

Brevíssimas reflexões sobre a aplicação subsidiária do CPC 2015 ao processo dos Juizados Especiais Federais¹



Flávio Luiz Yarshell

Mestre, Doutor e Livre Docente pela Faculdade de Direito da USP. Professor Titular do Departamento de Direito Processual da USP. Membro do Instituto Brasileiro e do Instituto Ibero Americano de Direito Processual. Membro da Associação Internacional de Direito Processual. Advogado em São Paulo e em Brasília. Foi Juiz Eleitoral (classe jurista) entre 2007 e 2012. Foi Conselheiro e Diretor da Associação dos Advogados de São Paulo (AASP) e membro do Instituto dos Advogados de São Paulo (IASP).

1. Introdução.

A aplicação subsidiária das normas gerais do Código de Processo Civil à legislação extravagante seguramente não é tema novo. Desde sempre, discute-se em que medida a lei geral teria aplicação a processos disciplinados por normas especiais. O advento de um novo diploma geral – como é o caso do CPC 2015 – não deve, não ao menos por si só, alterar substancialmente esse quadro: por mais evoluídas ou atualizadas que possam eventualmente ser consideradas

as novas disposições, elas não alteram o problema fundamental de hermenêutica: *qual a medida da especialidade da lei extravagante, a afastar ou a permitir a invocação da norma geral? Quando se afigura adequado buscar nas normas processuais gerais a solução para problemas surgidos em dado subsistema?*²

Embora as considerações acima pareçam ser corretas, o advento de uma nova lei processual “geral” não deixa de representar um desafio a mais na solução dos problemas apontados; a gerar uma espécie de “tentação” para alargar o campo de incidência da lei geral nova. E, embora não se possa dizer que o CPC 2015 altere estruturalmente o processo civil brasileiro (se consideradas as alterações já verificadas nas duas últimas décadas), é fato que ele contém novidades relevantes. Algumas de-

¹ O presente trabalho, com acréscimos, supressões e eventuais modificações próprias de adequação para esta forma de veiculação, contém ideias expostas em palestra feita no I Encontro de Juizes Federais das Turmas Recursais e dos Juizados Especiais Federais da 3ª Região, em 23/10/2015, em painel coordenado pelo Desembargador Federal Paulo Octávio Baptista Pereira. Essa circunstância explica porque se trata de trabalho desprovido de citações ou de referências doutrinárias ou jurisprudenciais. Aproveito para dedicar este trabalho a todos os Magistrados que ali se fizeram presentes.

² Narrativa semelhante fizemos no preâmbulo de artigo dedicado ao tema da aplicação subsidiária do novo CPC aos processos de recuperação judicial (no prelo na presente data), dado o aspecto comum entre os assuntos lá e aqui examinados.

las positivam o que já preconizava a doutrina ou, eventualmente, a jurisprudência; outras reafirmam regras ou tendências já detectadas no diploma precedente. Portanto, o simples fato de a nova lei criar novos institutos e de alterar a disciplina de outros já vigentes é inegavelmente fator a instigar a discussão acerca da aplicação da nova lei, ainda que de forma subsidiária.

O presente trabalho, de dimensões confessionalmente limitadas, não pretende mais do que levantar potenciais pontos relevantes no tema da aplicação subsidiária do CPC aos processos dos Juizados Especiais; aí incluídos os Juizados Especiais Federais.

2. Determinação da especialidade do processo dos Juizados Especiais.

Como é sabido, a criação dos Juizados Especiais – então de “pequenas causas”, ainda antes da CF/1988, pela Lei nº 7.244/84 – foi inspirada por ondas renovadoras do Direito Processual que, dentre outras, deram ênfase à ampliação de canais de acesso à Justiça. No caso dos Juizados, buscou-se permitir que o Judiciário também se ocupasse de controvérsias de menor dimensão patrimonial; que, quando excluídas por conta da desproporção entre o custo do processo e o esforço necessário para solução do problema, levavam ao que a doutrina de então denominou, com rara felicidade, de “litigiosidade contida”.³

Com essa inspiração, além da criação de órgãos diferenciados, estabeleceu-se também um processo especial, cujas marcas principais já estavam no referido diploma e que, depois da CF/1988, foram reafirmadas pela Lei nº 9.099/95: oralidade (com os postulados a ela inerentes: concentração de atos em audiência, imediação, identidade física e irrecurribilidade em separado das interlocutórias), simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade; além da ênfase para o escopo

social do processo (pela busca de soluções de autocomposição).

