

1 Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, São Paulo, Brasil
<https://orcid.org/0000-0003-4497-9866>

2 Laboratório de Pesquisa em Tradições Jurídicas e Racionalidade Penal, Ottawa, Ontário, Canadá
<https://orcid.org/0000-0002-8381-2092>



Por uma perspectiva integrada dos Juizados Especiais: experiências de informalização da justiça em São Paulo

FOR AN INTEGRATIVE APPROACH OF THE BRAZILIAN SPECIAL COURTS: JUSTICE INFORMALIZATION EXPERIENCES IN SÃO PAULO

Ana Carolina Chasin¹ e Carmen Fullin²

Resumo

O artigo analisa experiências de informalização da justiça a partir de uma abordagem integrada das áreas cível e criminal. Instituídos nacionalmente pela Lei n. 9.099/1995, os Juizados Especiais Cíveis e Criminais representam um marco na introdução de elementos informalizantes em espaços judiciais no Brasil e comportam, internamente, uma tensão fruto do duplo objetivo que se auto-atribuem: por um lado, a extensão da regulação jurídica para conflitos cotidianos; por outro, a redução da sobrecarga da justiça comum. O presente trabalho baseia-se sobretudo na observação de audiências e busca verificar de que modo o funcionamento das duas modalidades de juizados reflete essa tensão. A ênfase recai no modo pelo qual os casos são processados e os acordos construídos. Verificou-se que a análise integrada dessas distintas experiências potencializa a compreensão de procedimentos envolvidos nas estratégias de informalização da justiça. Em ambas as esferas, observa-se os resultados dessa tensão: uma justiça minimalista – na qual não há espaço para uma discussão substantiva de direitos –, bem como problemas relacionados à assimetria das partes em disputa.

Palavras-chave

Juizados Especiais; informalização da justiça; assimetrias; meios alternativos de solução de conflitos; acesso à justiça

Abstract

The article analyzes experiences of informalization of justice based on an integrated approach of the civil and criminal areas. Established nationally by Law n. 9.099/1995, the Civil and Criminal Special Courts represent a milestone in the introduction of informalizing elements into the judicial spaces in Brazil and contain internally a tension that is the result of the double objective that they self-attribute: on the one hand, the extension of regulation for everyday conflicts; on the other, the reduction the burden of common justice. The present work is based mainly on the observation of audiences and aims to verify how the operation of the two modalities of courts reflect this tension. The emphasis is on how cases are handled and agreements built. It was verified that the integrated analysis of these different experiences enhances the understanding of procedures involved in the justice informalization strategies. In both spheres, one can observe the results of this tension: a minimalist justice – where there is no room for a substantive discussion of rights – as well as problems related to the asymmetry of the disputing parties.

Keywords

Special Courts; informal justice; asymmetry; alternative dispute resolution; access to justice.

INTRODUÇÃO

O marco normativo que impulsionou, em escala nacional, as experiências institucionais de informalização da justiça no Brasil foi, sem dúvida, a Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais de 1995 (Lei n. 9.099/1995). Por um lado, essa lei ampliou a competência do antigo Juizado de Pequenas Causas, incluindo novas matérias e passando a considerar como de “menor complexidade” as causas cíveis envolvendo menos de 40 salários mínimos. Por outro, introduziu mecanismos de informalização também na área criminal, estabelecendo novos procedimentos processuais para as chamadas “infrações penais de menor potencial ofensivo”. Assim, de maneira inédita no país, procedimentos provenientes de domínios jurídicos diferenciados – a justiça cível e a criminal –, foram disciplinados sob uma mesma rubrica legislativa.

Mais do que recuperar e analisar os debates legislativos que tornaram isso possível (tarefa, aliás, a ser incluída na agenda de pesquisas sobre o tema), este trabalho explora – mediante confluências sugeridas, ainda que tacitamente, pela lei – as problemáticas comuns ligadas às práticas de informalização da justiça nas áreas cível e criminal. Do ponto de vista textual, tais confluências limitam-se apenas aos dois artigos iniciais (capítulo das Disposições Gerais) e aos seis últimos (capítulo das Disposições Finais Comuns), em um conjunto de 96 artigos que compõem a lei. No mais, seguindo a tradição de *departamentalizar o saber jurídico* (MACHADO, 2013), não há intersecções ou diálogos previstos entre a jurisdição cível e a jurisdição criminal: reproduzindo uma estrutura de “vasos não comunicantes”, a lei regulamenta os Juizados Especiais Cíveis (JEC) entre os artigos 3º e 59 e, na sequência, indiferente ao conteúdo precedente, dispõe sobre os Juizados Especiais Criminais (JECRIM), entre os artigos 60 e 92. Cada tipo de juizado conta, assim, com um conjunto de regras, profissionais e aparatos institucionais juridicamente distintos.

Apesar de serem responsáveis por administrar conflitos de natureza jurídica distinta, é possível perceber que as duas modalidades de juizados estão amparadas, ainda assim, em uma matriz principiológica comum: a orientação do processo pelos “critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade” e a busca, sempre que possível, “a conciliação ou a transação”, conforme anunciado no artigo 2º da lei. Para além dessa identidade, pretendemos demonstrar neste trabalho que Juizados Especiais Cíveis e Criminais são atravessados por problemáticas também comuns cuja análise lança luz sobre potencialidades e limites das políticas voltadas a ampliar o acesso ao Judiciário ancoradas em mecanismos de “informalização da justiça”.

Tomando por base dados colhidos mediante observação de audiências, propomos uma perspectiva analítica integrada sobre procedimentos de gestão de conflitos que, mesmo calcados em modelos de responsabilização diferentes, indicam a existência de um terreno comum de questões. Nas Ciências Sociais, salvo estudos mais localizados, como o de Amorim (2006) sobre juizados no Rio de Janeiro e o de Cardoso de Oliveira (2008) sobre Juizados Especiais Cíveis e Criminais no Distrito Federal, não se verificam outros que destaquem aspectos comuns ao funcionamento cotidiano desses microssistemas. A nosso ver, uma abordagem

como essa permite identificar a recorrência de fenômenos sociojurídicos em ambas as esferas e detectar, com mais precisão, algo que não se limita apenas às contingências pertinentes a uma ou outra área jurídica, mas, ao contrário, se refere a aspectos estruturais das políticas de informalização do acesso à justiça.

Nesse sentido, convém indicar, de saída, que ambos os juizados comportam duas orientações constitutivas da instituição: ampliar a presença do Estado na intermediação dos conflitos vividos ordinariamente por cidadãos e cidadãs e, ao mesmo tempo, aliviar a sobrecarga de demandas à justiça comum.¹ A primeira dessas orientações corresponde à busca por alargar a esfera de regulação ao alcance do Judiciário e assume contornos específicos conforme a modalidade de juizado: enquanto na vertente cível se consubstancia na intenção de ampliar o acesso à justiça (CAPPELLETTI e GARTH, 1988), na criminal aparece com mais ênfase na expansão do controle judicial sobre a conflituosidade social cotidiana e de baixa periculosidade (COHEN, 1985). A segunda orientação, por sua vez, assume maior destaque a partir das discussões envolvendo reforma do Judiciário que ganham força ao longo da década de 1990 e pode ser igualmente identificada na atual moldura de funcionamento das duas modalidades de juizados: no caso cível, a absorção de parcela da demanda que, do contrário, recairia na justiça comum, teria como finalidade possibilitar a esta última melhores condições para julgar os casos considerados importantes da perspectiva macroeconômica (DAKOLIAS, 1996; WORLD BANK, 2002a; 2002b); já no que tange ao criminal, a orientação estaria sobretudo ligada à desjudicialização (KERCHOVE, 1987; FULLIN, 2015) de conflitos menos graves, o que equivaleria a evitar o processo e o cárcere através da aplicação imediata das medidas alternativas e da consideração, quando possível, dos interesses da vítima.²

Partimos da hipótese segundo a qual essa dupla orientação presente em uma política que prevê simultaneamente ampliar o espectro de atuação do Judiciário e reduzir temporalmente sua esfera de incidência – por meio de respostas que privilegiam a agilidade na gestão do fluxo de demandas – gera tensões e paradoxos verificáveis mediante o confronto de práticas cotidianas de informalização nas duas áreas.

...

