

**UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
CENTRO DE EDUCAÇÃO SUPERIOR – CES IV
CURSO DE DIREITO
NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIA**

**CASAS DA CIDADANIA: uma experiência catarinense na utilização de
métodos alternativos de solução dos conflitos**

Monografia apresentada como requisito para a
obtenção do grau de Bacharel em Direito na
Universidade do Vale do Itajaí.

ACADÊMICO RAFAEL BRÜNING

Biguaçu (SC), novembro de 2001

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
CENTRO DE EDUCAÇÃO SUPERIOR – CES IV
CURSO DE DIREITO
NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIA

**CASAS DA CIDADANIA: uma experiência catarinense na utilização de
métodos alternativos de solução dos conflitos**

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito, sob a orientação de conteúdo do professor Nelson Juliano Schaefer Martins e orientação metodológica da professora Esp. Evelise de Almeida.

ACADÊMICO RAFAEL BRÜNING

Biguaçu (SC), novembro de 2001

**UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
CENTRO DE EDUCAÇÃO SUPERIOR – CES IV
CURSO DE DIREITO
NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIA**

**CASAS DA CIDADANIA: uma experiência catarinense na utilização de
métodos alternativos de solução dos conflitos**

RAFAEL BRÜNING

A presente Monografia foi aprovada como requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito no curso de Direito da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI.

Biguaçu, 13 de novembro de 2001

Banca Examinadora:

Prof. _____
Nelson Juliano Schaefer Martins - Orientador

Prof. _____
Solon D'êça Neves - Membro

Prof. _____
João Batista Búrigo - Membro

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, Raulino Jacó Brüning e Dalva Varella, pela formação e educação que me deram (e me dão), e por sempre terem possibilitado a concretização de meus sonhos, acreditando neles e compartilhando, até hoje, todos os momentos de minha vida, sejam eles bons ou ruins.

Aos meus irmãos, Marco Túlio, Raulino e Heloise, pelo apoio irrestrito que me oferecem quando de minhas escolhas.

Aos meus amigos, pessoas de inestimável valor, sem as quais a vida não teria sentido. Propiciaram-me, através do convívio, sabedoria e felicidade, virtudes as quais buscarei manter e incessantemente buscar em toda a minha vida.

Aos meus parentes, pelo sentimento de orgulho e amor que tenho por eles em virtude do fato de termos o mesmo sangue.

Às pessoas que mais amo nesta vida, sendo desnecessário citar nomes.

E enfim, a todas as pessoas que se preocupam em humanizar a Justiça, fazendo-a próxima e acessível a todos os cidadãos.

AGRADECIMENTOS

Sobretudo a Deus, pelo fato de minha simples existência neste mundo, e por ter me dado inteligência e capacidade suficientes para fazer esta pesquisa.

A meu Pai, Raulino Jacó Brüning. Em termos de aprendizagem jurídica, é meu grande Mestre, pois tendo a oportunidade de compartilhar o dia-a-dia do Direito ao seu lado, pude aprender preciosas lições, as quais estarão sempre presentes em minha vida.

Ao professor Nelson Juliano Schaefer Martins, pelas valiosas orientações fornecidas ao longo desta pesquisa. Sua ajuda contribuiu em muito para a realização deste trabalho. Também lhe sou grato porque com ele pude aprender singulares lições quando tive o privilégio de ser seu aluno na disciplina de Teoria Geral do Processo. Com base em seus ensinamentos, pude “despertar” para a ciência processual, compreendendo a verdadeira finalidade do processo. Inclusive o convidei para ser meu orientador nesta pesquisa em razão desta gratidão (e admiração) que tenho para com sua pessoa.

À professora Evelise de Almeida, que desde o pré-projeto acompanhou o presente trabalho, externo aqui minha gratidão. Suas considerações a respeito do tema, e suas correções de caráter metodológico, contribuíram significativamente para a realização desta monografia.

Ao Tribunal de Justiça de Santa Catarina, em especial ao Juiz de Direito Pedro Caetano de Carvalho, pelo gentil fornecimento de materiais e documentos que possibilitaram a elaboração deste trabalho.

Às advogadas Elisabet Valero Moreira e Raiama Fernanda Ceriotti Toassi, pelo cordial atendimento e pela presteza com que forneceram dados estatísticos relativos à solução dos conflitos na Casa da Cidadania do Município de Camboriú, na qual exercem, com dedicação total, a função de mediadoras.

Ao meu grande amigo Rodrigo Cobra Sanches, distinto Bacharel em Direito que muito admiro, pelos conselhos e pela inestimável ajuda que me deu no momento de apresentar a defesa desta monografia.

Enfim, externo meus agradecimentos a todos aqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram com a pesquisa.

“A grande vantagem da Casa da Cidadania, é que nós não trabalhamos com o litígio, nós trabalhamos com o conflito. E atendemos a pessoas, e não a processos. Assim, as pessoas se sentem respeitadas e atendidas em todas as suas necessidades.”

Elisabet Valero Moreira

SUMÁRIO

RESUMO	9
INTRODUÇÃO	10
1 O ACESSO À JUSTIÇA NO DIREITO PROCESSUAL BRASILEIRO	13
1.1 O PRINCÍPIO-GARANTIA DA INAFASTABILIDADE DO CONTROLE JURISDICIONAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	14
1.2 OBSTÁCULOS AO EFETIVO ACESSO À ORDEM JURÍDICA JUSTA.....	24
1.2.1 O custo do processo	25
1.2.2 A duração do processo.. ..	27
1.2.3 As possibilidades das partes	28
1.2.4 O direito à informação	30
1.2.5 A questão da legitimidade para se entrar com uma ação	31
1.2.6 A capacidade postulatória	32
1.2.7 Outros obstáculos	33
1.3 ACESSO À JUSTIÇA E A BUSCA DE SOLUÇÕES NA LEGISLAÇÃO FEDERAL ..	35
2 MÉTODOS ALTERNATIVOS DE SOLUÇÃO DOS CONFLITOS	43
2.1 A AUTOCOMPOSIÇÃO NO SISTEMA DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 1973	47
2.2 A AUTOCOMPOSIÇÃO E A MEDIAÇÃO NOS JUIZADOS ESPECIAIS CÍVEIS DA LEI Nº 9.099/95	50
2.3 A AUTOCOMPOSIÇÃO E A MEDIAÇÃO NA LEI DA ARBITRAGEM - LEI Nº 9.307/96.....	57
3 A EXPERIÊNCIA CATARINENSE NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO CASAS DA CIDADANIA	65
3.1 A ESTRUTURA DAS CASAS DA CIDADANIA E AS ÁREAS DE ABRANGÊNCIA: OBJETIVOS.....	75

3.2 JUIZADOS DAS CASAS DA CIDADANIA: COMPETÊNCIA E PROCEDIMENTOS.....	82
3.3 A AUTOCOMPOSIÇÃO E A MEDIAÇÃO NAS CASAS DA CIDADANIA.....	85
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	92
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	97
ANEXOS.....	102

RESUMO

Esta monografia busca investigar e explicitar os modos pelos quais o Projeto Casa da Cidadania, implementado pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina, propicia o acesso à Justiça a amplas camadas da população catarinense e oferece métodos alternativos de solução dos conflitos. É consabido que o acesso à Justiça não é efetivamente garantido a todos os cidadãos, sendo o Poder Judiciário, por diversas razões, falho na sua missão pacificadora de solucionar os conflitos. Diante de tal constatação, várias iniciativas, das mais diversas ordens, vêm sendo tomadas, na busca de solucionar o problema apontado. Dentre elas, se sobressalta a do Poder Judiciário de Santa Catarina, pela qual se objetiva instalar, em todos os Municípios catarinenses que não sejam sede de comarca, bem como nos bairros e distritos mais populosos das cidades catarinenses de grande população, as Casas da Cidadania. Através de seu Juizado de Conciliação e Mediação, composto por pessoas destacadas da própria sociedade que sejam aptas a mediar conflitos, se busca a autocomposição das partes envolvidas em um conflito, sendo que os serviços são prestados de forma gratuita e sem observância de maiores formalidades. Chegado o fim da pesquisa, pode-se constatar que com a instalação das Casas da Cidadania, o acesso à Justiça às camadas mais populares e aos cidadãos catarinenses de um modo geral tem sido efetivamente possibilitado. E por conseguinte, a concretização dos direitos e a pacificação social está se tornando algo mais real e disponível na vida da população.

INTRODUÇÃO

Nesta pesquisa se analisam as questões do acesso à Justiça e da utilização de métodos alternativos extrajudiciais de solução dos conflitos, especificamente através da implementação das Casas da Cidadania, local público que se objetiva instalar em todos os Municípios do Estado de Santa Catarina que não sejam sede de comarca, no qual se proporcionam serviços úteis ao exercício da cidadania, dentre os quais o que mais se destaca é a oferta de meios para a resolução dos conflitos de interesses mediante a conciliação e a mediação.

O acesso à Justiça representa uma garantia fundamental, sem a qual os demais direitos correm o risco de não possuírem efetividade. Por outro lado, há um consenso no sentido de que o acesso ao Poder Judiciário não tem sido, na prática, garantido indistintamente a todos os cidadãos. O efeito acarretador desta constatação, é o fato de que milhares de pessoas sentem-se (e são) literalmente desassistidas no que concerne à garantia de seus direitos. O Projeto Casas da Cidadania tem por finalidade principal facilitar o acesso à Justiça, de forma que sua análise, pela importância do tema, adquire relevância no atual contexto político-jurídico nacional. Visualizamos, deste modo, no Projeto Casas da Cidadania, uma oportunidade para discorrer a respeito das iniciativas que vêm sendo tomadas para que o acesso à Justiça reste efetivamente garantido a todos os cidadãos, em especial as que se apresentam no âmbito do Estado de Santa Catarina.

Objetiva-se, com a realização da pesquisa, verificar se a implementação do Projeto Casas da Cidadania representa uma experiência catarinense capaz de servir de modelo às

outras unidades da Federação no sentido de propiciar um maior acesso à ordem jurídica justa, considerando que grande parte da população brasileira enfrenta obstáculos, por vezes intransponíveis, no que tange ao acesso à Justiça.

Para tanto, partiu-se, primeiramente, de uma análise da questão do acesso à Justiça de forma abrangente, ou seja, em nível geral. Após, examinou-se a questão referente a um dos principais movimentos que se apresentam como alternativa à resolução formal dos conflitos através da atuação estatal. São os chamados métodos alternativos (ou extrajudiciais), os quais, por suas características, permitem uma resolução ágil, gratuita (ou com poucos custos) e informal dos conflitos. Por fim, analisou-se a experiência catarinense na utilização dos métodos alternativos de solução dos conflitos, através da implementação do Projeto Casas da Cidadania.

Deste modo, no primeiro Capítulo da pesquisa, se realiza estudo a respeito de alguns aspectos fundamentais ligados à questão do acesso à Justiça, com a abordagem de temas como a obrigatoriedade da prestação jurisdicional pelo Estado, obstáculos que se apresentam ao efetivo acesso à Justiça, verificados nos planos econômico, social, cultural e jurídico, e, ainda, mudanças e buscas de soluções no sentido de eliminar ou ao menos atenuar os empecilhos ao acesso à Justiça na condição de garantia indistinta a todos.

No segundo Capítulo, se apresenta a questão da utilização dos métodos alternativos e extrajudiciais de solução dos conflitos, os quais surgiram em reação à constatação de que o Estado não tem cumprido com eficiência sua missão pacificadora, a qual se dá através da prestação jurisdicional. Os métodos alternativos consistem, basicamente, na conciliação, mediação e arbitragem. Deste modo, se faz uma análise de como tais institutos se apresentam no ordenamento jurídico brasileiro, enfocando-se especificamente a autocomposição e a mediação sob à luz do atual Código de Processo Civil brasileiro (Lei nº 5.869, de 11 de

janeiro de 1973), da Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais (Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995), e da Lei da Arbitragem (Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996).

No terceiro Capítulo, é analisada a implementação do Projeto Casas da Cidadania, lançado pelo Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina. Sua implementação representa uma iniciativa catarinense na busca de soluções tendentes a possibilitar a todos os cidadãos catarinenses um efetivo acesso à Justiça, através da utilização de métodos extrajudiciais, alternativos e não-adversariais de solução dos conflitos. Após uma breve análise da legislação do Estado de Santa Catarina, bem como dos principais provimentos e resoluções emanados do Poder Judiciário catarinense, atinentes à questão do acesso à Justiça, aborda-se a estrutura e abrangência das Casas da Cidadania, e também seus objetivos. Analisa-se, ainda, o procedimento e a competência dos Juizados de Conciliação e Mediação, os quais compõem as Casas da Cidadania. Ao final, se demonstra de que forma a autocomposição e a conciliação das partes são obtidas nas Casas da Cidadania.

Com o escopo de complementar a pesquisa, efetuou-se levantamento de dados estatísticos na Casa da Cidadania do Município de Camboriú, para que se possa ter uma compreensão dos resultados práticos alcançados com a implementação do Projeto Casas da Cidadania, no que tange à solução dos conflitos e pacificação social.

Ao final, se junta à pesquisa documentos tais como a Resolução nº 2/02, emanada do Órgão Especial do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, que dispõe sobre as Casas da Cidadania e outras peças obtidas junto ao Tribunal de Justiça de Santa Catarina, que permitem compreender de que forma as Casas da Cidadania são instaladas. Junta-se, também, uma relação de todas as Casas da Cidadania já instaladas nos Municípios de Santa Catarina até o momento de finalização da monografia.

1 O ACESSO À JUSTIÇA NO DIREITO PROCESSUAL BRASILEIRO

A Justiça, tida como um dos mais importantes valores da humanidade, é um ideal a ser alcançado. Sua realização é absolutamente necessária para que a sociedade possa se desenvolver, respeitando a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.¹

Entretanto, como todo ideal, não se efetiva em toda a sua plenitude. Segundo Aurélio de Buarque Holanda Ferreira², um ideal “é a síntese de tudo a que aspiramos, de toda a perfeição que concebemos ou se pode conceber”. No mundo dos fatos, contudo, não é possível que a Justiça se efetive com perfeição em todos os casos, por diversas razões que não cabe a esta pesquisa perquirir.

Mas, sendo a Justiça um ideal, deve sempre ser buscada diante da ocorrência de uma lesão a algum direito, segundo o critério do justo e do equitativo³, pois somente assim se tornará possível a máxima realização dos valores humanos.

O modo legal pelo qual a Justiça é buscada dá-se através da provocação do Estado, para que, no exercício de sua função jurisdicional, garanta os direitos, quando estes são violados (C.F., art. 5º, XXXV). É através da atividade jurisdicional que o Estado faz o Direito atuar coercitivamente num dado caso concreto, ou seja, faz valer o que está disposto e reconhecido nas leis, reparando eventual lesão ocorrida a algum direito.

¹ A respeito, ver Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, art. 1º, incisos III, IV e V.

² HOLANDA FERREIRA, Aurélio Buarque de. **Novo dicionário da língua portuguesa**. 2 ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira Ltda. p. 912.

³ Cf. CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. **Teoria Geral do Processo**. 14 ed. São Paulo: Malheiros. 1998. p. 19.

O acesso à Justiça consiste pois na possibilidade de exigência do Estado no sentido de que os direitos solenemente reconhecidos na Constituição e nas leis sejam garantidos diante de ofensa ao ordenamento jurídico. É possível afirmar que o acesso à Justiça é um dos direitos mais fundamentais do homem, na medida em que, não sendo observado, os demais direitos não alcançarão a sua efetividade.⁴ Conforme dispõe o artigo 75 do Código Civil⁵, “**A todo o direito corresponde uma ação, que o assegura.**”

Para Pedro Manoel Abreu⁶,

É indiscutível o direito à justiça. Daí a idéia, no dizer de Cândido Dinamarco, de sua universalização, da democratização de seu acesso a todos os segmentos da sociedade, com a eliminação de critérios seletivos ilegítimos, fundados no significado econômico dos conflitos e na condição dos sujeitos conflitantes.

Neste capítulo, se buscará estabelecer algumas noções gerais sobre o tema do acesso à Justiça à luz do ordenamento jurídico brasileiro, bem como demonstrar de que forma esta questão se apresenta diante da interação com os fatores sociais, culturais e econômicos, os quais inexoravelmente se fazem presentes na aplicação do Direito.

1.1 O PRINCÍPIO-GARANTIA DA INAFASTABILIDADE DO CONTROLE JURISDICIONAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Inicialmente, se faz necessária a elucidação de uma questão relevante, para a compreensão do tema: estabelecer o significado da expressão **garantia**, sob as óticas política

⁴ Cf. RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Acesso à Justiça no direito processual brasileiro**. São Paulo: Acadêmica. 1994. p. 127.

⁵ BRASIL. Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. **Institui o Código Civil**. Vademecum Universitário de Direito. 2 ed. São Paulo: Jurídica Brasileira. 1999.

⁶ ABREU, Pedro Manoel; BRANDÃO, Paulo de Tarso. **Juizados especiais cíveis e criminais: aspectos destacados**. Florianópolis: Obra Jurídica Ltda. 1996. p. 24.

e jurídica, tendo em conta o fato de que apesar de não ter o mesmo significado de **direito**, tem sido freqüentemente com ele confundido, sendo considerado um erro reprovável tal confusão, por se desviar sensivelmente do rigor científico que deve nortear a interpretação dos textos.⁷

Através da definição dada por Carlos Sánchez Viamonte⁸, já se pode conceber o que vem a ser efetivamente uma garantia constitucional. Aduz mencionado autor: “Garantia é a instituição criada em favor do indivíduo, para que, armado com ela, possa ter ao seu alcance imediato o meio de fazer efetivo qualquer dos direitos individuais que constituem em conjunto a liberdade civil e política”.⁹

Percebe-se portanto que apesar das garantias guardarem nexos com os direitos, só se manifestam acessoriamente, ou seja, somente têm vez para assegurar a observância (fruição) dos direitos solenemente reconhecidos, quando estes não são cumpridos.

De se registrar que a Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988¹⁰ não define o que vem a ser uma garantia constitucional. Descreve, tão-somente, em seu Título II: “DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS”, e a seguir os enumera.

Entretanto, o fato de a C.F. não ter definido a diferença entre direitos e garantias não significa que as expressões tenham o mesmo significado. Tampouco impede que distinção seja feita: basta que sejam separadas as disposições meramente declaratórias das disposições assecuratórias.¹¹

⁷ Cf. BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 8 ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda. 1999. p. 482.

⁸ VIAMONTE, Carlos Sánchez. **El habeas corpus: la libertad y su garantía**. Buenos Aires, 1927. p. 1. *Apud*: BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. p. 483.

⁹ Seu conceito, se “transportado” ao atual momento histórico da ordem jurídica nacional, merece ressalva no que tange à possibilidade de utilização de uma garantia em prol de direitos individuais tão-somente, pois a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 assegura tal possibilidade em prol da defesa de direitos individuais e também de coletivos.

¹⁰ Por convenção semântica adotaremos doravante a abreviatura C.F. para nos referirmos à Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988.

¹¹ Cf. BARBOSA, Rui. **A constituição e os atos institucionais**. 2 ed. Rio de Janeiro: s/d. p. 193-194. *Apud*: BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. p. 484.

Essa explanação inicial é conveniente para que se compreenda que é no contexto das disposições assecuratórias que se encontra o princípio-garantia da inafastabilidade do controle judicial, insculpido no art. 5º, XXXV, da C.F, que assim dispõe: “**a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.**”

Por outro lado, essa garantia é também um princípio constitucional, por integrar a base de um ordenamento jurídico. Certos direitos, por serem fundamentais, galgam ao *status* de princípio, não dependendo de positivação para serem considerados como tal. Mas, quando um princípio é positivamente incorporado a um ordenamento jurídico, transforma-se em norma-princípio, constituindo preceito básico da organização constitucional.¹²

Para uma melhor compreensão do significado e da razão da existência das garantias constitucionais, traz-se a lição de Paulo Bonavides¹³:

De nada valeriam os direitos ou as declarações de direitos se não houvesse pois as garantias constitucionais para fazer reais e efetivos esses direitos. A garantia constitucional é, por conseguinte, a mais alta das garantias de um ordenamento jurídico, ficando acima das garantias legais ordinárias, em razão da superioridade hierárquica das regras da Constituição, perante as quais se curvam, tanto o legislador comum, como os titulares de qualquer dos Poderes, obrigados ao respeito e acatamento de direitos que a norma suprema protege.

A presente pesquisa se atém à acepção da **garantia constitucional judicial**, para que a análise guarde consonância com o tema em debate.

Desde que o Estado chamou para si a tarefa de fazer atuar o Direito nos casos concretos, ou seja, de prestar a jurisdição, restou praticamente proibida a autotutela como meio de satisfação de interesses. Por conseqüência, caso algum cidadão sofra lesão em seu direito, deverá provocar a jurisdição estatal para que ele reste garantido.¹⁴

¹² Cf. SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 19 ed. São Paulo: Malheiros. 2001. p. 96.

¹³ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. p. 488.

¹⁴ Cf. CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. **Teoria Geral do Processo**. p. 20-24.

Em outras palavras, isto significa que todas as pessoas que eventualmente sofram violação em seus direitos têm o direito (público subjetivo) de acionar o Estado, através do Poder Judiciário, para que seus direitos sejam assegurados. O direito de provocar/acionar a jurisdição decorre do **princípio do direito de ação**¹⁵.

Se, por um lado, o cidadão que tem seu direito lesionado, não pode fazer justiça por sua própria conta, tendo que se socorrer (acionar), portanto, ao Poder Judiciário, para que justiça seja feita; por outro, está o Estado (Poder Judiciário) obrigado a “dar uma resposta” ao seu acionamento, mediante a prestação da tutela jurisdicional, solucionando por conseguinte o litígio submetido à sua apreciação.

Por este motivo, o princípio do direito de ação é também chamado de princípio-garantia da inafastabilidade do controle jurisdicional, no sentido de que o Estado não pode negar a prestação da tutela jurisdicional, sendo ela, pois, inafastável.

Em virtude do dever de prestar a jurisdição ser decorrente de uma provocação (acionamento) por parte do lesionado¹⁶, o princípio-garantia da inafastabilidade do controle jurisdicional está intimamente associado com a questão do acesso à Justiça.

E, quando se fala em acesso à Justiça, é necessário ter em mente que ele não significa apenas a mera admissão de ingresso em juízo.¹⁷

Acesso à Justiça tem um significado muito mais amplo, englobando, além da possibilidade de ingresso em juízo, uma série de princípios e garantias que necessariamente têm de ser observados para que tal acesso reste efetivamente garantido.

¹⁵ Cf. NELSON JÚNIOR, Nery. **Princípios do processo civil na Constituição Federal**. 6 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 94.

