

# ARTIGO

## Acesso à Justiça e processamento de demandas de telefonia: o dilema dos Juizados Especiais Cíveis no Brasil

Por Leslie Shériida Ferraz

**Resumo:** Este artigo procura demonstrar a inadequação do processamento de demandas de telefonia pelos Juizados Especiais Cíveis brasileiros. Para tanto, traça, inicialmente, breve panorama sobre suas finalidades e seu funcionamento, buscando pontuar a sua real vocação. Em seguida, apresenta dados empíricos acerca da participação das demandas de telefonia nos Juizados. Com base nos dados apresentados, traz análise crítica da atuação dos Juizados, explicitando seu dilema: viabilizar o acesso individual à Justiça por intermédio de uma política que acaba justamente prejudicando este acesso, além de comprometer, em última análise, a correta regulação dos serviços de telefonia em nosso país.

**PALAVRAS-CHAVE:** Juizados Especiais Cíveis; processamento de demandas de massa; ações de telefonia; pesquisa empírica.

**Abstract:** The main point of this paper is the inadequacy of processing of Telecommunications Claims at Small Claims Courts. First, it presents a brief panorama of the objectives and the functioning of the Small Claims Courts in Brazil. Then present some empirical data on the volume of the telecommunications claims in this simplified arena. Based on the data presented, it provides a critical analysis of the Courts' performance, explaining their dilemma: making individual access to the justice system feasible by means of a policy that just ends up impairing this access, as well as compromising the proper regulation of telecommunications services in our country.

**KEYWORDS:** Special Civil Courts. Mass claims. Telecommunications Claims. Empirical research.

### 1. Introdução

Os Juizados Especiais Cíveis foram criados no âmbito da Justiça estadual brasileira para cuidar de um tipo específico de demandas: simplificadas, cotidianas, de baixo valor econômico e impacto restrito às partes litigantes, solucionadas preferencialmente pela conciliação e propostas exclusivamente por pessoas físicas.<sup>1</sup>

Contudo, estudos empíricos têm evidenciado que, a despeito de sua índole, os Juizados Especiais têm processado enorme volume de demandas relacionadas a empresas de telefonia, que, invariavelmente, integram os *rankings* das mais demandadas.

Minha hipótese é a de que se trata de um indicativo de que Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), a agência que regula o setor, não está agindo a contento, sendo inábil na imposição das regras de qualidade dos serviços de telefonia previstas nos contratos de concessão.<sup>2</sup>

De sua sorte, como os Juizados não foram criados para solucionar problemas dessa natureza, acabam produzindo respostas inadequadas. Isso ocorre, conforme irei demonstrar, porque as demandas de telefonia não se amoldam à estrutura simplificada e conciliatória dos

Juizados Especiais Cíveis – sobretudo por ocultarem, não raro, um agregado de demandas que deveriam ser tratadas de forma coletiva, unificada e regulada, para se obter uniformidade e potencializar o seu alcance. Essa política impede a melhoria generalizada nos serviços de telefonia, além de comprometer a própria capacidade de processamento dos Juizados.

O artigo obedecerá à seguinte estrutura: inicialmente, traçarei breve panorama sobre as finalidades e o funcionamento dos Juizados Especiais, buscando pontuar a sua real vocação. Em seguida, apresentarei alguns dados empíricos acerca da participação das demandas de telefonia nesta arena simplificada.

Com base nos dados apresentados, farei uma análise crítica da atuação dos Juizados, explicitando seu dilema: viabilizar o acesso individual à Justiça por intermédio de uma política que acaba justamente prejudicando este acesso, além de comprometer, em última análise, a correta regulação dos serviços de telefonia em nosso país.

### 2. Finalidades dos Juizados Especiais Cíveis

Considerados a mais radical inovação do processo civil dos últimos anos,<sup>3</sup> os Juizados Especiais foram criados

1. O polo ativo, que era apenas composto por pessoas físicas e condomínios, foi ampliado, passando a abarcar microempresas, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) e sociedades de crédito ao microempreendedor (art. 8º, § 1º, Lei n. 9.099/1995).

2. Os contratos de concessão preveem regras acerca da cobrança da conta de telefone; número mínimo de chamadas completadas; tempo máximo para restauração da linha e de conserto de telefones públicos, tempo máximo de espera de atendimento, presencial e não presencial etc. Contudo, embora venha aplicando multas contra as empresas concessionárias (discutidas judicialmente pelas empresas), tudo indica que a Anatel não está conseguindo fazer valer as regras estabelecidas, levando os consumidores a procurarem soluções na Justiça e, mais especificamente, nos Juizados Especiais. Os contratos podem ser acessados em [www.anatel.gov.br](http://www.anatel.gov.br).

3. WHELAN, Christopher J. (Ed.). *Small claims courts: a comparative study*. Oxford: Clarendon Press, 1990. p. 1.

para facilitar o acesso à justiça, por meio da instituição de Cortes simples, ágeis, acessíveis e adequadas ao tratamento de causas de menor valor ou complexidade.

A ideia-chave era facilitar o acesso à justiça, a partir da constatação de que causas de pequena expressão econômica não estavam sendo levadas à apreciação do Poder Judiciário – quer pela descrença generalizada nesse órgão, quer pela desproporção entre o valor reclamado e os custos processuais, quer pela desinformação e/ou alienação da população brasileira.<sup>4</sup> Pretendia-se, assim, criar sistema apto a solucionar os conflitos cotidianos de forma pronta, eficaz e sem muitos gastos.

Ao lado de sua finalidade principal – promover o acesso à justiça –, pretendia-se alcançar, também, outros objetivos com a criação das Pequenas Causas, como o resgate da credibilidade popular no Judiciário,<sup>5</sup> a promoção da cidadania<sup>6</sup> e a mudança de mentalidade dos operadores de direito, estabelecendo-se, aos poucos, uma cultura judiciária menos burocratizada e mais informal, centrada na conciliação.

Para atingir seus fins, o sistema foi dotado de algumas características destinadas a neutralizar os óbices do acesso à justiça. Tencionando transpor as barreiras econômicas, estabeleceu-se que as custas, em primeiro grau, seriam gratuitas e a contratação de advogado, facultativa. Na tentativa de eliminar a burocracia e a sacramentalidade típicas do Judiciário, a lei fixou os princípios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade como nortes das Pequenas Causas.