- 1 Tanto essa como outras tensões são exploradas pela literatura internacional dedicada ao tema da informalização da justiça. Quanto ao objetivo de aliviar a sobrecarga da justiça comum, ver Economides (1980), Abel (1981), Harrington (1985), Selva e Bohm (1987), e Santos, Marques e Pedroso (1996). Sobre a relação entre experiências informalizantes e o favorecimento da intervenção penal, ver Kaminski *et al* (2007) e Cohen (1984). Para um histórico da montagem do juizado brasileiro, ver Vianna *et al.* (1999), Cunha (2008) e Chasin (2013).
- 2 No entender de Kerchove (1987, p. 304), desjudicialização consiste em todo mecanismo tendente a reduzir ou suprimir a intervenção do juiz, seja na aplicação de uma sanção, seja em outras consequências jurídicas. Nos Juizados Especiais Criminais isso pode ser percebido na atuação discreta do juiz em face do protagonismo do promotor.

A principiologia que rege ambas as modalidades de juizados embasa o uso de procedimentos fortemente marcados pela predominância da oralidade. As audiências, calcadas na interação face a face entre operadores jurídicos e cidadãos, são o ponto alto dos procedimentos que caracterizam esses espaços informais de regulação criados pela lei. Por essa razão, a descrição sistemática do modo como evoluem os diálogos travados nesses encontros, bem como a dinâmica das negociações que nelas transcorrem, se mostra imprescindível para a análise que propomos.

Os dados empíricos apresentados neste trabalho foram originalmente coligidos e analisados por ocasião de nossas pesquisas de mestrado (CHASIN, 2013) e doutorado (FULLIN, 2012), nas quais privilegiamos a observação de audiências nas áreas cível e criminal respectivamente. No tocante à esfera cível, a discussão se apoia nas observações de 50 audiências de conciliação realizadas no Juizado Especial Cível – Vergueiro e 37 no Juizado Especial Cível – Poupatempo/Itaquera; 16 audiências de instrução e julgamento em cada uma dessas duas unidades; atendimentos iniciais; e, por fim, sessões de conciliação desenvolvidas sob o âmbito do Projeto Expressinho (que será analisado adiante). Para a esfera penal, privilegiamos o resultado das observações de 108 audiências preliminares, ocorridas em cinco varas criminais do Fórum de São Bernardo do Campo, além de conversas informais com pessoas envolvidas nessas audiências que figuraram como autoras da infração (e que foram reencontradas pela pesquisadora na Central de Penas e Medidas Alternativas do município para onde são encaminhados os destinados ao cumprimento da medida alternativa de prestação de serviços à comunidade).

O modo pelo qual os casos são processados e os acordos construídos explicita o tenso convívio das orientações, revelando uma tendência da instituição: a prioridade conferida ao desafogamento do Judiciário. Se na esfera cível tal tendência praticamente ofusca a intenção proclamada de ampliar o acesso à justiça, na esfera penal ela aparece como mera facilitação da punição. Nesse sentido, tanto um ramo quanto o outro do juizado se caracterizam pela aceleração da prestação jurisdicional e pelo oferecimento de uma justiça minimalista, reduzindo as possibilidades de discussão substantiva de direitos e acentuando as assimetrias entre as partes em disputa.

1. JUIZADO ESPECIAL CÍVEL: O ARBITRIO NA PRESSÃO POR ACORDOS

O Juizado Especial Cível (JEC) foi a primeira instituição do Judiciário brasileiro a incorporar, em escala nacional, elementos informalizantes no modo pelo qual os casos são processados.³ Isso em função de diversos aspectos, entre os quais se destacam a oralidade e a utilização de

...

³ A competência do JEC se restringe ao processamento de “causas cíveis de menor complexidade”. De acordo com a disposição legal, tal caracterização corresponde a causas cujo valor não exceda a 40 vezes o salário

mecanismos de resolução dos conflitos que envolvem a negociação. A ampliação do acesso é garantida pela gratuidade e pela não obrigatoriedade de contar com representação judicial em ações cujo valor da causa não excedem 20 salários mínimos. Nesses casos, o interessado procura uma unidade do juizado apta a realizar o primeiro atendimento, narra a violação de direitos e, contanto que sua reclamação seja enquadrada como sendo juridicamente pertinente e ele apresente os documentos comprobatórios exigidos, tem seu processo iniciado a partir de uma petição elaborada por um representante da instituição (que pode ser um servidor do Judiciário ou, o que é mais comum, um estagiário).⁴

Com relação a soluções negociadas, seu funcionamento prevê uma etapa processual especialmente dedicada à realização de um acordo. Trata-se da audiência de conciliação, momento no qual, sob a coordenação de um conciliador⁵ (que na maior parte das vezes é também um estudante de direito), as partes se encontram com o único intuito de negociarem possível acordo. Quando isso não ocorre, o processo segue até que haja o julgamento. Em qualquer etapa processual, no entanto, é permitido que um acordo seja firmado, sendo que a própria audiência de instrução e julgamento não raro é iniciada com uma nova tentativa (dessa vez conduzida pelo próprio juiz) de se alcançar essa modalidade de solução consensual. Do ponto de vista processual, um acordo representa o encerramento do processo.

Por ser o momento especialmente dedicado a que as partes negociem uma solução, a audiência de conciliação representou um *locus* privilegiado pelas nossas pesquisas. Não restringimos a análise a essa etapa processual, no entanto, ampliando o escopo de observação

•••

mínimo: alguns tipos de ações de cobrança de dívida – elencadas no artigo 275, inciso II, do Código de Processo Civil de 1973 (e que continuam válidas à luz do Código de Processo Civil de 2015, considerando a previsão do artigo 1.063, que determina que, até que seja editada legislação própria, as causas descritas no referido inciso continuam sendo de competência dos Juizados Especiais Cíveis) –, ações de despejo para uso próprio e ações possessórias sobre bens imóveis cujo valor não exceda aquele limite monetário (Lei n. 9.099/1995, artigo 3º). Estão excluídas da competência da instituição as causas de natureza alimentar, falimentar, fiscal e de interesse da Fazenda Pública, bem como as relativas a acidentes de trabalho, a resíduos, ao estado e à capacidade das pessoas, ainda que de cunho patrimonial (artigo 3º, § 2º da referida lei).

- 4 Vale lembrar que – conforme estabelecido no artigo 327 do Código Penal – quem exerce cargo ou função pública deve ser considerado funcionário público. Embora tanto servidores quanto estagiários sejam, portanto, considerados funcionários públicos, são profissionais recrutados de modo distinto e com vínculo de trabalho diferentes.
- 5 Os conciliadores são auxiliares da Justiça que prestam serviço de modo voluntário. A Lei n. 9.099/1995 estabelece que devem ser recrutados preferencialmente entre os bacharéis em Direito, mas não estabelece óbice para que a função seja também exercida por estudantes ou por servidores públicos. Seja como for, há um recrutamento formal e a consequente nomeação pelo juiz competente, conforme a legalidade dos atos administrativos.

também ao início das audiências de instrução e julgamento (quando o juiz tenta novamente encerrar o processo pela via consensual). Nosso foco, portanto, consistiu em destrinchar os sentidos atribuídos ao acordo por parte dos operadores e o modo pelo qual atuam na busca de solução nesses termos.

Na maior parte dos casos observados, o conflito tinha origem numa relação de consumo, vinculando, obrigatoriamente, uma pessoa física (consumidor autor da ação) e uma jurídica (empresa processada), mas também se evidenciaram ações envolvendo duas pessoas físicas, como nos casos de locação ou acidente de trânsito. As empresas de telefonia e os bancos foram as mais frequentemente encontradas no polo passivo, seguidas de planos de saúde, consórcios, seguradoras, condomínios e concessionárias de veículos.

A observação das audiências de conciliação permitiu constatar certo padrão na atuação dos conciliadores: eles já desenvolveram um olhar treinado e conseguem distinguir casos passíveis daqueles no quais isso lhes parece inviável. Esse segundo grupo seria composto por ações envolvendo consumidores lesados e uma grande empresa, tais como bancos e companhias de telefonia. Nesses casos, embora o representante legal da empresa verbalize disposição para negociar, praticamente ele apenas faculta ao autor que aceite termos predefinidos, o que usualmente se restringe a pagamento correspondente ao dano sofrido. Como isso significa, por um lado, a impossibilidade de negociação e, por outro, a imposição ao autor que renuncie a qualquer pretensão de indenização por danos morais, esse tipo de proposta costuma ser negada de pronto e não restam condições, portanto, para que o diálogo prossiga. Nesses casos, as audiências são muito rápidas, não passando de alguns minutos.