A partir dessa base essencial é que, então, vieram os diplomas que regularam a especialidade da especialidade, por assim dizer: os Juizados Especiais que atuavam nos casos envolvendo pessoas jurídicas de direito público, com novas regras processuais diferenciadas. Essas foram certamente inspiradas não apenas pelos critérios já mencionados, mas também pela consideração da *pessoa* envolvida, ela própria tradicionalmente merecedora de tratamento processual particularizado, justificado na busca de real isonomia entre os litigantes e de preservação da coisa pública.

Em suma: trata-se de subsistema, inspirado por postulados próprios, com uma área específica de atuação e, a bem da verdade, com propósitos específicos. Dentro dele, os Juizados das Fazendas Públicas e os Juizados Federais reforçam essa especialidade: na verdade, a tornam ainda mais complexa porque ao elemento diferenciado do processo soma o elemento diferenciado da pessoa em juízo.

3. Segue: especialidade do processo dos Juizados e aplicação subsidiária do Código de Processo Civil.

As considerações precedentes demonstram que, desde as origens, os Juizados Especiais (antes deles os de pequenas causas) e o processo que neles se exercita são marcados por especialidade em elevado grau; o que faz da aplicação de regras gerais do CPC a exceção: o especial derroga o geral.

Aliás, esse confinamento já era objeto de preocupação da doutrina desde o advento da Lei nº 7.244/84, para que o processo especial dos Juizados não acabasse “contaminado” pelas (supostas) mazelas de um processo que, então, reputava-se mais rígido, mais formal e, em boa medida, menos eficiente. E, se não era exatamente isso, de todo modo se repudiava a ideia de importação para os Juizados de

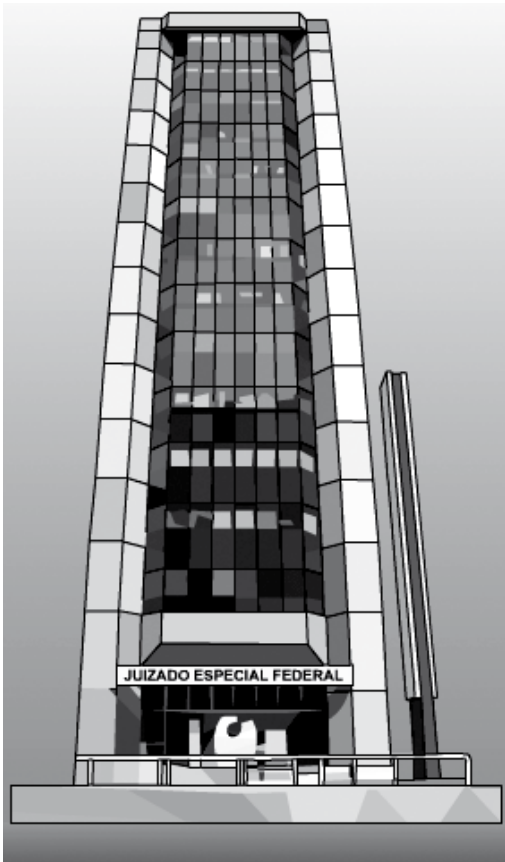
³ Expressão, ao que se saiba, cunhada pelo Professor Kazuo Watanabe.

regras inadequadas às características das controvérsias que lhe estavam reservadas.

Mesmo hoje, o CPC 2015, embora sem resolver o problema crucial de que se ocupam estas considerações, reforça o que foi dito até aqui.

Com efeito, o novo diploma falou em aplicação supletiva e subsidiária apenas para o processo trabalhista, eleitoral e administrativo (art. 15), sem menção ao processo dos Juizados. Em relação a esse, regras com alusão expressa aos Juizados aparecem apenas pontualmente: no artigo 985, que trata do julgamento em incidente de demandas repetitivas; no artigo 1.062, que diz ser aplicável no processo dos Juizados o assim chamado incidente de desconsideração da personalidade jurídica; no artigo 1.063, que tem natureza de disposição potencialmente transitória quanto à competência; e nos artigos 1.064 e 1.065, que alteraram dispositivos da Lei nº 9.099/95, para adequar a disciplina dos embargos de declaração à regra geral do CPC. Disso tudo, então, poder-se-ia confirmar que, fora dos casos expressamente previstos, nem mesmo a lei geral teria cogitado de outras situações a ensejar aplicação subsidiária do CPC ao subsistema dos Juizados.

