

Otimização da Competência dos Juizados Especiais da Fazenda Pública

João Luiz Ferraz de Oliveira Lima

Juiz auxiliar da Corregedoria-Geral de Justiça do TJRJ.

Passados 12 anos desde a promulgação da Lei nº 12.153/2009, que dispôs sobre os Juizados Especiais da Fazenda Pública no âmbito dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, as controvérsias – ao menos no nível jurisprudencial – em torno da interpretação das regras de competência estabelecidas naquela norma praticamente desapareceram.

Assim, por exemplo, originalmente havia dúvidas sobre a possibilidade de **entes despersonalizados** serem equiparados a pessoas físicas ou a microempresas ou empresas de pequeno porte para fins de lhes reconhecer legitimidade ativa para litigar perante os juizados (art. 5º, I, da Lei nº 12.153/2009), ressaltando que a resposta negativa levaria à sua incompetência para processar e julgar a causa. A respeito disso, o **Superior Tribunal de Justiça** reconheceu que, nesse aspecto, preponderaria o **valor da causa como força atrativa da competência dos juizados especiais em detrimento da natureza da pessoa** a figurar no polo ativo, como se vê nos julgados a seguir:

“CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. JUÍZO FEDERAL E JUIZADO ESPECIAL FEDERAL. COBRANÇA DE DÍVIDA CONDOMINIAL. POSSIBILIDADE. LEGITIMIDADE ATIVA DO CONDOMÍNIO. COMPETÊNCIA DEFINIDA PELO VALOR DA CAUSA. ARTS. 3º E 6º DA LEI Nº 10.259/2001.

- O entendimento da 2ª Seção é no sentido de que compete ao STJ o julgamento de conflito de competência estabelecido entre Juízo Federal e Juizado Especial Federal da mesma Seção Judiciária.

- O condomínio pode figurar perante o Juizado Especial Federal no polo ativo de ação de cobrança. Em se tratando de cobrança inferior a 60 salários mínimos, deve-se reconhecer a competência absoluta dos Juizados Federais.

- Embora o art. 6º da Lei nº 10.259/2001 não faça menção ao condomínio, os princípios que norteiam os Juizados Especiais Federais fazem com que, na fixação de sua competência, prepondere o critério da expressão econômica da lide sobre a natureza das pessoas que figuram no polo ativo.

Conflito de Competência conhecido, para o fim de se estabelecer a competência do Juízo da 2ª Vara do Juizado Especial Federal da Seção Judiciária do Paraná, Subseção de Curitiba, ora suscitante.” (STJ – CC 73.681/PR, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, SEGUNDA SEÇÃO, julgado em 08/08/2007, DJ 16/08/2007, p. 284).

“CONFLITO DE COMPETÊNCIA. ESPÓLIO. LEGITIMIDADE ATIVA PARA LITIGAR NO JUIZADO ESPECIAL.

1. O espólio pode figurar no polo ativo em feitos dos Juizados Especiais Federais, aplicando-se, subsidiariamente, por ausência de expressa previsão na Lei nº 10.259/2001, as normas previstas na Lei nº 9.099/95. Precedentes.

2. Conflito conhecido para declarar competente o Juízo Federal do Juizado Especial Cível de Santos - SJ/SP, o suscitante.” (STJ – CC 104.151/SP, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 22/04/2009, DJe 04/05/2009).

Outra questão controvertida resolvida pela jurisprudência dizia respeito à competência dos juizados especiais para processarem e julgarem causas de valor superior a 60 salários mínimos quando fruto da soma das pretensões individuais de vários autores agindo em litisconsórcio ativo, mas estando cada uma delas, se individualmente consideradas, adstritas àquele teto. Nesse caso, a solução do **Superior Tribunal de Justiça** foi no sentido de reconhecer a competência dos juizados especiais em relação a essas causas, assentando que o limite de 60 salários mínimos deve se operar sobre a pretensão de cada autor de *per si*. Leia-se a seguir:

“AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL - SEGURO HABITACIONAL - MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE JURÍDICO DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL - COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL - APLICAÇÃO DA SÚMULA Nº 150 DO STJ - PRECEDENTES DO STJ - DECISÃO MONOCRÁTICA QUE NEGOU PROVIMENTO AO RECLAMO. IRRESIGNAÇÃO DA PARTE AUTORA.