¹⁶ Art. 2º do Código de Processo Civil (Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973): “Nenhum juiz prestará a tutela jurisdicional senão quando a parte ou o interessado a requerer, nos casos e formas legais.”

¹⁷ Cf. CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. **Teoria Geral do Processo**. p. 33.

Na expressão de Kazuo Watanabe¹⁸, “Não se trata apenas de possibilitar o acesso à Justiça enquanto instituição estatal, e sim de viabilizar o *acesso à ordem jurídica justa*.”

Para tanto, é necessária inclusive uma **mudança de mentalidade**, bem como a observância dos seguintes direitos: (a) direito à informação acerca dos direitos, bem como à organização de pesquisas realizadas por especialistas com o objetivo de aferir a constante adequação entre a ordem jurídica e a realidade sócio-econômica do País; (b) direito de acessar uma Justiça adequadamente organizada, composta por juízes inseridos na realidade social e comprometidos com a realização da ordem jurídica justa; (c) direito de a parte de ter a seu dispor instrumentos processuais capazes de promover a efetiva tutela dos (diferentes) direitos; e (d) direito à remoção de todos os obstáculos de tais ordens, que se contraponham ao efetivo acesso à Justiça.¹⁹

Luiz Guilherme Marinoni destaca como características da idéia de acesso à Justiça: (a) acesso a um processo justo e imparcial; (b) possibilidade de participação efetiva das partes no processo; (c) efetivação da tutela dos direitos com atenção para as diferenças sociais e as situações específicas de direito substancial; (d) acesso à informação e orientação jurídicas, bem como aos meios alternativos de composição dos conflitos.²⁰

Na mesma esteira de idéias discorre Ada Pellegrini Grinover, para quem a expressão acesso à Justiça tem um significado peculiar e mais abrangente do que a simples entrada de petições e documentos no protocolo do Judiciário, compreendendo a efetiva e justa composição dos conflitos de interesses, sejam eles solucionados pelo Estado, através do Poder

¹⁸ WATANABE, Kazuo. Acesso à Justiça e sociedade moderna. **Participação e processo**. Coordenação de Ada Pellegrini Grinover, Cândido Rangel Dinamarco, Kazuo Watanabe. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1988. p. 129.

¹⁹ WATANABE, Kazuo. Acesso à Justiça e sociedade moderna. **Participação e processo**. p. 135.

²⁰ MARINONI, Luiz Guilherme. **Novas linhas do processo civil**. 4 ed. São Paulo: Malheiros. 2000. p. 28.

Judiciário, ou por outra forma, alternativa, tais como as opções pacíficas, a mediação, a conciliação e a arbitragem.²¹

Para a compreensão do tema acesso à Justiça traz-se a lição de Cintra, Grinover e Dinamarco²²:

A ordem jurídico-positiva (Constituição e leis ordinárias) e o trabalho dos processualistas modernos têm posto em destaque uma série de princípios e garantias que, somados e interpretados harmoniosamente, constituem o traçado do caminho que conduz as partes à ordem jurídica justa. O acesso à justiça é, pois, a idéia central a que converge toda a oferta constitucional e legal desses princípios e garantias. Assim, (a) oferece-se a mais ampla admissão de pessoas e causas ao processo (universalidade da jurisdição), depois (b) garante-se a todas elas (no cível e no criminal) a observância das regras que consubstanciam o *devido processo legal*, para que (c) possam participar intensamente da formação do convencimento do juiz que irá julgar a causa (princípio do *contraditório*), podendo exigir dele a (d) efetividade de uma *participação em diálogo*, tudo isso com vistas a preparar uma solução que seja justa, seja capaz de eliminar todo resíduo de insatisfação. Eis a dinâmica dos princípios e garantias do processo, na sua interação teleológica apontada para a *pacificação com justiça*.

Como se pode extrair das noções acima, a questão do acesso à Justiça envolve não apenas a possibilidade de ingresso da parte em juízo para dirimir seus conflitos, mas inclui também a observância de vários outros princípios e garantias constitucionais e, ainda, a necessidade de informação e conscientização da sociedade, da forma mais ampla, acerca de seus direitos.

Em outras palavras, o acesso à Justiça implica, primeiramente, em levar ao conhecimento dos cidadãos os direitos que lhe assistem para, a partir daí, possibilitar-lhes o acesso à ordem jurídica justa, com orientação jurídica, utilização de assessorias populares e advocacia dativa.²³

²¹ Cf. GRINOVER, Ada Pellegrini. **O novo processo do consumidor**. Revista do Processo, São Paulo, v. 62, 1991. p. 141.

²² Cf. CINTRA, Antônio Carlos de Araújo. DINAMARCO, Cândido Rangel. GRINOVER, Ada Pellegrini. **Teoria Geral do Processo**. p. 33-34.

²³ Cf. MARINONI, Luiz Guilherme. **Novas linhas do processo civil**. p. 81-82.

O acesso à Justiça não envolve apenas a possibilidade de resolução dos conflitos através da atuação estatal, mas também outras formas de composição dos conflitos, alternativas àquela, as quais se dedicará maior atenção quando da abordagem referente ao Capítulo II desta monografia.

Por outro lado, o devido processo legal, princípio constitucional assegurado no art. 5º, inciso LIV, da C.F., é de observância obrigatória quando se fala em acesso à Justiça, pois “É, por assim dizer, gênero do qual todos os demais princípios constitucionais do processo são espécies”.²⁴

Consoante Grinover, Dinamarco e Cintra²⁵, “Hoje, mais do que nunca, a justiça penal e a civil são informadas pelos dois grandes princípios constitucionais: o acesso à justiça e o devido processo legal. Destes decorrem todos os demais postulados necessários para assegurar o direito à ‘*ordem jurídica justa*’.”

José Afonso da Silva, por sua vez, assevera que com a observância do direito de ação, do devido processo legal e do contraditório e ampla defesa completa-se o ciclo das garantias processuais constitucionais. Segundo referido autor, o processo iluminado por tais garantias constitui-se como instrumento adequado para que a prestação jurisdicional dê a cada um o que é seu, segundo os imperativos da ordem jurídica.²⁶

Sucedem que, em alguns casos, entretanto, não basta (tão-somente) a observância dos princípios supramencionados para que o acesso à Justiça reste garantido. Questões de ordem econômica e social, por exemplo, inexoravelmente interferem na atividade jurisdicional, mas não devem constituir óbice às garantias do princípio do direito de ação e do acesso à Justiça.

²⁴ NELSON JÚNIOR, Nery. **Princípios do processo civil na Constituição Federal**. p. 31.

²⁵ CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. **Teoria Geral do Processo**. p. 84.

²⁶ Cf. SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. p. 434.

Por essa razão, é garantida a assistência jurídica gratuita e integral aos necessitados, consoante dispõe a C.F., em seu art. 5º, inciso LXXIV, *verbis*: “**o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovaram insuficiência de recursos;**”.

Também é corolário do princípio-garantia da inafastabilidade do controle jurisdicional a obrigação do juiz de sentenciar, mesmo quando existir lacuna na lei a respeito do fato submetido à apreciação judicial.

Quando tal hipótese se apresentar, não poderá o magistrado se eximir da obrigação de solucionar a lide, dizendo qual o direito aplicável à espécie, de modo que lhe caberá fazer a integração das lacunas mediante a aplicação da analogia, dos costumes e dos princípios gerais de direito, consoante dispõe o art. 126²⁷ do Código de Processo Civil.²⁸

Nelson Nery Júnior²⁹ aduz que “O dever de o magistrado fazer atuar a jurisdição é de tal modo rigoroso que sua omissão configura causa de responsabilidade judicial.”

Por outro lado, para que o cidadão possa obter a prestação da tutela jurisdicional, deverá ele preencher certas condições e requisitos, sem os quais não logrará êxito em obtê-la. São as condições da ação, consubstanciadas basicamente na possibilidade jurídica do pedido, na legitimidade das partes e no interesse processual.³⁰

Apesar de tais exigências constituírem, de certa forma, uma barreira ao acesso à Justiça, tem-se que não atentam contra o princípio do direito de ação, pois guardam a necessidade de consonância entre a lesão de um direito e sua titularidade, exigindo, ainda, que

²⁷ “Art. 126 - O juiz não se exime de sentenciar ou despachar alegando lacuna ou obscuridade da lei. No julgamento da lide caber-lhe-á aplicar as normas legais; não as havendo, recorrerá à analogia, aos costumes e aos princípios gerais de direito.”

²⁸ BRASIL. Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. **Código de Processo Civil**. 30 ed. São Paulo: Saraiva. 2000.

²⁹ NELSON JÚNIOR, Nery. **Princípios do processo civil na Constituição Federal**. p. 98.

³⁰ Cf. art. 267, inciso VI, do Código de Processo Civil de 1973.

reste demonstrado o interesse na obtenção da tutela jurisdicional, bem como que haja previsão no ordenamento jurídico a respeito da pretensão do autor da ação.

A respeito, Nelson Nery Júnior³¹ é enfático:

Voltando ao aspecto da garantia constitucional do direito de ação, verifica-se que, se não estiverem preenchidas as condições da ação (art. 267, n. VI, do CPC), a causa não receberá sentença de mérito, sem que isto implique ofensa o princípio da inafastabilidade da jurisdição. A necessidade de serem preenchidas as condições da ação (CPC, art. 267, VI) e os pressupostos processuais (CPC, art. 267, IV), serem observados os prazos para o exercício do direito de ação, bem como de serem obedecidas as formas dos atos processuais significam limitações naturais e legítimas ao exercício do direito de ação.

Em relação às condições da ação, merece especial destaque a questão referente à legitimidade para se ingressar em juízo. O princípio constitucional do direito de ação, insculpido no art. 5º, XXXV, da C.F., admite, implicitamente, a possibilidade de ser provocada a jurisdição para a tutela de direitos individuais e também de coletivos.

Entretanto, como a titularidade dos direitos coletivos pode pertencer a um número indeterminado de pessoas, se fez necessária, para a efetiva proteção desses direitos, a atribuição de legitimidade, para o ingresso em juízo, a entidades que, de alguma forma, representem os interesses da sociedade.

Com o advento da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985³², restou atribuída legitimidade (concorrente) de ingresso em juízo ao Ministério Público, à União, aos Estados, Municípios, autarquias e empresas da administração indireta, bem como à associações civis, para zelar pela tutela dos seguintes direitos difusos e coletivos: meio ambiente, consumidor, patrimônio histórico, turístico, artístico, estético e paisagístico.

³¹ NELSON JÚNIOR, Nery. **Princípios do processo civil na Constituição Federal**. p. 99.

³² BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e dá outras providências. Publicada no Diário Oficial da União de 25 de julho de 1985. **Código de Processo Civil**. Coordenação Maurício Antônio Ribeiro Lopes. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2000.

Posteriormente, com o advento do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990³³), tal legitimidade restou atribuída para a defesa de qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

A Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717, de 29 de julho de 1965³⁴) também constitui garantia de acesso à Justiça para a tutela de direitos transindividuais, na medida em que atribui a qualquer cidadão a possibilidade de proteger o patrimônio público - pertencente a todos - de atos lesivos contra ele praticados.

Portanto, é possível afirmar que o acesso à Justiça é um direito público subjetivo (oponível inclusive contra o Estado), garantido a todas as pessoas (físicas e jurídicas), para a tutela de lesão (ou ameaça) a direito, seja individual ou coletivo, não podendo haver qualquer tipo de óbice, no plano jurídico, capaz de frustrar o exercício de tal direito.³⁵

É de se ressaltar que para a obtenção de um efetivo acesso à ordem jurídica justa, se faz necessário atentar também para os **escopos da jurisdição**, pois sendo esta uma função estatal, deve estar voltada, em última análise, para o bem comum.

Neste sentido, são apontados três escopos da jurisdição³⁶: a) **jurídico**, no qual a vontade da lei atua concretamente sobre os fatos; b) **social**, que em última análise é pacificação social com justiça e a educação e informação a respeito de direitos; e c) **político**, no qual se inclui a afirmação do poder do Estado e a garantia de participação da sociedade no que concerne ao controle desse poder.

³³ BRASIL. Lei nº 8.078/90, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Publicada no Diário Oficial de União de 12 de setembro de 1990. **Código de Processo Civil**. Coordenação Maurício Antônio Ribeiro Lopes. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2000.

³⁴ BRASIL. Lei nº 4.717, de 29 de julho de 1965. Regula a ação popular. Publicada no Diário Oficial da União de 5 de julho de 1965. **Código de Processo Civil**. Coordenação Maurício Antônio Ribeiro Lopes. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2000.

³⁵ Cf. NELSON JÚNIOR, Nery. **Princípios do processo civil na Constituição Federal**. p. 98.

³⁶ Cf. CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. **Teoria Geral do Processo**. p. 24-25.

Dentre tais escopos, o que mais se destaca é o escopo social. O art. 5º da Lei de Introdução ao Código Civil (Decreto-Lei nº 4.657/42³⁷) lhe atribui grande importância, ao dispor que “**Na aplicação da Lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum**”.

Deve-se, portanto, conceber a jurisdição não apenas como atividade de aplicação do Direito, mas sim como uma função estatal de um Estado intervencionista e que possui função social. Nesse sentido, sua atividade deve estar voltada ao cumprimento dos objetivos fixados pelo Estado no qual está inserida.³⁸

E, dentre os objetivos fixados pela República Federativa do Brasil, destacam-se: o respeito à dignidade da pessoa humana e aos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (art. 1º, incisos III e IV, da C.F.), bem como a promoção do bem comum (art. 3º, IV, C.F.)

1.2 PRINCIPAIS OBSTÁCULOS QUE SE APRESENTAM AO EFETIVO ACESSO À ORDEM JURÍDICA JUSTA

Do que restou exposto no item anterior, conclui-se que o acesso à Justiça é uma garantia constitucional assegurada indistintamente a todos os cidadãos, não se podendo admitir, no plano jurídico, a existência de óbices para sua efetivação.

³⁷ BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Institui a Lei de Introdução ao Código Civil. Publicado no Diário Oficial da União de 9 e retificado em 17 de setembro de 1942. **Código Civil**. Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antônio Luiz de Toledo Pinto; Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Luiz Eduardo Alves de Siqueira. 51 ed. São Paulo: Saraiva. 2000.

³⁸ RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Acesso à Justiça no direito processual brasileiro**. p. 24.

Contudo, em virtude de obstáculos que se apresentam nos âmbitos social, cultural e econômico, tal garantia não se efetiva literalmente na aplicação do Direito por parte dos órgãos judiciais.

Cumpra portanto, neste momento da pesquisa, verificar quais são os principais obstáculos que se contrapõem ao efetivo acesso à ordem jurídica justa, para que, após, sejam analisadas as soluções tendentes a eliminá-los, ou, ao menos, a atenuar seus efeitos.

1.2.1 O custo do processo

O custo excessivo do processo é uma barreira por vezes intransponível para as partes, não podendo ser por elas suportado. O problema não atinge somente o Brasil, sendo observado na maior parte das sociedades contemporâneas³⁹. Sucede que, em virtude da acentuada desigualdade social existente no Brasil, consubstanciada numa injusta concentração de renda, o custo do processo, particularmente em nosso país, constitui inequívoco empecilho ao cidadão brasileiro de se socorrer ao Judiciário.

A carência de recursos econômicos, problema afeto a grande parte da população brasileira, é enfaticamente apontada pela doutrina como entrave ao efetivo acesso à Justiça, na medida em que milhares de cidadãos não possuem condição de arcar com os gastos decorrentes de uma demanda judicial.⁴⁰

Em razão disso, é importante verificar, através de dados, essa realidade nacional. É lamentável informar que o Brasil tem a pior concentração de renda do mundo⁴¹. A sociedade

³⁹ Cf. CAPPELETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet Porto Alegre: Fabris. 1988. p. 15.

⁴⁰ Cf. RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Acesso à Justiça no direito processual brasileiro**. p. 31.

⁴¹ Cf. jornal **Folha de São Paulo**. Qualidade de vida. País entra no ranking que mede a pobreza. São Paulo, 11 de julho de 1999. Brasil 1-3. p. 14.

brasileira encontra-se perante um quadro assustador de miséria absoluta⁴². Veja-se os índices apontados pelo Relatório da Organização das Nações Unidas – ONU, em reportagem especial do jornal Folha de São Paulo, a respeito⁴³:

Ressalvas à parte, o Brasil continua campeão em concentração de renda: o PIB per capita dos 20% mais ricos (US\$ 18,563,00) é 32 vezes maior do que o dos 20% mais pobres (US\$ 578,00).

(...)

Isso porque os 20% mais pobres ficam com apenas 2,5% da renda, enquanto que os 20% mais ricos detêm 63,4% dela.

Afora os custos ordinários (que já são excessivos), há processos em que, pela própria natureza do direito material correspondente, os custos tornam-se ainda mais elevados, por dependerem da realização de exames dispendiosos.

Para um efetivo acesso à Justiça, se faz necessário que as partes possam provar o que alegam, dispondo para tanto de todos os meios postos à disposição do processo, tal qual estabelecido em lei⁴⁴. A respeito, a realização de perícia, em certos casos, é fundamental para a consecução de tal objetivo. Contudo, em virtude do alto custo para se realizar certos tipos de perícias, suportado (e adiantado) pela parte que a requereu⁴⁵, é freqüente que acabem por não se realizarem, e a parte autora é prejudicada, em manifesta violação à garantia do acesso à Justiça.

É o que ocorre, por exemplo, nos casos de ações de investigação de paternidade. Em muitas de suas situações concretas, o único meio para comprovar a relação de parentesco - necessária para o reconhecimento da paternidade – seria o exame de DNA, ante à insuficiência (ou inexistência) de provas robustas, particularmente exigidas nestes casos, em razão dos efeitos decorrentes de tal reconhecimento.

⁴² Cf. RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Acesso à Justiça no direito processual brasileiro**. p. 31.

⁴³ jornal Folha de São Paulo. **Qualidade de vida**. País entra no ranking que mede a pobreza. p. 14.

⁴⁴ Art. 332 do Código de Processo Civil - Todos os meios legais, bem como os moralmente legítimos, ainda que não especificados neste Código, são hábeis para provar a verdade dos fatos, em que se funda a ação ou a defesa.

⁴⁵ Nesse sentido, artigos 19 e 33 do Código de Processo Civil de 1973.

Assim, a necessidade de o autor da ação adiantar o pagamento das custas do exame de DNA - indubitavelmente excessivas para os padrões econômicos brasileiros - constitui-se como autêntico óbice ao reconhecimento de paternidade.

Também em razão do custo pecuniário, causas que tenham pequeno valor são bastante afetadas no que concerne ao acesso à Justiça.⁴⁶ A resolução formal de tais conflitos pelo Poder Judiciário, em muitas vezes, excede o montante da própria causa, sendo que o ônus das despesas do processo (pelo princípio da sucumbência) recai para as partes, conforme for o deslinde da questão (parte vencedora e parte vencida).

O prejuízo é evidente, pois a obrigatoriedade de arcar com os custos do processo faz com que muitas pessoas lesionadas em seus direitos não busquem a Justiça para que sejam reparadas as respectivas lesões. Disto decorre o estado de permanência da lesão, situação que, pela angústia e infelicidade pessoal gerada, não permite que o escopo magno da jurisdição, qual seja, a pacificação social, reste alcançado.⁴⁷

1.2.2 A duração do processo

Problema não menos grave que o custo dos processos é a sua longa duração. Não se pode falar em acesso à ordem jurídica justa quando a prestação jurisdicional leva anos para se efetivar.

⁴⁶ Cf. CAPPELETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. p. 19.

⁴⁷ Cf. CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. **Teoria Geral do Processo**. p. 26.

A lentidão de nossa Justiça é por demais árdua de ser suportada pelo cidadão lesionado em seu direito. Certos direitos não podem ficar à mercê da morosidade da Justiça, posto que, quando não solucionados *incontinenti*, inexoravelmente perecem no transcorrer do tempo, tornando-se a respectiva prestação jurisdicional mera atividade burocrática, ao passo que a reparação da lesão resta inviabilizada.

Além disso, não se pode olvidar que a morosidade da prestação jurisdicional tem um efeito extremamente danoso para as instituições jurídicas. Conforme adverte Luiz Guilherme Marinoni⁴⁸,

O estreitamento do canal de acesso à justiça, além de produzir o indesejável descrédito do povo nas instituições jurídicas, produz o agravamento da litigiosidade latente, ponto que tem preocupado de forma muito significativa, pelas profundas repercussões de ordem social que pode acarretar. A expansão da autotutela privada, com o recrudescimento da violência e o surgimento dos chamados “justiceiros”, que fazem a “justiça” que reflete o empobrecimento do espírito solidarista da população, são expressões magnas desse problema.

Se as controvérsias judiciais, em razão da morosidade da justiça, não são solucionadas em tempo razoável, resta o cidadão totalmente impotente e descrente diante de tal situação, não tendo mais a quem recorrer legalmente, de modo que isto acarreta inclusive a expansão da autotutela privada.

1.2.3 A possibilidade das partes

Segundo afirmação de Mauro Cappelletti, a “igualdade de armas” entre as partes litigantes é verdadeira utopia⁴⁹. As diferenças existentes entre elas jamais podem ser completamente erradicadas.

⁴⁸ MARINONI, Luiz Guilherme. **Novas linhas do processo civil**. p.70.

⁴⁹ Cf. CAPPELETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. p. 15.

Enquanto pessoas com recursos financeiros consideráveis têm condições de pagar para terem seus direitos bem defendidos, podendo, ainda, suportar com menos (ou nenhum) sofrimento a demora do processo, pessoas menos abastadas geralmente não têm seus direitos defendidos de forma plena e com afinco, tampouco possuem condições financeiras de suportar com menos angústia a demora da prestação jurisdicional.⁵⁰

Por outro lado, em razão da complexidade das leis, bem como da falta de informação e orientação, as pessoas leigas em relação ao Direito (que não tenham formação jurídica) não têm capacidade/aptidão de perceber com facilidade quando um direito é lesionado⁵¹. E não se pode negar que a não percepção da lesão pelo titular de um direito constitui verdadeiro estímulo à infração da lei por parte dos que se locupletam com isso.

É de se ressaltar ainda que pelo conhecimento e experiência adquirida com a prática forense, são enormes as vantagens dos que litigam com frequência sobre aqueles que eventualmente se socorrem à Justiça. Podem, por exemplo, planejar estratégias em determinados casos, procrastinar feitos, enfim, se utilizar de tal experiência da melhor forma que lhe convierem para a defesa de seus direitos (pouco importando a quem assiste razão), ao passo que o litigante eventual não poderá usufruir, naturalmente, de tais “benefícios”.⁵²

Uma forma de amenizar este problema seria uma maior intervenção do juiz no processo, afinal, é ele quem o conduz. Mostra-se oportuna a observação de Mauro Cappelletti⁵³: “Julgadores passivos, apesar de suas outras e mais admiráveis características, exacerbam claramente esse problema, por deixarem às partes a tarefa de obter e apresentar as provas, desenvolver e discutir a causa”.

