do legislador não significa que esteja diante de uma omissão inconstitucional. Esta se configura com o descumprimento de um mandamento constitucional no sentido de que atue positivamente, criando uma norma legal. A inconstitucionalidade resultará, portanto, de um comportamento contrastante com uma obrigação jurídica de conteúdo positivo.", *O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro*, p. 33.

Normalmente, associa-se essa omissão ao Poder Legislativo, quando deixa de elaborar uma lei, ou ao Poder Executivo, quando não toma as providências devidas. Todavia, de acordo com Barroso, essa omissão pode ser imputada também ao Poder Judiciário. Isto porque, segundo o autor, a omissão inconstitucional pode representar uma inércia quanto a uma providência de cunho normativo, jurídico ou político-administrativo.¹⁶⁸

No caso do SAI, evidencia-se a existência de uma omissão constitucional de cunho político-administrativo, ou seja, da falta ou insuficiência de implementação de medidas administrativas pelo PJRO relativamente ao acesso aos JECs, que já foram objeto de análise no capítulo anterior.¹⁶⁹

Analisando, agora, o interesse de agir como condição da ação, o mesmo passa pela verificação da *necessidade e utilidade* de um pronunciamento judicial no caso concreto.¹⁷⁰ É uma condição que está atrelada à própria legitimidade para a causa. Isto porque, caracterizada a omissão inconstitucional, tal como exposta acima, aponta-se o comportamento do PJRO contrário ao que determina a Constituição Federal. Em razão disso, se o PJRO não tomar a iniciativa de ele mesmo corrigir a fórmula de atendimento ou, em sede de inquérito civil público, submete-se a um termo de ajustamento de conduta, não há outra alternativa senão buscar a necessária prestação jurisdicional para proteção adequada dos direitos de ação e da efetividade jurisdicional.

¹⁶⁸ Nesse caso, como explica Barroso: "Relativamente às omissões de natureza político-administrativa, existem remédios jurídicos variados, com destaque para o mandado de segurança e a ação civil pública. As omissões judiciais, por sua vez, deverão encontrar reparação no sistema de recursos instituídos pelo direito processual, sendo sanadas no âmbito interno do Judiciário. Por essa razão, o tratamento constitucional da inconstitucionalidade por omissão refere-se às omissões de cunho normativo, imputáveis tanto ao Legislativo, na edição de normas primárias, quanto ao Executivo, quando lhe toque expedir atos secundários de caráter geral, como regulamentos, instruções ou resoluções. Em tese, é possível conceder uma omissão normativa do Judiciário, nas hipóteses em que a Constituição lhe confira competência dessa natureza (como no caso do regimento interno dos tribunais: CF, art. 96, I, *a*”, Ob. cit., p. 238.

¹⁶⁹ Sobre a questão da legitimidade passiva nas ações civis pública, Barroso assenta que: "Nas ações civis públicas ou coletivas, em tese, qualquer pessoa física ou jurídica pode ocupar o pólo passivo da relação processual. Quem quer que com sua conduta, positiva ou negativa, lesa ou venha a lesar interesses ou direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos, sujeita-se a ser réu em tais ações. Mesmo os legitimados ativos, como os entes públicos, podem figurar como grande causadores de violações aos interesses que, em tese, deveriam proteger.", *Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas: Limites e Possibilidades da Constituição Brasileira*, p. 230.

¹⁷⁰ Explica Bueno: "A condição de ação "interesse de agir" tem sua construção derivada do entendimento absolutamente tranqüilo de que a função jurisdicional tem caráter substitutivo necessário porque, na forma já discutida no n. 3.1. do Capítulo 1, *supra*, é vedada a "tutela de mão própria", o "direito pelas próprias mãos", a "autotutela". O interesse de agir, neste sentido, representa a *necessidade* de requerer, ao Estado-juíz, a prestação da tutela jurisdicional com vistas à obtenção de uma posição de *vantagem* (a doutrina costuma se referir a esta vantagem como *utilidade*) que, de outro modo, não seria possível alcançar. O interesse de agir, portanto, toma como base o binômio "necessidade" e "utilidade. *Necessidade* de atuação jurisdicional em prol da obtenção de uma dada *utilidade*.", *Curso Sistematizado de Direito Processual Civil: Teoria Geral do Direito Processual Civil*, p. 358.