1. Apresentada manifestação de interesse da Caixa Econômica Federal no deslinde do feito, em obediência ao enunciado contido na Súmula nº 150 do STJ, compete à Justiça Federal decidir sobre a existência do interesse jurídico que justifique a presença, no processo, da União, suas autarquias ou empresas públicas. Precedentes desta Corte Superior.

2. **Para a fixação da competência dos Juizados Especiais Federais, nos termos do art. 3º, caput e § 3º, da Lei nº 10.259/01, em caso de litisconsórcio facultativo ativo, deve ser levado em consideração o valor pleiteado de maneira individual por cada autor, ou seja, dividindo-se o valor atribuído à causa pelo número de demandantes, sendo irrelevante se a soma desses valores ultrapassa o limite de sessenta salários mínimos, estabelecido em lei. Precedentes.**

3. Agravo interno desprovido.” (STJ – AgInt no REsp 1632226/PR, Rel. Ministro MARCO BUZZI, QUARTA TURMA, julgado em 19/04/2018, DJe 26/04/2018).

Em relação à possibilidade de **formação de litisconsórcio passivo** entre os **entes públicos** legitimados pela Lei nº 12.153/2009 (art. 5º, II) – os Estados, o Distrito Federal, os Territórios e os Municípios, bem como autarquias, fundações e empresas públicas a eles vinculadas – e **particulares**, a questão também parece bastante evoluída no sentido de a jurisprudência reconhecê-la.

No Estado do Rio de Janeiro, a tal respeito, o **Tribunal de Justiça**, ao julgar o **IAC nº 3/TJRJ** (0051597-13.2017.8.19.0000 – julg. 13/02/2020), fixou a seguinte **tese**:

“É **admissível** a formação de **litisconsórcio passivo**, necessário ou facultativo, entre ente público e particular, seja este

pessoa natural ou jurídica, nos processos de competência dos Juizados Especiais da Fazenda Pública.”

E embora não se tenha localizado nenhum precedente do **Superior Tribunal de Justiça** tratando de questão idêntica, pode-se afirmar, por **analogia a julgados a tratarem de situações similares**, que caminhará no sentido de autorizá-lo. Refiro-me a precedentes em que **admitiu a formação de litisconsórcio passivo entre a União e outros entes públicos perante os Juizados Especiais Cíveis da Justiça Federal**, disciplinados pela Lei nº 10.259/2001.

A Lei nº 10.259/2001 somente previu como réis nos Juizados Especiais Cíveis da Justiça Federal a **União, autarquias, fundações e empresas públicas federais** (art. 6º, II). Não apontou ninguém para além delas. E ao se adotar uma **interpretação restritiva e *numerus clausus*** dessa regra, **nem particulares nem outros entes públicos, além dos taxativamente indicados na norma, poderiam figurar no polo passivo da demanda**. Entretanto, essa **não foi a compreensão do Superior Tribunal de Justiça**, como se vê no precedente a seguir:

“PROCESSUAL CIVIL. CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. AÇÃO ORDINÁRIA QUE VISA A GARANTIR O FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS. VALOR DA CAUSA INFERIOR A 60 SALÁRIOS MÍNIMOS. ART. 3º DA LEI Nº 10.259/2001. LITISCONSÓRCIO PASSIVO ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS. POSSIBILIDADE. INTERPRETAÇÃO AMPLA DO ART. 6º, II, DA LEI Nº 10.259/2001. COMPETÊNCIA DO JUIZADO ESPECIAL FEDERAL.

1. O Superior Tribunal de Justiça pacificou a orientação de que a competência dos juizados especiais, em matéria cível, deve ser fixada segundo o valor da causa, que não pode ultrapassar sessenta salários mínimos, conforme previsão do art. 3º da Lei nº 10.259/2001.
2. A referida lei não afasta a competência desses juizados para apreciar as demandas de maior complexidade, bem como as que envolvam exame pericial.