⁵⁰ Cf. CAPPELETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. p. 21.

⁵¹ Cf. CAPPELETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. p. 22-25.

⁵² Cf. CAPPELETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. p. 25-26.

⁵³ CAPPELETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. p. 21-22.

O fato é que da desigualdade socio-econômica decorrem, em termos de acesso à Justiça, obstáculos consideráveis, na conclusão de Horácio Wanderlei Rodrigues:

Tem-se, então, como pode ser isto pelo que foi exposto, que a desigualdade socio-econômica gera, em termos de acesso à justiça, dois problemas: (a) dificulta o acesso ao Direito e ao Judiciário, tendo em vista a falta de condições materiais de grande parte da população para fazer frente aos gastos que impõe uma demanda judicial; e (b) mesmo quando há esse acesso, a desigualdade material, em contraste com a igualdade formal prevista no ordenamento jurídico, acaba colocando o mais pobre em situação de desvantagem dentro do processo.

1.2.4 O direito à informação

Conforme já restou constatado, o acesso à Justiça não se limita ao simples ingresso da ação nos protocolos do Judiciário⁵⁴, significando, também, acesso à informação e orientação jurídicas, pois o conhecimento de seus direitos por parte do cidadão é fundamental para que se possa falar em Justiça.

A respeito da (des) informação jurídica, discorre Horácio Wanderlei Rodrigues⁵⁵:

As pesquisas efetuadas no país sobre essa temática demonstram um nível de desinformação muito grande com relação à legislação vigente, sendo que muitas pessoas simplesmente desconhecem seus direitos mais básicos. Desnecessário falar, é claro, sobre o desconhecimento dos instrumentos processuais existentes para garantir esses mesmos direitos.

A assistência jurídica, apesar de ser garantida em nossa Constituição, de forma gratuita, aos que dela necessitem (art. 5º, LXXIV, CF), não se efetiva na prática com aptidão suficiente para fazer frente à demanda existente. Quase não existem órgãos públicos (ou mesmo privados) encarregados de prestarem assistência jurídica preventiva e extrajudicial.⁵⁶

⁵⁴ Cf. CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. **Teoria Geral do Processo**. p. 33.

⁵⁵ RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Acesso à Justiça no direito processual brasileiro**. p. 36-37.

⁵⁶ Cf. RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Acesso à Justiça no direito processual brasileiro**. p. 36-37.

Não bastasse isso, uma consulta a um advogado dificilmente é feita gratuitamente, de forma que se torna muito dispendioso para os mais necessitados obter informações e orientações jurídicas a respeito de seus problemas.⁵⁷

1.2.5 A questão da legitimidade para se entrar com uma ação

O atual Código de Processo Civil brasileiro⁵⁸, de 11 de janeiro de 1973, foi concebido sob uma ótica individualista, no sentido de que a legitimação para a causa deve guardar correspondência com a titularidade do direito material.

Entretanto, em virtude do aumento da complexidade da sociedade, tem havido uma crescente ampliação dos direitos que transcendem a individualidade, caracterizando-se como inerentes a grande parte da coletividade, sem que haja uma adaptação do processo civil tradicional capaz de tutelar eficazmente tais direitos.

Conforme aduz Mauro Cappelletti⁵⁹, “O problema básico que eles apresentam – a razão de sua natureza difusa – é que, ou ninguém tem direito de corrigir a lesão a um interesse coletivo, ou o prêmio para qualquer indivíduo buscar essa correção é pequeno demais para induzi-lo a tentar uma ação.”

Disto sucede a falta de uma efetiva proteção dos interesses difusos, assim chamados os coletivos ou grupais⁶⁰, pois o cidadão não se sente motivado a ingressar com uma ação para defender os interesse da coletividade, diante dos obstáculos que encontra para fazer valer seus

⁵⁷ Cf. CAPPELETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. p. 21-26.

⁵⁸ Doravante utilizar-se-á a sigla CPC para fazer referência ao Código de Processo Civil de 1973.

⁵⁹ CAPPELETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. p. 26.

⁶⁰ Cf. CAPPELETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. p. 49.

próprios direitos, de forma que mais remotamente ainda procurará defender interesses da sociedade, os quais inclusive podem lhe parecer alheios.

1.2.6 A capacidade postulatória

Como se sabe, para ingressar com uma ação, o autor obrigatoriamente tem que estar representado por um advogado. Só ele é habilitado para defender os direitos do cidadão em juízo.

Tal obrigatoriedade advém do art. 133 da C.F., o qual dispõe que “O advogado é indispensável à administração da justiça (...).”

Embora seja plenamente justificável a necessidade de ingresso em juízo mediante advogado legalmente habilitado, em razão do aumento da qualidade e da segurança da defesa dos interesses das partes, tendo em vista a formação técnica que os advogados possuem (ou deveriam possuir), exigir-se, em todos os casos, a presença de advogado, significa impor barreiras, por vezes injustificáveis, ao acesso à Justiça.⁶¹

Certas questões, como o divórcio consensual, por exemplo, dispensariam a presença de advogado. Da mesma forma, existem conflitos simples que podem perfeitamente ser solucionados (e defendidos) pelas partes, sem a presença de advogados, pois a experiência cotidiana demonstra sê-los dispensáveis.⁶²

A exigência incondicionada da presença do advogado em todo e qualquer processo não se justifica, representando inegável empecilho de ingresso em juízo, principalmente num

⁶¹ Cf. RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Acesso à Justiça no direito processual brasileiro**. p. 43.

⁶² Cf. FALCÃO, Joaquim. **Os advogados – a tentação monopolística**. Folha de São Paulo. São Paulo, 18 de abril de 1988. p. A-3. *Apud* : RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Acesso à Justiça no direito processual brasileiro**. p. 41.

país como o Brasil. Isso porque, segundo Horácio Wanderlei Rodrigues⁶³, “A concessão de capacidade postulatória exclusivamente aos advogados, colocada como problema para o acesso à justiça, torna-se mas grave frente à miserabilidade da maioria da população brasileira.”

Luiz Guilherme Marinoni⁶⁴, por sua vez, ao discorrer sobre a necessidade ou não da presença do advogado, particularmente nos juizados especiais, é enfático:

A insistência dos advogados no sentido de que são indispensáveis à administração da justiça constitui obstáculo para a efetividade do juizado e pode representar a troca – certamente irresponsável – de uma simples crise de mercado de trabalho por uma crise, muito mais grave e provavelmente permanente, de legitimidade política e profissional.

Afigura-se incoerente a necessidade da presença de advogado em toda e qualquer ação judicial, não se podendo afirmar, de forma indiscriminada, ou seja, pouco importando o tipo do direito material há ser tutelado, que as leis que disponham em sentido contrário à exigência inarredável da presença dos causídicos para representar o cidadão em juízo na defesa de seus direitos são inconstitucionais.

1.2.7 Outros obstáculos

Por fim, não pode ser ignorada a existência de outros obstáculos, afora os abordados acima. Identifica-se dentre eles os ligados à técnica processual e à estrutura do Poder Judiciário, eis que constituem barreiras consideráveis ao efetivo acesso à Justiça.⁶⁵

⁶³ RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Acesso à Justiça no direito processual brasileiro**. p. 129.

⁶⁴ MARINONI, Luiz Guilherme. **Novas linhas do processo civil**. p.74-75.

⁶⁵ Cf. WATANABE, Kazuo. Acesso à Justiça e sociedade moderna. **Participação e processo**. p. 135.

No que tange à técnica processual, várias são as dificuldades que se contrapõem, merecendo destaque: (a) a uniformidade do procedimento, por muitas vezes inadequado, em relação aos diferentes tipos de direitos materiais; (b) o excesso de burocracia e de formalidades existentes no Código de Processo Civil; (c) a existência de excessivas espécies de recursos e (d) a inaptidão do processo civil para a tutela preventiva dos direitos, bem como para a tutela dos direitos coletivos.⁶⁶

Em relação à estrutura do Poder Judiciário, pode-se relacionar: (a) o “afogamento” da máquina administrativa, consubstanciado num volume excessivo de processos, do qual resulta trabalho desumano para os magistrados e servidores da justiça; (b) a falta de recursos materiais e humanos suficientes à demanda, bem como de bons salários; (c) a centralização geográfica de suas instalações, gerando dificuldade de acesso aos moradores periféricos; (d) a carência de informatização; e ainda (e), a ausência de autonomia efetiva em relação aos Poderes Executivo e Legislativo, na medida em que a nomeação de parte de seus membros pelo Executivo e a fixação de seu orçamento pelo Legislativo comprometem significativamente sua independência política.⁶⁷

Vistos, portanto, os principais obstáculos que se contrapõem ao efetivo acesso à Justiça, cumpre agora verificar quais as principais soluções que vêm sendo buscadas com o objetivo de erradicar ou, ao menos, minorar seus efeitos.

⁶⁶ Cf. BRANDÃO, Paulo de Tarso. **Ações constitucionais: novos direitos e acesso à justiça**. Florianópolis: Habitus. 2001. p. 135-138.

⁶⁷ Cf. RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Acesso à Justiça no direito processual brasileiro**. p. 89.

1.3 ACESSO À JUSTIÇA E A BUSCA DE SOLUÇÕES NA LEGISLAÇÃO FEDERAL

Em face da inegável constatação empírica de que a existência de obstáculos ao *acesso à ordem jurídica justa* constitui barreiras, por vezes intransponíveis, para que os cidadãos lesionados em seus direitos tenham uma adequada tutela jurisdicional, a busca de soluções para atenuar tal problema vem sendo uma constante no ordenamento jurídico brasileiro.

Tal assertiva pode soar equivocada se consideradas as dificuldades ainda existentes no que tange ao acesso à Justiça no Brasil, mas, atentando-se para o aspecto histórico, ficará evidente a constatação de salutares mudanças, especialmente nos últimos 50 anos.

Em razão da importância da análise histórica para se compreender os fatos, a abordagem em relação às leis (federais) que foram criadas e inseridas no ordenamento jurídico brasileiro a respeito do tema será feita de forma retrospectiva e em ordem cronológica.

A observação feita por Mauro Cappelletti⁶⁸, com relação ao mundo ocidental, serve para refletir o momento histórico atinente ao tema desta última metade do século, também verificado no Brasil:

O recente despertar de interesse em torno do acesso efetivo à Justiça levou a três posições básicas, pelo menos nos países do mundo Ocidental. Tendo início em 1965, estes posicionamentos emergiram mais ou menos em seqüência cronológica. Podemos afirmar que a primeira solução para o acesso – a primeira “onda” desse movimento novo – foi a *assistência judiciária*; a segunda dizia respeito às reformas tendentes a proporcionar *representação jurídica para os interesses “difusos”*, especialmente nas áreas de proteção ambiental e do consumidor; e o terceiro – e mais recente – é o que nos propomos a chamar simplesmente “enfoque de acesso à justiça” porque inclui posicionamentos anteriores, mas vai muito além deles, representando, dessa forma, uma tentativa de atacar as barreiras ao acesso de modo mais articulado e compreensivo.

⁶⁸ CAPPELETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. p. 31.

Em nosso país, a preocupação com a assistência judiciária foi o primeiro passo, por assim dizer, na busca de soluções tendentes a garantir um acesso efetivo à Justiça, pois se sentiu que independentemente do custo do processo, a jurisdição deve ser prestada a todos quanto dela tenham necessidade.

Em 5 de fevereiro de 1950, foi editada a Lei nº 1.060/50⁶⁹, que estabeleceu aos necessitados o direito de terem seus direitos defendidos de forma gratuita através da assistência judiciária.

Em 29 de junho de 1965, editou-se a Lei nº 4.717/65, que regula a Ação Popular. Com seu advento, qualquer cidadão tornou-se parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público. Sua edição representou a possibilidade de ingresso em juízo para a defesa do patrimônio público (do qual todos os membros da sociedade são titulares), contribuindo, de certa forma, para o surgimento da segunda “onda”, referida por Mauro Cappelletti⁷⁰, atinente aos direitos coletivos.

Nova alteração substancial veio a ocorrer quase dez anos mais tarde, quando da edição da Lei nº 7.244/84, de 7 de novembro de 1984⁷¹, que dispôs sobre a criação e o funcionamento dos juizados especiais de pequenas causas, e representou significativa mudança no que concerne ao procedimento e à solução dos litígios de reduzido valor econômico.

Restou estipulado, conforme o art. 2º da Lei em comento, que os processos por ela abrangidos seriam orientados pelos critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade (art. 2º). Também atribuiu às partes capacidade

⁶⁹ BRASIL. Lei nº 1.060, de 5 de fevereiro de 1950. Estabelece normas para a concessão de assistência judiciária gratuita aos necessitados. Publicada no Diário Oficial da União de 13 de fevereiro de 1950. **Código de Processo Civil**. Coordenação Maurício Antônio Ribeiro Lopes. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2000.

⁷⁰ Cf. CAPPELETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. p. 31.

⁷¹ A Lei nº 7.244/84 foi revogada pelo art. 97 da Lei nº 9.099/95.

postulatória, dispensando, pois, a presença do advogado (art. 9º), salvo no caso de interposição de recurso.

A Lei nº 7.244/84 atribuiu grande importância à conciliação e ao juízo arbitral. Estabeleceu prioridade à conciliação, que poderia ser conduzida inclusive por conciliadores (art. 23), sendo estes recrutados preferencialmente dentre bacharéis em Direito (art. 6º). Conferiu também a possibilidade de as partes optarem pelo juízo arbitral (caso reste infrutífera a conciliação - art. 25), sendo o árbitro escolhido dentre advogados indicados pela OAB (art. 7º), que, tendo os mesmos poderes de um juiz, poderia até fazer uso da equidade para solucionar a lide.⁷²

Veja-se a seguinte observação de Horácio Wanderlei Rodrigues⁷³, a respeito do surgimento dos Juizados Especiais de Pequenas Causas.

Para que se possa entender os motivos de seu surgimento, bem como a forma de funcionamento prevista para os JEPC na lei editada, é necessário buscar sua origem na experiência concreta nacional.

No Brasil ela foi iniciada no Rio Grande do Sul, no ano de 1982, por iniciativa do Tribunal de Justiça daquele estado, contando com o apoio da sua associação de magistrados (AJURIS) e se deu através da criação dos concelhos de conciliação e arbitramento. A experiência foi seguida posteriormente pelo estado de São Paulo, através da implantação dos juizados informais de conciliação. A elas seguiram-se movimentos semelhantes em outros estados da Federação. Foram esses experimentos o ponto de partida dos juizados de pequenas causas criados pela Lei nº 7.244/85.

A procura por instrumentos informais de resolução de litígios foi uma das características marcantes dessas experiências inovadoras. A conciliação e o arbitramento, vistos ambos como formas de composição não litigiosa de conflitos de interesses, foram os dois institutos nos quais elas buscaram respostas acessíveis para a solução das pequenas causas, com resultados amplamente satisfatórios.

Um ano após, isto é, em 1985, sobreveio a Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985). Sua promulgação representou um grande avanço no que diz respeito à busca de soluções ao acesso à Justiça, pois ampliou sobremaneira a tutela de direitos inerentes a um grande número de pessoas (direitos coletivos), na medida em que se destinou a

⁷² Ver RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Acesso à Justiça no direito processual brasileiro**. p. 54-58.

⁷³ RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Acesso à Justiça no direito processual brasileiro**. p. 54.

proteger o meio ambiente, o consumidor, os bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (art. 1º).

Além do Ministério Público e das pessoas jurídicas de direito público interno (federal, estadual e municipal), restou atribuída legitimidade ativa para a defesa dos direitos de tal ordem às associações que estivessem constituídas há pelo menos um ano e que incluíssem entre suas finalidades institucionais a proteção aos bens a que a lei busca proteger, conforme dispõe o art. 5º, incisos I e II, da citada Lei.

Outra inovação de relevância ocorrida com o advento da Lei nº 7.347/85 diz respeito à coisa julgada. Dita Lei estabeleceu que a sentença civil fará coisa julgada *erga omnes*, tornando-se desnecessário, assim, o ajuizamento de várias ações que tenham por finalidade o mesmo objeto.

Conforme elucidado Luiz Guilherme Marinoni⁷⁴:

A ação coletiva é fundamental para a efetividade dos direitos que podem ser lesados nas relações como a de consumo, onde os danos muitas vezes são individualmente insignificantes, mas ponderáveis em seu conjunto. A tutela coletiva dos direitos individuais homogêneos, além de eliminar o custo das inúmeras ações individuais e de tornar mais racional o trabalho do Poder Judiciário, supera os problemas de ordem cultural e psicológica que impedem o acesso e neutraliza as vantagens dos litigantes habituais e dos litigantes mais fortes (por exemplo, as grandes empresas).

Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, ocorreram diversas mudanças na busca de soluções ao acesso efetivo à Justiça e, desde seu advento, várias alterações salutares vêm se sucedendo, conforme se relatará a seguir.

⁷⁴ MARINONI, Luiz Guilherme. **Novas linhas do processo civil**. p. 87.

Vale lembrar que já se referiu à questão do acesso à Justiça à luz da C.F. (item 1.1), mas parece importante frisar, neste momento, alguns aspectos que representaram inovação em relação ao regime constitucional anterior.

No que concerne à assistência prestada aos carentes, restou, pelo art. 5º, inciso LXXIV, bastante ampliada, deixando de ser assistência **judiciária**, tão-somente, para englobar também a assistência **jurídica integral**.

A respeito da inovação trazida no art. 5º, LXXIV, da C.F, assevera Horácio Wanderlei Rodrigues⁷⁵:

Ao utilizar o advérbio **integral**, o legislador constituinte reforça a posição colocada anteriormente, pois a assistência jurídica integral só pode ser entendida como aquela que propicie ao interessado todos os instrumentos jurídicos necessários antes, durante e posteriormente ao processo judicial e mesmo extrajudicialmente, quando aquele não for necessário. Também se inclui aí o acompanhamento dos processos administrativos.

O segundo adjetivo, **gratuita**, somado ao anterior (integral), quer significar que aquele que não possuir recursos suficientes será isento de todas as despesas que se fizerem necessárias para o efetivo acesso à justiça.

Embora não constitua inovação, com o advento da C.F. de 1988 restou ampliada de forma considerável a legitimidade *ad causam* das associações civis, organizações sindicais, entidades de classe, do Ministério Público (principalmente) e de outras instituições, no que concerne à defesa dos interesses coletivos, difusos e individuais homogêneos⁷⁶.

Foi também com o advento da C.F que se tornou possível a criação dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, uma vez que estabeleceu a obrigatoriedade da sua criação.⁷⁷

É possível afirmar que de todos os textos constitucionais brasileiros, foi o da C.F de 1988 que mais se preocupou com a questão processual⁷⁸, buscando, sob várias formas, possibilitar um maior e mais efetivo acesso à Justiça para os cidadãos.

⁷⁵ RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Acesso à Justiça no direito processual brasileiro**. p. 59.

⁷⁶ Cf. RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Acesso à Justiça no direito processual brasileiro**. p. 60.

⁷⁷ Cf. art. 98, inciso I, da C.F.

⁷⁸ Cf. RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Acesso à Justiça no direito processual brasileiro**. p. 58.

No ano de 1990 elaborou-se o Código de Proteção e Defesa do Consumidor, mediante a promulgação da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, que estabeleceu normas de ordem pública aplicáveis especificamente às relações de consumo, fortalecendo, ainda mais a tutela dos direitos transindividuais⁷⁹, contribuindo destarte com o alargamento do acesso à Justiça em relação a tais direitos, quando lesionados.

Tornou-se possível a tutela jurisdicional de qualquer direito difuso, coletivo ou individual homogêneo, mediante a inserção do inciso IV no art. 1º da Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85)⁸⁰.

Outro aspecto positivo na busca de acesso à Justiça, identificado na Lei nº 8.078/90, diz respeito à desnecessidade do adiantamento de custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas, nem condenação da associação autora em honorários de advogados, custas e despesas processuais, salvo comprovada má-fé (art. 86).

Da mesma forma, com a edição da Lei em comento tornou-se viável a criação de entidades de defesa do consumidor (art. 82), tais como os PROCONs⁸¹, fato que contribuiu sobremaneira para facilitar o acesso à Justiça, pois tais entidades têm legitimidade para propor ação coletiva independentemente de não possuírem personalidade jurídica (em alguns casos), tendo sido a eles outorgada capacidade de agir e legitimação processual.⁸²

O Código de Defesa do Consumidor tornou mais efetiva a tutela dos direitos transindividuais. Conforme leciona Luiz Guilherme Marinoni⁸³:

É correto dizer que nós já temos um processo civil capaz de permitir a tutela jurisdicional adequada dos conflitos próprios da sociedade de massa. O sistema brasileiro de tutela coletiva dos direitos é integrado, fundamentalmente, pela Lei

⁷⁹ Por direitos transindividuais deve-se entender todos aqueles que dizem respeito a um coletividade de pessoas.

⁸⁰ Art. 1º - Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

⁸¹ Cf. MARINONI, Luiz Guilherme. **Novas linhas do processo civil**. p. 90.

⁸² Cf. MARINONI, Luiz Guilherme. **Novas linhas do processo civil**. p. 90.

⁸³ MARINONI, Luiz Guilherme. **Novas linhas do processo civil**. p. 87-88.

7.347/85 – a Lei da Ação Civil Pública – e pelo Código de Defesa do Consumidor. (...) A Lei da Ação Civil Pública e o Código de Defesa do Consumidor estão interligados, existindo uma ampla e perfeita interação entre os dois estatutos legais.

Novo (e importantíssimo) passo foi dado com a edição da Lei nº 9.099/95⁸⁴, que dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais. O advento desta Lei se sucedeu em virtude da determinação constitucional contida no art. 98, I, da C.F.⁸⁵

Com sua edição, restou revogada a Lei nº 7.244/84, que tratava dos Juizados Especiais de Pequenas Causas. Nem por isso, os comentários feitos a respeito da lei revogada deixam de ter importância, pois servem de fundamento para justificar a criação da Lei nº 9.099/95, até porque os motivos e a ideologia que a inspiraram são os mesmos da lei antiga, com algumas inovações e aperfeiçoamentos.

Registra-se que será feita uma análise mais detalhada da Lei nº 9.099/95 no segundo Capítulo desta pesquisa (próximo), pois em razão do modo pelo qual estão os assuntos divididos, é nele que se justifica tal análise.

A última alteração substancialmente inovadora no que tange à busca de soluções ao acesso à Justiça deu-se com a promulgação da Lei nº 9.307/96⁸⁶, que dispõe sobre a arbitragem.