Além dos mencionados princípios – que autorizam o juiz a flexibilizar procedimentos – fortaleceu-se o papel do magistrado, muito mais ativo, com amplos poderes na condução do processo, instrução probatória e decisão.<sup>7</sup>

A criação de um sistema recursal próprio<sup>8</sup> viabilizou a instituição de um procedimento célere, e, sobretudo, desvinculado da justiça comum.<sup>9</sup>

Por fim, para que a prestação jurisdicional fosse adequada aos tipos de demanda solucionadas nos Tribunais de Pequenas Causas, instituiu-se nova modalidade de prática judiciária, adequada às demandas de menor valor e/ou complexidade, calcada essencialmente na lógica da composição amigável em detrimento da decisão judicial.

Nesse contexto, verifica-se que a criação das Pequenas

Causas está em consonância ao movimento de acesso à justiça efetivo preconizado por Cappelletti,<sup>10</sup> que reclama pelo reconhecimento das diversas espécies de direitos e seu tratamento por meio de estratégias apropriadas, aderentes à sua natureza.<sup>11</sup>

Com efeito, na lição de Kazuo Watanabe, não se pode pensar em uma mesma Justiça para todo e qualquer tipo de conflito. Ao revés, a multiplicidade de conflitos de configurações variadas requer a estruturação da Justiça de forma a corresponder adequadamente às exigências características de cada tipo de litígio.<sup>12</sup>

Assim, é preciso ter em mente a premissa de que os Juizados foram estruturados para solucionar, de forma adequada, uma categoria bastante específica de interesses: cotidianos, de baixo valor ou complexidade e, sobretudo, **de impacto restrito aos litigantes**.

Nesse contexto, é evidente que o sucesso dos Juizados depende da adequação das demandas à sua natureza. Os Juizados são inaptos, por exemplo, a processar ações coletivas, que, por envolverem interesses que extrapolam a esfera das partes litigantes, não podem ser solucionadas por acordo.<sup>13</sup> Ademais, em razão da sua simplicidade procedimental e flexibilização probatória, não há como processar ações complexas nas Pequenas Cortes.

Por isso, trabalho com a premissa de que, para que as Pequenas Causas possam prestar serviço jurisdicional de qualidade, é imperioso que apenas solucionem os tipos de conflitos para os quais foram criados, já que eventuais distorções na sua atuação podem comprometer sua capacidade de processamento.

No tocante ao seu funcionamento, os Juizados Especiais Cíveis contam com uma procura extremamente significativa: no ano de 2012, foram 4.244.564 novas ações em todo o país. Em alguns estados, o número de ações distribuídas nesta arena simplificada é próximo ou até mesmo superior ao número de demandas do juízo comum, como é o caso do Acre, Amapá e Rio de Janeiro.<sup>14</sup>

As pequenas causas apresentam pesada carga de trabalho: em 2012, foram 3.472 casos por juiz. Seu congestionamento atinge níveis de 52% – ou seja, seu acervo mais que dobra a cada dois anos.<sup>15</sup> Na última aferição realizada no Brasil, em 2006, o tempo médio de um processo em tramitação nos Juizados, que deveria durar cerca de três meses, chegava a levar praticamente dois anos.<sup>16</sup>

- 
4. DINAMARCO, Cândido Rangel. *Escopos políticos do processo*. In: \_\_\_\_; GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (Orgs.). *Participação e processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988. p. 117.
  5. WATANABE, Kazuo. *Filosofia e características básicas do Juizado Especial de Pequenas Causas*. In: \_\_\_\_ (Coord.). *Juizado especial de pequenas causas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985. p. 1-3; 7.
  6. DINAMARCO, Cândido Rangel. *A lei das pequenas causas e a renovação do processo civil*. In: WATANABE, Kazuo (Coord.). *Juizado Especial...*, op. cit., p. 198.
  7. Artigos 5º e 6º, da Lei n. 9.099/1995.
  8. *Órgão colegiado composto por três juízes em exercício no primeiro grau de jurisdição*.
  9. *Isso significa que as decisões proferidas pelo colégio recursal não podem ser revistas pelo Tribunal de Justiça do estado, nem por proibição constitucional, pelo STJ. A única instância que poderia rever uma decisão seria o STF, em casos excepcionais de lesão a direito constitucional*.
  10. CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Trad. de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988, reimp. 2002. p. 12-13, op. cit., p. 72.
  11. FRIEDMAN, Lawrence M. *Claims, disputes, conflicts and the modern welfare state*. In: CAPPELLETTI, Mauro (Ed.). *Access to justice and the welfare state*, op. cit., p. 251; 266-267.
  12. *Acesso à justiça e sociedade moderna*. In: WATANABE, Kazuo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini (Coord.). *Participação e processo*, op. cit., p. 132.
  13. *Vide, a respeito, Owen Fiss, Contra o acordo*. In: *Um novo processo civil: estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade*. Coord. Trad. Carlos Alberto de Salles; trad. Daniel Porto Godinho da Silva; Melina de Medeiros Rós, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 122-134.
  14. CNJ. *Justiça em números 2013 – ano-base 2012*. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/relatorio\\_jn2013.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/relatorio_jn2013.pdf)>. Último acesso: 1 ago. 2014.
  15. CNJ, *Justiça em números*, op. cit.
  16. *Juizados Especiais Cíveis: estudo*, op. cit. Brasília: Ministério da Justiça, 2006. Disponível em: <<http://www.cebepej.org.br/pdf/DJEC.pdf>>. Último acesso: 1 ago. 2014.