3. É plenamente cabível aos Juizados Especiais Federais o julgamento de lide em que há litisconsórcio passivo necessário entre a União, o Estado e o Município, pois inexistente óbice no art. 6º, II, do citado diploma. Precedentes do STJ.

4. Conflito conhecido, declarando-se a competência do Juízo Federal do Juizado Especial Cível e Previdenciário da Seção Judiciária do Estado do Rio Grande do Sul.

(CC 104.544/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 24/06/2009, DJe 28/08/2009)”

Ora, os mesmos fundamentos que levaram o Superior Tribunal de Justiça a reconhecer a competência dos Juizados Especiais Cíveis da Justiça Federal a processarem e julgarem demandas em que a União figure como litisconsorte passiva ao lado de outros entes levam ao reconhecimento da competência dos Juizados Especiais da Fazenda Pública instituídos pela Lei nº 12.153/2009 para apreciarem causas envolvendo entes públicos estaduais e municipais e particulares. Pois aliás, fosse outra sua compreensão, mesmo admitindo a competência da Justiça Federal, o Tribunal haveria de remeter a causa ao julgamento do juízo federal comum, retirando-a do juizado especial. Não foi o que fez. No seu entendimento, a norma do artigo 6º, II, da Lei nº 10.259/2001 não é taxativa e admite a formação do litisconsórcio passivo nos juizados especiais, devendo ter preponderância para a fixação de sua competência o valor da causa.

Logo, estando o valor da causa adstrito ao teto dos Juizados Especiais da Fazenda Pública (60 salários mínimos), irrelevante a presença de outros réus em litisconsórcio com o ente estadual ou municipal, prevalecendo sua competência diante do valor da causa, em detrimento do juízo comum fazendário.

Analisados esses **precedentes**, tenho que **nenhum deles atenta aos valores mais caros ao Sistema dos Juizados Especiais e inspiradores de sua instituição: a celeridade – a merecer especial destaque –, a oralidade e a informalidade**. Efetivamente não vejo nada nesses julgados que vá contra esses princípios. Muito ao contrário, permitem agregar à sua competência causas perfeitamente enquadradas dentro

do critério de menor complexidade, assegurando-lhes um tratamento isonômico com outras que intrinsecamente são da mesma natureza.

Haveria, *e.g.*, alguma diferença intrínseca entre uma cobrança de crédito condominial, levada a efeito por um condomínio em face de ente público, e uma cobrança de crédito de pequena monta de uma microempresa prestadora de serviço ao Poder Público? Não seria o juizado o *locus* ideal à solução dessas causas de menor complexidade e bastante aptas à conciliação?

Haveria alguma vantagem em se remeter ao juízo comum fazendário uma causa apenas porque o valor das pretensões somado supera 60 salários mínimos, quando individualmente considerado está abaixo desse limite, especialmente lembrando que, na teoria do Direito Processual, a pretensão de cada autor corresponde a uma ação autônoma? Haveria algum questionamento da competência do juizado se, ao invés da propositura de uma única ação com 5 autores ao valor da causa de R\$100.000,00 – hoje superior ao teto –, fossem propostas 5 ações por esses mesmos autores a um valor da causa de R\$20.000,00?

Do ponto de vista do aparelho judiciário, se os autores veiculam a mesma demanda, melhor mesmo que a questão seja resolvida em um único processo, gerando menos acúmulo de ações e, por consequência, uma maior presteza e efetividade da Justiça.

Na verdade, o raciocínio dos que não reconhecem a competência dos juizados para causas de valor superior a 60 salários mínimos *tout court*, independentemente da existência de litisconsórcio ativo, apenas permite abrir caminho de fuga ao sistema dos juizados àqueles que querem contornar sua competência absoluta (art. 2º, § 4º, da Lei nº 12.153/2009), circunstância de todo indesejada.

Esse raciocínio, aliás, vale em relação ao litisconsórcio passivo, especialmente se facultativo, quando, a prevalecer o raciocínio dos que defendem a exclusão da competência dos juizados, bastará ao autor fazer a inclusão do litisconsorte para “escapar” da sua competência absoluta.