Já quando diante de casos em que vislumbram chances de acordo, os conciliadores tendem a se comportar de modo “proativo”. A montagem institucional do juizado lhes confere poder para que conduzam as audiências como quiserem e essa personalização dá margem às atitudes mais diversas. Em comum, no entanto, foi identificada uma série de padrões que os conciliadores utilizam para incentivar a realização de um acordo. Há padrões mais indiretos – que apontam para a demora do trâmite regular do processo, a incerteza da decisão judicial e eventuais custos que podem vir a ser necessários – e outros mais enfáticos. Em ambos os casos, as colocações trazidas pelos conciliadores podem ser marcadas pela arbitrariedade, ou até mesmo pela falácia dos argumentos. O caso narrado abaixo apresenta uma situação que ilustra bem esse tipo de recurso:

Caso n. 1: Um rapaz processava uma empresa de crédito representada por seu advogado. Seu nome foi indevidamente enviado ao SPC, pois ele já havia quitado o pagamento de um financiamento de R\$ 648,00 previamente contraído com a empresa. Sua ação demandava a retirada do nome da lista do SPC e o pagamento de indenização por danos morais. O advogado da empresa ofereceu R\$ 1.000,00 como indenização, valor recusado pelo rapaz, que argumentava ter sofrido prejuízos superiores e propunha o pagamento de R\$ 4.500,00. Diante da inflexibilidade da empresa, a conciliadora aconselhou o autor

a aceitar a proposta, afirmando serem raros os casos em que o juiz profere uma decisão determinando o pagamento do teto máximo permitido: “O máximo que o juiz daria seria R\$ 7.000,00, mas é difícil ele chegar a isso [...] às vezes, é melhor um acordo do que uma boa briga”. O autor manteve sua posição e não aceitou a proposta da empresa. O processo seguiu adiante, houve a audiência de instrução e julgamento (sete meses depois), e, finalmente, o juiz decidiu o caso.⁶ Na sentença, julgou o pedido procedente – “não há como deixar de se reconhecer o abalo de natureza moral, já que foi reputado mau pagador sem que houvesse justa razão para tanto” – e determinou que a empresa pagasse ao autor da ação uma indenização no valor de R\$ 3.800,00.

Embora o desfecho do caso tenha sido benéfico – dado que o autor resistiu à pressão e obteve resultado mais favorável à proposta da empresa –, é exemplar com relação ao padrão de ameaças realizadas pelos conciliadores. Assim como essa suposição, que atribuía ao julgamento um limite fictício de valores passíveis de serem recebidos, inúmeras outras afirmações são utilizadas pelos conciliadores como instrumento de pressão. Na maior parte das vezes, no entanto, tais advertências são eficazes em dissuadir os reclamantes de seguir com os processos, levando-os a firmarem acordos muitas vezes desfavoráveis.

Nas observações das audiências foi identificado também um outro aspecto, não menos relevante: quanto mais assimétrica a relação entre as partes, maior é a margem para que o conciliador atue de modo arbitrário. Isso tomando como parâmetro uma análise sobre assimetria que se funda sobretudo na posição das partes em disputa,⁷ mas que não desconsidera marcadores sociais da diferença, como gênero e raça.

Em uma audiência observada, por exemplo, em que um homem, branco, advogado, proprietário de um imóvel, processava uma mulher, negra, ex-locatária, que não estava representada por advogado e pisava pela primeira vez em uma instituição do sistema de justiça, em função de suposta dívida contraída junto à Sabesp, a atitude do conciliador contribuiu para acirrar a já patente desigualdade entre as partes. Entre as diversas estratégias que adotou para pressionar a parte supostamente devedora a aceitar o ônus da dívida, intimidou-a

...

⁶ As informações referentes à decisão não foram adquiridas mediante observação de audiência, mas perante acompanhamento do andamento do processo no sítio eletrônico do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

⁷ A referência é a tipologia elaborada por Galanter (1974) a partir da diferenciação entre jogadores habituais de participantes eventuais. Por desfrutarem de uma série de vantagens em relação aos segundos – que vão desde o acesso a especialistas (principalmente advogados) e a *expertise* acerca dos processos, passando pela familiaridade com o ambiente judicial e o contato prévio com seus funcionários, até sua capacidade de organização e atuação em *lobbies* no legislativo –, jogadores habituais ocupam posição privilegiada no processamento das disputas.

com a falsa ameaça de que poderia “mandar um oficial de justiça ir à sua casa avaliar seus bens” (o que, obviamente, extrapola poder que pertença a sua alçada).

Outro desdobramento dessa pressão pelo acordo pôde ser verificado no conteúdo abordado durante as audiências de conciliação. As audiências não permitem, em geral, que haja um debate efetivo, por parte dos presentes, acerca dos acontecimentos que deram origem ao conflito. Ao invés de se abordar o que ocorreu, as conversas das audiências limitam-se a negociações de valores monetários. Diversas vezes foi percebido que essa impossibilidade de debater direitos frustrava as expectativas das partes (principalmente do autor da ação), representando uma espécie de censura às suas demandas. Segue a narrativa de uma audiência de instrução e julgamento em que essa limitação ficou evidente:

Caso n. 2: Tratava-se de uma ação de cobrança, em que o autor alegava que a requerida, sua ex-locatária, lhe devia o valor de R\$ 1.322,00, correspondente a quatro parcelas de aluguel e a contas de água em atraso. A requerida alegava ter pagado as parcelas de aluguel, mas apresentava recibos ilegíveis. As partes começaram a debater acerca da existência desse pagamento, quando foram interrompidas pelo juiz: “Nós não podemos ficar aqui a tarde inteira discutindo o sexo dos anjos [...] eu preciso que vocês me ajudem, aqui está tudo mal feito [...] não é falar mais alto ou mais baixo que faz a gente ter razão, nós temos que conversar sobre os aspectos jurídicos”. O autor apresentou, então, uma série de notas promissórias, que seriam fruto de acordo extrajudicial e o juiz reagiu dizendo que, com isso, a dívida estava confessada. A partir daí, a requerida – que parecia não ter familiaridade alguma com os termos jurídicos “nota promissória”, “protesto”, “execução” – começou a argumentar sua falta de condições para realizar tais pagamentos, o que também foi considerado pelo juiz um assunto impertinente àquele espaço: “Senhores, não adianta ficar batendo boca, se os senhores vieram ao judiciário é porque querem que os juízes tomem uma decisão”. Quando o irmão da requerida se manifestou voltando ao argumento de que os valores já haviam sido pagos, o juiz novamente respondeu: “Esquece os aluguéis, ela assinou cinco notas promissórias, não tem o que fazer, ou paga ou vai a protesto [...] ninguém está dizendo que a vida de vocês é fácil, mas vocês devem e têm que pagar [...]. Tempo aqui é dinheiro, você não vê que tem um monte de gente esperando? Tem acordo ou não?”. Diante da resistência por parte da requerida e sua família, o juiz sugeriu ao autor: “Senhor, a dívida do aluguel está nas promissórias, o senhor vai ao cartório e diz que quer protestar, ela vai ficar com o nome sujo para o resto da vida, ela vai ficar dependendo de você”.

Nesse caso, a requerida não encontrou na audiência condições para que pudesse explorar minimamente seus argumentos. Não pôde apresentar sua versão dos fatos ou mesmo contra-argumentar o que dizia o autor. As interrupções do juiz, ao impedir que tal debate acontecesse, revelaram nitidamente tal oposição: qualquer discussão de direitos seria considerada

inútil (tal como o “sexo dos anjos” e, portanto, uma perda de tempo: “tempo é dinheiro”), sendo que o importante eram as soluções “práticas” (conversas sobre “aspectos jurídicos”) capazes de levar à extinção do caso. Para além da restrição à negociação de valores monetários, a audiência descrita nesse caso permite entrever outro padrão verificável na rotina da instituição: o acionamento arbitrário ora de procedimentos típicos da justiça formal, ora de mecanismos informalizantes, para justificar decisões impostas pelos operadores – estagiários, funcionários, conciliadores ou juizes –, geralmente em prol do polo mais poderoso entre as partes. Nesse caso, o juiz não só confere valor de prova às notas promissórias, como instrui o autor a acionar outros recursos formais a fim de fazer sua posição ampliando seu poder de barganha frente à parte requerida.