Anteriormente à edição desta Lei, o ordenamento jurídico brasileiro já disciplinara a arbitragem, tida como uma das formas alternativas de resolução de conflitos, relativas a

⁸⁴ BRASIL. Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os juizados especiais cíveis e criminais e dá outras providências. Publicada no Diário Oficial da União de 27 de setembro de 1995. **Código de Processo Civil**. Coordenação Maurício Antônio Ribeiro Lopes. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.2000.

⁸⁵ Art. 98 - A União, no Distrito Federal e nos 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 sumaríssimo, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juízes de primeiro grau;

⁸⁶ BRASIL. Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996. Dispõe sobre a arbitragem. Publicada no Diário Oficial da União de 24 de setembro de 1996. **Código de Processo Civil**. Coordenação Maurício Antônio Ribeiro Lopes. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.2000.

direitos patrimoniais disponíveis, sem a intervenção do Poder Judiciário. Era disciplinada pelos artigos 1.037 a 1.048 do Código Civil e arts. 1.072 a 1.077 do Código de Processo Civil, atualmente todos revogados pelo art. 44 da Lei nº 9.307/96.

No mais, também em razão de ser analisada no Capítulo seguinte a utilização de métodos alternativos de soluções dos conflitos - dentre os quais se inclui a arbitragem - , será nele que se fará a devida exposição da Lei indicada.

Registra-se, por fim, que o fato da Lei nº 9.307/96 ter representado a última substancial inovação da legislação não quer dizer que a busca por um efetivo acesso à Justiça tenha cessado no tempo. Desde lá, têm se sucedido outras alterações a respeito.

Veja-se, por exemplo, a recente criação dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal, mediante a edição da Lei nº 10.259⁸⁷, de 12 de julho de 2001, como mais uma alteração tendente a facilitar o acesso à Justiça, principalmente no âmbito previdenciário, no qual a demora na prestação jurisdicional é ainda mais penosa aos cidadãos, em razão da natureza da previdência social e dos fins que a inspiram e justificam.

Referida Lei estabeleceu, dentre outras inovações, que não haverá prazo diferenciado para a prática de qualquer ato processual pelas pessoas jurídicas de direito público (art. 9º) e que não haverá reexame necessário nas causas de que trata a Lei (art. 13). Tais inovações vêm a contribuir para que a prestação jurisdicional se torne mais célere.

⁸⁷ BRASIL. Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre a criação dos Juizados Especiais Cíveis e Criminas no âmbito da Justiça Federal. Publicada no Diário Oficial da União de 13 de julho de 2001. p. 1. **LEX: Coletânea da legislação federal**. São Paulo: LEX Editora S.A. Ano 65. julho de 2001. p. 3169-3173.

2 MÉTODOS ALTERNATIVOS DE SOLUÇÃO DOS CONFLITOS

Em virtude da constatação de que a jurisdição estatal não cumpre satisfatoriamente seu mister – embora sejam empregados esforços em tal sentido - , sendo lenta, cara e elitista⁸⁸, ganhou consistência a idéia de que novos (ou outros) métodos de resolução de conflitos devem ser utilizados para se fazer efetivo o acesso à Justiça, principalmente para as camadas mais populares da sociedade, eis que mais prejudicadas pelo problema apontado.

Instaurou-se um sentimento generalizado de que os métodos judiciais de resolução dos conflitos não estavam sendo suficientes para fazer efetiva a realização da Justiça e, por conseguinte, da pacificação social. A igualdade formal da partes, tida como pressuposto para a efetiva garantia dos direitos, tem se mostrado na prática como um empecilho para tanto, na medida em que tem tornado mera aparência e reduzido a vã promessa a garantia constitucional das liberdades.⁸⁹

Tanto a sociedade como a própria comunidade jurídica têm percebido que a proliferação das múltiplas formalidades - consideradas por certos doutos como indispensáveis na busca da Justiça⁹⁰ - , tem sido uma das causas do retardamento da prestação jurisdicional, pois muitas vezes são excessivas e desnecessárias.

⁸⁸ Cf. VIEIRA, Francisco Xavier Medeiros (apresentação). **Projeto Casa da Cidadania**: Juizados da cidadania em todos os municípios. Florianópolis: Divisão de Artes Gráficas do Tribunal de Justiça de Santa Catarina. 2000. p. 8.

⁸⁹ Cf. DINAMARCO. Cândido Rangel. **Juizado especial de pequenas causas**: princípios e critérios no processo de pequenas causas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985. p. 117.

⁹⁰ Cf. MADALENA, Pedro. **Juizados especiais cíveis e o retardamento da prestação jurisdicional**. São Paulo: Oliveira Mendes Ltda. 1997. p. 1.

Por outro lado, sentiu-se também a necessidade de se fazer alguma coisa para mudar esta situação. O congestionamento da Justiça, devido à cumulação de processos, exigiu que fossem deixadas de lado as soluções do tipo convencional, antes referidas, para se buscar novas fórmulas, capazes de trazer a esperada melhoria da Justiça.

Mas mudanças nesse sentido não são fáceis de se implantar. Conforme elucida Pedro Manoel Abreu⁹¹,

A proposta de uma justiça popular, acessível a todos, não tem sido usualmente compreendida pelos nossos operadores do direito, sendo comum a crítica a esse modelo de jurisdição. A justiça dita tradicional, caracterizadamente burocrática e formal, fincou raízes em nossa cultura jurídica. Sua ritualidade e seus cânones estabeleceram-se de forma quase sacramental entre nós.

A respeito, pensa-se que há, sem dúvida, a necessidade de observância de um certo formalismo no procedimento processual, por constituir garantia de legalidade e imparcialidade no exercício da jurisdição. Sucede que o formalismo demanda tempo para a solução dos litígios, e o tempo é inimigo da efetividade da função pacificadora.⁹²

Com base nisto, veio (e vem) ganhando aderência e consistência a utilização de outros métodos de resolução dos conflitos, que se caracterizaram pelo rompimento com as formas tradicionais do direito processual (formal), passando a se buscar a adoção de procedimentos mais simples e informais. Tais métodos, em razão dessas características, são chamados pela doutrina de “meios alternativos de pacificação social”⁹³.

Outra não é a constatação de Cintra, Dinamarco e Grinover⁹⁴:

⁹¹ ABREU, Pedro Manuel; BRANDÃO, Paulo de Tarso. **Juizados especiais cíveis e criminais**: aspectos destacados. p. 21.

⁹² Cf. CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. **Teoria Geral do Processo**. p. 26.

⁹³ A expressão é empregada por CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. **Teoria Geral do Processo**. p. 26.

⁹⁴ CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. **Teoria Geral do Processo**. p. 26.

Abrem-se os olhos agora, todavia, para todas essas modalidades de soluções não-jurisdicionais dos conflitos, tratadas como *meios alternativos de pacificação social*. Vai ganhando corpo a consciência de que, se o que importa é pacificar, torna-se irrelevante que a pacificação venha por obra do Estado ou por outros meios, desde que eficientes. Por outro lado, cresce também a percepção de que o Estado tem falhado muito na sua missão pacificadora, que ele tenta realizar mediante o exercício da jurisdição e através das formas do processo civil, penal ou trabalhista.

Na mesma esteira, discorre Luiz Guilherme Marinoni, para quem os inúmeros problemas que marcam a administração da Justiça e o ganho da consciência de que o que importa é a pacificação social, independentemente da forma através da qual ela é obtida, levaram à retomada da arbitragem e da conciliação como formas alternativas à solução dos conflitos.⁹⁵ Segundo o citado autor, o processo tende a ser “deformalizado”, em busca de uma via menos formal, mais rápida e econômica, capaz de permitir às pessoas mais carentes de se socorrerem ao Poder Judiciário.

De tais considerações, pode-se afirmar que os meios alternativos de pacificação social representam atualmente uma tendência na busca de uma solução mais rápida e eficaz dos conflitos, pois ao se constatar as deficiências do sistema jurisdicional, passou-se a se buscar novos (e alternativos) métodos para a composição dos litígios, com o resgate da conciliação e o avanço da mediação e da arbitragem⁹⁶. São esses três institutos, basicamente, que integram os métodos alternativos de pacificação social.⁹⁷

A primeira experiência prática com a utilização desses métodos alternativos de soluções dos conflitos foi realizada no Estado do Rio Grande do Sul, por iniciativa do

⁹⁵ Cf. MARINONI, Luiz Guilherme. **Novas linhas do processo civil**. p. 69-70.

⁹⁶ Cf. ROSA, Alexandre Morais da. **Processo Civil e Juizados Especiais. Juizados da cidadania: capacitação à distância**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina. Laboratório de Ensino à Distância. 2000. p.93.

⁹⁷ Cf. CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. **Teoria Geral do Processo**. p. 27.

Tribunal de Justiça daquele Estado, e se deu através da criação dos conselhos de conciliação e arbitramento.⁹⁸

Devido aos resultados satisfatórios alcançados, a experiência foi rapidamente difundida pelas demais unidades da Federação, especialmente por ter se estendido logo após ao Estado de São Paulo, através da criação em várias comarcas, dos juizados informais de conciliação.⁹⁹

Uma das principais características dessas experiências inovadoras foi a procura por instrumentos informais de resolução de litígios. Deu-se especial enfoque aos institutos da conciliação, mediação e arbitragem, pois na busca por respostas acessíveis para a solução das pequenas causas, atingiu-se resultados amplamente satisfatórios com a utilização de tais institutos.¹⁰⁰

A par de tais características (resgate da conciliação, da mediação e da arbitragem), são também traços marcantes dos meios alternativos de pacificação social a gratuidade e a celeridade, pois sendo tais meios, como o próprio nome diz, “alternativos”, e considerando também os anseios dessa busca por novos métodos - melhorar o acesso à Justiça -, não se pode admitir que as demandas sejam demoradas e com custos elevados, tal como ocorre freqüentemente no caso de acionamento da jurisdição estatal.

Cintra, Grinover e Dinamarco¹⁰¹ apontam as características dos chamados meios alternativos de solução dos conflitos: (a) ruptura com o formalismo processual, constituindo a desformalização fator de celeridade; (b) gratuidade, com vistas a tornar mais acessível a justiça; (c) delegalização, com a adoção de juízos de equidade e não de juízos de direito.

⁹⁸ Cf. RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Acesso à Justiça no direito processual brasileiro**. p. 54.

⁹⁹ Cf. MARINONI, Luiz Guilherme. **Novas linhas do processo civil**. p. 70.

¹⁰⁰ RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Acesso à Justiça no direito processual brasileiro**. p. 54.

¹⁰¹ CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. **Teoria Geral do Processo**. p. 26.

Do exposto, constata-se que na busca para se tornar mais efetivo o acesso à Justiça, se fez (e se faz) necessária a revitalização dos métodos extrajudiciais de solução dos conflitos, pois tais métodos, alternativos à jurisdição judicial, tendem a descongestionar os tribunais tradicionais e solucionar conflitos jurídicos num tempo menor.¹⁰²

Nos próximos itens se fará uma análise de como os métodos alternativos de solução dos conflitos se apresentam no ordenamento jurídico brasileiro, com especial enfoque sobre a questão à luz do Código de Processo Civil de 1973, da Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais (Lei nº 9.099/95) e da Lei da Arbitragem (Lei nº 9.307/96), com a tentativa de se demonstrar as possibilidades e as vantagens decorrentes da autocomposição, entendida esta como as atividades consistentes na conciliação das partes envolvidas num conflito.¹⁰³

2.1 A AUTOCOMPOSIÇÃO NO SISTEMA DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 1973

A autocomposição é sempre admitida quando não se trate de direitos indisponíveis, pois “Sendo disponível o interesse material, admite-se a auto-composição, em qualquer de suas três formas clássicas: transação, submissão, desistência (e qualquer uma delas pode ser processual ou extra-processual).”¹⁰⁴

Por disponíveis são entendidos os direitos patrimoniais de caráter privado, ou seja, aqueles em que, por não haver interesse de ordem pública a exigir a sua proteção, podem as

¹⁰² BASSO, Maristela. **Lei nova revitaliza a arbitragem no Brasil como método alternativo-extrajudicial de solução de conflitos de interesses**. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 733, nov. de 1996, p. 13.

¹⁰³ Cf. CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. **Teoria Geral do Processo**, p. 29.

¹⁰⁴ CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. **Teoria Geral do Processo**, p. 30.

partes deles dispor, negociando-os, abdicando-os ou cedendo-os em face de uma pretensão e eles adversa.

A **transação**, no dizer de Arruda Alvim¹⁰⁵, “(...) é o conteúdo mais comum da conciliação, pois que consiste num acordo em que se fazem concessões mútuas.” De acordo com o art. 269, inciso III, do Código de Processo Civil, quando as partes transigirem, extingue-se o processo com julgamento de mérito.

A **submissão**, por sua vez, implica no reconhecimento jurídico do pedido pelo demandado (art. 269, inciso II, do Código de Processo Civil). Da mesma forma, o processo é extinto, com julgamento de mérito.

A **desistência**, aqui entendida como renúncia do direito em que se funda a ação, implica na abdicção de tal direito por parte do autor, sendo tal fato inclusive causa impeditiva de novo ajuizamento de ação que tenha por objeto esse mesmo direito, consoante dispõe o art. 269, inciso V, do Código de Processo Civil. Em tal hipótese também ocorre o julgamento do mérito da questão.

A transação, a submissão e a desistência são as três formas, admitidas na lei processual civil, de autocomposição dos conflitos, que podem ocorrer dentro do processo, possuindo eficácia de por fim ao processo, de modo que não caberá mais ao juiz solucionar a lide, pois, “compondo-se as partes, não cabe ao juiz mais que reconhecê-lo por sentença”.¹⁰⁶

Do exposto, pode-se dizer que o Código de Processo Civil de 1973 atribui grande importância à autocomposição. Seja no procedimento sumário, seja no ordinário, deve o juiz tentar sempre obtê-la, quando se tratar de direitos disponíveis.

¹⁰⁵ ALVIM, Arruda. **Manual de direito processual civil**. 7 ed. rev. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2000. p. 608.

¹⁰⁶ CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. **Teoria Geral do Processo**. p. 30.

No procedimento sumário, interposta a ação, o réu é **citado para comparecer à audiência de conciliação** (art. 277), sendo que, obtida, será reduzida a termo e homologada por sentença, podendo o juiz ser auxiliado por conciliador para tanto (§ 1º, art. 277).

Somente no caso de infrutífera a tentativa de conciliação é que será oportunizado ao réu o oferecimento de resposta, conforme se infere do art. 278 do CPC.

No procedimento ordinário, a conciliação deve ser tentada logo no início do saneamento do processo, conforme se extrai da redação do art. 331 do CPC, *verbis*:

Art. 331 - Se não se verificar qualquer das hipóteses previstas nas seções precedentes e a causa versar sobre direitos disponíveis, **o juiz designará audiência de conciliação**, a realizar-se no prazo máximo de 30 (trinta) dias, à qual deverão comparecer as partes ou seus procuradores, **habilitados a transigir**.

§ 1º - **Obtida a conciliação, será reduzida a termo e homologada por sentença.**

§ 2º - Se, por qualquer motivo, não for obtida a conciliação, o juiz fixará os pontos controvertidos, decidirá as questões processuais pendentes e determinará as provas a serem produzidas, designando audiência de instrução e julgamento, se necessário. (destacou-se).

Portanto, antes de decidir, declarando a quem assiste razão, deve o juiz tentar a conciliação das partes.

O Código de Processo Civil ainda estabelece outro momento para a tentativa de conciliação das partes: no início da audiência de instrução e julgamento, ainda que a proposta tenha sido formulada anteriormente (CPC, art. 448).

Deste modo, a audiência de instrução e julgamento é também destinada à conciliação, pois antes de iniciar a instrução, deve o juiz tentar conciliar as partes. Tal hipótese terá vez sempre que a demanda versar sobre direito disponível, ou nas causas relativas a direito de família, nas quais é possível a conciliação.¹⁰⁷

¹⁰⁷ Cf. ALVIM, Arruda. **Manual de direito processual civil**. p. 607-608.

Registre-se que não é apenas nos momentos processuais apontados (audiência de conciliação e audiência de instrução e julgamento) que o juiz deve tentar a conciliação das partes. A teor do art. 125, IV, do Código de Processo Civil, deve o juiz “tentar a qualquer tempo conciliar as partes”, podendo, para tanto, determinar o comparecimento delas (art. 342).

A mesma ênfase para a conciliação é encontrada ainda nas ações de alimentos (art. 9º, caput, da Lei nº 5.478/68) e nas de separação judicial e divórcio (art. 3º, § 2º, da Lei nº 6.515/77).

2.2 A AUTOCOMPOSIÇÃO E A MEDIAÇÃO NOS JUIZADOS ESPECIAIS CÍVEIS DA LEI Nº 9.099/95

Por expressa determinação constitucional (art. 98, I, da C.F), foram criados pelos Estados os Juizados Especiais Cíveis e Criminais. Contudo, a sua regulamentação sobreveio apenas com a promulgação da Lei nº 9.099/95, de 26 de setembro de 1995.

Com a edição dessa Lei, foi revogada a Lei nº 7.244/84, que tratava dos Juizados Especiais de Pequenas Causas.

Apesar de revogada, a Lei nº 7.244/84 serviu como parâmetro para o texto da nova Lei nº 9.099/95. Pedro Manoel Abreu¹⁰⁸ acentua que “A Lei nº 7.244/84, muito embora tenha sido revogada pela Lei nº 9.099/95, constitui uma referência legislativa importantíssima para a definição dos institutos e a perfeita compreensão do microssistema processual dos Juizados Especiais.”

¹⁰⁸ ABREU, Pedro Manoel; BRANDÃO, Paulo de Tarso. **Juizados especiais cíveis e criminais**: aspectos destacados. p. 42.

A nova Lei dos Juizados Especiais reflete as tendências no sentido de maximizar o acesso à Justiça, atendendo às diretrizes estabelecidas pela norma constitucional do art. 98, inciso I.

A respeito da referida norma, discorre Horácio Wanderlei Rodrigues¹⁰⁹:

Esse dispositivo constitucional traz uma série de avanços em relação aos juizados especiais de pequenas causas, criados pela Lei nº 7.244/84, anteriormente descrita. Entre eles cumpre destacar: (a) a obrigatoriedade da criação dos juizados especiais, decorrente da utilização do verbo **criar** presente no **caput** do artigo transcrito; (b) a possibilidade da existência de juízes leigos; (c) a obrigatoriedade da criação dos referidos juizados e a fixação constitucional de sua competência, tona-os órgãos necessários da estrutura do Poder Judiciário, excluindo-se conseqüentemente a possibilidade de opção do autor para submeter a eles ou não a sua demanda; (d) a ampliação do espectro de causas cíveis cuja competência para conciliação, julgamento e execução passam para os juizados especiais, tendo em vista a utilização do termo causas de menor complexidade e não pequenas causas; (e) a criação dos juizados especiais competentes para a conciliação, o julgamento e a execução referentes às infrações penais de menor potencial ofensivo; e (f) a permissão, agora constitucional, de julgamento de recursos por turmas de juízes de primeiro grau.

Especialmente nos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, regulamentados pela Lei nº 9.099/95, a autocomposição ganhou um relevo ainda maior, sendo estes órgãos voltados justamente para a obtenção desse tipo de solução de controvérsia, que tem grande expressão em termos de alcance dos escopos da jurisdição, na medida em que as próprias partes solucionam o conflito.

O escopo magno da jurisdição é a pacificação social¹¹⁰. Na medida em que a conciliação permite que as causas mais agudas do litígio sejam consideradas e temperadas, torna-se viável a eliminação do conflito no plano sociológico¹¹¹. Consoante faz lembrar Mauro Cappelletti¹¹², este efeito da conciliação é importante na atual sociedade de massa, em que se sucedem pequenos conflitos nas relações de vizinhança, consumo etc., situações em

¹⁰⁹ RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Acesso à Justiça no direito processual brasileiro**. p. 63.

¹¹⁰ Cf. CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. **Teoria Geral do Processo**. p. 24.

¹¹¹ MARINONI, Luiz Guilherme. **Novas linhas do processo civil**. p. 71.

¹¹² Cf. CAPPELETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. p. 84.

que a coexistência é duradoura no tempo e fundamental a convivência cordial entre as pessoas.

O artigo 2º da Lei nº 9.099/95 prescreve que o processo dos juizados deve orientar-se “pelos critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, **buscando, sempre que possível, a conciliação ou a transação.**” (destacou-se).

Do que se nota, a conciliação tem uma ênfase especial nos Juizados Especiais, sendo sua tentativa pressuposto necessário e inarredável para o avanço à fase de instrução e julgamento.¹¹³

Consoante afirmação de Cintra, Dinamarco e Grinover¹¹⁴,

A Lei dos Juizados Especiais (Lei nº 9.099, de 26.9.95) é particularmente voltada para a conciliação como meio de solução dos conflitos, dando a ela especial destaque ao instituir uma verdadeira fase conciliatória no procedimento que disciplina: só se passa à instrução e julgamento da causa se, após toda a tentativa, não tiver sido obtida a conciliação dos litigantes nem a instituição do juízo arbitral (v. arts. 21-26).

A composição das partes restou acrescida de possibilidades com o advento da Lei nº 9.099/95, dado que os princípios informadores da referida Lei (art. 2º) indicam uma forte tendência à renúncia ao formalismo, com absoluto prestigiamento da informalidade, celeridade e economia processual¹¹⁵, bem como da autocomposição.

Para se ter uma idéia do alargamento das possibilidades de conciliação, com a edição desta Lei (amparada em mandamento constitucional – art. 98, I, da C.F), tornaram-se

¹¹³ Cf. MARINONI, Luiz Guilherme. **Novas linhas do processo civil**. p. 71.

¹¹⁴ CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. **Teoria Geral do Processo**. p. 27.

¹¹⁵ Cf. ROSA, Alexandre Morais da. **Processo Civil e Juizados Especiais. Juizados da Cidadania: capacitação à distância**. p. 95.

admissíveis inclusive a conciliação e a transação em matéria penal, situação antes jamais admitida em face da indisponibilidade do objeto da ação penal.¹¹⁶

Não obstante o teto de 40 salários-mínimos como valor máximo para efeito de competência dos Juizados Especiais Cíveis (art. 3º, inciso D), na fase conciliatória não há limitação da competência em razão do valor. Se a questão for passível de solução por vontade expressa das partes, restringe-se o provimento do Estado à mera homologação, independentemente do valor da causa.¹¹⁷

Os artigos 57 e 74 da Lei nº 9.099/95 permitem que o acordo extrajudicial, de qualquer natureza ou valor, seja homologado no Juizado Especial Cível, valendo a homologação como título executivo judicial.