Mas, mesmo quando necessário o litisconsórcio, se a causa está situada dentro do valor de alçada dos juizados, e portanto classificada como de menor complexidade, por que afastá-la de seu exame?

Talvez o mesmo não se possa dizer com relação ao reconhecimento pela jurisprudência acerca da competência dos Juizados Especiais da Fazenda Pública para processar e julgar causas em que exigida **perícia**, desde que o valor da causa esteja situado dentro do limite de 60 salários mínimos, **a atingir**, sem dúvida, **valores caros aos Sistema dos Juizados Especiais de celeridade, oralidade e informalidade**. No entanto, trata-se de entendimento mais do que consolidado junto ao **Superior Tribunal de Justiça**, citando a título ilustrativo o julgado abaixo:

“PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO PROPOSTA CONTRA O ESTADO DO RIO DE JANEIRO. JUIZADO ESPECIAL DA FAZENDA PÚBLICA. ARTIGO 2º DA LEI Nº 12.153/2009. NECESSIDADE DE PROVA PERICIAL COMPLEXA. VALOR DA CAUSA INFERIOR A 60 SALÁRIOS MÍNIMOS. COMPETÊNCIA ABSOLUTA.

1. O art. 2º da Lei nº 12.153/2009 possui dois parâmetros – valor e matéria – para que uma ação possa ser considerada de menor complexidade e, conseqüentemente, sujeita à competência do Juizado Especial da Fazenda Pública.

2. **A necessidade de produção de prova pericial complexa não influi na definição da competência dos Juizados Especiais da Fazenda Pública.** Precedente: REsp 1.205.956/SC, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJe 01.12.2010; AgRg na Rcl 2.939/SC, Rel. Ministro Hamilton Carvalhido, Primeira Seção, DJe 18.09.2009; RMS 29.163/RJ, Rel. Ministro João Otávio de Noronha, Quarta Turma, DJe 28.04.2010.

3. Agravo Regimental não provido.” (STJ, AgRg no AREsp 753.444/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 13/10/2015, DJe 18/11/2015).

Ademais, cuida-se de entendimento que se limita a determinar a aplicação da regra instituída no artigo 10 da Lei nº

12.153/2009 a autorizar, às claras, a realização de perícias nos processos em tramitação nos Juizados Especiais da Fazenda Pública (“*Art. 10. Para efetuar o **exame técnico** necessário à conciliação ou ao julgamento da causa, o juiz nomeará pessoa habilitada, que apresentará o laudo até 5 (cinco) dias antes da audiência.*”).

Poder-se-ia questionar a constitucionalidade dessa norma à luz do artigo 98, I, da CF, a prever procedimento oral e sumaríssimo no âmbito dos juizados. Contudo, para além de lembrar que também a oralidade e a sumariedade estavam presentes no procedimento sumário – antes denominado “sumaríssimo” – do revogado CPC/1973, o que não impedia a produção de perícia naquele rito, também o Supremo Tribunal Federal vem compreendendo não extrapolar a regra o espaço de conformidade do legislador ordinário.

Quando, inclusive, levada a questão a exame da Corte pela via extraordinária, o Tribunal inadmitiu o recurso, negando-lhe repercussão geral, por entender que a hipótese envolve ofensa reflexa à Constituição por sua natureza infraconstitucional, editando nesse sentido tese vinculada ao Tema nº 443 do STF (ARE nº 640.671/RS):

“A questão da alegada necessidade de produção de prova complexa afastar a competência dos Juizados Especiais Cíveis tem natureza infraconstitucional, e a ela se atribuem os efeitos da ausência de repercussão geral, nos termos do precedente fixado no RE n. 584.608, rel. a Ministra Ellen Gracie, DJe 13/03/2009.”