2. O JUIZADO ESPECIAL CRIMINAL: SACRIFÍCIO DA PROVA PARA PUNIR NA INFORMALIDADE

No que concerne ao âmbito de atuação do Juizado Especial Criminal (JECRIM), a Lei n. 9.099/1995 estabelece para as infrações de “menor potencial ofensivo” – entendidas a partir de 2001 como aquelas cuja pena não é superior a dois anos de prisão –,⁸ quando o suspeito da autoria tem bons antecedentes, a adoção de um procedimento mais flexível e simplificado, que não culmine em prisão, mas em modalidades alternativas de sanção (tais como a prestação de serviços à comunidade e penas de caráter monetário em favor de entidades assistenciais), incluindo-se ainda a possibilidade de reparação de danos à suposta vítima. O procedimento evitaria o processo e consiste na oferta de um acordo pelo promotor àquele que segundo um breve relato policial (termo circunstanciado), teria cometido uma infração de pequeno potencial ofensivo. Por intermédio deste acordo, juridicamente chamado de “transação penal”, é oferecida ao suspeito a oportunidade de evitar o processo desde que ele aceite a versão policial dos fatos, abrindo mão da produção de provas e assumindo o compromisso de cumprir uma “medida alternativa”. Trata-se de uma negociação na qual não é declarada categoricamente a responsabilidade pelo cometimento da infração. A partir de indícios de autoria e materialidade de sua ocorrência, a possibilidade de denúncia fica em suspenso até que o suspeito cumpra a medida acatada. Trata-se de uma barganha, respaldada em um breve registro da ocorrência – cujos termos são estabelecidos pelo promotor –, chancelada pelo juiz e que deve obrigatoriamente acontecer na presença do advogado ou defensor público que represente suspeito.

•••

⁸ A Lei n. 9.099/1995 definiu como infração de menor potencial ofensivo contravenções penais e crimes cuja lei cominasse pena máxima não superior a 1 (um) ano, excetuados os casos que a lei previsse procedimento especial. Em 2001, a Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais Federais (Lei n. 10.259) alterou expressamente essa definição, que passou a abranger os crimes cuja pena máxima cominada não fosse superior a 2 (dois) anos, bem como aqueles apenados alternativamente com multa.

Das 108 audiências de transação penal observadas, 94 abordavam conflitos “contra a justiça pública”, ou seja, delitos, como infrações de trânsito, pequenos crimes ambientais (por exemplo, pichação, corte ilegal de árvores, criação de animais sem autorização legal), porte de drogas para consumo próprio, entre outros. Nas audiências relativas a tais infrações não há a polaridade entre vítima e agressor. O promotor atua em nome do interesse público violado contra o suspeito de tê-la cometido.

Nesses termos, as audiências preliminares consistiram predominantemente em momentos de diálogo apressado – entre promotor, suspeito e defensor público – a respeito da medida alternativa a ser aceita para evitar o processo. Não se trata de mediação de conflitos entre duas ou mais pessoas. A observação do desenrolar desses casos nos permitiu verificar como a assimetria entre as partes favorece o aceite imediato da transação penal, evitando-se o seguimento do processo e, ao mesmo tempo, garantindo punição.

O primeiro aspecto destacado pela observação de tais audiências foi a ausência do agente policial que testemunhou a infração e a registrou, dando margem ao termo circunstanciado. Prevalece a ideia de que sua atuação tem “fé pública” e, portanto, não haveria o que se questionar acerca do que foi registrado no termo circunstanciado. Raramente os promotores contraditam essa versão, o que impõe um caráter instantâneo às audiências, cuja duração, em geral, não passa de alguns minutos.

A situação de flagrância envolvendo o testemunho de um agente público também implica a quase ausência de desfechos em arquivamento. Afinal, a opção pelo arquivamento neste contexto pode significar o questionamento da versão policial dos fatos, colocando em xeque a atuação de um agente responsável pela manutenção da ordem pública. Estabelece-se então nas audiências uma espécie de pacto institucional – entre a polícia, o promotor e o juiz – que favorece a versão dos fatos registrada, sem contraditório, no termo circunstanciado. Do que foi registrado pela polícia não se duvida, e a quase ausência de arquivamentos em casos de flagrante parece confirmar esse argumento.⁹

Diante dessa situação, cabe aos defensores públicos apenas negociar os termos da transação penal, seja em favor da redução temporal do trabalho comunitário proposto pelo promotor, de substituição deste por prestação pecuniária ou mesmo do maior parcelamento da pecúnia a ser paga, caso essa tenha sido a proposta inicial de medida alternativa. A atuação

...

9 Foram observadas situações de arquivamento de conflitos em casos contra a justiça pública somente em duas audiências que tratavam da infração de “falsa comunicação de crime” – artigo 340 do Código Penal. Em ambas as situações o promotor foi convencido pelo argumento de, respectivamente, um competente advogado e um “autor da infração” de fala bem articulada sobre o mal-entendido com a polícia. Os dois casos diziam respeito à falsa comunicação de furto de veículo, um tipo de crime que não envolve uma situação de flagrante e, portanto, permite fugir da força probatória presente na testemunha ocular da polícia.

desses operadores segue o sentido de tornar a medida proposta menos lesiva ao suspeito sem necessariamente contraditá-la, convergindo com o objetivo geral de evitar o processo.¹⁰

Se o flagrante de um agente policial dotado de fé pública cria um cenário desfavorável a negociações em direção ao arquivamento, nem por isso o suspeito deixa de questionar a tácita atribuição de culpa que lhe é dirigida. Foi o que observamos na situação descrita a seguir, envolvendo desacato à autoridade policial:

Caso n. 3: Um homem por volta de 60 anos entra na sala de audiências com ar de cordialidade e se senta diante do promotor. Este o cumprimenta, não recapitula em detalhes o acontecido e apenas lhe informa que em determinada data “teria cometido o crime de desacato”. E prossegue: “Para evitar que o senhor seja réu em processo vou lhe fazer uma proposta. Se o senhor aceitar, não está admitindo culpa. A única restrição é a de não poder ter outra proposta desta em menos de cinco anos. O senhor paga uma multa para não ter processo. Aceita esse benefício?”. O homem, que mudara de feição conforme ouvia o promotor, responde: “Mas quem foi agredido fui eu!”. Eleva os braços e diz: “Tá vendo essas marcas no meu pulso, foram as algemas”. A defensora pública sentada ao seu lado aconselha-o calmamente: “Se o senhor quiser se submeter a processo vai ter que provar o que está dizendo... Ser réu em processo é muito pesado”. Inconformado, ele pergunta: “Como eu pago isso?”. O promotor apresenta a proposta: “Um salário ou três meses de oito horas semanais de serviço comunitário”. O homem silencia, parece estar na dúvida e inconformado. A defensora pública o aconselha: “O senhor faz esse acordo para evitar processo”. Ele então questiona: “Mas e se eu for inocente?”, ao que ela responde: “Pode ser, mas o senhor corre o risco de sofrer uma condenação”, e acrescenta: “Às vezes a justiça erra...”. A defensora é bruscamente interrompida pela juíza, que nervosamente intervém: “Não é que a justiça erra! É que as provas mobilizadas no processo podem lhe ser desfavoráveis. E se ficar provado que o senhor agiu, o senhor vai ser condenado. Então o senhor pense bem!”. Ele afirma não ter tempo de prestar serviço comunitário em função de seus horários de trabalho e o silêncio se instala por alguns segundos. O promotor e o juiz parecem impacientes com sua indecisão. O promotor, ríspido, interrompe o silêncio: “O senhor vai aceitar ou não?”. O homem recoloca a questão de sua inocência e o promotor em tom duro reage: “Aqui a gente não vai discutir isso! O senhor aproveita e fala para o seu filho não passar em sinal vermelho e fugir em perseguição!”. O homem então prontamente decide: “Eu pago onde?”. O promotor recomenda: “O senhor vai fazer o pagamento e trazer o comprovante no cartório”. A defensora reforça a explicação calmamente, enquanto

...

¹⁰ A propósito da atuação dos defensores públicos e o modo como interpretam seu papel nas audiências preliminares, ver Fullin (2012).

os presentes assinam o termo da audiência apresentado pela escrevente. O homem assina, agradece e sai.

A transação penal é aludida como um benefício a evitar os males do processo. Entretanto, trata-se de procedimento no qual um agente do Estado figura do outro lado, o que torna a recusa da proposta mais ameaçadora. Essa eventual recusa poderia levar a uma disputa desigual, na qual as possibilidades de contraditar são remotas, pois exigem do suspeito o ônus de produzir provas contra alguém que, de saída, goza de maior credibilidade perante as autoridades públicas, isto é, o agente policial. Entretanto, o suspeito somente convenceu-se da “disparidade de armas” de um eventual processo contra o policial quando o promotor lhe fez lembrar que o episódio envolvendo o desacato associava-se ao flagrante de desobediência à lei cometida por seu filho, que conduzia o veículo – como pudemos observar na leitura do processo – ao seu lado. Ao mencionar o deslize cometido pelo filho, o promotor tratou de esclarecer ao suspeito que um processo envolvia um conjunto complexo de situações que lhe seriam altamente desfavoráveis e poderiam também atingir seu filho. Entendendo de súbito a mensagem do promotor, o homem então se resigna ao cumprimento da medida alternativa.