Resta falar da possibilidade jurídica do pedido consubstanciado na exposição de uma causa de pedir e/ou formulação de uma pretensão que não contrariem o ordenamento jurídico. Nesse contexto, os fatos e os fundamentos jurídicos de uma ação civil pública, nos moldes que está sendo delineada, versam sobre a ineficiência da fórmula de atendimento e a necessidade de repensar esse modelo, atendendo as premissas de acesso e efetividade jurisdicional em conjunto com a garantia de um mínimo existencial de assistência jurídica. Lado outro, o art. 3.º da Lei n.º 7.347/85, que dispõe sobre a ação civil pública, autoriza o uso desta ação para se obter a condenação ao cumprimento de obrigação de fazer ou deixar de fazer.¹⁷¹

¹⁷¹ Art. 3º. A ação civil pública poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer.

V. CONCLUSÃO

Contemporaneamente, é consenso que todos os casos levados à justiça reclamam celeridade e urgência e, justamente por isso, aponta-se como desafio a ser enfrentado pelo Poder Judiciário brasileiro a sua capacidade de ter que assegurar ao jurisdicionado a razoável duração do processo.¹⁷² No alcance desse desiderato e aqui restringindo-se a figura dos juizados, ponto de referência para análise do trabalho ora concluído, a reestruturação da máquina judiciária, tanto externa quanto internamente, é uma necessidade que se impõe.

No que concerne ao Poder Judiciário do Estado de Rondônia, os juizados especiais cíveis estão organizados em todas as comarcas. Pode-se dizer que essa expansão da prestação jurisdicional traduz não apenas uma democratização da justiça, como, também, uma valorização que o Judiciário rondoniense reserva e vem reservando à figura dos juizados, encarando-os como instrumentos que ampliam o direito de acesso à justiça e que promovam uma justiça mais célere e efetiva.

¹⁷² A Emenda Constitucional n.º 45, promulgada em 09.12.2004, acrescentou o inciso LXXVII ao artigo 5.º da Carta Magna de 1988, dispondo que “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

Entretanto, sob um olhar interno, observa-se que o modelo de atendimento inicial que está sendo ofertado nos juizados rondonienses precisa ser repensado com nova forma de atuação, que possibilite ao cidadão o pleno acesso ao atendimento de seus pleitos, bem como permita um intercâmbio entre os diversos ramos da instituição.

De fato, sabe-se que aspectos educacionais e culturais fazem com que a maioria da população brasileira desconheça seus direitos e a maneira de como exercê-los e, em consequência, constitua uma limitação de acesso ao Poder Judiciário. Por isso, é muito difícil deixar ao cidadão de baixo poder aquisitivo ou cultural a tarefa de formalizar, sem advogado, sua ação ou defesa perante o Juizado Especial Cível, como lhe é garantido pela Lei nº 9.099/95.¹⁷³

Realmente, teoricamente falando, na esteira do que prescreve o artigo 9.º da Lei nº 9.099/95, não há necessidade de haver um advogado acompanhando a parte, nas causas de até limite 20 (vinte) salários-mínimos. Entretanto a prática evidencia que a formulação do pedido ou da defesa reclama um mínimo de assessoramento técnico.

Nesse contexto, com o título “Setor de Atendimento Inicial junto aos Juizados Especiais Cíveis do Estado de Rondônia”, esta dissertação tem o desígnio de eliminar e, ao mesmo tempo, solucionar os problemas detectados no atendimento do jurisdicionado perante tais estruturas judiciárias, na formulação da reclamação ou da defesa. Para tanto, o trabalho ficou dividido em três capítulos: o primeiro e o terceiro, de cunho discursivo e o segundo, de predomínio prático. Por isso, como forma de conclusão deste trabalho, procedeu-se um agrupamento das principais reflexões e propostas que ele contém, na seqüência em que foram expandidas. Assim sendo, eis o seguinte elenco:

1) No capítulo primeiro, acentua-se que os Juizados Especiais Cíveis figuram como fonte nova de acesso à justiça, superior à mera noção de procedimento especializado, e também símbolo da terceira onda renovatória de Cappelletti e Garth, constituindo um ambiente jurídico atrativo sob os seguintes pontos de vista: a) econômico, por permitir a resolução de conflitos de pequeno valor; b) cultural, posto que neles o jurisdicionado encontra o seu juiz natural para discutir problemas que antes não chegavam ao Judiciário, consolidando

¹⁷³ Com efeito, pontua Bacellar, “uma população que não tem acesso à informação não tem acesso ao direito e, portanto, não exerce sua cidadania.”, *Juizados Especiais: A Nova Mediação Paraprocessual*, p. 33.

o exercício da cidadania; e c) físico, eis que aproxima o cidadão da justiça, tal como ocorre pelo projeto promovido pelo PJRO denominado "Operação Justiça Rápida".