A bem da verdade, até houve um precedente em que a Corte afastou a competência dos juizados especiais em causa envolvendo a responsabilidade civil da indústria tabagista frente à alegada dependência e danos provocados a consumidor (STF – RE 537427, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 14/04/2011, DJe-157 DIVULG 16-08-2011 PUBLIC 17-08-2011 EMENT VOL-02567-02 PP-00223). Todavia, como se apura dos próprios votos proferidos na ocasião, tratou-se de um caso isolado e sem adoção de uma nova tese diversa da anteriormente

assentada que reconhece espaço de conformidade ao legislador ordinário para contemplar a possibilidade de perícia no rito sumário dos juizados.

Mas uma coisa é certa: a **admissão da perícia** nos Juizados Especiais da Fazenda Pública acentua a **tendência à ordinari-zação de seu rito**, com prejuízos evidentes à celeridade, à informalidade e à oralidade que se quer emprestá-lo.

À frente, voltarei à questão para cuidar de maneiras de tornar a perícia uma potencial aliada da celeridade processual, otimizando a competência atribuída aos Juizados Especiais da Fazenda Pública.

Antes, porém, necessário falar de **outro tema**, intrinsecamente relacionado a uma das **razões de ser e de existir dos juizados especiais**, incluindo os da Fazenda Pública, e **da maior importância à otimização de sua competência**, cujo exercício pleno é essencial para que não se tornem apenas mais um juízo fazendário comum, apenas com um nome diferente. Refiro-me à **competência para conciliar**, expressamente contemplada no artigo 98, I, da CF, e renovada no artigo 2º, *caput*, da Lei nº 12.153/2009 (“*Art. 2º É de competência dos Juizados Especiais da Fazenda Pública (...) conciliar (...) causas cíveis de interesse dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, até o valor de 60 (sessenta) salários mínimos.*”).

Ao menos levando em conta números do Estado do Rio de Janeiro – conquanto se duvide sejam muito diversos os de outros Estados –, simplesmente se trata de uma competência não exercida no dia a dia desse ramo da Justiça, bastando ver que, **segundo dados extraídos dos sistemas de estatísticas do TJRJ (DW), no período de janeiro a setembro do ano de 2021, foram homologados apenas 3 acordos perante os Juizados Especiais da Fazenda Pública da Capital, diante de um total de 13.335 processos distribuídos no mesmo período.** Algo em torno de 0,0225% o índice de acordos.

E mais. Houve uma **completa ordinarização do rito** no âmbito desses juizados – sem dúvida provocada pela falta

quase absoluta de acordos –, a ponto de o sistema DW de estatísticas do Tribunal de Justiça não indicar a realização de uma única audiência de conciliação no período de janeiro a setembro de 2021.

Como resultado da **ordinarização do rito**, o processo se torna **mais lento**, prejudicando aquilo que o juizado especial tem de mais valioso: sua **celeridade e efetividade**. Mais uma vez volto aos números. Dados estatísticos do Tribunal de Justiça, retirados de seu sistema DW, indicam que a taxa de congestionamento dos Juizados Especiais da Fazenda Pública da Capital em setembro de 2021 era 3 vezes superior àquela ostentada pelo II Juizado Especial Cível da Capital (**60,36% X 20,02%**). E mesmo quando comparados seus números a um juízo fazendário comum – a 10ª Vara da Fazenda Pública da Capital –, era quase 50% superior (**60,36% X 43,98%**).

São números reveladores do **grande desafio** a envolver os Juizados Especiais da Fazenda Pública para **não se tornar**, como se disse antes, apenas **mais uma vara fazendária comum**, dela se distinguindo apenas pelo nome.

E creio que a **causa principal** da **ausência** quase absoluta de acordos nos Juizados Especiais da Fazenda Pública se deva a **dois fatores: um normativo e outro cultural**.

Quanto ao aspecto normativo, a Lei nº 12.153/2009 previu a possibilidade de os representantes judiciais da Fazenda Pública conciliarem “*nos termos e nas hipóteses previstas na lei do respectivo ente da Federação*” (art. 8º). A meu sentir, perdeu o legislador a oportunidade de, de antemão, autorizá-la até o valor de alçada dos juizados (60 salários mínimos). Não creio que regra nesse sentido ofenderia a autonomia dos Estados e Municípios, na medida em que a transação é instituto de Direito Civil, cuja competência legislativa da União (art. 22, I, da CF), e se operaria por meio de um ato processual, também matéria de competência legislativa exclusiva da União. De mais a mais, em prestígio à autonomia desses entes, a norma poderia autorizá-los a fixar valores inferiores por leis estaduais ou municipais, considerando

suas realidades financeiras, como o fez, aliás, no artigo 13, §§ 2º e 3º, no que tange à execução de pequeno valor.