Com exceção de situações como essa, que envolvem desacato contraditado pelo autor (nas quais estão em questão muitas vezes uma agressão moral), as audiências relativas a ações que correm contra a justiça pública e a respeito de questões que poderíamos nomear de ilegalidades urbanas – tais como embriaguez ao volante, condução de veículo sem habilitação, pichação, manutenção ilegal de viveiro de pássaros, consumo de maconha –, flagradas sob a testemunha ocular da autoridade pública, desenrolam-se, não raro, em um piscar de olhos. A troca proposta tende a ser automaticamente aceita e em geral o autor do fato entra na audiência determinado a acatá-la “para livrar-se logo disso”, como declaram alguns deles. Entre a oportunidade de obter a conclusão quase que imediata do “problema com a justiça” e o seu prolongamento rumo a um destino incerto, tal como em uma “loteria” (conforme reiteradamente enfatiza um dos promotores), é evidente a predileção pela primeira. São situações nas quais em geral não há resistência ao aceite, pois a força repressiva do Estado já foi sentida na abordagem policial em circunstâncias nada afáveis.¹¹

Por isso, boa parte da conversa entre o promotor e o suspeito gira em torno de ajustes que garantam o cumprimento da punição. Parcelamentos da prestação pecuniária, possibilidades de prestação de serviço à comunidade (quando o suspeito alega não ter condições econômicas de pagar a quantia determinada), são, enfim, os assuntos que predominam nas audiências preliminares observadas. O que se negocia, portanto, são as condições que assegurem ao promotor o efetivo cumprimento da punição. Trata-se de criar, no ambiente da audiência, as

•••

11 Isso foi constatado em conversas informais travadas com alguns dos suspeitos.

condições para que o consentimento e o compromisso com relação ao cumprimento da pena sejam assumidos com segurança pelo suspeito.

De maneira análoga ao demonstrado nos Juizados Especiais Cíveis, a pressão para o aceite de uma proposta unilateral esvazia as possibilidades em torno de discussões de mérito dos casos. Afinal, aceitar a transação significa para o suspeito abrir mão da possibilidade de prolongar o diálogo com o promotor e sobretudo provar a sua versão dos fatos. Se nos Juizados Cíveis em geral é a parte autora que se ressentente dessa impossibilidade, no Criminal, a partir das audiências observadas, foram os que figuram como suspeitos os mais afetados por essa dinâmica.

A esse respeito, transcrevemos a interpretação formulada por uma jovem em entrevista concedida na Central de Penas e Medidas Alternativas de São Bernardo do Campo dias depois de sua audiência preliminar, quando aceitou a medida de prestação de serviço à comunidade:

Por um lado, foi benéfico, poderia ter dado uma coisa pior. Mas, por outro, foi uma punição. Não me ouviram, não tive a chance de dizer o que aconteceu, não sei o que pensaram de mim: se sou uma pessoa que bebe ou alguém que merece uma segunda chance. Não vejo a relação entre o que fiz e isso aqui. Vejo como pena pelo descaso. Achei que fosse entrar em uma sala com pessoas assistindo, que nem em filme americano, e não foi nada disso: meu advogado me orientou a aceitar o que me oferecessem, o promotor mal olhou para o meu caso e estabeleceu a pena.

O procedimento, mais do que o desfecho, amplificou seu desagrado em relação ao que se passou na audiência. Mesmo diante do reconhecimento da responsabilidade pela ocorrência da infração, a intenção de argumentar em favor de si é também uma demanda de acesso à justiça (CONLEY e O'BARR, 1988) que não é contemplada no modo como são encaminhados os casos, prevalecendo o foco na gestão acelerada do fluxo das audiências.

Essa percepção tende a ser agravada sobretudo em situações como a descrita anteriormente, na qual o suposto autor do fato pretende contraditar e é demovido sob o argumento da promotoria de que ele não é culpado, restando-lhe somente decidir se aceita, ou não, uma proposta que se apresenta praticamente como uma punição. A esse respeito manifestou-se outro suspeito também dias depois de sua audiência na Central de Penas e Medidas Alternativas:

Como você viu, eu disse “a linha de raciocínio de vocês é muito elevada! O senhor (referindo-se ao promotor) está dizendo que eu não tenho culpa e quer me penalizar com multa ou trabalho. Se eu não tenho culpa como é que vocês estão me penalizando?”. Isso me deixou muito indignado. O promotor sequer leu. Se ele tivesse lido e me condenado, eu estaria menos indignado porque aí estaria pagando por um erro que cometi. É como se eles dissessem: “a gente precisa fechar isso de alguma forma, precisamos fechar o sistema, então vamos punir você; a gente precisa pagar nosso trabalho, então você paga dois salários mínimos (referindo-se a uma das propostas que havia sido ofertada pelo promotor)”.

Culpa, verdade e prova são remetidas às formalidades do processo: é somente nele que se produzem informações por meio das quais se apura a verdade e a responsabilidade da infração. A audiência – território de informalidade – presentifica a dúvida apenas em relação à versão do suspeito. Ela não será sanada ali. Como dizem os promotores aos suspeitos recalcitrantes: “não é o momento de examinar o mérito da questão”.

3. NAS BRECHAS DA INFORMALIDADE

Considerando o modo pelo qual são firmadas as soluções consensuais nas duas modalidades do juizado, a análise desenvolvida até aqui explicitou dois traços comuns: a pressão exercida pelos operadores – especialmente marcantes nos casos em que as partes estão em posições assimétricas – e os constrangimentos colocados para evitar qualquer discussão de mérito envolvendo o conflito. Esses dois traços, por si, desvelam convergências importantes no que se refere ao padrão de funcionamento desses ramos da instituição. Contudo, os paralelos não param por aí. A análise do projeto Expressinho – voltada à solução pré-judicial de certos conflitos – sugere novas aproximações não imediatamente visíveis que permitem aprofundar a abordagem integrada.

Situado apenas no prédio do JEC – Vergueiro, o “Projeto de Atendimento Diferenciado Expressinho”¹² tinha por objetivo a resolução de conflitos envolvendo um grupo específico de empresas – entre as quais Eletropaulo (então responsável por cerca 60% das reclamações observadas), Telefônica (25%) e Sabesp (10%) – antes que a demanda fosse efetivamente judicializada. Realizadas nas próprias dependências do juizado, as sessões de conciliação eram coordenadas pelos mesmos estagiários que presidiam as audiências do rito comum. Para além do respaldo material, os acordos firmados se revestiam, inevitavelmente, com a chancela simbólica do sistema de justiça.

Três condições eram impostas aos reclamantes que procuravam os juzados para que pudessem participar do Expressinho: estar desassistido de advogado, não solicitar pedido liminar e renunciar a qualquer pedido de indenização por danos morais. Em compensação, era-lhes permitido participar da sessão de conciliação dentro de um prazo de 30 dias.¹³ A observação das sessões constatou a mesma personalização já notada nas audiências de conciliação. A depender da margem de arbítrio que tais operadores dispunham, alguns expressavam opiniões

...

12 Embora tenha sofrido modificações, o projeto continua existindo – agora como “Expressinho Digital” – e é apresentado como uma iniciativa bem-sucedida de administração da justiça. Em função disso e considerando que o projeto não mais se constitui como um braço institucional do Judiciário, nos referimos aqui à conformação inicial dessa experiência.

13 À época de realização da pesquisa, o tempo médio entre o início da ação judicial e a realização da primeira audiência era de 136 dias na unidade da Vergueiro e de 120 dias na unidade do Poupatempo/Itaquera.

ou se comportavam de acordo com a representação que tem do papel do juiz, outros eram mais discretos ou tinham até preocupações didáticas com a oferta de informações às partes.

O número de acordos era relativamente alto: no início de 2006, foi superior a cerca de 80% por mês. No caso da Eletropaulo, empresa responsável pelo maior número de reclamações, foi possível supor que essa proporção fosse ainda maior, dado que, durante a pesquisa de campo que realizamos junto ao JEC – Vergueiro, não se verificou nenhuma ação em que essa empresa figurasse no polo passivo. Ou seja, todas as queixas direcionadas à Eletropaulo tinham sido absorvidas pelo Expressinho.