Contudo, o acesso à justiça no seio dos juizados deve ser analisado à luz da Constituição Federal de 1988, que o enquadra como direito fundamental de segunda geração, tanto formalmente por nela estar previsto, quanto materialmente, por constituir pressuposto de realização dos demais direitos fundamentais, caso em que se considera como direito social de prestação positiva. Nessa perspectiva, o Estado, por meio do Poder Judiciário principalmente, assume o dever de prestar positivamente bens e serviços de acesso à justiça ao jurisdicionado, que detém no JEC capacidade postulatória nas causas de até 20 (vinte) salários-mínimos.

É mister, ainda, apontar que os Juizados se sustentam em torno de uma outra premissa, qual seja, a efetividade processual, que no contexto da dissertação foi trabalhada à luz do direito de defesa e do princípio da oralidade. Isto porque a faculdade de acesso ao Juizado, sem advogado, alcança tanto o autor quanto o réu, caso em que o seu direito de defesa não se restringe propriamente ao oferecimento de defesa escrita ou oral. Pelo tratamento processual idêntico assegurado pela Constituição Federal, ao réu se assegura também informações tais como ao autor, que tem direito quando do primeiro contato com os juizados, por meio dos setores de atendimento inicial. Aliado a isso, como o acesso à justiça depende do acesso à informação sobre os deveres, direitos e a forma de exercê-los, por força do princípio da oralidade, é inerente à estrutura interna dos juizados criar condições de melhor informar o jurisdicionado, mormente o de menor instrução, para que possa verbalmente exercer o direito de ação ou de defesa.

Desta feita, a existência, dentro da estrutura do Fórum de um espaço do cidadão, tornaria o Juizado Especial Cível num sistema atraente, não só do ponto de vista econômico, mas psicológico, pois a pessoa se sentiria à vontade e confiante para utilizá-lo. Nesse passo, o Tribunal de Justiça de Rondônia, na esteira do que já vem fazendo, estaria criando novo mecanismo de combate à desigualdade no acesso ao Judiciário e, por via reflexa, contribuir no repasse de informações básicas sobre como o cidadão pode defender seus direitos. Além disso, pode favorecer o cumprimento mais espontâneo da norma.

2) No capítulo segundo, apresenta-se o Setor de Atendimento Inicial como fórmula que viabilizará um atendimento qualificado ao autor ou ao réu quando desejam,

respectivamente, propor ação ou apresentar defesa nos Juizados Especiais Cíveis em Rondônia. Toma-se, no caso, um estudo comparativo com a experiência do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro, que implantou os Núcleos de Primeiro Atendimento de Juizados Especiais Cíveis que se destinam a levar à prática, de maneira concreta, o comando legal inserto no art. 9.º da Lei n.º 9.099/95, implementado por serventuários da justiça sem a função complementar de processamento de feitos ou por acadêmicos das Faculdades de Direito que, sob a guia do Poder Judiciário, orientam o cidadão antes do ajuizamento do processo. Outrossim, mostrou-se que a composição do núcleo por estagiários, sob a supervisão de um advogado, não é aconselhável porque não concretiza o desejo da Constituição Federal de 1988, que reservou essa atividade privativamente ao Judiciário.

Lado outro, o Estado de Rondônia vem passando por um processo de crescimento acelerado, tanto econômica quanto demograficamente, em decorrência da implantação das hidrelétricas de Jirau e Santo Antônio. Essa circunstância não pode estar alheia à Administração do PJRO, o qual, mesmo por sua jovialidade, é um tribunal marcado por iniciativas voltadas à facilitação do acesso à justiça pela população mais carente.

Entretanto, quando se trata do atendimento ao jurisdicionado que procura propor uma ação ou oferecer defesa junto ao juizado cível, faz-se premente a elaboração e implementação de projeto que sane problemas relacionados à inexistência de uma fórmula de atendimento dotada de estrutura física e pessoal.