Ironicamente, em razão da sua boa acessibilidade, os Juizados passaram a extremamente demandados, mas sua estrutura simplificada não foi capaz de suportar tamanha procura. Assim, embora seu principal objetivo – ampliar o acesso à Justiça – tenha sido atingido, uma análise mais aprofundada das Pequenas Causas explicita um sistema congestionado, lento e, não raro, inefetivo.<sup>17</sup>

### 3. Demandas de telefonia nos Juizados Especiais Cíveis: uma breve análise empírica

As pequenas causas, no Brasil, são, por excelência, cortes de consumo. A pesquisa nacional realizada pelo Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais (CEBEPEJ) e a Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça, em 2006, sob minha coordenação, já apontava que, a par das peculiaridades locais, os Juizados cuidavam, predominantemente, de ações de consumo (37,2%).<sup>18</sup>

No mesmo sentido, o Relatório sobre o Perfil das Maiores Demandas do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ) concluiu que, naquele estado, os Juizados Especiais Cíveis apresentam a chamada “distribuição concentrada”, isto é, poucas empresas que cuidam de direitos do consumidor são responsáveis pela maioria das ações em tramitação na Justiça daquele estado.<sup>19</sup>

Mais recentemente, a pesquisa realizada pelo DIEST/Ipea em 2012 também confirmou a predominância de demandas de consumo nos Juizados Especiais, conforme apresentado na tabela I, a seguir:

Tabela I: Tipo de conflito conforme registrado no processo por UF, 2012

Conflito	AP	CE	RJ
Acidente de trânsito	2,20%	5,81%	0,79%
Direitos de vizinhança	1,10%	5,50%	0,79%
<b>Relação de consumo</b>	<b>78,57%</b>	<b>51,38%</b>	<b>92,89%</b>
Outros	18,13%	37,31%	5,53%

Fonte: DIEST/IPEA, 2012 [grifos da autora]

Entre as demandas de consumo, as empresas concessionárias de telefonia ocupam lugar de destaque. Já em 2006, a pesquisa do CEBEPEJ apontava que as demandas relacionadas a conflitos dessa natureza ocupavam a primeira posição nos Juizados, com picos de mais de 40% em capitais como Fortaleza e Macapá.<sup>20</sup>

De sua sorte, a tabela II apresenta dados produzidos pelo TJRJ, único do país a divulgar estatísticas apuradas acerca dos principais demandados nos Juizados Especiais em seu site. Todas as empresas de telefonia integram a lista “Top 30 – maiores litigantes” do estado, que é liderada pela empresa Telemar:

Tabela II: *Ranking* de empresas mais acionadas – Justiça estadual do Rio de Janeiro

CONCESSIONÁRIA	Relatório TJRJ (Rio de Janeiro)
	Juizados Especiais Cíveis (RJ)
TELEMAR	1 <sup>a</sup>
CLARO*	4 <sup>a</sup>
BRASIL TELECOM*	4 <sup>a</sup>
OI	9 <sup>a</sup>
VIVO	12 <sup>a</sup>
NEXTEL	17 <sup>a</sup>
TIM	18 <sup>a</sup>
EMBRATEL	20 <sup>a</sup>

Fonte: TJRJ<sup>21</sup> [grifos da autora]

\*Operadas pelo mesmo grupo no Rio de Janeiro (BCP S/A).

A tendência apresentada pelo tribunal fluminense confirma-se em todo o país. De acordo com os relatórios produzidos pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), as empresas concessionárias de telefonia ocupam a 5<sup>a</sup> posição entre os setores mais demandados da Justiça estadual, conforme apresentado na Tabela III:

Tabela III: Os 10 setores mais demandados na Justiça estadual brasileira

Posição	Setor	Participação (%)
1 <sup>o</sup>	Bancos	12,95
2 <sup>o</sup>	Setor público municipal	9,25
3 <sup>o</sup>	Setor público estadual	4,85
4 <sup>o</sup>	Setor público federal	3,11
<b>5<sup>o</sup></b>	<b>Telefonia</b>	<b>2,38</b>
6 <sup>o</sup>	Seguros/previdência	0,93
7 <sup>o</sup>	Comércio	0,92
8 <sup>o</sup>	Indústria	0,44
9 <sup>o</sup>	Serviços	0,42
10 <sup>o</sup>	Transportes	0,18

Fonte: CNJ<sup>22</sup> [grifos da autora]

Além da importante representação na Justiça estadual do país, as demandas de telefonia causam impacto muito grande nos Juizados Especiais, como pode ser visto na tabela IV, a seguir:

Tabela IV: Ações contra empresas de telefonia – Brasil

CONCESSIONÁRIA	Relatório CNJ (Brasil)
	Juizados Especiais Cíveis (BR)
TELEMAR	2 <sup>a</sup>
OI	8 <sup>a</sup>
TIM	9 <sup>a</sup>
VIVO	10 <sup>a</sup>
CLARO*	11 <sup>a</sup>
EMBRATEL	22 <sup>a</sup>
BRASIL TELECOM*	28 <sup>a</sup>
NEXTEL	51 <sup>a</sup>

Fonte: CNJ<sup>23</sup>

17. Vide, a respeito do funcionamento detalhado dos Juizados no Brasil, o livro de minha autoria intitulado: *Acesso à Justiça: uma análise dos Juizados Especiais Cíveis no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

18. *Juizados Especiais Cíveis: estudo*, op. cit. Outros estudos, realizados no Rio de Janeiro e em São Paulo, também detectaram a predominância de ações de consumo nos Juizados Especiais: Luciana Gross Cunha, *Juizado Especial: criação, instalação e funcionamento e a democratização do acesso à justiça*, 2004. Tese (Doutorado em Ciência Política), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo – versão atualizada pela autora em 2006, p. 28 e ss.

19. *Perfil das Maiores Demandas Judiciais do TJERJ*. Rio de Janeiro, DGJUR, Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, mimeo, 7/7/2004. Relatório disponível em <www.stf.gov.br/noticias/imprensa/relatorio.doc>. Último acesso: 15.11.2012.

20. *Juizados...*, op. cit., p. 27.

21. Disponível em: <http://srv85.tjrj.jus.br/MaisAcionadas/>. Critérios de busca: últimos 12 meses nos Juizados Especiais Cíveis e na Justiça comum estadual cível. Último acesso em: 15 nov. 2012.

22. *Relatório 100 maiores litigantes*. Conselho Nacional de Justiça, Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ), Brasília: 2012, p. 8. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/100\_maiores\_litigantes.pdf>. Último acesso: 22 jun. 2013.

23. *100 Maiores litigantes...*, op. cit., p. 8-33. Estes dados referem-se ao percentual de processos em relação ao total de processos ingressados entre 1<sup>o</sup>/1/2011 e 31/10/2011 no 1<sup>o</sup> grau.