As reclamações tinham o mesmo objeto: redução ou parcelamento de dívidas. Os casos se diferenciavam apenas em função da origem dessa dívida, que poderia ter sido contraída por consumo ou em função de uma ligação clandestina de energia elétrica. No primeiro caso, a negociação realizada durante a sessão de conciliação invariavelmente se centrava nas condições de pagamento da dívida, sem que a empresa propusesse redução do valor devido. Já os conflitos atinentes a ligações clandestinas envolviam pedido de revisão do valor (muitas vezes inflacionados por altas multas). Nesses casos, a dívida estava previamente documentada em um Termo de Ocorrência de Irregularidade, documento emitido pela Eletropaulo descrevendo a ligação e que havia sido assinado pelo reclamante como condição imposta pela empresa para restabelecer o serviço. A proposta de redução do valor usualmente apresentada pela reclamada, nesses casos, significava apenas abatimento referente às multas exorbitantes. As partes, portanto, discutiam apenas as condições de pagamento, não entrando – tampouco aqui – no mérito da questão. O caso descrito a seguir explicita o conjunto de constrangimentos extrajudiciais que recaíam sobre os consumidores nessas sessões de negociação:

Caso n. 4: Sessão de conciliação em que uma mulher demandava da Eletropaulo novo cálculo e parcelamento de dívida no valor de R\$ 8.382,70, bem como religamento da energia do imóvel (cortada há quatro anos). O valor da dívida tinha duas origens: R\$ 3.483,18, referente a contas de consumo atrasadas, e R\$ 4.899,53, proveniente de ligação irregular de energia. No início da sessão a reclamante tentou explicar que a dívida havia sido contraída por uma família que morou na sua casa em período que estivera fora de São Paulo, mas foi rapidamente interrompida pelo representante da empresa, que, desconsiderando sua argumentação, propôs um acordo envolvendo o desmembramento da dívida. O primeiro valor seria mantido, mas com a possibilidade de parcelas fixadas em sessenta vezes, enquanto o segundo contaria com 50% de redução, devendo ser pago em trinta parcelas. O valor total ficaria em R\$ 5.947,25. “Misericórdia, é muita coisa para pagar!”, reagiu a reclamante. Ao ser prontamente lembrada pelo representante que essa “negociação” era condição para o restabelecimento do serviço de energia, no entanto, ela aceitou a proposta, indicando o dia do mês para o vencimento das parcelas. Enquanto a conciliadora aprontava as formalidades, o preposto da empresa quis saber se a reclamante

conhecia as pessoas que haviam morado em sua casa. A resposta foi afirmativa: “Sim, são meus parentes”. “Parente é igual paisagem, quanto mais longe mais bonito”, comentou o representante. A conciliadora apresentou os termos do acordo, que determinava o religamento da energia em 48 horas e impunha as condições de pagamento, estabelecendo sanções para eventual descumprimento: “O não pagamento de qualquer uma das parcelas implicará vencimento antecipado das demais e multa de 10% no valor total do débito. Em caso de descumprimento do presente acordo, o juízo da execução arbitrará multa”.

Assim como observado nas audiências dos juzizados, aqui também não é dada oportunidade para discussão de direitos. A argumentação inicial da reclamante foi desconsiderada em detrimento de uma negociação envolvendo apenas valores e forma de pagamento. O interesse demonstrado pelo representante da empresa pelos fatos ocorreu apenas após a reclamante aceitar a proposta trazida por ele, não tendo, portanto, relação alguma com os termos do acordo.

Não obstante, o modo pelo qual as condições da empresa foram acatadas se assemelha, em muito, ao verificado nas transações penais. Embora figurando no polo ativo, também aqui a parte que está em posição inferior (a devedora) aceita os termos da negociação que lhe é “proposta” – e que correspondem, de fato, a uma espécie de sanção –, porque é a opção que lhe representa menor dano. Sem firmar esse “acordo” (contendo o compromisso do pagamento da dívida), o serviço de energia elétrica continuará interrompido. Assim como ocorre na transação penal – na qual não há responsabilização explícita (porque não há provas suficientes) –, tampouco aqui importa discutir se o consumidor é ou não, de fato, responsável pela dívida. Em função de constrangimentos extrajudiciais, ele aceita o ônus do pagamento da dívida, simplesmente para que sua necessidade mais urgente pudesse ser aplacada mediante o restabelecimento da eletricidade.

Outro paralelo ainda pode ser traçado entre as dinâmicas de negociação verificadas nas sessões do Expressinho e nas audiências de transação penal: as regras do jogo construídas nas brechas da informalidade favorecem, de saída, o desfecho mais benéfico à parte que se encontra em posição de maior vantagem. Embora inseridas nos marcos de uma instituição que pretende ampliar o acesso à justiça, acelerando e simplificando a resposta às demandas de cidadãos comuns, as sessões do Expressinho atendem mais aos interesses das empresas que o dos consumidores (hipossuficientes). O Termo de Ocorrência de Irregularidade desempenha aqui uma função similar ao que se observou no tocante à dinâmica de transação penal. Se neste último caso o termo de infração redigido pela autoridade policial tem o condão de converter simbolicamente a usual presunção de inocência em culpabilidade, o documento emitido pelo funcionário da Eletropaulo, do ponto de vista material, implicaria uma espécie de inversão de papéis e até do ônus da prova: embora os reclamantes figurassem oficialmente como autores dos procedimentos, quem estava cobrando valores, de fato, era a empresa.

No caso das audiências preliminares de JECRIM, dinâmica assemelhada pôde ser constatada sobretudo em casos envolvendo danos materiais à vítima. A Lei n. 9.099/1995 possibilita

que na audiência preliminar um acordo de reparação material seja feito pelo suposto autor da infração em favor da vítima. A mesma lei não define qual tipo de prejuízo pode motivar este acordo, se material ou moral (como seria o caso da ofensa à honra por um xingamento); tampouco estabelece o tipo de compensação passível de ser negociado para tal, se material ou simbólico (uma ação ou um gesto em favor da vítima, por exemplo). Tal norma apenas nomeia esse acordo como de “composição dos danos”, limitando seu uso aos conflitos relacionados às infrações em que a vítima deve autorizar o promotor a prosseguir na contenda judicial, bem como aos conflitos envolvendo infrações nas quais cabe somente à vítima manifestar interesse em litigar.¹⁴ É possível entender, portanto, que a composição de danos pode ocorrer em conflitos interpessoais em que tenha havido um prejuízo material evidente – tal como nas lesões corporais causadas em acidentes de trânsito, por exemplo –, mas pode também se dar em agressões físicas ou verbais que tenham causado qualquer tipo de prejuízo à vítima.

Nas poucas audiências em que se aventou um prejuízo material causado por suposta infração, foi tímida a menção e o recurso à composição de danos. Pouco comprometidos com a prática conciliadora – mais próxima da justiça cível do que da justiça penal – e envolvidos com a celeridade de audiências previstas para acontecer em série, boa parte dos juízes não se disponibiliza a estabelecer negociações mais horizontalizadas, pois exigiria a tradução de valores morais – envolvendo ofensas verbais e mesmo lesões corporais sofridas – em materiais, tarefa que pode demandar um longo e denso diálogo entre as partes, o que, por sua vez, seria ainda mais difícil sobretudo quando estas não vieram preparadas para isso. Em algumas varas verificou-se por parte do promotor, e mesmo do juiz, a preocupação em sanar o dano material já na audiência preliminar, mas a tendência geral é a de privilegiar a transação penal e, com isso, deslocar a possibilidade de composição de danos para a alçada do Juizado Especial Cível. Nessa direção, desenrolou-se a audiência a seguir:

Caso n. 5: Na sala de audiências acontece a penúltima das dezesseis previstas para a tarde. A juíza e a escrevente interna mantêm-se em seus postos juntamente com a promotora aguardando o próximo caso. Um rapaz de aparência simples é introduzido pela escrevente externa que confirma a ausência do autor. O caso envolve lesão corporal em um acidente de trânsito que vitimou uma criança e é seu pai quem comparece à audiência. Desta vez a defensora não entra na sala e a conversa se inicia com a explicação da promotora: “Aqui nós resolveremos [a questão] com relação à lesão. Com relação aos prejuízos, aí tem que entrar com ação cível, porque o promotor não tem nada a ver. O senhor tem interesse?”. O pai em tom pacífico diz que sim e justifica-se: “É pela saúde dele, a questão não é pessoal,

...