Diante disso, é fato que os entes estaduais e municipais poucos esforços fizeram para editar normas voltadas à concessão de autorização a seus representantes judiciais para conciliarem.

Não se tem notícia, por exemplo, de lei municipal alguma neste Estado, nem mesmo na Capital, estabelecendo valores de alçada para a formalização de acordos pelos representantes judiciais das Fazendas Municipais.

Já no âmbito da administração do **Estado do Rio de Janeiro**, em 2010 foi promulgada a **Lei Estadual nº 5.781**, cujo **artigo 24, I**, estabeleceu como **valor limite para acordos** a módica quantia de **35 salários mínimos**, sequer compatível ao de alçada dos Juizados Especiais da Fazenda Pública, e assim mesmo condicionando-o às hipóteses e nos limites disciplinados por ato do procurador-geral do Estado, portanto, sem conferir nenhuma autonomia ao procurador da causa. Para acrescentar, tampouco se tem notícia da regulamentação dessa norma que, assim, tornou-se letra morta até aqui.

Bastante melhor andou o legislador federal quando disciplinou a questão no âmbito da União. Para além de não preestabelecer valores, deixando-os para definição em regulamento, concedeu alguma margem de autonomia ao procurador da causa (art. 1º, *caput* e § 4º, Lei nº 9.469/1997), apenas retirando-a a partir de determinadas situações, valores e causas previamente estabelecidos, na forma regulamentada no Decreto nº 10.201/2020, nas Portarias AGU nº 109/2007 e 173/2020 e na Portaria PGF nº 498/2020.

Então, há de se reunir esforços para que esse ponto de extrema importância à otimização da competência dos Juizados Especiais da Fazenda Pública receba a regulamentação normativa que merece. Vale tanto a provocação pelo Poder Judiciário – por seus magistrados e por sua alta administração – como pelos foros de discussão competentes – *e.g.* o FONAJE – junto aos legisladores, procuradores e gestores estaduais e municipais.

Mas nada disso bastará se a previsão normativa não vier acompanhada de uma mudança cultural que já de algum tempo para cá se tenta empreender junto aos operadores do Direito, incluindo juízes e procuradores da Fazenda. A cultura da conciliação e da mediação em um quadro de assoberbamento de demandas perante o Poder Judiciário se mostra cada vez mais um caminho adequado – talvez o melhor – à pacificação social e à efetivação da Justiça em tempo razoável.

Praticada a conciliação nos Juizados Especiais da Fazenda Pública, até mesmo a produção de prova pericial poderá se tornar positiva na medida em que a favoreça. Na atualidade, como visto, pela falta de acordos, a prova pericial acaba por contribuir e compor a ordinarização do rito. Contudo, a ideia da Lei nº 12.153/2009 foi utilizá-la como instrumento facilitador de acordos, tanto que prevê a possibilidade de sua produção antes mesmo da audiência de conciliação e, portanto, da resposta do réu (*“Art. 10. Para efetuar o **exame técnico necessário à conciliação** ou ao julgamento da causa, o juiz nomeará pessoa habilitada, que apresentará o laudo até 5 (cinco) dias antes da audiência.”*).

À toda evidência, o que se quer é ter um quadro fático já bem delineado no momento da conciliação, de forma a incentivá-la e propiciá-la, o que fica ainda mais evidente quando se conjuga a regra do artigo 10 com a do artigo 9º – este pertinente à produção de prova documental –, ambos da Lei nº 12.153/2009.

Daí, propõe-se dar especial destaque à abertura de debates em torno da otimização da competência dos Juizados Especiais da Fazenda Pública no que tange à face pouco explorada da conciliação, capaz de permitir o reencontro desse ramo da Justiça com a celeridade, a oralidade e a informalidade. ❖