Em todo o país, confirma-se a predominância de demandas de telefonia nos Juizados Especiais: as principais concessionárias – Telemar, Oi, Tim, Vivo, Claro, Embratel, Brasil Telecom e Nextel – figuram entre as empresas mais acionadas nas pequenas causas.<sup>24</sup>

Em síntese, pode-se afirmar que as demandas relativas às concessionárias de telefonia:

- (i) Apresentam expressiva participação na Justiça brasileira, ocupando a 5ª posição no ranking dos setores mais litigantes das três Justiças do país;
- (ii) O ajuizamento destas ações tem enorme relevância no acervo dos Juizados Especiais Cíveis.

O que justificaria este comportamento?

Como observa Marc Galanter, a prevalência de determinadas demandas, em arenas específicas, em detrimento de outras, pode ser justificada pela presença ou ausência de alternativas mais ou menos eficientes de lidar com os litígios.<sup>25</sup>

Defendo a tese de que há anteparos sucessivos na proteção dos direitos. Se um anteparo (no caso, o administrativo) falha, o próximo (no caso, o judicial) é acionado. Assim, inicialmente, reputo o grande volume de ações contra empresas de telefonia nos Juizados como decorrência da inabilidade da tutela administrativo-regulatória (e, como demonstrarei adiante, judicial-coletiva) em solucionar os problemas decorrentes da má prestação de serviços,<sup>26</sup> deixando saldo residual para os Juizados.

De sua sorte, não se podem ignorar os fortes incentivos ao consumidor para utilização dos Juizados Especiais: nenhum custo de acesso no primeiro grau, baixo risco e alta perspectiva de ganhos<sup>27</sup> – aliados à grande popularidade dos Juizados, à ineficácia dos serviços de atendimento ao cliente (SAC) e ouvidorias das empresas e, por fim, à atuação dos advogados, que preferem adotar a via judicial, já que também podem formular, nesta arena, pedidos indenizatórios de danos morais.<sup>28</sup>

A pesquisa do Ipea aponta que os consumidores, em regra, não procuram a agência reguladora na tentativa de solucionar amigavelmente o conflito: apenas 0,79% no Rio de Janeiro, e nenhum caso no Ceará ou Amapá, conforme apresentado na tabela V:

Tabela V: Tipo de tentativa de composição extrajudicial por UF, 2012

Tentativa	AP	CE	RJ
SAC	0,55%	0,31%	21,84%
Procon	2,20%	1,53%	2,11%
Ouvidoria	0,00%	0,00%	0,26%
Diretamente com o prestador	26,65%	29,97%	69,21%
Diretamente com o devedor	42,86%	5,81%	0,00%
Agência reguladora	0,00%	0,00%	0,79%
Outros	1,92%	8,26%	2,63%
Não se aplica	4,67%	21,10%	1,05%
Não informado	9,62%	29,05%	6,84%
Não houve	14,01%	3,98%	8,68%

Fonte: Diest/Ipea

Do ponto de vista das empresas, a pulverização de demandas individuais nos Juizados parece mais vantajosa – daí a recusa em resolver o problema quando procurada diretamente pelo consumidor. Se a determinação da agência reguladora significa mudança de comportamento generalizado, a solução individualizada das questões pelos Juizados Especiais atende aos seus interesses.

Primeiro, é preciso considerar que nem todos os indivíduos lesados reclamam pelos seus direitos. Entre os que buscam uma reparação na Justiça, muitos são levados, em função da morosidade, a desistir, renunciar ou firmar acordos em valores menores aos que fariam jus.<sup>29</sup> O pior é que esta morosidade decorre justamente do congestionamento gerado pela enxurrada de demandas idênticas e repetitivas – decorrentes, por seu turno, da má prestação de serviços, gerando perverso círculo vicioso.

Por outro lado, após um tempo, essas empresas podem começar a sentir os impactos da gestão de um contencioso de massa, mudando suas políticas e aproximando-se dos consumidores na tentativa de firmar acordos e reduzir o número de demandas.<sup>30</sup> Contudo, não se podem ignorar os malefícios causados aos Juizados Especiais com esta política, que tem sua capacidade de processamento seriamente comprometida.

Nesse contexto, é importante nos debruçarmos na questão dos Juizados Especiais e dos impactos causados pela litigância de consumo e de massa nesta arena diferenciada.

Anote-se que a criação das Cortes de Pequenas Causas deu-se justamente na época em que o movimento dos consumidores tomava força entre nós, e o próprio Código era gestado, na década de 1980. Assim, quando a Lei dos Juizados foi elaborada, estavam sendo traçados os primeiros contornos da sociedade de consumo e de

24. *Idem.*

25. GALANTER, Marc. *Direito em abundância: a atividade legislativa no Atlântico Norte*. Revista Crítica de Ciências Sociais, n. 36, fev. 1993, p. 103-145.

26. *Isso seria feito pela imposição de multas e proibição de exercer determinadas atividades, ou até mesmo, em casos mais graves, na suspensão de todas as atividades da concessionária até que o serviço seja restabelecido a contento. O problema é que as multas impostas pela Anatel são contestadas na Justiça – podendo demorar mais de uma década para ser decidida a sua validade. Quanto à suspensão dos serviços, algumas operadoras chegaram a ser proibidas de vender novas linhas até que os serviços atingissem determinado padrão de qualidade. Contudo, conforme foi noticiado pela mídia, mesmo com a proibição expressa da Anatel, "chips" de novas linhas continuavam a ser vendidos, em total descaso com a ordem imposta pela agência. Vide, entre outros, <http://g1.globo.com/economia/noticia/2012/07/apesar-de-proibicao-chips-de-celular-sao-vendidos-em-revendas-e-bancas.html>. Acesso em 25/6/2013.*

27. *Demandas Judiciais e Morosidade da Justiça Civil*. PUC-RS. Edital CNJ 01/2009, p. 52 e ss. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/relat\\_pesquisa\\_pucrs\\_edital1\\_2009.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/relat_pesquisa_pucrs_edital1_2009.pdf)>. Último acesso: 1 nov. 2012.

28. *Diagnóstico sobre as causas de aumento de demandas judiciais cíveis, mapeamento de demandas repetitivas e proposição de soluções pré-processuais, processuais e gerenciais à morosidade da Justiça*. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/relat\\_pesquisa\\_fg\\_edital1\\_2009.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/relat_pesquisa_fg_edital1_2009.pdf)>. Direito GV, Edital CNJ 01/2009, p. 100 e ss.