14 É o que se depreende da leitura dos artigos 74 a 76 da Lei n. 9.099/1995.

não é nada, mas como pai não sei como é que funciona...” A promotora explica novamente: “Se o senhor quiser cobrar no cível o prejuízo que teve com medicação, o senhor pode, mas aqui ele vai direto para a transação, ele vai pagar uma multa”. O pai quer se explicar: “Eles ajudaram no começo e depois não mais e o menino precisa de remédio para convulsão”. A promotora torna a explicar, sem mudar muito as palavras: “A gente vai fazer a parte criminal e a parte de ressarcimento o senhor entra no Juizado Cível, aqui é criminal”. Ele busca orientação: “Aí eu levo advogado? Não tenho particular, pego o público?”. Ela responde afirmativamente e a juíza completa a orientação: “A defensoria fica ali no corredor”. Buscando certificar-se dos procedimentos que deve tomar, ele questiona: “Então, a partir desse momento eu posso procurar o advogado para conversar a esse respeito?”. É a escrevente interna que, enquanto estende-lhe o termo da audiência para a assinatura, responde: “O senhor passa na sala 16 e pergunta sobre a defensoria cível”. Ele assina, agradece e sai.

Certamente a ausência do suposto autor do fato impediu a formulação de um acordo para reparar materialmente a suposta vítima. No entanto, ao invés do agendamento de um novo encontro para a negociação entre as partes, foram favorecidos os interesses da promotoria. Perguntado sobre seu interesse em resolver a “questão da lesão” contra seu filho já naquela audiência e sem domínio mínimo dos procedimentos, o pai da vítima consente com o encaminhamento que lhe foi apresentado. A partir de então, a promotoria está habilitada a propor a transação penal em nova audiência na qual o autor do suposto fato compareça. Uma vez que o principal interesse da vítima (o ressarcimento material) foi retirado da pauta, a audiência pode girar em torno do que torna possível a sanção do suposto autor do fato.¹⁵

Como esclarece a promotora, a transação penal não elimina a possibilidade de recorrer à justiça cível para pleitear o ressarcimento dos danos materiais e morais. Entretanto, ao secundarizar a etapa da composição de danos, a promotora fragiliza o interesse da vítima, mais preocupada com o reembolso de valores monetários do que na transação penal. A transferência da questão material para a justiça cível constrange o pai da vítima a reiniciar seu “períplo” judicial noutra instituição judiciária a fim de obter reparação monetária. Nesse aspecto,

...

15 O relativo desinteresse nos procedimentos de JECRIM voltados à composição de danos também foi observado por uma pesquisa pioneira realizada em Porto Alegre por Azevedo (2001, p. 193): “A busca de produtividade leva a uma tendência de redução dos esforços do juiz no sentido da conciliação, que exigiria o esclarecimento das partes e a abertura de espaço para a expressão da vítima e do autor do fato”. Anos mais tarde, Oliveira (2006) notou tendência semelhante na mesma instituição em Campinas. Mais recentemente, em 2015, o mesmo fenômeno foi verificado em JECRIMS de diferentes regiões do país, tal como demonstrado na pesquisa “A aplicação de penas e medidas alternativas” (IPEA, 2015, p. 82).

predomina o interesse gestor e punitivo de determinados promotores: a sanção do suposto autor do fato e não a restituição material à vítima.

Para além de tornar precário o direito restitutivo da vítima, esse mecanismo abre margem para uma sobrepunição infligida ao autor da infração. Tal como no caso relatado, o desdobramento do conflito em duas dimensões, penal e cível, constrange o autor do fato tanto à sanção pela medida alternativa proveniente da transação penal quanto à sanção reparatória encaminhada pela vítima junto à justiça cível. Com essa prática, em vez de substituir a transação penal pela negociação em torno da composição de danos – tal como a lei prevê –, esta última é deslocada para outra esfera de atuação judicial, replicando a punição. Quanto ao promotor, de um só golpe, multiplica o conflito por duas partes, apropria-se daquele que considera ser de sua competência – resolvendo-o à sua maneira (isto é, punindo o autor) – e, em seguida, submete a vítima (agora sobrevitimada) a um novo périplo judicial na esfera cível com vistas a obter o que realmente lhe interessa: a reparação material.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida neste texto revelou que a maior parte dos casos que chegam ao juizado envolve, por um lado, um jogador habitual e, por outro, um participante eventual. Na modalidade cível esse jogador costuma ser uma empresa recorrentemente processada, enquanto na vertente criminal é o próprio promotor de justiça. Embora sejam de diferentes naturezas e ocupem polos opostos da disputa judicial, tanto um quanto o outro são capazes de usufruir das vantagens desfrutadas por qualquer jogador habitual ante um participante eventual.¹⁶

Outro ponto comum destacado no funcionamento das duas modalidades de juizado se refere ao conteúdo das discussões. Tanto nas audiências do JECRIM quanto nas sessões pre-processuais e nas audiências de conciliação do JEC não se permite que as partes discutam sobre o conflito. Trata-se de instâncias voltadas à negociação de algo (um pagamento ou uma sanção), não à apreciação dos fatos. Prioriza-se a “negociação de valores” em detrimento da “discussão de direitos”.¹⁷ Essa restrição também é especialmente prejudicial às partes mais fracas – o suposto autor da infração no JECRIM, o autor no JEC e o reclamante no

...

¹⁶ As características próprias do aparato institucional do juizado também contribuem para a distribuição desigual de justiça. Nesse sentido, Galanter (1974) se refere especialmente a duas que, em geral, operam para reforçar essa posição de vantagem: a passividade e a sobrecarga. As limitações impostas pela passividade foram especialmente percebidas no JECRIM, onde o suspeito aceita a transação penal justamente em função de sua dificuldade de produzir provas. Já a sobrecarga aparece nas duas modalidades de juizados e tem consequências principalmente a partir das pressões impostas sobre a parte mais fraca para que aceite os termos de soluções negociadas.

¹⁷ Tal oposição foi inspirada nas formulações de Luis Roberto Cardoso de Oliveira (1989).

Expressinho –, o que contribui para reforçar ainda mais a já assimétrica relação entre os polos do conflito.

Tal negociação de valores tem como objetivo a alternativa consensual ao processo, seja esta o acordo (típico da esfera cível) ou a transação penal (típica da alçada criminal). Não é possível deixar de relacionar tal disposição com as restrições estruturais dos juizados. Um acordo corresponde ao encerramento da ação reguladora do Estado sobre o conflito, contribuindo para o almejado desafogamento institucional. Não por acaso, circula entre os conciliadores a valorização informal desse tipo de solução: obter um acordo é algo prestigioso e, muitas vezes, até ostentado por esses operadores.

O modo pelo qual as ações são processadas e os acordos construídos revelam, assim, uma tendência institucional em se priorizar o alívio da sobrecarga do Judiciário em detrimento da resolução efetiva dos conflitos. Tal verificação sinaliza um distanciamento por parte do juizado com relação a um de seus objetivos originalmente proclamados, qual seja, a ampliação do acesso à justiça.

De uma perspectiva mais ampla, esse direcionamento acompanha uma tendência geral verificada em outros contextos nacionais, tais como os Estados Unidos. Trata-se de um distanciamento que ocorre especialmente a partir de meados dos anos 1990, entre a preocupação com acesso à justiça e o movimento pelos meios alternativos de solução de conflitos, fenômenos que até então compartilhavam aspirações comuns (GALANTER, 2015).

No quadro norte-americano, ambos os fenômenos tiveram origem em um mesmo contexto: a “expansão de direitos” verificada entre o final da Segunda Guerra e o início dos anos 1970: “uma era cheia de esperanças, que viu o triunfo dos movimentos pelos direitos civis, a proliferação da advocacia de interesse público e de muitas iniciativas para o acesso à justiça” (GALANTER, 2018). Essa sintonia, no entanto, foi sendo rompida na medida em que os meios alternativos foram sendo adotados por atores corporativos e, com isso, se distanciando cada vez mais de qualquer pretensão de ampliar o acesso à justiça.

Nesse sentido, a adoção pelo Judiciário de “foros anexos” – o que significa a incorporação de experiências “alternativas” dentro do próprio sistema oficial – representa um marco nessa ruptura. A adoção de práticas com esse perfil aparecia como uma forma de reduzir o crescente número de processos e retirar do Judiciário formal casos considerados não merecedores de atenção (GALANTER, 2015, p. 42). Sendo assim, significavam uma ruptura com qualquer preocupação de ampliação de “acesso” no sentido da busca efetiva pelo reconhecimento de direitos.