Realmente, a inexistência de um espaço próprio e mais informal, com um ou dois servidores especialmente treinados, parte de constatações do dia-a-dia. Tome-se como exemplo o juizado da Comarca de Machadinho do Oeste, onde o processamento dos feitos dos juizados tramitam no Cartório Cível, em que a escritã e os servidores cumulam atividades de processamento e de primeiro atendimento, além de atender advogados e partes dos processos comuns. Isso tem ocasionado um atendimento muito rápido e incompleto ao cidadão, à medida que se procura escrever na inicial apenas o essencial do essencial, omitindo, muitas vezes, fatos relevantes e pertinentes ao conflito. Nesse passo, urge a criação de um corpo de servidores destacados e habilitados, o que impõe cursos de treinamentos pelo Tribunal, de modo a contribuir e facilitar a comunicação entre a justiça e o cidadão.

Daí que se visualiza o SAI como uma ação ou até mesmo uma precaução, no sentido senão de boa gestão judiciária, para a qual o PJRO estará adequando a estrutura dos JECs aos impactos socioeconômicos, mediante a criação de um espaço físico e pessoal destinado àquelas pessoas que litigam em causas no valor de até 20 (vinte) salários-mínimos, seja qual for sua classe social e econômica, por meio de provimento editado pela Corregedoria-Geral do Tribunal de Justiça. Para tanto, estando inserido dentro da política de planejamento estratégico traçada pelo PJRO para o período de 2007/2011, o SAI visa a oferecer um serviço de assistência jurídica que possibilitará o acesso a todos os cidadãos, mediante um procedimento que se desdobra em três etapas, a saber, pré-triagem, triagem e atermação.

Contudo, para atender os seus objetivos, é imprescindível que o serviço oferecido pelo SAI seja feito por serventuário da justiça, preferencialmente Bacharel em Direito, denominado *Atermador*; eis que só assim se estará em consonância com a Constituição Federal, que atribui ao Poder Judiciário o dever pré-procedimental de atender o cidadão, afastando do exercício dessa atividade o estagiário de direito e o conciliador.

3) No terceiro capítulo, demonstra-se que o SAI se define juridicamente como sendo uma política pública, em face da circunstância de que suas premissas de acesso à justiça e de efetividade processual, que lhes dão suporte, figuram como direitos sociais fundamentais, encontrando o seu suporte na Lei n.º 9.099/95, em seus artigos 9.º c/c 14, “caput” e § 3.º. Entretanto, como política pública, a instalação do SAI é obrigatória, posto que fornece uma assistência jurídica limitada à fase postulatória e independente da condição econômico-financeira, o que não se confunde com a atividade exercida pela Defensoria Pública, a qual, além de ser mais ampla, por alcançar todo o procedimento dos juizados, se restringe às pessoas que provarem insuficiência de recursos. Além disso, o SAI é um retrato do mínimo existencial de um acesso democrático a um JEC, por nele haver também a preocupação de superar os obstáculos originários da desinformação ou ignorância jurídica.

Por seu turno, quem tem o dever de instalar o SAI é o próprio PJRO, por se tratar de assunto atinente à reestruturação da própria justiça em obediência aos princípios da legalidade e da eficiência dentro dos limites da discricionariedade administrativa. Nesse contexto, como atividade administrativa que é, o SAI requer o respeito, sobretudo da forma prescrita pelo artigo 9.º da Lei n.º 9.099/95, que é o atendimento pessoal, bem como da finalidade do referido atendimento, por meio de pessoal qualificado, o que não envolve a figura do

estagiário e do conciliador. Sob esse olhar, a estrutura física e de pessoal dos juizados, como existem hoje nas comarcas de Rondônia, padecem de desvio de finalidade, além de serem ineficientes.

De sua vez, a inércia do PJRO em instalar o SAI, caso não opte administrativamente por firmar termo de ajustamento de conduta, pode sujeitá-lo a ser réu numa ação civil pública. Essa situação, embora paradoxal, é plenamente possível ante a presença das condições da ação, tal como apontado pela teoria geral do processo. A legitimidade para a causa e o interesse de agir decorrem de uma omissão constitucional de cunho político-administrativo do judiciário rondoniense, ao qual assim permanecendo, não resta alternativa senão buscar saná-la acionando o próprio Poder Judiciário. Já a possibilidade jurídica do pedido, além de consubstanciar obrigação de fazer, tem como causa de pedir a ineficiência da fórmula atual do atendimento inicial.

Com base nessas considerações, pode-se dizer que, com a instalação do SAI, o PJRO atenderia à proposta da Lei n.º 9.099/95, que é a de tornar gratuito o acesso ao Poder Judiciário por meio dos Juizados e permitir que, nas ações de até 20 salários-mínimos, o cidadão venha a juízo e, sem advogado, narre diretamente seu conflito.