Não obstante tudo isso seja correto, a invocação eventual do Código de Processo Civil, para além dos limites referidos pelo CPC 2015, era – e continua a ser – inevitável. Assim, infelizmente não basta dizer que o especial derroga o geral. E, a esse respeito,



é preciso considerar o seguinte:

a) desde a origem, a disciplina legal do processo dos Juizados apresenta lacunas que, nem mesmo uma interpretação sistemática (dentro dos postulados do subsistema) consegue resolver, sendo imprescindível recorrer a conceitos gerais do CPC (e eventualmente até mesmo a outros diplomas especiais, como o Código de Defesa do Consumidor, por exemplo);

b) a Lei nº 9.099/95 – que é a referência essencial dos Juizados – já tem duas décadas. Mais do que a simples passagem do tempo, fato é que, nesse período, a lei “geral” (CPC) evoluiu – e muito – em temas que

não são tratados pela lei especial; não ao menos de forma completa. Disso é bom exemplo a disciplina da *tutela provisória*, a abranger a tutela de urgência, de evidência, a antecipada, a cautelar e assim por diante. Outro exemplo é a disciplina do *cumprimento de sentença* e dos *meios executivos* (por exemplo, penhora por meio eletrônico de ativos financeiros, dentre outros). Melhor ainda, é a ilustração a partir das técnicas de *gerenciamento no âmbito recursal*, lembrando-se que a busca de uniformidade e de estabilidade da jurisprudência é um dos pilares do CPC 2015, traduzido, por exemplo, na disciplina do incidente de resolução de demandas repetitivas;

c) não obstante sua especialidade, o processo dos Juizados tem aspectos comuns a todo e qualquer processo. Primeiro, ele é instrumento de exercício do poder estatal e, como não poderia deixar de ser, pauta-se pelo

conteúdo do devido processo legal. Isso quer dizer que ao processo dos Juizados aplicam-se as normas que o novo diploma chamou de “fundamentais”. Segundo, embora diferenciados, os Juizados têm escopos comuns a toda atividade jurisdicional: neles buscam-se a atuação do direito objetivo, a pacificação pela superação do litígio e a afirmação do poder estatal.

Então, é lícito indagar: a partir de aspectos de certa forma contraditórios (ora a falar pela estrita especialidade, ora a sugerir que ela está longe de bastar), o que se pode, afinal de contas, concluir?

Parece correto enunciar as seguintes conclusões, submetidas aos doutos para adequada reflexão: a) o CPC 2015 não criou – nem modificou essencialmente – o problema de saber se e em que medida as regras gerais se aplicam ao sistema especial dos Juizados (e, dentro deles, do especialíssimo sistema dos Juizados que resolvem controvérsias envolvendo pessoas de direito público); b) o CPC 2015 tampouco resolveu de forma cabal referido problema. O fato de ali se aludir pontualmente ao processo dos Juizados (nos dispositivos acima lembrados) não autoriza dizer que somente naqueles casos seria possível invocar a lei geral de forma subsidiária; c) de todo modo, a incidência do CPC deve ser excepcional e justificada: primeiro, como forma de preservação de regras “fundamentais” de todo e qualquer processo; segundo, como meio para, diante das lacunas do subsistema, fazer valer os especiais postulados e os objetivos dos Juizados.

4. Exame de situações que podem ou não ensejar a aplicação subsidiária do CPC.

Como decorre das considerações precedentes, a aplicação subsidiária do CPC deve sempre se dar nos limites da especialidade dos Juizados e do respectivo processo. Mas, parte do problema está aí: *que normas gerais*

se afeiçoariam a tais postulados? Trata-se de indagação cuja resposta depende do modo pelo qual o intérprete vê o sistema processual; e, nesse limite, forçoso convir que tais visões podem variar conforme a ótica do protagonista: juízes, compreensivelmente, enxergam a realidade de forma diversa (quando menos parcialmente) do que fazem advogados. Isso deve ser visto com naturalidade porque cada qual – aos quais se somam os membros do Ministério Público – cumpre funções diversas. Por outras palavras, normas que, para uns, levam à simplificação, para outros cerceiam indevidamente.