29. *Vide, a respeito do enorme volume de desistência nos Juizados Especiais: FERRAZ, Leslie S. Acesso à Justiça: uma análise dos Juizados Especiais Cíveis no Brasil*, op. cit., p. 141-159.

30. *Conclusão da pesquisa Demandas judiciais...*, op. cit., p. 10.

massa no Brasil e, sobretudo, da proteção legislativa ao consumidor.<sup>31</sup>

Nos Estados Unidos, quando as *small claims courts* foram criadas, na década de 1920, o perfil da sociedade era bastante diverso do atual. É certo que a prosperidade econômica começava a gerar importantes mudanças na comunidade americana – cada vez mais urbanizada, assistindo à proliferação de grandes companhias e a intenso fluxo migratório –, mas a sociedade de consumo e de massa estava longe de se manifestar em sua inteireza.<sup>32</sup>

Apenas na década de 1960 e 1970, justamente quando surgiu a *mass consumption society* e se consolidou o movimento do consumidor, é que a procura pelas *small claims courts* cresceu de forma vertiginosa. Nesse período, surgem as primeiras pesquisas empíricas que diagnosticam a prevalência de demandas de consumo nas pequenas cortes americanas, que passaram a ocupar posição de destaque nos debates jurídicos daquele país.<sup>33</sup>

Como é de se imaginar, a desproporção entre a demanda e a capacidade de processamento das Pequenas Causas comprometeu a sua atuação, gerando insatisfação generalizada de seus usuários, em razão do enorme volume de casos em andamento, grande demora, altos custos e complexidade.

Naquele período, os Juizados americanos já não se diferenciavam substancialmente do Juízo comum e haviam se tornado extremamente burocratizados e inacessíveis.<sup>34</sup>

Como se não bastasse, os maiores usuários das *small claims courts* eram as empresas, que promoviam ações de cobrança contra consumidores inadimplentes.<sup>35</sup> Assim, embora criados para prover justiça ao cidadão comum, sobretudo o de mais baixa renda, os Juizados, perversamente, passaram a ser utilizados contra os supostos beneficiários do sistema.<sup>36</sup>

Por esses motivos, iniciam-se, em 1969, movimentos de reforma das *small claims courts*. Enquanto alguns estados simplesmente ignoraram as críticas, outros realizaram mudanças significativas em seu sistema, de modo a aperfeiçoar os pequenos tribunais, com destaque para Nova Iorque, Nebraska – que passou a vedar a atuação de advogados e a simplificar o procedimento para agilizar a conclusão das demandas – e Filadélfia, que criou um sistema de assessoramento, pelos servidores, às pessoas que quisessem atuar *pro se* e instituiu julgamentos noturnos para evitar perda de trabalho.<sup>37</sup>

Quanto à Nova Iorque, na década de 1970, as *small claims*

*courts* estavam completamente abarrotadas, com 140 mil casos em atraso, alguns aguardando julgamento há uma década.<sup>38</sup> Para resolver o problema, foram adotadas diversas medidas, como mutirões; simplificação procedimental; criação de Cortes especializadas no julgamento de determinadas matérias (como despejo), confiando-se às *small claims courts* apenas a solução de causas de cobrança de pequenos valores em dinheiro e aumento do poder dos juizes, que passaram a ter papel mais ativo na condução dos processos.

Apesar das diferenças estruturais, é surpreendente perceber a similitude entre a experiência americana e a brasileira: inicialmente criados com finalidades diversas, adequadas ao perfil da sociedade da época de sua gestação, acabaram por se verter na principal arena para solucionar os problemas dos consumidores, que se multiplicavam em paralelo ao surgimento da sociedade de massa.

De fato, quando as *small claims courts* foram criadas – e, igualmente, quando os Juizados de Pequenas Causas foram concebidos – não era possível prever a enorme dimensão que as relações de consumo tomariam nas respectivas sociedades nem os problemas que decorreriam desse novo panorama social – e os impactos que causariam na Justiça do cidadão comum. Com atraso, a sociedade de massa se instituiu entre nós e produziu, como nos Estados Unidos da América, os mesmos efeitos desastrosos nos Juizados.

No Brasil, a explosão da sociedade de consumo contou com relevante catalisador: a privatização de serviços essenciais. Com efeito, quando o Estado transferiu a prestação de serviços de fornecimento de água, energia elétrica e, no caso em estudo, telefonia, para empresas privadas, tais serviços, que antes não tinham esse caráter, foram vertidos em bens de consumo.<sup>39</sup>

No caso específico da telefonia, as empresas concessionárias ampliaram consideravelmente a malha telefônica do país, mas não conseguiram, em contrapartida, observar os padrões de qualidade exigidos nos contratos de concessão. Como pode ser visualizado nos *rankings* de litigiosidade apresentados anteriormente, isso tem promovido o ajuizamento de milhares de ações individuais de idêntico objeto nos Juizados Especiais brasileiros.

Pode-se afirmar, portanto, que, no Brasil, os consumidores lesados pelas empresas concessionárias em seus direitos tendem a buscar uma solução individualizada nos Juizados Especiais. Seria essa a solução mais correta (individual)? Seria essa a arena mais indicada (Juizados)?

Vejam. A sociedade contemporânea, com suas

31. Em 1976, o governo de São Paulo criara o Procon (Grupo Executivo de Proteção ao Consumidor); já antes da Constituição, que fortaleceu o sistema de consumo no Brasil, estava sendo discutido o Projeto de Código de Defesa do Consumidor. Em 1987, foi fundado o IDEC (Instituto de Defesa do Consumidor); em 1989, a Comissão de defesa do consumidor da Ordem dos Advogados do Brasil de São Paulo, e, finalmente, em 1990, foi editado o Código de Defesa do Consumidor.

32. STEELE, Eric H. *The historical context of Small Claims Courts*. *American Bar Foundation Research Journal*, v. 2, p. 295-376, 1981.

33. WELLER, Steven; RUNKHA, John C.; MARTIN, John A. *American Small Claims Courts*. In: WHELAN, Christopher J. (Ed.). *Small claims courts...*, op. cit., p. 5.