A observação de Pedro Manoel Abreu é no sentido de que a expressão de qualquer natureza ou valor significa, consoante a orientação da jurisprudência, que, qualquer acordo, sobre qualquer matéria, pode ser homologado no juízo competente, segundo sua natureza e valor, salvo se visar a objetivo vedado por lei.¹¹⁸

O espectro de possibilidades conciliatórias na Lei dos Juizados Especiais é largo, mas para o alcance da composição das partes, avulta importante que todos aqueles que se vêem envolvidos na resolução do conflitos (magistrados, promotores, juízes leigos, conciliadores, advogados, partes) atribuam especial enfoque à utilização de técnicas não-adversariais¹¹⁹, buscando-se sempre que possível a convergência dos interesses em litígio.

¹¹⁶ Cf. CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. **Teoria Geral do Processo**. p. 28.

¹¹⁷ Cf. MADALENA, Pedro. **Juizados especiais cíveis e o retardamento da prestação jurisdicional**. p. 24.

¹¹⁸ ABREU, Pedro Manoel; BRANDÃO, Paulo de Tarso. **Juizados especiais cíveis e criminais: aspectos destacados**. p. 75.

¹¹⁹ Cf. ROSA, Alexandre Morais da. **Processo Civil e Juizados Especiais. Juizados da cidadania: capacitação à distância**. p. 95.

A Lei dos Juizados Especiais atribuiu importantíssimo papel a ser desenvolvido por juízes leigos (árbitros) e conciliadores, que se constituem como órgãos auxiliares da Justiça, recrutados, preferencialmente, entre bacharéis em Direito (art. 7º).

O artigo 22 da Lei n 9.099/95 prevê que a condução da conciliação das partes, nos processos abrangidos pela Lei nº 9.099/95¹²⁰, possa se realizar pelo juiz togado, ou pelo juiz leigo e, ainda, por conciliador, sob a orientação do juiz togado (art. 22).

Apesar de serem os conciliadores e juízes leigos monitorados pelo juiz togado, mantêm eles na fase preliminar contato direto com as partes envolvidas no conflito. Diante disso, a capacitação técnica dos juízes leigos ou dos conciliadores é de todo recomendável, devendo ser propiciado a estes material didático que lhes forneça as informações jurídicas adequadas, tanto para a direção do processo como para a elaboração de termos de transação corretos.¹²¹

A importância de conciliadores e juízes leigos não se limita apenas ao papel por estes desempenhado no processo. Ressalta Luiz Guilherme Marinoni¹²² que

Não pode ser desconsiderado o aspecto político da conciliação, o qual é posto em evidência pela possibilidade de participação popular na administração da justiça. A presença de “leigos” na conciliação, significando participação popular, além de contribuir para a educação cívica, atende à necessidade de legitimação democrática da administração da justiça, constituindo importante elemento propulsor de informação, conhecimento, tomada de consciência e politização, à medida que possibilita aos cidadãos a informação sobre seus direitos e a correlata orientação jurídica, elementos políticos de grande importância, principalmente com relação às pessoas menos preparadas e mas carentes.

Kazuo Watanabe, destacando as vantagens de se adotar técnicas alternativas de solução dos conflitos, como a conciliação e o arbitramento, bem como de se permitir a

¹²⁰ De se registrar que o art. 58 da Lei nº 9.099/95 permite que as normas de organização judiciária local estendam a conciliação a causas não abrangidas por ela.

¹²¹ Cf. ROSA, Alexandre Morais da. Processo Civil e Juizados Especiais. **Juizados da cidadania: capacitação à distância**, p. 95.

¹²² MARINONI, Luiz Guilherme. **Novas linhas do processo civil**, p. 71.

participação da comunidade na administração da Justiça, assevera que, além da tendência à deformalização (mais informalidade) e à delegalização (menos legalismo e solução dos conflitos, em certos casos, pela equidade), que permitem maior celeridade e maior aderência da Justiça à realidade social, a participação da comunidade traz ainda o benefício da maior credibilidade da Justiça e principalmente o do sentido pedagógico da sua administração, pois os que têm a oportunidade de participar conhecerão melhor a Justiça e poderão deste modo divulgá-la ao segmento social a que pertencem.¹²³

O conciliador, no desenvolver de sua atividade, deve aproximar os contendores para que encontrem uma solução amigável capaz de resolver o conflito. Para tanto, as técnicas de mediação se mostram de especial importância, devendo ser utilizadas no procedimento conciliatório (preliminar) delineado na Lei nº 9.099/95.

Segundo Simões Júnior, a mediação é técnica utilizada para obtenção de solução consensual e amigável, com ganho de tempo e baixos custos. O profissional que conduz a mediação (mediador) age com imparcialidade e através do diálogo, buscando conduzir as partes em conflito a um acordo, que é sempre preferível à imposição por terceiro.¹²⁴

A conciliação e a mediação, vistas como atividades destinadas à composição dos conflitos pelas partes, fazem parte da própria gama de princípios da Lei nº 9.099/95. Os juízes leigos e os conciliadores (bem como os juízes togados), por desenvolverem papel relevante na condução do processo, devem conhecer e sobretudo aplicar as técnicas utilizadas para que a solução do conflito seja encontrada pelas próprias partes.

Não há que se confundir, entretanto, a conciliação com a mediação.

¹²³ WATANABE, Kazuo. **Finalidade maior dos juizados especiais cíveis**. Cidadania e Justiça. Revista da Associação dos Magistrados Brasileiros. Vol. 7. 1999. p. 34-35.

¹²⁴ SIMÕES JÚNIOR, Áureo. **A mediação**. Conferência proferida no I Workshop relativo aos Juizados Especiais, realizada em Florianópolis, em 31.10.1996.

Na conciliação, tem-se um procedimento por meio do qual as partes expõem suas pretensões perante o conciliador, que as coloca frente a frente com o objetivo de conformação e ajuste, visando alcançar um ponto de equilíbrio entre as pretensões.

Segundo afirma Juan Carlos Vezzulla¹²⁵, “A função do conciliador é a de aproximar os interesses, criar oportunidade para que os, ‘adversários’, ajustem suas necessidades, sem ferir qualquer direito, de forma que sem que ninguém se sinta perdedor, haja consenso.”

Na mediação, uma terceira pessoa (mediadora) ajuda as partes a encontrar a solução do conflito, utilizando-se de técnicas, critérios e raciocínios que permitirão aos contendores um entendimento melhor.

Para Juan Carlos Vezzulla¹²⁶, a mediação é uma técnica de resolução dos conflitos não adversarial, que, sem imposições de sentenças ou laudos e, com um profissional devidamente formado, auxilia as pessoas a acharem seus verdadeiros interesses e preservá-los, num acordo criativo onde todos ganham.

Segundo Luiz Alberto Warat¹²⁷, “a mediação difere da negociação direta por ser uma autocomposição assistida (terceirizada).”

O certo é que, tanto na mediação como na conciliação, o conciliador e o mediador, como terceiros imparciais, exercem função de intermediação entre as partes, procurando, em conjunto com os interessados, uma forma de solucionar o conflito, a fim de que sejam satisfeitas proporcionalmente as pretensões dos contendores.¹²⁸

¹²⁵ VEZZULLA, Juan Carlos. Perfil do Conciliador/Mediador. **Juizados da cidadania**: capacitação à distância. p. 86-87.

¹²⁶ VEZZULLA, Juan Carlos. Perfil do Conciliador/Mediador. **Juizados da cidadania**: capacitação à distância. p. 87.

¹²⁷ WARAT, Luiz Alberto. Mediação e sensibilidade. **Juizados da cidadania**: capacitação à distância. p. 60.

¹²⁸ Cf. FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias. **Arbitragem, jurisdição e execução**: análise crítica da Lei 9.307, de 23.09.1996. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. p. 132.

E, utilizando-se dos institutos acima mencionados, a Lei 9.099/95 dá ampla possibilidade de as partes entrarem num consenso.

Caso reste infrutífera a conciliação nos Juizados Especiais da Lei n 9.099/95, podem as partes optar pelo juízo arbitral, com a escolha do árbitro inclusive, que será selecionado dentre os juízes leigos (art. 24), advogados com mais de cinco anos de experiência (art. 7º) que, no conduzir do processo, utilizar-se-ão dos mesmos critérios do juiz togado (art. 25).

O tema da arbitragem, será exposto no próximo item.

2.3 A AUTOCOMPOSIÇÃO E A MEDIAÇÃO NA LEI DE ARBITRAGEM - LEI Nº 9.307/96

Conforme já relatado nesta pesquisa¹²⁹, ainda antes do advento da Lei nº 9.307/96 a arbitragem já estava disciplinada no ordenamento jurídico brasileiro.¹³⁰

Entretanto, no período anterior ao advento da Lei nº 9.307/96, a arbitragem praticamente era desconhecida no Brasil. Com a edição desta Lei, renovam-se as esperanças de que a arbitragem venha a ser efetivamente utilizada como meio alternativo para a pacificação de pessoas em conflito.¹³¹

¹²⁹ Ver item 1.3 do Capítulo 1 desta monografia.

¹³⁰ Cf. artigos 1.037 a 1.048 do Código Civil e 1.072 a 1.102 do Código de Processo Civil, atualmente todos revogados pela Lei n.º 9.307, de 23-9-1996.

¹³¹ Cf. CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. **Teoria Geral do Processo**. p. 27.

Para Maristela Basso, houve avanço significativo com a edição da Lei nº 9.307/96, que foi ao encontro das mais modernas legislações do mundo e dos princípios preconizados nas convenções internacionais sobre a matéria.¹³²

Segundo Carlos Alberto Carmona¹³³, a arbitragem nada mais é do que uma técnica para solução de controvérsias por meio da intervenção de uma ou mais pessoas, que recebem seus poderes de uma convenção privada, proferindo, sem a intervenção do Estado, uma decisão destinada a adquirir eficácia de sentença judicial.

A arbitragem, sendo instituída através de convenção das partes, funda-se no consenso das partes (princípio universal da autonomia da vontade), e se desenvolve através da atuação de terceiro (ou terceiros), estranhos ao conflito, mas de confiança e escolha das partes em divergência.

Como se vê, na arbitragem a resolução dos conflitos se dá por obra de particulares (terceiros), pois se trata uma convenção privada. Por este motivo é que o juízo arbitral se presta como meio extrajudicial para dirimir litígios relativos a **direitos patrimoniais disponíveis**¹³⁴, tão-somente.

É o que consta do artigo 1º da referida Lei: “As pessoas capazes de contratar poderão valer-se da arbitragem para dirimir litígios relativos a direitos patrimoniais disponíveis.”

Surge, neste momento da pesquisa, necessidade de se fazer indagação acerca da constitucionalidade da Lei nº 9.307/96.

Em razão da possibilidade, garantida pela Lei nº 9.307/96 (Lei da Arbitragem), de que certos conflitos sejam solucionados por terceiros, mediante a jurisdição arbitral, poder-se-

¹³² Cf. BASSO, Maristela. **Lei nova revitaliza a arbitragem no Brasil como método alternativo-extrajudicial de solução de conflitos de interesses**. p. 17.

¹³³ CARMONA, Carlos Alberto. **A arbitragem no processo civil brasileiro**. São Paulo: Malheiros. 1993. p. 19.

¹³⁴ Vale lembrar que o significado de direitos disponíveis já foi visto neste Capítulo.

ia indagar em que medida as lesões ou ameaças a direitos não estariam excluídas da apreciação do Poder Judiciário (C.F., art. 5º, inciso XXXV), bem como se tal possibilidade representaria violação ao princípio-garantia da inafastabilidade do controle jurisdicional.

Os debates, a respeito de tal indagação, nem sempre são consensuais. Verifica-se que há divergência de opiniões a respeito da constitucionalidade da Lei da Arbitragem.

Autores há, que sustentam que a arbitragem é falha, injusta e inconstitucional. Aduzem que as pessoas mais vulneráveis ficariam desprotegidas e impossibilitadas de se socorrerem ao Poder Judiciário caso acabassem por pactuar o compromisso arbitral, ressaltando que muitas vezes aderem a tal compromisso por não terem opção.

É o que diz, por exemplo, Antônio Raphael Silva Salvador¹³⁵:

Quem será capaz de acreditar que aquele que precisar terrivelmente de um empréstimo bancário, poderá deixar de aceitar o sistema de arbitragem, se o banco insistir que só assim fará o empréstimo e que os demais bancos agirão da mesma forma? Será que o pobre e o ignorante que busca um imobiliária para adquirir um terreninho na periferia terá condições de apreciar o contrato e a cláusula que submete apenas à arbitragem a discussão que possa surgir em razão do compromisso? E se ele sentir a injustiça que está sofrendo, não pode vir ao Judiciário para discutir o seu direito? Onde fica a proteção do art. 5º, XXXV, da CF?

(...)

Temos dito que a lei de arbitragem é injusta e inconstitucional e não pode prevalecer, devendo os juízes afastá-la especialmente no que se refere aos artigos 18 e 31, conhecendo do conflito de interesses a eles trazidos, negando-se a executar sentença que não seja por eles homologada, para se tornar título executivo.

Outro, porém, é o entendimento do professor Welber Barral¹³⁶, que, em interessante e salutar debate a respeito da afirmação feita por Salvador, travado por meio da publicação de seus respectivos artigos na Revista da Escola Paulista da Magistratura, rebate dizendo que o dispositivo constitucional (art. 5º, XXXV, da C.F.) se dirige ao legislador, no sentido de não afastar a apreciação pelo Judiciário, enquanto na arbitragem esse afastamento se efetiva pela

¹³⁵ SALVADOR, Antônio Raphael Silva. **Lei da Arbitragem**: injustiça e ofensa à Constituição. Revista da Escola Paulista da Magistratura: APAMAGIS. Ano 2. nº 4. nov-jun 1998. p. 31-32.

¹³⁶ Cf. BARRAL, Welber. **A arbitragem e seus mitos**. Revista da Escola Paulista da Magistratura: APAMAGIS. Ano 2. nº 5. jul-dez 1998. p. 148.

própria vontade das partes, em relação a direito sobre o qual elas têm disponibilidade. Afinal, conclui o autor, se podem contratar, transacionar ou dispor do direito em questão, podem delegar a terceiro o direito de determinar o destino do mesmo.

Ressalta, ainda, o autor supracitado, que a utilização da arbitragem não implica em prejuízo aos consumidores, uma vez que o árbitro não poderá afastar a aplicação das normas constantes do Código de Defesa do Consumidor, caso tenha que decidir uma controvérsia envolvendo consumidor e fornecedor, pois tais normas são de ordem pública, devendo, pois, ser consideradas na sentença arbitral (art. 2º, Lei nº 9.307/96).

Vale lembrar, ainda, o disposto no art. 51, inciso VII, do Código de Defesa do Consumidor, *verbis*:

Art. 51 - São nulas de pleno direito, entre outras, as cláusulas contratuais relativas ao fornecimento de produtos e serviços que:
VII - determinem a utilização compulsória de arbitragem;

Afigura-se acertada, portanto, a corrente que sustenta ser constitucional a Lei da Arbitragem, no que tange ao questionamento ora exposto. Nelson Nery Júnior corrobora este posicionamento afirmando que o fato de as partes constituírem convenção de arbitragem não implica ofensa ao princípio constitucional do direito de ação, pois somente os direitos disponíveis podem ser objeto de convenção de arbitragem. As partes, quando celebram tal convenção, estão abrindo mão da faculdade de fazerem uso da jurisdição estatal, optando pela jurisdição arbitral. Deste modo, aduz que às partes não resta negada a aplicação da atividade jurisdicional.¹³⁷

Não se pode olvidar, consoante adverte Welber Barral, que, “Na realidade, a arbitragem é um instrumento para difundir o acesso à justiça.”¹³⁸. Portanto, seu uso deve ser

¹³⁷ Cf. NELSON JÚNIOR, Nery. **Princípios do processo civil na Constituição Federal**. p. 96.

¹³⁸ BARRAL, Welber. **A arbitragem e seus mitos**. p. 153.

incentivado, para que o acesso à Justiça reste facilitado, ou seja, deve a arbitragem ser vista com “bons olhos”.

Exemplo de salutar utilização da arbitragem se nota no Estado de Goiás. Há um Projeto de Lei a ser analisado pela Assembléia Legislativa daquele Estado no qual se estabelece que as disputas tributárias e fiscais, até o limite de 100 (cem) salários-mínimos, serão solucionadas pelo sistema arbitral, e não mais pela Justiça comum. Referido Projeto disciplina a integração do Estado ao protocolo firmado pelo Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJGO) com a Federação das Indústrias do Estado de Goiás (FIEG), para a instalação de uma Corte de Conciliação e Arbitragem. Pelo anteprojeto, o Estado renuncia ao Juízo da Fazenda Pública para receber seus créditos.¹³⁹

Além de inibir a propositura das demandas tributárias e fiscais à Justiça comum, a expectativa é a de que a iniciativa propicie uma arrecadação maior por parte do Estado, com a cobrança da dívida a partir da arbitragem ou da negociação.¹⁴⁰

Como se vê, são inúmeras as vantagens decorrentes da utilização da arbitragem, podendo-se destacar, segundo Marco Antônio de Barros, as seguintes: (a) celeridade, evidenciada pela desburocratização dos atos; (b) sigilo a respeito da controvérsia, marcado pela relação de confiança entre as partes e ao árbitro, não se aplicando o princípio processual da publicidade dos atos (art. 155, do CPC); (c) prevalência da autonomia da vontade das partes, que podem eleger o árbitro ou tribunal arbitral (art.13); (d) especialização no trato da questão controvertida, pois certamente o árbitro será um *expert* na área técnica a que se refira o conflito; (e) possibilidade, através de convenção das partes, de resolução dos conflitos pela

¹³⁹ Cf. CARDOSO, Henrique Paiva; SPÍNOLA, Marina. **Justiça arbitral em questões tributárias**. Jornal Gazeta Mercantil, de 6 de setembro de 2001. Disponível em: <www.gazetamercantil.com.br/jornal/5745.htm> Acesso em 9 set. 2001.

¹⁴⁰ Cf. Vice-Presidente da Federação das Indústrias do Estado de Goiás, Mário Renato Guimarães de Azevedo. **Justiça arbitral em questões tributárias**. Jornal Gazeta Mercantil, de 6 de setembro de 2001.

equidade, por direito ou com base nos princípios gerais do direito, nos usos e nos costumes, ou nas regras internacionais de comércio (art. 2º); (f) desnecessidade da intervenção do juiz de Direito, excetuando-se apenas a hipótese em que se torne imperiosa a nomeação de árbitro – e somente quando há divergência das partes na escolha deste -, para complemento e eficácia da cláusula compromissória (art. 7º); (g) estipulação de prazo, pelas próprias partes, para que a sentença seja proferida pelo árbitro (art. 23); (h) constituição de título executivo, quando se trate de sentença condenatória (art. 31); (i) desnecessidade de homologação judicial da sentença de arbitragem, pois o árbitro, é, no dizer da própria lei, juiz de fato e de direito, sendo que sua decisão não se sujeita a recurso perante o Poder Judiciário, salvo se se tratar de impugnação que verse sobre a nulidade da própria sentença arbitral (arts. 18 e 33).¹⁴¹

A arbitragem difere substancialmente da conciliação e da mediação, mas isto não implica em dizer que estas não se fazem presentes naquela. A grande diferença consiste no **poder de julgar** que é atribuído aos árbitros, ultrapassando, pois, os limites da autocomposição para solucionar o conflito. Nesse sentido, pode-se afirmar que os árbitros exercem função tipicamente jurisdicional.

A observação de Luis Alberto Warat¹⁴² é oportuna para elucidar a questão:

Existem outras formas judiciais de solução dos conflitos, como a arbitragem, na qual a autocomposição não acontece da mesma maneira em função da presença de uma terceira pessoa que decide o impasse. A autocomposição relativa pode estar presente na arbitragem nos momentos em que o árbitro convoca as partes para uma conciliação, ou solicita a colaboração conjunta dos envolvidos para reconstruir relatos. No entanto, na arbitragem as partes nunca se autocompõem para decidir a disputa.

¹⁴¹ BARROS, Marco Antônio. **Jurisdição e Juizado Arbitral**. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1997. p. 68.

¹⁴² WARAT, Luis Alberto. Mediação e sensibilidade. **Juizados da cidadania: capacitação à distância**. p. 61.

Portanto, no procedimento arbitral a solução do conflito não fica limitada à tentativa de conciliação, a qual, se não se obtêm êxito, não se prossegue no intento de solucionar o conflito. Caso não ocorra a conciliação, o árbitro dará continuidade ao procedimento e **julgará** o conflito, dizendo qual a solução aplicável ao caso. Sua decisão terá força de lei entre as partes .¹⁴³

Mesmo assim, uma vez instituído o juízo arbitral, o árbitro, no início do procedimento, atuará como conciliador, proporcionando e buscando uma solução amigável para o conflito. Tal solução ensejará segurança às partes, não somente jurídica, mas psicológica, posto que o deslinde do conflito não se dá por imposição do julgador, mas por aceitação (e consciência) das partes.”¹⁴⁴

A determinação da tentativa de solução amigável, antes de uma eventual decisão do árbitro, vem determinada pelo parágrafo 4º do artigo 21 da Lei nº 9.307/96, que assim dispõe: **“Competirá ao árbitro ou ao tribunal arbitral, no início do procedimento, tentar a conciliação das partes, aplicando-se, no que couber, o art. 28 desta lei.”**

As vantagens de se obter a autocomposição das partes num conflito, em termos de alcance da função jurisdicional (pacificação social), são inegáveis. Já se analisou nesta pesquisa ditas vantagens¹⁴⁵, mas não se afigura desnecessário, ante à importância do assunto, trazer a questão à tona novamente.

¹⁴³ É da redação do art. 31 da Lei nº 9.307/96: “A sentença arbitral produz entre as partes e seus sucessores, os mesmos efeitos da sentença proferida pelos órgãos do Poder Judiciário e, sendo condenatória, constitui título executivo.”

¹⁴⁴ CACHAPUZ, Rozane da Rosa. **Arbitragem**: alguns aspectos do processo e do procedimento na Lei nº 9.307/96. São Paulo: Editora de Direito. 2000. p. 157.

¹⁴⁵ Ver item 2.2., p. 42-43.

Joel Figueira Júnior enfatiza que a composição amigável é a melhor forma de solucionar conflitos, jurídicos e sociológicos. Enquanto a sentença, imposta pelo juiz, põe termo à lide apenas no plano do direito, nem sempre extinguindo o litígio dos contendores na órbita social, o acordo firmado pelas partes traz a pressuposição de aceitação mútua a respeito de questões conflituosas existentes entre eles.¹⁴⁶

Ao final deste Capítulo, pode-se averiguar que os métodos alternativos de solução dos conflitos, atualmente bastante presentes na legislação brasileira, representam uma tendência na busca do alargamento do acesso à Justiça e na obtenção de uma prestação jurisdicional célere, barata e eficaz.