Ao longo deste texto, notamos uma série de elementos típicos dessa tendência se confirmar no cotidiano das práticas relacionadas à informalização da justiça. Os casos e as descrições apresentados iluminam os efeitos concretos que orientações externas impõem ao funcionamento dos juizados, tanto na área cível quanto criminal. No caso do Expressinho – projeto que se encaixa perfeitamente na descrição de Galanter (2015) do que seria um “foro anexo” – tal tendência fica ainda mais evidente. Por um lado, trata-se de uma iniciativa que

claramente beneficia empresas em detrimento de consumidores. Por outro, ao buscar a solução preprocesual dos conflitos, evita o início de uma nova ação judicial, contribuindo, assim, para desafogamento do sistema. Sua estrutura – ainda mais simplificada, acelerada e precária que as do juizado – o distancia explicitamente da bandeira de ampliar o acesso à justiça que marcou a história do juizado.

É possível reconhecer, nas duas modalidades de juizados analisados aqui, elementos importantes dessa dissociação entre busca de acesso à justiça e funcionamento concreto das experiências alternativas. Por um lado, os juizados cíveis e criminais funcionam com lógica “alternativa” (pois incorporam uma série de mecanismos informalizantes: simplificação dos procedimentos, presença facultativa de advogado em casos cíveis, realização de sessões de conciliação, custos baixos, etc.); por outro, funcionam dentro do aparato estatal. Podem, nesse sentido, ser consideradas instituições “anexas” do sistema de justiça oficial. E, tal como ocorre no caso norte-americano, sinalizam justamente essa disjunção entre os métodos alternativos e a busca de ampliação do acesso ao Judiciário. Tal movimento aponta os limites das pretensões inclusivas presentes em experiências de informalização da justiça.

AGRADECIMENTOS

As autoras agradecem ao apoio financeiro do CNPq e da CAPES, que possibilitou a elaboração deste trabalho, aos pareceristas anônimos, que permitiram o aprimoramento do artigo, e a Dimitri Pinheiro, pela cuidadosa revisão do texto.

REFERÊNCIAS

- ABEL, Richard. Conservative conflict and the reproduction of capitalism: the role of informal justice. *International Journal of the Sociology of Law*, v. 9, n. 3, 1981, p. 245-267.
- AMORIM, Maria Stella de. Relação entre tribunais e sociedade no Brasil: conciliação e rupturas nos juizados especiais. In: PORTO, Maria Stella Grossi; DWYER, Thomas Patrick (orgs.). *Sociologia e realidade: pesquisa social no século XXI*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2006. p. 357-374.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. Juizados Especiais Criminais: uma abordagem sociológica sobre a informalização da justiça penal no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 16, n. 47, 2001.

BRASIL. *Decreto-lei n. 248*, de 7 de setembro de 1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 26 ago. 2019.

BRASIL. *Lei n. 5.869*, de 11 janeiro de 1973. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869impressao.htm. Acesso em: 26 ago. 2019.

BRASIL. *Lei n. 9.099*, de 26 de setembro de 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9099.htm. Acesso em: 26 ago. 2019.

BRASIL. *Lei n. 10.259*, de 12 de julho de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9099.htm. Disponível em: 26 ago. 2019.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Luis Roberto. *Fairness and communication in small claims courts*. Tese de Doutorado. Cambridge: Harvard University, 1989.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Luis Roberto. Existe violência sem agressão moral? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 23, n. 67, 2008.

CHASIN, Ana Carolina. A informalização da justiça e seu avesso: uma análise das audiências de conciliação nos Juizados Especiais Cíveis de São Paulo. *Dilemas*, v. 5, n. 2, 2012.

CHASIN, Ana Carolina. *Juizados Especiais Cíveis: um estudo sobre a informalização da Justiça em São Paulo*. São Paulo: Alameda, 2013.

COHEN, Stanley. The deeper structures of the law or “beware the rules bearing justice”: a review essay. *Contemporary Crises*, n. 8, 1984, p. 83-93.

COHEN, Stanley. *Visions of social control: crime, punishment and classification*. Cambridge: Polity, 1985.

CONLEY, John M.; O’BARR, William. Hearing the hidden agenda: the ethnographic investigation of procedure. *Law and Contemporary Problems*, v. 51, n. 4, Duke University School of Law, 1988.

CUNHA, Luciana Gross. *Juizado Especial: criação, instalação e funcionamento e a democratização do acesso à justiça*. São Paulo: Saraiva, 2008.

DAKOLIAS, Maria. *O setor Judiciário na América Latina e no Caribe: elementos para reforma*. Tradução de Sandro Eduardo Sarda. Washington, D.C.: Banco Mundial, 1996. Documento Técnico, n. 319. Original em inglês.

ECONOMIDES, Kim. Small claims and procedural justice. *British Journal of Law and Society*, v. 7, n. 1, p. 111-121, summer 1980.

ECONOMIDES, Kim. Lendo as ondas do “Movimento de acesso à justiça”: epistemologia versus metodologia? In: PANDOLFI, Dulce Chaves; CARVALHO, José Murilo; CARNEIRO, Leandro Piquet; GRYSZPAN, Mário (orgs.). *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: FGV, 1999. p. 61-76.

FULLIN, Carmen. *Quando o negócio é punir: uma análise etnográfica dos Juizados Especiais Criminais e suas sanções*. Tese (Doutorado em Antropologia Social), Universidade de São Paulo, 2012.

FULLIN, Carmen. Gestão, tempo, trabalho e sofrimento: a economia das trocas punitivas a partir de uma etnografia dos Juizados Especiais Criminais. *Dilemas*, v. 8, n. 1, 2015.

GALANTER, Marc. Why the “haves” come out ahead: speculations on the limits of legal change. *Law & Society Review*. Denver: The Association, v. 9, n. 1, 1974, p. 95-160.

GALANTER, Marc. Acesso à justiça em um mundo de capacidade social em expansão. *Revista Brasileira de Sociologia do Direito*. Porto Alegre, ABraSD, v. 2, n. 1, jan./jun. 2015, p. 37-49.

GALANTER, Marc. *Por que “quem tem” sai na frente: especulações sobre os limites da transformação no direito*. Tradução de Ana Carolina Chasin. Sao Paulo: FGV DIREITO SP, 2018.

HARRINGTON, Christine B. *Shadow justice: the ideology and institutionalization of alternatives to court*. Westport: Greenwood Press, 1985.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *A aplicação de penas e medidas alternativas: relatório de pesquisa*. Rio de Janeiro: IPEA, 2015.

KAMINSKI, Dan *et al.* Mutations dans le champ des peines et de leur exécution. *Déviance et Société*, v. 1, n. 4, 2007, p. 487-504.

KERCHOVE, Michel van de. *Le droit sans peines: aspects de la dépenalisation en Belgique et aux Etats-Unis*. Bruxelas: Facultés Universitaires Saint Louis, 1987.

MACHADO, Máira Rocha. *Contra a departamentalização do saber jurídico: a contribuição dos estudos*

de caso para o campo direito e desenvolvimento. In: SILVEIRA, Vladimir; SANCHES, Samyra; COUTO, Monica (orgs.). *Direito e desenvolvimento no Brasil do século XXI*. Brasília: IPEA, 2013, v. 1. p. 177-200.

OLIVEIRA, Marcella Beraldo de. *Crime invisível: a mudança de significados da violência de gênero no Juizado Especial Criminal*. Dissertação de Mestrado. Campinas: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, 2006.

SANTOS, Boaventura dos Sousa; MARQUES, Maria Manuel Leitão; PEDROSO, João. Os Tribunais nas sociedades contemporâneas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 30, ano 11, fev. 1996. CD-ROM.

SELVA, Lance; BOHM, Robert. A critical examination of the informalism experiment in the administration of justice. *Crime and Social Justice*, n. 29, 1987, p. 43-57.

VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Rezende de; MELO, Manuel Palácios Cunha; BURGOS, Marcelo Baumann. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1999.

WORLD BANK. Legal vice presidency. *Initiatives in legal and judicial reform*. Washington D.C, 2002a.

WORLD BANK. *World Development Report 2002: building institutions for markets*. Washington D.C.: Oxford University Press, 2002b.

COMO CITAR ESTE ARTIGO:

CHASIN, Ana Carolina; FULLIN, Carmen. Por uma perspectiva integrada dos Juizados Especiais: experiências de informalização da justiça em São Paulo. *Revista Direito GV*, v. 15, n. 3, 2019, e1929. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/2317-6172201929>.

Ana Carolina Chasin

PROFESSORA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO (UNIFESP).

acchasin@gmail.com

Carmen Fullin

PESQUISADORA ASSOCIADA AO LABORATÓRIO DE PESQUISA EM TRADIÇÕES JURÍDICAS E RACIONALIDADE PENAL DA UNIVERSIDADE DE OTTAWA, CANADÁ. COLABORADORA DO NÚCLEO DE ANTROPOLOGIA DO DIREITO (NADIR) DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (USP).

cfullin@uol.com.br