34. WELLER, Steven; RUNKHA, John C.; MARTIN, John A. *American Small Claims...*, op. cit., p. 5; DEEMER III, Paul C.; BROWNLEE, Robert H.; LEWIS, Charles Larry; MOONIE, Gregory M.; PICKERING, William H. *Special project: judicial reform at the lowest level: a model statute for Small Claims Courts*, *Vanderbilt Law Review*, v. 28, 1975, p. 723-726.

35. Nos Estados Unidos, inicialmente, as empresas podiam litigar nas *Small claims courts*.

36. DEEMER III, Paul C.; BROWNLEE, Robert H.; LEWIS, Charles Larry; MOONIE, Gregory M.; PICKERING, William H. *Special project: Judicial reform...*, op. cit., p. 723-726.

37. DEEMER III, Paul C.; BROWNLEE, Robert H.; LEWIS, Charles Larry; MOONIE, Gregory M.; PICKERING, William H. *Special project: Judicial reform...*, op. cit., p. 726-7; STEELE, Eric H. *The historical context of Small Claims Courts*, op. cit., p. 355-6.

38. CARNEIRO, João Geraldo Piquet. *Análise da estruturação e do funcionamento do Juizado de Pequenas Causas da cidade de Nova Iorque*. In: WATANABE, Kazuo (Coord.). *Juizado Especial...*, op. cit., p. 33.

39. Embora não existam dados quantitativos que corroborem esta hipótese, os dados existentes, relativos apenas ao estado de São Paulo, apontam para crescimento significativo no número de ações ajuizadas no período pós-privatizações, sugerindo correlação entre este processo e a explosão de litigiosidade (FERRAZ, S. *Acesso à Justiça...*, op. cit., p. 60-61). Na verdade, o simples fato de as empresas concessionárias de telefonia figurarem entre os principais demandados é um forte indicativo do impacto causado nos Juizados pela privatização.

complexas interações sociais, produziu, entre tantos outros, um tipo de conflito bastante peculiar: conflitos metaindividuais, que extrapolam a clássica noção de interesses pessoais, atingindo grupos ou até mesmo toda a coletividade.<sup>40</sup> No que toca à natureza, grande parte desses conflitos refere-se a direito do consumidor. Por seu turno, os direitos ou interesses do consumidor podem ser tutelados judicialmente de forma individual (no juízo comum ou nos Juizados Especiais Cíveis) ou coletiva (apenas no juízo comum), em se tratando de direitos ou interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, descritos na tabela VI, a seguir.

Tabela VI: Tutela judicial de direitos/interesses individuais e coletivos

Interesse	Natureza	Titular	Nexo	Exemplo	Forma de solução
Individual	Divisível	Indivíduo lesado	-	Roupa estragada na lavanderia	Necessariamente individual
Individual homogêneo	Divisível	Indivíduos lesados	Origem comum do dano	Indenização movida por familiares de vítimas de acidente aéreo	Individual ou preferencialmente agregada
Coletivo	Indivisível	Grupo, categoria ou classe de pessoas	Relação jurídica base entre as pessoas ou o causador do dano (prévia ao incidente)	Contestação do reajuste do plano de saúde X	Necessariamente agregada
Difuso	Indivisível	Pessoas indeterminadas	Circunstâncias de fato	Propaganda abusiva	Necessariamente agregada

Fonte: Elaboração própria.

Como se depreende do quadro acima, as demandas de consumo podem assumir caráter difuso, coletivo, individual homogêneo ou essencialmente individual. Deste modo, é perfeitamente possível que demandas de consumo que ocultam interesses individuais homogêneos ou até coletivos sejam indevidamente distribuídas<sup>41</sup> – e o que é pior, inadvertidamente aceitas –, nos Juizados.

É justamente nesse ponto que reside o problema do processamento de demandas de consumo e, mais especificamente, de telefonia, nos Juizados Especiais Cíveis, que pode ser ilustrado por um estudo de caso realizado em 2007 pelo CEBEPEJ sob a minha coordenação, tratando da contestação da tarifa básica de assinatura de telefonia no estado de São Paulo.<sup>42</sup>

Para contestar a assinatura compulsória, 26 demandas coletivas foram distribuídas no Juízo comum – tanto por instituições de defesa do consumidor como pelo Ministério Público – com o fim de suspender o pagamento, considerado indevido.

A par desse fato – que, por si só, demonstra a inabilidade dos operadores lidarem com a tutela coletiva – milhares de dezenas de ações individuais foram iniciadas nos Juizados Especiais da capital, causando um verdadeiro colapso no

sistema.

Visitando o Juizado Especial competente para julgamento das demandas em face da concessionária (Santo Amaro, São Paulo), apurei que não havia sequer espaço físico para acomodar as milhares de petições idênticas que haviam sido distribuídas. Segundo o magistrado, a dificuldade de processamento das novas demandas era físico, e não jurídico: não havia estrutura material e humana para autuar tantos processos.

De fato, o impacto foi tão grande que algumas medidas foram tomadas pelo Tribunal de Justiça paulista para possibilitar o seu processamento, como a dispensa da defesa pela empresa de telefonia, que disponibilizava uma contestação padrão em seu *website* – já que se tratava de demandas *rigorosamente idênticas*.

Para mim, este comportamento reflete a irracionalidade da administração da justiça e, mais especificamente, dos Juizados: ao invés de se repelirem demandas coletivas nos Juizados, tomam-se medidas pontuais para facilitar o processamento de referidas demandas, totalmente inadequadas à estrutura simplificada das Pequenas Cortes.

Pela legislação vigente, entendo que o magistrado pode extinguir a ação de caráter coletivo ajuizada indevidamente nos Juizados Especiais (denominada por Kazuo Watanabe de “pseudoindividual”) sem julgamento de mérito. Para isso, deve partir da premissa de que o acesso à Justiça previsto no artigo 5º, XXXV, da Constituição Brasileira<sup>43</sup> deve ser qualificado – isto é, adequado, tempestivo e efetivo,<sup>44</sup> e, portanto, é preciso que o Poder Judiciário dê respostas adequadas à natureza das diversas demandas que lhe são apresentadas.