No Capítulo seguinte, será analisada a experiência catarinense com a utilização de métodos alternativos de solução dos conflitos, através da implementação das Casas da Cidadania.

Registra-se que anteriormente será feita, entretanto, uma breve abordagem da legislação catarinense atinente à questão do acesso à Justiça, tendo em vista a competência particular que cada Estado da Federação tem para tratar do assunto.

¹⁴⁶ Cf. FIGUEIRA JÚNIOR, Joel. **Comentários à lei dos juizados especiais cíveis e criminais**. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1995. p. 134.

3 A EXPERIÊNCIA CATARINENSE NA IMPLEMENTAÇÃO DAS CASAS DA CIDADANIA

A competência para legislar sobre processo, assim como sobre os ramos do direito público e privado mais importantes de nosso ordenamento jurídico (direito civil, penal, comercial, do trabalho, entre outras), é privativa da União (art. 22, inciso I, da C.F.), cabendo aos Estados-membros, quanto a tais matérias, observar o que está disposto na legislação federal.

Contudo, ao assumir a proposta de um Estado Democrático de Direito de base federativa¹⁴⁷, a Constituição Federal ampliou, embora timidamente¹⁴⁸, a autonomia dos Estados-membros, atribuindo-lhes competência para legislar sobre procedimentos em matéria processual (art. 24, inciso XI), bem como sobre a criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas (art. 24, X).

Afigura-se deste modo importante analisar como as unidades da Federação estão fazendo uso desta competência constitucional, principalmente no que concerne à busca de soluções para fazer efetivo o acesso à Justiça por parte das suas populações carentes.¹⁴⁹

Nesta pesquisa, a análise da legislação será limitada ao Estado de Santa Catarina, com enfoque especial para as normas e provimentos emanados do Tribunal de Justiça do Estado, em razão de sua competência, enquanto Justiça estadual, para dispor sobre

¹⁴⁷ Cf. artigo 1º, *caput*, da C.F.

¹⁴⁸ Cf. RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Acesso à Justiça no direito processual brasileiro**. p. 95.

¹⁴⁹ Cf. RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Acesso à Justiça no direito processual brasileiro**. p. 95.

organização judiciária e matéria procedimental, assuntos estes que, por sua natureza, guardam maior relação com a questão do acesso à Justiça.

Uma análise voltada em tal sentido justifica-se pela seguinte razão: conforme registrou Horácio Wanderlei Rodrigues¹⁵⁰ “Um aspecto que logo ressalta ao se observar a legislação catarinense que de alguma forma se refere à questão do acesso à justiça, é o fato de que praticamente todos os avanços por ela trazidos referem-se à organização do Poder Judiciário.”

A abordagem será feita de forma retrospectiva e cronológica¹⁵¹, tal como feita no Capítulo primeiro desta monografia, em relação à legislação federal. Com o desenvolvimento da pesquisa, se analisará, mais adiante, com especial enfoque, o assunto principal deste Capítulo: o Projeto Casas da Cidadania.

Ressalta-se que a abordagem referente à legislação estadual não pretende exaurir o tema, e sim analisar as mudanças mais importantes e substanciais, na perspectiva do tema do acesso à Justiça.

A Constituição Estadual de Santa Catarina, de 5 de outubro de 1989¹⁵², seguiu os mesmos parâmetros fundamentais estabelecidos pela C.F., prevendo portanto a gratuidade da assistência jurídica aos reconhecidamente pobres (art. 4º, II, “e”), e a Defensoria Pública, a ser exercida, nos termos da lei complementar, pela defensoria dativa e assistência judiciária gratuita (art. 104).

¹⁵⁰ RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Acesso à Justiça no direito processual brasileiro**. p. 114.

¹⁵¹ Registramos que, neste particular, a abordagem limitar-se-á ao período advindo após a C.F. de 1988.

¹⁵² SANTA CATARINA. Constituição, 1989. **Constituição do Estado de Santa Catarina**. Florianópolis: Assembléia Legislativa/IOESC, 1989.

Em seu artigo 92, a Constituição Estadual de Santa Catarina determinou que a lei de organização judiciária estadual disporá sobre a justiça de paz, que terá competência para exercer atribuições conciliatórias, sem caráter jurisdicional.

Merecem registro, também, outras duas disposições importantes da Constituição Estadual, constantes de suas disposições constitucionais transitórias, referentes ao acesso à Justiça: (a) que no prazo de cinco anos da promulgação da Constituição Estadual, a estrutura do Poder Judiciário catarinense promoveria a instalação de comarcas em todos os municípios com população de quinze mil ou mais habitantes (art. 21); e (b) que o Tribunal de Justiça, nos termos da lei e sempre que a fluidez e a agilização das atividades forenses recomendarem, providenciaria a descentralização dessas atividades através da instalação de varas distritais nas comarcas com população de cento e cinquenta mil ou mais habitantes (art. 21, § 2º).¹⁵³

A Constituição Estadual é, enfim, o diploma legal que define toda a organização da Justiça Estadual, organizando inclusive o respectivo Ministério Público.¹⁵⁴

Dentro da competência que lhe é atribuída em termos de organização judiciária e matéria procedimental, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina não se quedou inerte diante da busca por um melhor e mais efetivo acesso à Justiça. Pode-se afirmar, neste aspecto, que é um dos Estados da federação que mais se destaca, conforme se denotará no desenvolver da pesquisa.

Foi, por exemplo, o Estado de Santa Catarina, o primeiro do Brasil a criar os Juizados de Pequenas Causas e o Juizado Especial de Causas Cíveis¹⁵⁵, através da Lei nº

¹⁵³ Cf. RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Acesso à Justiça no direito processual brasileiro**. p. 98.

¹⁵⁴ Cf. artigos 125 e 128, § 5º, da C.F.

¹⁵⁵ Cf. RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Acesso à Justiça no direito processual brasileiro**. p. 100-101.

8.151, de 22 de novembro de 1990¹⁵⁶, a qual foi posteriormente revogada pelo art. 32 da Lei Complementar nº 77, de 12 de janeiro de 1993¹⁵⁷.

A criação de tais juizados depende de lei, que por sua vez tem de ser aprovada pelo Poder Legislativo. Porém, a iniciativa dos projetos originais, que tratam da criação dos juizados, é de competência do Tribunal de Justiça, que efetuou o devido encaminhamento.¹⁵⁸

Serão analisados agora os principais provimentos oriundos do Tribunal de Justiça de Santa Catarina¹⁵⁹ que tenham por objeto a questão do acesso à Justiça.

Através do Provimento nº 07/87¹⁶⁰, da Corregedoria-Geral de Justiça, a qual cumpriu decisão do Tribunal Pleno do TJSC, todos os fóruns das comarcas de Santa Catarina receberam autorização para o recebimento de petições dirigidas a outras comarcas do Estado (protocolo integrado), sendo a remessa feita pelo sistema SEDEX, da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT).¹⁶¹

O Provimento nº 01/91¹⁶², da Corregedoria-Geral de Justiça, determinou a isenção das despesas de correio na utilização do protocolo integrado.

¹⁵⁶ SANTA CATARINA. Lei nº 8.151, de 22 de novembro de 1990. Dispõe sobre a criação dos Juizados Especiais de Causas Cíveis e das Turmas de Recursos. Publicada no Diário Oficial do Estado de 22 de novembro de 1990. **SANTA CATARINA: Legislação estadual de 1990.** Florianópolis: Secretaria de Estado da Justiça e Administração. 1992. p. 137-141.

¹⁵⁷ SANTA CATARINA. Lei Complementar nº 77, de 12 de janeiro de 1993. Dispõe sobre os Juizados Especiais de Causas Cíveis e Turmas de Recursos, cria os Juizados de Pequenas Causas e cargos de Juiz Especial, e dá outras providências. Publicada no Diário Oficial do Estado de 14 de janeiro de 1993. **SANTA CATARINA: Legislação estadual de 1993.** Florianópolis: Secretaria de Estado da Justiça e Administração. 1996. p. 95-98

¹⁵⁸ Cf. RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Acesso à Justiça no direito processual brasileiro.** p. 114.

¹⁵⁹ Registra-se que doravante utilizar-se-á a sigla TJSC para se referir ao Tribunal de Justiça de Santa Catarina.

¹⁶⁰ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA. Provimento nº 07/87. Dispõe sobre a criação dos protocolos integrados. **Corregedoria Geral de Justiça: provimentos e circulares.** Florianópolis: Divisão de Jurisprudência da Diretoria de Documentação e Publicações do Tribunal de Justiça de Santa Catarina. 2º vol. 1992. p. 12-13.

¹⁶¹ Cf. RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Acesso à Justiça no direito processual brasileiro.** p. 105.

¹⁶² TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA. Provimento nº 01/91. Dispõe sobre a isenção das despesas de correio na utilização do protocolo integrado. **Corregedoria Geral de Justiça: provimentos e circulares.** p. 32.

O Provimento nº 05/91¹⁶³, incluiu entre os casos de isenção de custas e emolumentos a lavratura (feita por tabelião) de escritura pública, outorgada pelos beneficiários da assistência judiciária, e o respectivo traslado, bem como o reconhecimento de firma, no caso de outorga por instrumento particular.¹⁶⁴

Outro Provimento oriundo do TJSC ligado à questão foi o de nº 04/92¹⁶⁵, pelo qual restou recomendado aos juízes das varas cíveis a instituição de juízos prévios de conciliação nas ações que versem sobre direitos disponíveis.

Conforme restou expresso nas considerações do próprio Provimento, “a conciliação é instrumento jurídico e moral da mais alta significação, porquanto dirime o conflito pelo entendimento e pela vontade das partes, com a mediação do juiz, cumprindo, os sujeitos processuais, o superior ideal da justiça, que é a pacificação social.”

O Provimento nº 06/92¹⁶⁶, da Corregedoria-Geral de Justiça do TJSC, considerando principalmente “a necessidade fundamental de tornar menos onerosas as despesas processuais, para facilitar, a todos, o acesso à justiça” e “a exigência imperiosa de tornar mais eficiente e rápida a comunicação dos atos processuais”, possibilitou a agilização e racionalização dos serviços forenses mediante a utilização do serviço postal para a feitura de citações e intimações judiciais.¹⁶⁷

¹⁶³ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA. Provimento nº 05/91. Dispõe sobre a isenção de custas e emolumentos na lavratura de procurações públicas, outorgadas pelos beneficiários da assistência judiciária, e no reconhecimento de firma nos instrumentos particulares. **Corregedoria Geral de Justiça**: provimentos e circulares. p. 37-38.

¹⁶⁴ Cf. RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Acesso à Justiça no direito processual brasileiro**. p. 106.

¹⁶⁵ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA. Provimento nº 04/92. Dispõe sobre o Juízo Prévio de conciliação nos litígios que versam sobre direitos disponíveis. **Corregedoria Geral de Justiça**: provimentos e circulares. Florianópolis: Divisão de Jurisprudência da Diretoria de Documentação e Publicações do Tribunal de Justiça de Santa Catarina. 3º vol. 1995. p. 19-21.

¹⁶⁶ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA. Provimento nº 06/92. Dispõe sobre o cumprimento das citações e intimações, no cível, por via postal. **Corregedoria Geral de Justiça**: provimentos e circulares. p. 23-24.

¹⁶⁷ Cf. RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Acesso à Justiça no direito processual brasileiro**. p. 107-108.

No início do ano de 1993, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina deu início a uma série de convênios com Universidades do Estado, objetivando instalar varas universitárias, consideradas unidades jurisdicionais em regime de exceção¹⁶⁸. Propiciou-se, com tais instalações, uma aproximação do Poder Judiciário com os cursos de Direito de nosso Estado. Horácio Wanderlei Rodrigues destaca dois importantes papéis que se surgem com a celebração do convênio: (a) criação de unidades que atuam como varas de assistência judiciária gratuita, tendo em vista a carência econômica dos clientes desses serviços, que são prestados pelos escritórios modelos dos cursos jurídicos; e (b) instituição de um instrumento propiciador da melhoria da qualidade de ensino do Direito, em nível das atividades práticas.¹⁶⁹

O primeiro desses convênios possibilitou a criação do Fórum da Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, em 9 de julho de 1993. Sua competência e organização foram tratadas pelo Provimento nº 10/93¹⁷⁰, da Corregedoria-Geral de Justiça do TJSC. Referido convênio foi firmado entre o Tribunal de Justiça; a Universidade Federal de Santa Catarina; a Procuradoria Geral de Justiça; e a seccional da Ordem dos Advogados do Brasil.¹⁷¹

Posteriormente, outros convênios de semelhante feitio foram celebrados, tais como os que se firmaram com a Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, e com a Universidade do Sul de Santa Catarina - UNISUL, os quais possibilitaram a criação, respectivamente, da vara de família Itajaí-UNIVALI e do Fórum da UNISUL, em Tubarão.¹⁷²

¹⁶⁸ Cf. item 1.1 do Provimento nº 10/93, da Corregedoria-Geral de Justiça do TJSC.

¹⁶⁹ Cf. RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Acesso à Justiça no direito processual brasileiro**. p. 110.

¹⁷⁰ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA. Provimento nº 10/93. Dispõe sobre a distribuição, redistribuição, competência e organização da Unidade Jurisdicional de Exceção – Foro da Universidade, bem como do Juizado Informal de Pequenas Causas. **Corregedoria Geral de Justiça: provimentos e circulares**. p. 68-70.

¹⁷¹ Cf. RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Acesso à Justiça no direito processual brasileiro**. p. 111.

¹⁷² Cf. RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Acesso à Justiça no direito processual brasileiro**. p. 110.

No que tange à criação das varas universitárias, é de se registrar que a experiência é pioneira de Santa Catarina, e serviu inclusive como modelo às outras unidades da federação.¹⁷³

A instituição de um fórum destinado exclusivamente ao atendimento de pessoas carentes torna possível uma assistência jurídica mais efetiva, pois o atendimento constante dos mais necessitados permite adequada compreensão das características dos “pequenos conflitos” e do contexto em que estes estão inseridos”.¹⁷⁴

Dando continuidade ao compromisso de melhorar a distribuição da Justiça no Estado de Santa Catarina, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina, por intermédio de seu Presidente, bem como do Conselho de Administração, lançou, no ano de 2000, um projeto inédito em nível de acesso à Justiça e métodos alternativos de solução dos conflitos. Trata-se do “Projeto Casas da Cidadania: Juizados da Cidadania em todos os Municípios.”

Objetivou-se, com a implementação deste projeto, facilitar (e até mesmo possibilitar) o acesso à Justiça a todos os cidadãos catarinenses, fazendo-o efetivo principalmente aqueles que, por diversos obstáculos, estão mais distantes da Justiça. Para tanto, se pretendeu criar (e já estão sendo criadas), nos Municípios catarinenses que não sejam sede de comarca, bem como nos distritos e bairros mais populosos das grandes cidades, as Casas da Cidadania.¹⁷⁵

Nas Casas da Cidadania, mais especificamente em seu Juizado, busca-se a conciliação das partes envolvidas num conflito, mediante à utilização de métodos alternativos e não adversariais. A sociedade civil exerce participação direta no que concerne à solução dos

¹⁷³ Cf. MARINONI, Luiz Guilherme. **Novas linhas do processo civil**. p. 76.

¹⁷⁴ Cf. MARINONI, Luiz Guilherme. **Novas linhas do processo civil**. p. 77.

¹⁷⁵ Cf. **Projeto Casa da Cidadania**: Juizados da cidadania em todos os municípios. p. 8.

conflitos, pois esta é viabilizada por juízes leigos (conciliadores e mediadores), que, mediante capacitação, são escolhidos para exercer tal função.¹⁷⁶

Em momento oportuno, que se sucederá mais adiante (item 3.1), far-se-á a devida análise das características da Casa da Cidadania, bem como de sua estrutura, funcionamento, procedimento, entre outras questões.

Desde já se mostra oportuno registrar, porém, que a Casa da Cidadania, por suas características, está inserida entre os chamados movimentos sociais que possuem uma estrutura organizacional bem mais fluída, informal e descentralizada, na qual o trabalho voluntário é sua base, sendo imprescindível o consenso interno entre os contendores, justamente pelo fato de que nos Juizados da Cidadania não se observam os procedimentos formais para a resolução dos conflitos.¹⁷⁷

O reconhecimento da inoperância do sistema jurídico tradicional em produzir os efeitos almejados e necessários para que a prestação jurisdicional possa solucionar, efetivamente, não só os litígios, mas sobretudo os conflitos, provocou as iniciativas no sentido de tornar realidade o Projeto Casas da Cidadania¹⁷⁸. Em outras palavras, o Poder Judiciário estadual reconheceu o inegável débito que a Justiça tem para com seus cidadãos.¹⁷⁹

¹⁷⁶ Cf. **Projeto Casa da Cidadania**: Juizados da cidadania em todos os municípios. p. 8.

¹⁷⁷ Cf. FARIA, José Eduardo. **Justiça e conflitos**. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1991. p. 13. *Apud*: CARVALHO, Pedro Caetano. **Casa da Cidadania**: subsídios para sua implantação. Coordenação Geral das Casas da Cidadania do Tribunal de Justiça de Santa Catarina. p. 1.

¹⁷⁸ A diferença entre conflito e litígio é nítida: enquanto a sentença, imposta pelo juiz, soluciona apenas o litígio no plano jurídico, nem sempre extinguindo-o dos contendores na órbita social, a autocomposição traz a pressuposição de aceitação mútua a respeito de questões conflituosas existentes entre eles, de forma que não só o litígio, mas sobretudo o conflito, é eliminado, eis que não mais existente no plano psicológico.

¹⁷⁹ Cf. VIEIRA, Francisco Xavier Medeiros. **Projeto Casa da Cidadania**: Juizados da cidadania em todos os municípios. p. 8.

Outro importante motivo que deu ensejo à idealização do Projeto Casas da Cidadania foi a irresignação contra a cultura da estagnação, do conformismo, na qual nada se faz para reverter os problemas e as limitações da Justiça.

Para tanto, atribuiu-se, neste Projeto, grande importância à utilização de métodos alternativos e não adversários de solução dos conflitos, em especial à conciliação e à mediação, em virtude da possibilidade de resolução ágil e informal dos conflitos através da utilização de tais métodos.

Segundo Francisco Xavier Medeiros Vieira¹⁸⁰, atual Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina,

O Judiciário do futuro passa, necessariamente, pela conciliação e mediação. Hoje lenta, elitista e cara, a Justiça está tradicionalmente distante do cidadão.

Como modificar esse quadro?

Em primeiro lugar cumpre reconhecer que a Instituição é, ainda, inacessível à grande maioria da população. Num segundo momento, disposição para mudar a cultura de estagnação; o conformismo dos que se submetem à inevitabilidade das coisas.

Quem quer que, envolvido na prestação jurisdicional, sinta esse drama, não pode deixar de angustiar-se e de, ao menos, tentar construir um futuro diferente.

Deste modo, comprometido com o ideal de Justiça célere, acessível e universalizada, o Conselho de Administração da gestão atual do Tribunal de Justiça de Santa Catarina empreendeu esforços (e vem empreendendo) no sentido de mudar o quadro da Justiça, buscando para tanto parcerias que permitam implementar, em todos os Municípios catarinenses, e especialmente nos que não sejam sede de comarca, as Casas da Cidadania.¹⁸¹

¹⁸⁰ VIEIRA, Francisco Xavier Medeiros. **Projeto Casa da Cidadania**: Juizados da cidadania em todos os municípios. p. 8.

¹⁸¹ Cf. VIEIRA, Francisco Xavier Medeiros. **Projeto Casa da Cidadania**: Juizados da cidadania em todos os municípios. p. 8.

Após esta fase inicial, relativa ao projeto, o Órgão Especial do TJSC, no uso de suas atribuições, e considerando a necessidade de regulamentação da forma e requisitos necessários à instalação das Casas da Cidadania, criou a Resolução nº 02/01.¹⁸²

A Casa da Cidadania, local público destinado a proporcionar serviços úteis ao exercício da cidadania¹⁸³, já é uma realidade no Estado de Santa Catarina, que conta, até o presente momento¹⁸⁴, com 51 unidades, distribuídas em diferentes regiões do território catarinense.¹⁸⁵

Conclui-se que o Judiciário catarinense é um dos grandes responsáveis pelo que se tem feito no Estado de Santa Catarina para se tornar mais efetivo o acesso à Justiça à sua população.

Horácio Wanderlei Rodrigues¹⁸⁶ afirma que o Tribunal de Justiça catarinense realiza uma série de medidas administrativas tomadas no sentido de racionalizar e desburocratizar as atividades judiciárias.

Tais medidas, se consideradas em seu conjunto, fazem com que o Poder Judiciário de Santa Catarina ocupe papel de destaque no cenário nacional, pela presteza e qualidade do seu trabalho¹⁸⁷.

¹⁸² TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA. Resolução nº 2/91. Dispõe sobre as Casas da Cidadania. Publicada no Diário da Justiça do Estado de Santa Catarina de 03 de abril de 2001. **Projeto Casa da Cidadania: Juizados de Conciliação**. Florianópolis: Divisão de Artes Gráficas do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, julho de 2001. p. 47-52.

¹⁸³ Cf. art. 1º da Resolução nº 02/01, do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina.

¹⁸⁴ mês de novembro de 2001.

¹⁸⁵ Em anexo à monografia, acrescentou-se uma lista fornecida pela Chefia da Casa Militar do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, na qual constam os Municípios em que foi instalada a Casa da Cidadania, bem como as respectivas datas de instalação e endereços.

¹⁸⁶ Cf. RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Acesso à Justiça no direito processual brasileiro**. p. 116.

¹⁸⁷ Cf. RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Acesso à Justiça no direito processual brasileiro**. p. 116.

Serão analisadas a seguir as principais características de mais esta experiência (pioneira) da Justiça catarinense: a implementação das Casas da Cidadania.

3.1 A ESTRUTURA DAS CASAS DA CIDADANIA E ÁREAS DE ABRANGÊNCIA: OBJETIVOS

Dispõe o artigo 1º, da Resolução nº 2/01, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina: “Casa da Cidadania é a denominação do local público, sob a supervisão do Poder Judiciário, na pessoa do Juiz de Direito, visando proporcionar serviços úteis ao exercício da cidadania.”