Um exemplo ajuda a ilustrar. Certa feita, pretendeu-se (em Encontro voltado a discutir o tema) ser aplicável ao sistema dos Juizados a regra do art. 518, § 1º, do CPC 1973. Assim, seria possível no âmbito especial a limitação de recurso em desconformidade com entendimento sumulado nos Tribunais Superiores. Mas, da mesma origem desse entendimento veio outro: seria inaplicável aos Juizados a faculdade prevista pelo § 2º do art. 511 do CPC 1973, que permite à parte o (mero) complemento de preparo insuficiente.

Talvez até se pudesse ver na primeira regra adequação à celeridade, conquanto sequer haja recurso de apelação nos Juizados. Mas, parece difícil sustentar que o mero complemento de custas não seria providência afeiçoada à simplicidade do modelo dos Juizados. Ou, por outro lado: ou bem se aplicariam ambas as regras, ou bem nenhuma delas. De volta ao início: o que para uns simplifica, para outros cerceia; o que para outros abrevia, para uns alonga. Daí o risco de escolhas arbitrárias: cada qual tende a buscar na lei geral o que entende mais adequado aos resultados que entende desejáveis, mas nem sempre de forma coerente.

Então, sem dar resposta definitiva a um problema que, no limite, afigura-se axiológico (quicá ideológico), propõe-se o exame de cinco situações, que ficam ao possível leitor apenas como sugestão de melhor reflexão, inclusive

de outras situações.⁴ Ressalvo minhas próprias dúvidas sobre tais pontos e peço licença para ressaltar que se trata de avaliação sujeita a amadurecimento:

a) Aplicam-se as normas consideradas pelo Código como “fundamentais”; em particular as que deram grande ênfase ao contraditório (artigos 7º, 9º e 10, além de vários outros, que buscam evitar a surpresa no processo). A especialidade do processo e a maior concentração dos atos processuais, inspirada pela acentuada oralidade, não são incompatíveis com referidas regras.

b) Aplica-se a regra do § 1º do art. 373, na medida em que a alteração da distribuição legal do ônus da prova já poderia – como pode – ser extraída das garantias da ação e do contraditório, de tal sorte que o encargo probatório, conforme circunstâncias ali indicadas, não poderia ser a negação do acesso à Justiça assegurado pelas duas outras prerrogativas. De todo modo, é preciso observar a parte final do dispositivo, de sorte a “dar à parte a oportunidade de se desincumbir do ônus que lhe foi atribuído”.

c) Aplica-se a disciplina legal da tutela provisória, não obstante a referência à tutela cautelar constante da Lei Especial dos Juizados Especiais Federais – Lei nº 10.259/2001. Assim ocorre porque, embora o CPC discipline o processo ou o procedimento, o que ali se regula é atividade decorrente da garantia da inafastabilidade do controle jurisdicional (CF, art. 5º, XXXV); que inclui a tutela diante de situações de ameaça de lesão a direito.

d) Aplicam-se as disposições relativas ao gerenciamento de recursos, para preservação da estabilidade, integridade e coerência da jurisprudência, conforme, dentre outros, dispõem os artigos 926 e 927. A especialidade dos Juizados não colide com tais postulados; tanto que, na disciplina do incidente de resolução de demandas repetitivas, a lei fez expressa menção aos Juizados, no art. 985, I. A esse respeito, uma observação: referida regra, salvo melhor juízo, não afasta a competência uniformizadora prevista na legislação especial. Embora no art. 985 se fale em “respectivo tribunal”, a interpretação correta remete para os órgãos competentes no subsistema dos Juizados. O dispositivo não quis tratar – e efetivamente não tratou – de modificação de competência; que, no caso, seria mais do que mudança de competência, mas da estrutura do subsistema.

e) Não se aplica a norma que estabelece a contagem de prazos em dias úteis (art. 219). É certo que a contagem de prazos não é objeto das disposições especiais; o que atrai a incidência subsidiária necessária das regras gerais. Mas, para tanto basta invocar a regra geral do art. 224 (no CPC 1973, art. 184). Não é preciso invocar a regra – por sinal objeto de um dispositivo autônomo – do art. 219 para suprir lacuna legislativa, portanto. Mais importante: tanto mais nos juízos que envolvem a Fazenda Pública, a contagem na forma prevista pelo CPC afigura-se, salvo melhor juízo, incompatível com os postulados que conferem especialidade ao processo dos Juizados.

4 No Encontro referido na nota anterior, outras situações foram aventadas e discutidas. Mas, prefere-se deixar essas para uma próxima oportunidade, diante de maior amadurecimento.