Desse modo, baseado no fato de que a demanda é inadequada à estrutura simplificada do Juizado, o magistrado pode extinguir o processo sem julgamento de mérito (art. 267, VI, do Código de Processo Civil). Com efeito, nesse caso, faltaria uma das condições da ação, qual seja, o interesse de agir – expresso no binômio necessidade e adequação. E mais: para que não haja prejuízo, a lei determina que o juiz remeta as peças processuais ao Ministério Público (legitimado para propor a ação coletiva), para que, se for o caso, ajuíze a demanda adequada (art. 7º, Lei n. 7.437/1985). Assim, o acesso à Justiça estaria garantido, pela via mais apropriada.

Contudo, embora essa tese seja perfeitamente plausível no ordenamento jurídico brasileiro, ela não tem vingado entre nós. No Brasil, interpreta-se – de forma equivocada, em minha opinião – o artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal como uma impossibilidade de rejeição a qualquer demanda ajuizada no Judiciário.

Em emblemático caso, já citado, envolvendo a contestação da assinatura básica de telefonia – em que houve a coexistência de milhares de ações individuais (propostas,

40. GRINOVER, Ada Pellegrini. Acesso à justiça e Código de Defesa do Consumidor. In: *O processo em evolução*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1998. p. 117.

41. WATANABE, Kazuo et al. *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor comentado pelos autores do anteprojeto*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. p. 811.

42. CENTRO BRASILEIRO DE ESTUDOS E PESQUISAS JUDICIAIS (CEBEPEJ). *Tutela judicial dos interesses metaindividuais: ações coletivas*. Brasília: Ministério da Justiça, 2007. p. 59-88. Disponível em: <[http://www.cebepj.org.br/pdf/acoes\\_coletivas.pdf](http://www.cebepj.org.br/pdf/acoes_coletivas.pdf)>. Último acesso em: 21 jan. 2008.

43. Art. 5º, XXXV, CF: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

44. WATANABE, Kazuo. *Tutela antecipatória e tutela específica das obrigações de fazer e não fazer*. In: TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo (Org.). *As garantias do cidadão na justiça*. São Paulo: Saraiva, 1993. p. 19-51.

predominantemente, nos Juizados Especiais) e, ainda, de diversas demandas coletivas, propostas por organizações, Ministério Público e órgãos municipais de defesa do consumidor – o Superior Tribunal de Justiça (STJ) decidiu que:

- (a) a ação individual pode ter curso independente da ação coletiva;
- (b) a ação individual só se suspende por iniciativa do seu autor; e
- (c) não havendo pedido de suspensão, a ação individual não sofre efeito algum do resultado da ação coletiva, ainda que julgada procedente<sup>45</sup>.

Nesse caso, formulou-se um pedido de reunião das demandas coletivas para julgamento único e, ainda, suspensão das ações individuais até que a questão fosse decidida. Esta proposta, embora, em meu entender, seja totalmente racional,<sup>46</sup> foi rejeitada pelo STJ, alegando haver "autonomia das demandas individuais". Com isso, a Justiça brasileira – e, principalmente, os Juizados – amargaram vários anos de congestionamento para solução desta questão nas mais diversas arenas e instâncias.

Vale registrar que, de acordo com o estudo de caso realizado pelo CEBEPEJ em 2007, todos os operadores do sistema entrevistados (juizes, advogados, promotores e representantes de associações de consumidores) informaram que sua maior dificuldade não era analisar a questão material (cobrança de assinatura básica), mas cuidar agregadamente de questões de caráter coletivo. Segundo eles, empecilhos na legislação processual,<sup>47</sup> aliados à dificuldade dos operadores do sistema compreenderem o funcionamento da tutela coletiva eram o principal entrave para o processamento da demanda.<sup>48</sup>

Outro exemplo que ilustra a inaptidão dos administradores da justiça em formular políticas e estratégias adequadas tange à indenização dos danos dos consumidores de serviços de transporte de aviação decorrentes do chamado caos aéreo.

Como existe uma agência específica para esse setor – a Anac (Agência Nacional de Aviação Civil) –, seria natural que o problema fosse resolvido nessa arena, pela imposição de multas e/ou pela recusa em conceder licenças e permissões exigidas pela lei para funcionamento das companhias aéreas.<sup>49</sup>

Contudo, em vez disso, foram criados Juizados Especiais em aeroportos brasileiros, para estimular o tratamento atomizado de um problema de caráter indiscutivelmente coletivo.

Tanto o caso da assinatura básica, quanto o caso do "caos aéreo" explicitam a dificuldade do sistema judicial brasileiro em tratar de demandas de caráter coletivo. Isso resulta em demandas individualmente ajuizadas e artesanalmente solucionadas pelos Juizados Especiais Cíveis.

Em suma, acredito, com base nos dados apresentados, que as demandas de telefonia tenham grande expressão nos Juizados Especiais em decorrência:

- (i) Da inabilidade da tutela administrativo-regulatória em solucionar os problemas decorrentes da má prestação de serviços, deixando saldo residual para a Justiça e, mais especificamente, para os Juizados;
- (ii) Dos grandes incentivos proporcionados ao consumidor pelas pequenas causas;
- (iii) Da incapacidade do sistema judicial brasileiro tratar das questões de telefonia de forma coletiva e unificada.

#### **4. O dilema dos Juizados Especiais Cíveis no processamento de demandas de telefonia: garantia do acesso individual à Justiça x comprometimento do acesso qualificado à Justiça.**

A qualidade da prestação jurisdicional depende diretamente da pertinência da tutela que lhe é deferida.<sup>50</sup> Nesse contexto, emerge a necessidade de o Judiciário aprender a lidar com a diversidade e com a especialização,<sup>51</sup> prevendo mecanismos apropriados para a solução dos diversos tipos de demanda.<sup>52</sup>

Como bem observa Carlos Alberto de Salles, a efetividade da tutela deve, além das finalidades de produção, atentar para a formulação de um juízo sobre a adequação do procedimento ou provimento à determinada situação de fato.<sup>53</sup>

Avaliando as finalidades para as quais os Juizados foram criados (facilitar o acesso à justiça pela instituição de uma Corte simples, rápida, informal e barata), e a natureza das demandas que envolvem telefonia (não raro, envolvem

45. STJ, *Conflito de Competência* - CC n. 47.731/DF, relator Min. Teori Zavascki.

46. Um caso de sucesso neste sentido é o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul que, ao enfrentar a questão de milhares de ações repetitivas ajuizadas para pleitear o reajuste inflacionário das cadernetas de poupança em razão das perdas decorrentes de planos econômicos do governo, suspendeu todas as ações individuais em tramitação nos Juizados. Completando a estratégia, informou-se o Ministério Público, para ajuizar ações coletivas em face dos oito bancos envolvidos; estas ações coletivas tiveram prioridade no julgamento, sendo decididas em prazo mínimo. Uma vez julgadas as demandas de classe, o mesmo resultado foi aplicado para todas as ações individuais dos Juizados, que voltaram a tramitar em fase de execução.