A implementação das Casas da Cidadania visa estabelecer representações mínimas do Poder Judiciário em todos os Municípios catarinenses que não sejam sede de comarca, bem como nos bairros mais populosos das maiores cidades de nosso Estado.¹⁸⁸

A Casa da Cidadania abriga o Juizado de Conciliação e Mediação e, sempre que possível, o Juizado Especial, Conselho Tutelar, Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Municipal de Entorpecentes, PROCON (órgão destinado à defesa do consumidor), INCRA (órgão destinado à realização da reforma agrária), serviços afetos à Justiça Eleitoral, à expedição de carteira de identidade, cobrança amigável de tributos municipais e, ainda, outros serviços de interesse comunitário (parágrafo único do art. 1º da Resolução nº 2/01 do TJSC).

¹⁸⁸ Cf. **Projeto Casa da Cidadania**: Juizados da cidadania em todos os municípios. p. 16.

O funcionamento do Juizado de Conciliação e Mediação (também chamado de Juizado da Cidadania), no qual se busca, através da utilização de métodos alternativos e não adversariais, a autocomposição das partes, é o principal objeto na estrutura da Casa da Cidadania, de modo que a existência de referido Juizado é imprescindível, sendo o mínimo exigido para que as Casas da Cidadania possam funcionar.

Para efeito de instalação, portanto, a estrutura física da Casa da Cidadania tem de atender pelo menos às exigências mínimas de espaço suficiente para comportar duas salas, uma para a Secretaria e outra para o Juizado¹⁸⁹. Por certo, outros órgãos e serviços públicos, sempre que possível, devem ser instalados nas Casas da Cidadania, pois haverá por parte da população beneficiada com referida instalação a possibilidade de um maior exercício da cidadania.

Nesse sentido, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina, através da utilização de recursos advindos da Conta Única de Depósitos sob Aviso à Disposição da Justiça, instituída pela Lei Estadual nº 11.644, de 22 de dezembro de 2000¹⁹⁰, se compromete a construir as Casas da Cidadania nos Municípios que disponibilizarem imóvel adequado, mobiliando-as e equipando-as com estrutura que disponha de espaço físico apto a comportar vários outros órgãos ou departamentos que eventualmente possam vir a integrar as Casas da Cidadania, tais como auditório, biblioteca, Juizado Especial, Conselho Tutelar, Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Municipal de Entorpecentes, PROCON (órgão destinado à defesa do consumidor), INCRA (órgão destinado à realização da reforma agrária), serviços

¹⁸⁹ Cf. CARVALHO, Pedro Caetano. **Casa da Cidadania**: subsídios para sua implantação. p. 4.

¹⁹⁰ SANTA CATARINA. Lei nº 11.644, de 22 de dezembro de 2000. Institui o Sistema Financeiro de Conta Única de Depósitos sob Aviso à Disposição da Justiça no Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina. Publicada no Diário Oficial do Estado de 26 de dezembro de 2000. **Projeto Casa da Cidadania: Juizados de Conciliação**. p. 63-66.

afetos à Justiça Eleitoral, à expedição de carteira de identidade, cobrança amigável de tributos municipais e o que mais for de interesse comunitário¹⁹¹.

No que tange aos recursos humanos, deve a Casa da Cidadania contar com a supervisão do Juiz de Direito Coordenador, bem como com pelo menos um funcionário, cedido pela Prefeitura ou por órgãos públicos locais, para o exercício da função de Secretário da Casa da Cidadania¹⁹² e, ainda, com pelo menos mais um funcionário para a função de conciliador e/ou mediador, podendo ser indicados, para tanto, estagiários, voluntários, técnicos da área psicossocial ou comissários da infância e da juventude pertencentes ao quadro social de pessoal do foro da Comarca¹⁹³. A seleção e a designação competem ao Juiz de Direito Coordenador da Casa da Cidadania (art. 8º, inciso III, da Resolução nº 2/01 do TJSC).

Cabe registrar que é somente com a celebração de um convênio, firmado entre o Município interessado na instalação da Casa da Cidadania e o Tribunal de Justiça de Santa Catarina, que esta se efetiva¹⁹⁴. As universidades interessadas também poderão celebrar o mencionado convênio. A autorização legal para tanto está disposta no art. 5º da Resolução nº 2/01 do TJSC, que dispõe: “Os Municípios e as Universidades interessados formalizarão convênios com o Tribunal de Justiça de Santa Catarina para a instalação da Casa da Cidadania.”

¹⁹¹ Cf. Opúsculo **Projeto Casa da Cidadania**: Juizados de Conciliação. p. 11.

¹⁹² Cf. CARVALHO, Pedro Caetano. **Casa da Cidadania**: subsídios para sua implantação. p. 2-3.

¹⁹³ Cf. CARVALHO, Pedro Caetano. **Casa da Cidadania**: subsídios para sua implantação. p. 3-4.

¹⁹⁴ Encontra-se anexada à presente monografia uma minuta, em forma de “Termo de Convênio”, que serve de modelo a ser utilizado para a celebração de convênio entre o Tribunal de Justiça de Santa Catarina e o Município interessado na instalação da Casa da Cidadania.

Para a consecução do objetivo almejado pelo projeto, qual seja, o de instalar a Casa da Cidadania em todos os Municípios catarinenses que não sejam sede de comarca, instituiu-se, através do artigo 2º, II, da Resolução nº 2/01, do TJSC, a função de Juiz de Direito Implantador em cada Comarca, que deverá providenciar e intermediar, em nome do TJSC, a instalação da Casa da Cidadania em sua jurisdição.

Pelo art. 2º, inciso III, da referida Resolução, criaram-se também as Coordenadorias Regionais de Apoio, a serem ocupadas por magistrados indicados pela Coordenação Geral (também criada pela Resolução nº 2/01), os quais terão função de apoiar a implementação das Casas da Cidadania.¹⁹⁵ As regiões foram inicialmente divididas em Norte, Sul, Planalto, Oeste, Meio-Oeste, Vale do Itajaí e Grande Florianópolis.¹⁹⁶

Segundo dispõe o art. 4º da Resolução nº 2/01 do TJSC, ao Município beneficiado caberá: I – ceder espaço físico, arcando com as despesas de manutenção; II – indicar servidor (es) público (s) para o exercício das atividades de secretaria, conforme a necessidade do serviço; III – fornecer o material do expediente.

Os modelos de expediente; os encargos de recrutar, formar e nomear conciliadores e mediadores; bem como de firmar convênios com Universidades da Região e com órgãos públicos ou privados necessários ao êxito do projeto, caberão, por sua vez, ao Presidente do Tribunal de Justiça (art. 3º).

À universidade, que por ventura celebre o convênio, caberá: (a) manter serviços de apoio técnico nas áreas afins; (b) participar da seleção de estagiários para atuar junto aos Juizados de Conciliação, bem como junto a Juízes, Promotores e Secretaria do Juizado; e (c)

¹⁹⁵ As atividades do Juiz de Direito implantador serão sem prejuízo das atividades judicantes.

¹⁹⁶ Cf. CARVALHO, Pedro Caetano. **Casa da Cidadania**: subsídios para sua implantação. p. 2.

promover a capacitação dos conciliadores, mediadores e secretários que atuem na Casa da Cidadania.¹⁹⁷

O coordenador geral das Casas da Cidadania será o Juiz de Direito lotado na Comarca de jurisdição do Município beneficiado com a instalação da Casa da Cidadania, o qual terá a função de designar estagiários, conciliadores e mediadores, homologar acordos quando necessário for, deslocando-se da Comarca à Casa da Cidadania, entre outras funções.

O coordenador local será o encarregado de secretariar as atividades desenvolvidas na Casa da Cidadania. Os conciliadores e/ou mediadores, designados pelo Juiz de Direito, e ainda, os estagiários, conveniados e voluntários, serão encarregados de desenvolver as atividades de conciliação e de mediação, buscando, sempre que possível, a autocomposição das partes envolvidas no conflito levado a conhecimento do Juizado de Conciliação e Mediação (ou Juizado da Cidadania).

Quando também houver sido instalado na Casa da Cidadania o Juizado Especial, o titular deste acumulará as funções de Juiz Coordenador (§ 1º do art. 8º da Resolução nº 2/01 do TJSC).

Os Conciliadores e Mediadores prestarão serviço voluntário e gratuito, sem vínculo com a Administração Pública (parágrafos 2º e 3º do art. 8º da Resolução nº 2/01).

Os critérios utilizados para a instalação das Casa da Cidadania são os seguintes: (a) inicialmente, dar-se-á prioridade aos Municípios cujas Comarcas já foram criadas mas ainda não instaladas, devendo-se, neste caso, instituir também os Juizados Especiais Cíveis e Criminais¹⁹⁸; (b) os Municípios que não sejam sede de Comarca, em especial os mais distantes e com maior população, terão preferência e prioridade na instalação; (c) nos bairros

¹⁹⁷ Cf. cláusula segunda do Termo de Convênio que tem por objeto a instalação da Casa da Cidadania.

¹⁹⁸ Cf. CARVALHO, Pedro Caetano. **Casa da Cidadania**: subsídios para sua implantação. p. 4.

e/ou Distritos mais populosos e distantes do Centro das grandes cidades catarinenses (mais de 150.000 habitantes), também se implantará as Casas da Cidadania.¹⁹⁹

O procedimento de instalação das Casas da Cidadania será assim desenvolvido: (a) o Prefeito Municipal ou Juiz de Direito da comarca que deseje instalar a Casa da Cidadania expedirá ofício à Presidência do TJSC, que o autuará em livro próprio; (b) em seguida, via Portaria, o Presidente do Tribunal de Justiça designará o Juiz de Direito Implantador; (c) o Juiz de Direito Implantador, no prazo de 20 dias após o recebimento da incumbência, deverá apresentar relatório circunstanciado a respeito das providências realizadas e das necessárias à implantação definitiva da Casa da Cidadania (art. 7º da Resolução nº 2/01, do TJSC); (d) o Presidente do Tribunal de Justiça, preenchidos os requisitos necessários e, após parecer do Coordenador Geral, expedirá ato administrativo autorizando o funcionamento da Casa da Cidadania, designando data para a respectiva inauguração (parágrafo único do art. 7º da citada Resolução); (e) havendo necessidade de assessoramento e consultoria aos órgãos técnicos e administrativos do Tribunal de Justiça, o pedido poderá ser formulado pelo Coordenador Geral das Casas da Cidadania.²⁰⁰

Para efeito de instalação das Casas da Cidadania, será levada em conta a ordem dos ofícios recebidos pelo Gabinete da Presidência nos quais se solicita sua instalação.²⁰¹

Os objetivos do Projeto Casa da Cidadania são de diversas ordens. Surge, como objetivo geral, a **humanização da Justiça**, através da implementação de ações que visem o

¹⁹⁹ Cf. CARVALHO, Pedro Caetano. **Casa da Cidadania**: subsídios para sua implantação. p. 4.

²⁰⁰ Cf. CARVALHO, Pedro Caetano. **Casa da Cidadania**: subsídios para sua implantação. p. 5.

²⁰¹ Cf. art. 18 da Resolução nº 02/01 do Órgão Especial do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, que assim dispõe: “As Casas da Cidadania serão identificadas, cronologicamente numeradas pelo nome do Município, Distrito ou Bairro onde estiverem localizadas, observada sempre, a ordem de inscrição”.

pleno exercício da cidadania, capazes de gerar um cultura de democracia participativa e de integração da comunidade.²⁰²

Como objetivos específicos, se destacam: (a) a abertura de espaço, dentro da Casa da Cidadania, para a existência dos mais diversos órgãos de apoio e defesa dos interesses do cidadão, tais como PROCON, INCRA, Conselho Tutelar e de Entorpecentes, serviços destinados à expedição de carteira de identidade, entre outros; (b) o estabelecimento de representações mínimas do Poder Judiciário em cada Município do Estado de Santa Catarina, bem como nos Distritos e Bairros das cidades mais populosas, de modo a propiciar uma prestação jurisdicional próxima, célere e eficaz; (c) a facilitação do acesso à Justiça, em especial aos hipossuficientes; (d) a agregação de serviços, através de parcerias (governamentais, não governamentais, institucionais de ensino, etc.), para um atendimento comunitário integral, com ênfase para as área jurídica, psicológica e social; (e) o exercício de atividades de cooperação destinadas à prevenção dos conflitos sociais, notadamente no campo criminal, familiar e da infância e da juventude; (f) o incentivo à utilização de métodos não adversariais de solução dos conflitos, tais como a conciliação, a mediação e a negociação; (g) o complemento da capacitação profissional de magistrados, promotores de justiça, advogados e servidores do Poder Judiciário, especialmente em Direitos Humanos; (h) a participação da sociedade civil na solução das demandas, com o recrutamento e a formação de conciliadores e mediadores, dentre membros da própria comunidade; e, ainda, (i) o desenvolvimento de ensino, pesquisa e extensão, dando ensejo à prática, por parte dos estudantes universitários, de estágios interdisciplinares.²⁰³

²⁰² Cf. **Projeto Casa da Cidadania**: Juizados da cidadania em todos os municípios. p. 16.

²⁰³ Tudo Cf. **Projeto Casa da Cidadania**: Juizados da cidadania em todos os municípios. p. 16.

Objetiva-se, enfim, com a instalação da Casas da Cidadania, fornecer uma Justiça ágil, informal e acessível.

Será feita neste momento uma análise a respeito dos tipos de direitos que podem ser submetidos à apreciação das Casas da Cidadania, bem como do procedimento utilizado para tanto.

3.2 JUIZADOS DAS CASAS DA CIDADANIA: COMPETÊNCIA E PROCEDIMENTOS

O Projeto Casas da Cidadania preconiza pela autocomposição das partes envolvidas em dado conflito, de modo que diversos tipos de matérias (de ordem civil, familiar, comercial) podem ser submetidas à apreciação do Juizado das Casas da Cidadania pelas partes. É o que se extrai do disposto no art. 9º da Resolução nº 2/01 do TJSC: “A competência do Juizado de Conciliação e Mediação é ampla, sofrendo restrição apenas no tocante às pessoas jurídicas de direito público e ações penais.”

O acesso às Casas da Cidadania, por sua vez, será oportunizado, prioritariamente, às pessoas que façam jus aos benefícios da Assistência Judiciária Gratuita (art. 12 da Resolução nº 2/01 do TJSC).

Conforme dispõe o art. 11 da referida Resolução, “Independência do pagamento de custas, taxas ou despesas, o acesso à Casa da Cidadania, sendo todos os serviços prestados gratuitamente.”

O processamento das ações deverá seguir o procedimento sumaríssimo delineado na Lei nº 9.099/95, de modo a se privilegiar a oralidade, simplicidade, informalidade, economia

processual e celeridade, buscando, sempre que possível, a conciliação ou transação das partes.²⁰⁴

Nas Casas da Cidadania, o procedimento é instaurado com a apresentação do pedido, que, de forma simples e em linguagem acessível, poderá ser feito oralmente ou por escrito (art. 14, *caput*, e § 1º da Resolução nº 2/01 do TJSC).

Sendo feito o pedido, será reduzido a termo pela Secretaria, podendo ser utilizado modelo próprio²⁰⁵, ou ainda o sistema de fichas ou formulários impressos (§ 2º do art. 14).

Sobre o que precisa constar do pedido, dispõe o § 1º do art. 14 da Resolução nº 2/01 do TJSC:

- §1º - Do pedido constarão, de forma simples e em linguagem acessível:
- I – o nome, a qualificação e o endereço do(s) reclamante(s) e reclamado(s);
 - II – os fatos e os fundamentos, de forma sucinta;
 - III – o pedido certo, expresso em valor monetário ou em condutas específicas;
 - IV – a assinatura do(s) reclamante(s).

Para que as demandas possam ser devidamente registradas, estabeleceu o art. 13 da Resolução nº 2/01 do TJSC que “A Casa da Cidadania deverá manter livro próprio de registro geral conforme modelo próprio, devidamente conferido pelo Juiz de Direito e sob a responsabilidade do servidor público indicado para servir de secretário.”

A ciência da parte contrária ocorrerá através de Correio ou Oficial de Justiça *ad hoc*, ou, ainda, pelo próprio interessado.²⁰⁶

Conforme dispõe o art. 15 da Resolução nº 2/01 do TJSC, “As audiências conciliatórias ou sessões de mediação serão, em regra, públicas.”

²⁰⁴ Cf. **Projeto Casa da Cidadania**: Juizados da cidadania em todos os municípios. p. 23.

²⁰⁵ Cf. CARVALHO, Pedro Caetano. **Casa da Cidadania**: subsídios para sua implantação. p. 6.

²⁰⁶ Cf. CARVALHO, Pedro Caetano. **Casa da Cidadania**: subsídios para sua implantação. p. 6.

Em certos casos porém, como nos de família (geralmente), justifica-se que as audiências sejam restritas às partes. Afinal, muitas questões inerentes à família e ao casal, por exemplo, não devem ser expostas ao público livremente, pois ante à natureza dos assuntos envolvidos, os interesses dizem respeito sobretudo às partes.

Por tal razão, a publicidade da audiência pode ser restringida, a critério do condutor do ato, conforme for o caso (parágrafo único do art. 15 da citada Resolução).

Uma vez obtida a conciliação, esta será reduzida a termo, com posterior homologação pelo Juiz de Direito, se necessário (art. 16 da Resolução nº 2/01 do TJSC).

Apesar de ser buscada, primordialmente, nas Casas da Cidadania, a conciliação e a transação das partes, caso reste infrutífera tal tentativa, o procedimento não pára, tendo continuidade.

Prescreve o art. 17 da Resolução nº 2/01 do TJSC:

Frustrada a conciliação, o processo será encaminhado ao Juizado Especial, caso seja de sua competência, a Escritório Modelo (Prática Forense) da Faculdade de Direito ou a advogado constante de relação expedida pela OAB local, para os devidos fins, cientes os interessados.

A determinação de que o processo tenha continuidade, se frustrada a conciliação, equívale a uma espécie de impulso oficial do procedimento. Caso a solução dos conflitos ficasse limitada à tentativa de conciliação das partes, se esta restasse infrutífera as partes enfrentariam vários óbices (já examinados no primeiro Capítulo desta pesquisa) para obter a prestação jurisdicional correspondente, pois teriam que constituir advogado para ingressar com uma ação, sujeitando-se ao sistema judicial tradicional (formal) de solução dos conflitos.

De acordo com o projeto, os servidores destacados para atuar na Secretaria da Casa da Cidadania receberão orientação sobre a estrutura do Poder Judiciário, sobre noções gerais de processo e do procedimento traçado na Lei nº 9.099/95, além da sistemática e

funcionamento dos cartórios. Contarão, ainda, com instruções sobre atendimento ao público, recebimento e classificação das petições e das reclamações, apontamento dos registros, comunicação dos atos processuais, redução à termo de audiências e guarda e arquivamento dos processos.²⁰⁷

A estatística de atendimento mensal do Juizado de Conciliação e Mediação e dos demais serviços oferecidos na Casa da Cidadania serão enviadas à Corregedoria-Geral da Justiça pelo Secretário da Casa da Cidadania, por intermédio da Coordenação Local, até o dia 5 do mês seguinte ao vencido (art. 19 da Resolução nº 2/01 do TJSC).

Do exposto, conclui-se que, nas Casas da Cidadania, pode ser buscada a solução para diversos tipos de conflitos, de diferentes tipos de matérias, ante à amplitude de sua competência. Constatou-se, também, que o procedimento é bastante simplificado, baseado nos princípios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, buscando-se, sempre que possível, a conciliação ou a transação.

Mostra-se oportuno verificar agora de que forma se busca a autocomposição das partes e quais os resultados que vêm sendo alcançados com a utilização de técnicas alternativas e não adversárias de solução dos conflitos nas Casas da Cidadania.

3.3 A AUTOCOMPOSIÇÃO E A MEDIAÇÃO NAS CASAS DA CIDADANIA

Para o atual Presidente do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, Desembargador Francisco Xavier Medeiros Vieira, “O Judiciário do futuro passa, necessariamente, pela conciliação e mediação”.²⁰⁸

²⁰⁷ Cf. **Projeto Casa da Cidadania**: Juizados da cidadania em todos os municípios. p. 31.

²⁰⁸ Cf. **Projeto Casa da Cidadania**: Juizados da cidadania em todos os municípios. p. 8.

Além de ser possível, com a utilização dos institutos da conciliação e mediação, uma obtenção rápida dos conflitos, com a autocomposição das partes, o alcance da função jurisdicional é mais efetivo, pois a solução do conflito é encontrada pelas próprias partes - e não por imposição do juiz - o que faz que a pacificação social se materialize na base do tecido social.

Os Conciliadores e Mediadores das Casas da Cidadania se utilizam de técnicas alternativas e não-adversariais para tentar resolver o conflito levado à apreciação do Juizado de Conciliação e Mediação, pois a resolução dos conflitos depende da composição das partes envolvidas.

Sucedendo para a obtenção da conciliação, através da utilização e aplicação de tais técnicas, é necessário, por parte do conciliador e/ou mediador, o conhecimento de técnicas e de procedimentos, a serem observados quando do trato com as pessoas envolvidas em determinado conflito.

Nesse sentido, o Projeto Casas da Cidadania, sob o comando do Centro de Estudos Jurídicos (CEJUR), previu (e vem prevendo) a realização de seminários regionais de conscientização e capacitação para os magistrados, com destaque para os objetivos do projeto das Casas da Cidadania (já vistos nesta pesquisa), difundindo-se novas formas de solução dos conflitos.²⁰⁹ Com tais seminários, espera-se transmitir ao julgador uma visão ampliada dos problemas que o cercam, bem como dos diferenciados meios de que pode dispor para a resolução de conflitos.²¹⁰

²⁰⁹ Cf. **Projeto Casa da Cidadania**: Juizados da cidadania em todos os municípios. p. 29.

²¹⁰ Cf. **Projeto Casa da Cidadania**: Juizados da cidadania em todos os municípios. p. 29.

Diante do importante papel a ser desempenhado pelos conciliadores e mediadores, foi também objeto de preocupação do Projeto Casas da Cidadania a formação de pessoas, destacadas da própria comunidade, aptas a exercer o papel de mediadores de conflitos. Para tanto, em parceria com o Laboratório de Ensino à Distância da Universidade Federal de Santa Catarina, realizou-se o curso “Juizados da Cidadania – Capacitação à Distância”, no qual os interessados que efetivamente se inscrevem dispõem de teleconferências, livro-texto, manual do estudante e CD-ROM (a ser executado em computadores). Os participantes dispõem, ainda, de consultoria, por intermédio de comunicação via telefone ou computador, para sanarem dúvidas e obterem orientações, a qual é fornecida por uma equipe de tutores e monitores do Sistema de Acompanhamento ao Estudante à Distância (SAED) da UFSC.

Mais de três mil candidatos se inscreveram para o Curso à Distância acima referido²¹¹, para posteriormente serem selecionados. Esta fato evidencia a boa vontade da população em resposta ao chamamento do Poder Judiciário catarinense no sentido de se construir uma Justiça participativa, acessível e humanizada.

Com a realização dos cursos de capacitação, estarão os Conciliadores e Mediadores recebendo tratamento adequado, sob o controle do Poder Judiciário, com o concurso de Entidades de Ensino e dos Institutos de Mediação.²¹² Vários cursos vêm sendo realizados, em diferentes regiões do Estado de Santa Catarina, com o objetivo apontado. Realizou-se, por exemplo, no final de julho do presente ano, em Presidente Getúlio, o primeiro Encontro de Conciliadores e Mediadores das Casas da Cidadania, com o objetivo de reciclar e aprofundar conhecimentos.²¹³

²¹¹ Cf. **Projeto Casa da Cidadania**: Juizados de Conciliação. 15.

²¹² Cf. **Projeto Casa da Cidadania**: Juizados da cidadania em todos os municípios. p. 31.

²¹³ Cf. **Projeto Casa da Cidadania**: Juizados de Conciliação. p. 11.

Espera-se, com tais cursos, a capacitação dos participantes no sentido de aquisição de conhecimentos gerais acerca da visão atualizada do conflito, bem como da conciliação e mediação, através de aulas expositivas, debates e simulações de casos práticos, fornecendo-os elementos capazes de torná-los aptos a preservar relacionamentos, compatibilizar interesses e solucionar controvérsias.

Conforme está expresso no material referente ao Curso de Capacitação à Distância para os Juizados da Cidadania²¹⁴,

O objetivo deste curso é valorizar a função social desempenhada pelos membros dos Juizados da Cidadania e oferecer um conjunto de competências e habilidades para a qualificação no exercício dessa missão.

Na medida em que vão sendo preparados os conciliadores (juízes leigos que prestarão, como voluntários, serviço público relevante, sem qualquer remuneração), estão sendo instaladas as Casas da Cidadania nos Municípios catarinenses, conforme a ordem dos ofícios recebidos pelo Tribunal de Justiça do Estado, nos quais constam requerimentos no sentido de instalação das Casas da Cidadania.

As controvérsias, nas Casas da Cidadania, são portanto solucionadas com a ajuda de pessoas da própria base do tecido social²¹⁵, as quais, utilizando-se de métodos alternativos e não adversariais, aprendidos através de cursos de capacitação, buscam a autocomposição das partes envolvidas no conflito.

Na expressão de Francisco Xavier Medeiros Vieira²¹⁶, uma Justiça nos moldes da Casa da Cidadania é a Justiça do futuro, moderna, rápida e acessível, sendo a melhor resposta aos anseios de paz.

²¹⁴ Mas especificamente no verso da capa do CD-ROM que acompanha o Kit de materiais.

²¹⁵ Cf. **Projeto Casa da Cidadania**: Juizados da cidadania em todos os municípios. p. 8.

²¹⁶ Cf. **Projeto Casa da Cidadania**: Juizados da cidadania em todos os municípios. p. 8.

A tentativa de autocomposição nas Casas da Cidadania não se limita aos casos relativos a conflitos de família e vizinhos, dentre outros corriqueiros, os quais são de competência dos Juizados de Conciliação e Mediação. No que se refere, por exemplo, à cobrança de tributos municipais (em especial do Imposto de Propriedade Territorial e Urbana - IPTU), em que pese o fato de tal cobrança não ser propriamente um conflito, é possível o encaminhamento, por parte da Prefeitura Municipal, ao setor competente das Casas da Cidadania, de documentos da Administração Municipal relativos à cobrança do tributo, antes que a dívida a ele relativa seja inscrita em Dívida Ativa, para efeito de cobrança via judicial. Com tal encaminhamento, é oportunizada ao contribuinte a possibilidade de se dirigir até a Casa da Cidadania a fim de tentar regularizar sua situação, levando-se em conta também suas possibilidades.

Referido encaminhamento efetivamente é feito, por exemplo, na Casa da Cidadania do Município de Camboriú. À presente monografia, está anexado um levantamento de dados, fornecido por referida Casa da Cidadania, a respeito dos resultados práticos alcançados através da cobrança amigável de tributos, no qual se poderá inferir que ocorre a regularização da dívida na maioria dos casos. Para se ter uma idéia, dos 9660 casos levados à Casa da Cidadania para efeito de cobrança amigável da dívida, referentes ao período compreendido entre 19 de março a 30 de setembro de 2001, obteve-se a regularização da situação em 5752 deles.

Registra-se que se optou em efetuar o levantamento de tais dados na Casa da Cidadania do Município de Camboriú devido ao fato de ter sido esta a primeira a ser instalada em Santa Catarina, no dia 28 de junho de 2000, havendo por isso maior possibilidade de aferição dos resultados práticos obtidos, levando-se em conta a quantidade de casos levados à apreciação desde sua instalação até então.

Do mesmo modo, para que fosse possível analisar os resultados práticos obtidos especificamente nos Juizados de Conciliação e Mediação das Casas da Cidadania, efetuou-se, também na Casa da Cidadania do Município de Camboriú, um levantamento a respeito.²¹⁷ Avaliando-se as estatísticas, é possível compreender, ante tudo o que foi exposto ao longo da pesquisa, o alcance da experiência catarinense na implementação das Casas da Cidadania em termos de resolução dos conflitos e pacificação social.

Desde a instalação da Casa da Cidadania do Município de Camboriú, em 28 de junho de 2000, até o mês de setembro de 2001, 841 casos, relacionados à família, vizinhos, ameaça, dívidas, entre outros, foram levados à apreciação do Juizado de Conciliação e Mediação. Foram solucionados, nos primeiros encontros realizados em cada conflito, 299 desses casos. Considerando que foram formalizados acordos posteriores em outros 269 casos, chega-se à conclusão de que 568 casos foram efetivamente solucionados pelas Casas da Cidadania, os quais representam quase 70% de todos os casos analisados.

Nos 273 casos restantes, nos quais não se obteve a solução por intermédio do Juizado de Conciliação e Mediação, foram tomadas providências no sentido de se instaurar o respectivo processo judicial ou de arquivar o procedimento levado a efeito pelo Juizado, sendo esta última levada a efeito no caso de averiguação de inconsistência dos fatos e/ou pedidos apresentados, ou, ainda, em virtude do não comparecimento da parte interessada à Casa da Cidadania, fato este que faz presumir o abandono da pretensão.

A solução dos casos levados às Casas da Cidadania é ofertada sem a observância de formalidades, burocracias, cobrança de taxas, custas, emolumentos ou honorários de advogado.

²¹⁷ As estatísticas estão anexadas à presente monografia.

Enfim, é possível afirmar que com a instalação das Casas da Cidadania, a igualdade perante à Lei, no que concerne à garantia de acesso ao Poder Judiciário, está deixando de ser mera promessa constitucional para se tornar algo mais real e disponível na vida da população, na medida em que os cidadãos catarinenses, principalmente os mais excluídos, têm agora a quem recorrer para que seus direitos, solenemente postos na Constituição e nas leis, sejam efetivamente assegurados.

É certo que a instalação das Casas da Cidadania não elimina todos os problemas inerentes à Justiça, mas sem dúvida alguma é uma iniciativa digna de elogio, pois representa ao menos uma tentativa, decorrente do inconformismo com o atual quadro negativo de nossa Justiça, capaz de possibilitar o acesso à Justiça às pessoas que, por diversas razões, estão mais distantes e excluídas do Poder Judiciário catarinense. Ser contrário à instalação das Casas da Cidadania significa ir contra à própria cidadania, pois não se estaria garantindo assim o acesso à Justiça justamente aos cidadãos mais necessitados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final desta pesquisa são apresentadas algumas considerações sobre o tema abordado, as quais correspondem à síntese do trabalho realizado e ao resgate das idéias tidas como de maior relevância.

A Justiça, um dos maiores valores da humanidade, é ideal a ser buscado, pois sua realização é absolutamente necessária para que a sociedade possa se desenvolver pacificamente, com a observância dos ditames jurídicos e morais.

O acesso à Justiça é direito fundamental, e se não for observado, todos os demais direitos não estão garantidos no sentido de suas efetividades.

No Estado Democrático de Direito, a Justiça Social é prioridade, e a atividade jurisdicional do Estado, que tem como escopo magno a pacificação social, é uma das formas de assegurar o cumprimento de tal prioridade.

O acesso à Justiça, entendido como acesso à ordem jurídica justa, é um direito público subjetivo (oponível inclusive contra o Estado), garantido à sociedade em geral e às pessoas (físicas e jurídicas), em particular para a tutela de lesão (ou ameaça) a direito, seja individual ou coletivo, inadmitida a persistência de qualquer tipo de óbice, no plano jurídico, capaz de frustrar o exercício de tal direito.

A realidade demonstra que o acesso das pessoas ao Poder Judiciário é dificultado por uma série de fatores, verificados nos âmbitos econômico, social e cultural, entre outros. Tal constatação não é ignorada pela comunidade jurídica e pelos legisladores nacionais. Nesse

sentido, a busca de soluções para eliminar ou, ao menos, atenuar os obstáculos que se apresentam como entraves ao acesso à Justiça tem sido uma constante.

O ordenamento jurídico brasileiro contém vários diplomas legais que tratam da questão do acesso à Justiça, seja na garantia da assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados, seja buscando ampliar a tutela dos direitos difusos e coletivos, ou, ainda, procurando outras formas alternativas à jurisdição estatal para a solução dos conflitos.

A tarefa de tutelar e resolver os conflitos de interesses, atribuída ao Estado, não é cumprida com a eficiência desejada, pois o Poder Judiciário atua com lentidão e é dispendiosa a manutenção do litígio pelas partes.

Enquanto não permite o acesso das camadas mais populares da sociedade, o Judiciário mostra sua face elitista, em um país com a maior concentração de renda do Mundo.

Os métodos judiciais de resolução dos conflitos não estavam sendo suficientes para fazer efetiva a realização da Justiça e, por conseguinte, da pacificação social, de modo que teve início uma busca no sentido de se utilizar outras formas, alternativas à jurisdição estatal, para a solução dos conflitos. Nesse contexto, estão inseridas a conciliação, a mediação e a arbitragem.

A sociedade e a comunidade jurídica têm percebido que a proliferação das múltiplas formalidades se apresenta como uma das causas do retardamento da prestação jurisdicional, por serem muitas vezes excessivas e desnecessárias.

Os métodos alternativos e extrajudiciais de solução dos conflitos têm despontado como soluções aptas à resolução dos problemas da Justiça tradicional, constituindo parte integrante do movimento do acesso à Justiça na medida em que suas utilizações permitem uma solução rápida, de pouco dispêndio, e sobretudo eficaz acerca dos conflitos de interesses.

Se for considerado o escopo da função jurisdicional, a autocomposição das partes é a mais expressiva, pois enquanto a sentença, imposta pelo juiz, põe termo à lide apenas no plano do direito, nem sempre extinguindo o litígio dos contendores na órbita social, o acordo firmado pelas partes traz a pressuposição de aceitação mútua a respeito de questões conflituosas existentes entre eles.

Especialmente nos institutos da conciliação e mediação, a solução dos conflitos é ofertada pelos próprios envolvidos, enquanto que os conciliadores e mediadores apenas conduzem o conflito para a consecução da composição das partes.

Nos limites da competência que lhe é atribuída pela organização judiciária em matéria procedimental, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina tomou a iniciativa de propor um melhor e mais efetivo acesso à Justiça aos cidadãos catarinenses, destacando-se no contexto da Federação.

Dentre as várias iniciativas e medidas tomadas pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina na busca da viabilização do efetivo acesso à Justiça destaca-se como principal a implantação do Projeto Casas da Cidadania. Este Projeto objetiva estabelecer representações mínimas do Poder Judiciário em todos os Municípios catarinenses que não sejam sede de comarcas, bem como nos bairros mais populosos das maiores cidades de nosso Estado, facilitando (e até mesmo possibilitando) o acesso à Justiça a todos os cidadãos catarinenses, fazendo-o efetivo principalmente para aqueles que, por diversos obstáculos, estão mais distantes da Justiça.

Nos Juizados das Casas da Cidadania, se preconiza pela conciliação das partes envolvidas no conflito, mediante a utilização de métodos alternativos e não adversariais. A sociedade civil exerce participação direta no que concerne à solução dos conflitos, pois esta é viabilizada por juízes leigos (conciliadores e mediadores), que, mediante capacitação, são escolhidos para exercer tal função.

Por suas características, as Casas da Cidadania estão inseridas entre os chamados movimentos sociais que possuem uma estrutura organizacional bem mais fluída, informal e descentralizada, nas quais o trabalho voluntário é base, sendo imprescindível o consenso interno entre os contendores, justamente pelo fato de que nos Juizados da Cidadania não se observam os procedimentos formais para a resolução dos conflitos.

Nas Casas da Cidadania são formuladas soluções para diversos tipos de matérias (de ordem civil, familiar, comercial), sendo sua competência ampla, sofrendo restrição apenas no tocante às questões de interesse de pessoas jurídicas de direito público e às ações penais.

O acesso às Casas da Cidadania é gratuito, e é oferecido prioritariamente às pessoas que façam jus aos benefícios da Assistência Judiciária Gratuita.

O procedimento das reclamações, nas Casas da Cidadania, é bastante simples, e segue o delineado na Lei nº 9.099/95, de modo a se privilegiar a oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, buscando, sempre que possível, a conciliação ou transação das partes.

A experiência catarinense com a implementação das Casas da Cidadania se apresenta como uma proposta apta e eficaz para tornar a Justiça célere, gratuita e universalizada, de modo a permitir que a realização da Justiça - e por conseguinte, da pacificação social - se efetive no seio da sociedade, através da participação popular na administração da Justiça e de sua humanização.

A igualdade perante à Lei, no que concerne à garantia do acesso ao Poder Judiciário, deixa, com a instalação das Casas da Cidadania, de ser vã promessa constitucional, pois os cidadãos catarinenses mais atingidos com a falta de possibilidade de acesso agora têm a quem recorrer para que seus direitos, solenemente postos na Constituição e nas leis, sejam efetivamente assegurados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Pedro Manoel; BRANDÃO, Paulo de Tarso. **Juizados especiais cíveis e criminais: aspectos destacados**. Florianópolis: Obra Jurídica Ltda. 1996.

ALVIM, Arruda. **Manual de direito processual civil**. 7 ed. rev. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

BARRAL, Welber. **A arbitragem e seus mitos**. Revista da Escola Paulista da Magistratura: APAMAGIS. Ano 2, nº 5, jul-dez, 1998.

BARROS, Marco Antônio. **Jurisdição e Juizado Arbitral**. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1997.

BASSO, Maristela. **Lei nova revitaliza a arbitragem no Brasil como método alternativo-extrajudicial de solução de conflitos de interesses**. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 733, ano 85, nov. de 1996.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 8 ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 1999.

BRANDÃO, Paulo de Tarso. **Ações constitucionais: novos direitos e acesso à justiça**. Florianópolis: Habitus, 2001.

BRASIL. Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Institui o Código Civil. **Vademecum Universitário de Direito**. 2 ed. São Paulo: Jurídica Brasileira. 1999.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Institui a Lei de Introdução ao Código Civil. Publicado no Diário Oficial da União de 9 e retificado em 17 de setembro de 1942. **Código Civil**. Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração da Antônio Luiz de Toledo Pinto; Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Luiz Eduardo Alves de Siqueira. 51 ed. São Paulo: Saraiva. 2000.

BRASIL. Lei nº 1.060, de 5 de fevereiro de 1950. Estabelece normas para a concessão de assistência judiciária gratuita aos necessitados. Publicada no Diário Oficial da União de 13 de fevereiro de 1950. **Código de Processo Civil**. Coordenação Maurício Antônio Ribeiro Lopes. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2000.

BRASIL. Lei nº 4.717, de 29 de julho de 1965. Regula a ação popular. Publicada no Diário Oficial da União de 5 de julho de 1965. **Código de Processo Civil**. Coordenação Maurício Antônio Ribeiro Lopes. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.2000.

BRASIL. Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. **Código de Processo Civil**. 30 ed., São Paulo: Saraiva. 2000.

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e dá outras providências. Publicada no Diário Oficial da União de 25 de julho de 1985. **Código de Processo Civil**. Coordenação Maurício Antônio Ribeiro Lopes. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.2000.

BRASIL. Lei nº 8.078/90, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Publicada no Diário Oficial de União de 12 de setembro de 1990. **Código de Processo Civil**. Coordenação Maurício Antônio Ribeiro Lopes. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.2000.

BRASIL. Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os juizados especiais cíveis e criminais e dá outras providências. Publicada no Diário Oficial da União de 27 de setembro de 1995. **Código de Processo Civil**. Coordenação Maurício Antônio Ribeiro Lopes. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.2000.

BRASIL. Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996. Dispõe sobre a arbitragem. Publicada no Diário Oficial da União de 24 de setembro de 1996. **Código de Processo Civil**. Coordenação Maurício Antônio Ribeiro Lopes. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2000.

BRASIL. Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre a criação dos Juizados Especiais Cíveis e Criminas no âmbito da Justiça Federal. Publicada no Diário Oficial da União de 13 de julho de 2001. p. 1. **LEX: Coletânea da legislação federal**. São Paulo: LEX Editora S.A. Ano 65. julho de 2001. p. 3169-3173.

CACHAPUZ, Rozane da Rosa. **Arbitragem**: alguns aspectos do processo e do procedimento na lei nº 9.307/96. São Paulo: Editora de Direito. 2000.

CAPPELETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet Porto Alegre: Fabris, 1988.

CARMONA, Carlos Alberto. **A arbitragem no processo civil brasileiro**. São Paulo: Malheiros. 1993.

CARVALHO, Pedro Caetano. **Casa da Cidadania**: subsídios para sua implantação. Coordenação Geral das Casas da Cidadania do Tribunal de Justiça de Santa Catarina.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. **Teoria Geral do Processo**. 14 ed. São Paulo: Malheiros. 1998.

DINAMARCO. Cândido Rangel. **Juizado especial de pequenas causas**: princípios e critérios no processo de pequenas causas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.

FARIA, José Eduardo. **Justiça e conflitos**. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1991.

FIGUEIRA JÚNIOR, Joel. **Arbitragem, jurisdição e execução**: análise crítica da Lei nº 9.307/96. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.

FIGUEIRA JÚNIOR, Joel. **Comentários à lei dos juizados especiais cíveis e criminais**. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1995.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Qualidade de vida**. País entra no ranking que mede a pobreza. São Paulo, 11 de julho de 1999. Brasil 1-3.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **O novo processo do consumidor**. Revista do Processo. São Paulo, v. 62, 1991.

HOLANDA FERREIRA, Aurélio Buarque de. **Novo dicionário da língua portuguesa**. 2 ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira Ltda.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Novas linhas do processo civil**. 4 ed. São Paulo: Malheiros. 2000.

NELSON JÚNIOR, Nery. **Princípios do processo civil na Constituição Federal**. 6 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Acesso à Justiça no direito processual brasileiro**. São Paulo: Acadêmica, 1994.

ROSA, Alexandre Morais da. **Processo Civil e Juizados Especiais. Juizados da cidadania: capacitação à distância**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina – Laboratório de Ensino à Distância. 2000.

SALVADOR, Antônio Raphael Silva. **Lei da Arbitragem: injustiça e ofensa à Constituição**. Revista da Escola Paulista da Magistratura: APAMAGIS. Ano 2, nº 4, nov-jun, 1998, p. 31-32.

SANTA CATARINA. Constituição, 1989. **Constituição do Estado de Santa Catarina**. Florianópolis: Assembléia Legislativa/IOESC. 1989.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 19 ed., São Paulo: Malheiros. 2001.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA. **Corregedoria Geral de Justiça: provimentos e circulares**. Florianópolis: Divisão de Jurisprudência da Diretoria de Documentação e Publicações do Tribunal de Justiça de Santa Catarina. 2º vol. 1992.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA. **Corregedoria Geral de Justiça: provimentos e circulares**. Florianópolis: Divisão de Jurisprudência da Diretoria de Documentação e Publicações do Tribunal de Justiça de Santa Catarina. 3º vol. 1995.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA. **Projeto Casa da Cidadania: Juizados da cidadania em todos os municípios**. Florianópolis: Divisão de Artes Gráficas do Tribunal de Justiça de Santa Catarina. 2000.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA. **Projeto Casa da Cidadania: Juizados de Conciliação**. Florianópolis: Divisão de Artes Gráficas do Tribunal de Justiça de Santa Catarina. julho de 2001.

VEZZULLA, Juan Carlos. Perfil do Conciliador/Mediador. **Juizados da cidadania:** capacitação à distância. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina – Laboratório de Ensino à Distância. 2000. p. 86-87.

WARAT, Luiz Alberto. Mediação e sensibilidade. **Juizados da cidadania:** capacitação à distância. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina – Laboratório de Ensino à Distância. 2000. p. 60.

WATANABE, Kazuo. **Finalidade maior dos juizados especiais cíveis.** Cidadania e Justiça. Revista da Associação dos Magistrados Brasileiros. Vol. 7. 1999. p. 34/35.

WATANABE, Kazuo. Acesso à Justiça e sociedade moderna. **Participação e processo.** Coordenação de Ada Pellegrini Grinover, Cândido Rangel Dinarmarco, Kazuo Watanabe. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988. p. 129.

ANEXOS

ANEXO 1

Resolução nº 2/01 do TJSC: Dispõe sobre as Casas da Cidadania.

ANEXO 2

Modelo de Convênio a ser celebrado entre o Tribunal de Justiça de Santa Catarina e o Município interessado na instalação da Casa da Cidadania.

ANEXO 3

Modelo de Convênio a ser celebrado entre o Tribunal de Justiça de Santa Catarina e a Universidade interessada na instalação da Casa da Cidadania.

ANEXO 4

Lei Municipal autorizando o Poder Executivo Municipal a firmar convênio com o Poder Judiciário, objetivando a instalação da Casa da Cidadania.

ANEXO 5

Modelo de Ata de Instalação da Casa da Cidadania.

ANEXO 6

Ofício expedido pelo presidente do Tribunal de Justiça de Santa Catarina a vários Prefeitos de Santa Catarina com o objetivo de que seja manifestada a intenção de instalar a Casa da Cidadania nos respectivos Municípios.

ANEXO 7

Relação das Casas da Cidadania já instaladas no Estado de Santa Catarina, constando os órgãos instalados, as datas das respectivas instalações, dentre outros dados.

ANEXO 8

Relatório das atividades desenvolvidas no Juizado de Conciliação e Mediação da Casa da Cidadania do Município de Camboriú.

ANEXO 9

Relatório das atividades desenvolvidas pelo Setor de Cobrança Amigável de Tributos Municipais da Casa da Cidadania do Município de Camboriú.