47. No tocante aos obstáculos processuais, merece destaque a entrevista com um advogado que atuou ativamente no caso da telefonia. Para ele, "a falta de legislação específica e falta de clareza na legislação [...] geram incerteza quanto à regulação jurídica de temas como competência, conexão e abrangência dos julgamentos em sede coletiva. Isso colaboraria para a existência de visões diferentes quanto a esses fenômenos por parte dos vários juízos chamados a decidi-los, impedindo a reunião dos processos e gerando dúvidas quanto à abrangência e limites de cada ação coletiva. Nesse contexto, todas as defesas acabam precisando ser apresentadas de modo idêntico inúmeras vezes diante de inúmeros juízos, gerando decisões contraditórias e liminares que, apesar de serem rapidamente revogadas, sucedem-se no tempo, consumindo recursos importantes tanto da empresa obrigada a defender-se quando do próprio Poder Judiciário. A sugestão apresentada para esse problema seria no sentido de consolidarem-se mudanças legislativas capazes de permitir a reunião de processos coletivos repetitivos e idênticos em um mesmo juízo claramente determinável, para defesa única, instrução única e decisão única, com efeitos erga omnes, sem limitação de abrangência" (*Tutela judicial...*, op. cit., p. 77).

48. A inclusão da disciplina "tutela coletiva" nas faculdades de Direito brasileiras é recente e, ainda assim, restrita a poucas universidades.

49. KÖTZ, Hein. *Public interest litigation*. In: CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Access to justice and the welfare state*, op. cit., p. 112.

50. PASSOS, J. J. Calmon de. *Democracia, Participação e Processo*. In: *Participação e processo...*, op. cit., p. 84.

51. FARIA, José Eduardo. *As transformações do Judiciário em face de suas responsabilidades sociais*. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, Centro de Estudos*, n. 38, dez. 1992, p. 145.

52. WATANABE, Kazuo. *Acesso à justiça...*, op. cit., p. 132.

53. *Execução judicial em matéria ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999. p. 41-42.

questões que reclamam por solução agregada, e a prova disso é o perfil repetitivo das demandas envolvendo estas empresas), reputo ser evidente a inadequação da estrutura simplificada e conciliatória disponibilizada pelos Juizados.

Em virtude das distorções e dos graves impactos, Cappelletti chega a defender que as ações de consumo – e, no caso específico em estudo, de telefonia – não deveriam ser processadas nos Juizados Especiais Cíveis:<sup>54</sup>

(...) Há um defeito fundamental (...) nas tentativas, embora interessantes, de resolver o problema da proteção do consumidor no plano do procedimento simplificado das 'pequenas causas'. A verdade é que, corretamente vista, a 'causa' do consumidor é um agregado, não raro gigantesco, de potenciais pequenas causas; portanto, ela só pode ser eficazmente resolvida como uma 'causa gigante', não como pequena causa<sup>55</sup>.

No mesmo sentido, Richard Abel acredita que, em termos de políticas públicas, os Juizados Especiais Cíveis são a pior saída para resolver as demandas de consumo (e, no caso, de telefonia). Segundo Abel, esse mecanismo é perverso, pois, ao resolver as demandas de forma individual, desorganiza os conflitos e, portanto, evita sua agregação – o que frustra a tentativa de responsabilização coletiva<sup>56</sup> e, sobretudo, a reparação a todos os indivíduos lesados.

Nesta linha de raciocínio, Kazuo Watanabe lembra que, nas demandas que surgem das relações da economia de massa, quando essencialmente de natureza coletiva, o processo não atua apenas como instrumento de solução de litígios, mas, sobretudo, de mediação de conflitos sociais. Por tal razão, além de comprometer a facilitação do acesso à justiça, a fragmentação banaliza a demanda e suprime o peso político reclamado por esse tipo de conflito.<sup>57</sup> O problema se agrava se considerarmos que se trata de um setor regulado, que reclama por providências da agência, no caso, a Anatel.

Assim, os Juizados Especiais enfrentam grave dilema: (i) garantir o acesso à Justiça – de forma individual e atomizada – formulando, assim, uma política pública inadequada e nociva, além de comprometer sua própria capacidade de processamento ou (ii) repelir as demandas inadequadas à sua estrutura simplificada e conciliatória, relegando os problemas de índole coletiva às soluções mais adequadas, quais sejam, tutela administrativo-regulatória ou judicial-coletiva (que, por seu turno, não funcionam de forma satisfatória entre nós).

**Leslie Shérica Ferraz**

**Mestre e Doutora e Direito Processual pela Universidade de São Paulo (USP).**

**Visiting researcher na Università degli Studi di Firenze, Itália, e Fordham University, EUA. Professora de Direito Processual Civil da PUC/Rio e Professora Titular de Direitos Humanos no Mestrado Acadêmico da Universidade Tiradentes (UNIT). Desenvolve pesquisas empíricas sobre o sistema de Justiça brasileiro, tendo atuado como consultora para órgãos como PNUD, Fundação Ford, Ministério da Justiça e Ipea.**

54. *Por mais absurdo que possa parecer, há quem defenda a inserção da tutela coletiva nos Juizados Especiais Cíveis (RODRIGUES, Geisa de Assis. Juizados Especiais Cíveis e ações coletivas. Rio de Janeiro: Forense, 1997).*

55. CAPPELLETTI Mauro. *O acesso dos consumidores à justiça. In: Sálvio de Figueiredo Teixeira (org.). As garantias do cidadão na justiça. São Paulo: Saraiva, 1993, p. 27.*

56. ABEL, Richard L. *The contradictions of informal justice. In: The politics of informal justice. New York: Academic Press, 1982. v. 1.*

57. WATANABE, Kazuo. *Código de Defesa do Consumidor...*, op. cit., p. 787.