

# Conselho Nacional de Justiça

## Portaria que suprime a realização de audiência de conciliação nos juizados especiais cíveis — Inconstitucionalidade

**Pedido de providências nº 200810000031294**

**Relator:** Conselheiro Mairan Gonçalves Maia Júnior

**Requerente:** Ordem dos Advogados do Brasil — Seccional de Mato Grosso do Sul — MS

**Requerido:** Conselho Nacional de Justiça — CNJ

**Assunto:** Consulta — Comarca Maracaju / MS — Portaria nº 01/2008 — Supressão — Audiência — Conciliação — Empresa de telefonia móvel — Princípios — Economia, Celeridade processual e legalidade.

### Acórdão

**Ementa:** PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. PORTARIA Nº 01/2008 — JUIZADO ESPECIAL CÍVEL E CRIMINAL DE MARACAJU / MS — RITO PROCESSUAL DA LEI Nº 9.099/95 — SUPRESSÃO DE AUDIÊNCIA — CONCILIAÇÃO — IMPOSSIBILIDADE — PRINCÍPIO DA LEGALIDADE — DEVIDO PROCESSO LEGAL.

I. Conquanto transborde das tarefas insculpidas no art. 103-B, §4º, da Constituição de 1988, eventuais auditorias sobre a orientação filosófica, a correção técnica ou os critérios adotados quando da formação do convencimento de

magistrados, os atos administrativos emanados do Poder Judiciário estão, inexoravelmente, sujeitos ao juízo de legalidade exercido pelo CNJ.

II. A Portaria nº 01/2008, ao conferir disciplina autônoma às ações ajuizadas para dirimir controvérsias consumeristas, extrapolou os limites autorizados pela lei e violou o *due process of law*, ainda que o tenha feito sob inspiração dos princípios da simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, vetores que informam e iluminam a Lei nº 9.099/95.

III. Tanto as Portarias, quanto as Instruções, Circulares, Ordens de Serviço, Provimentos e Avisos são espécies de atos destinados, na Administração Pública, à organização dos serviços internos e à comunicação entre repartições, não se prestando a gerar obrigações imputáveis a particulares.

IV. Como cediço, encontram os atos administrativos limites intransponíveis na lei, não possuindo, em tese, caráter inovador e, portanto, vocação para distinguir situações que a própria lei não distingue.

V. Precedente deste Conselho: PCA 5722.

VI. Pedido de providências a que se defere.

### Vistos,

Trata-se de consulta recebida como pedido de providências, na qual a ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL — SECCIONAL DE MATO GROSSO DO SUL provoca a manifestação deste CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA acerca da legitimidade da Portaria nº 01/2008, emanada do juiz titular do Juizado Especial Cível e Criminal da Comarca de Maracaju — MS para suprimir a sessão de conciliação e limitar a realização de audiências de instrução e julgamento em ações declaratórias da ilegalidade da cobrança da tarifa de assinatura de telefonia fixa ou móvel.

Alega a requerente ter o magistrado Rubens Witzel Filho determinado, por meio da Portaria nº 01/2008, a supressão “das audiências de conciliação” nas ações em trâmite perante o Juizado Especial de Maracaju — MS, ajuizadas contra empresas operadoras de telefonia fixa ou móvel para discutir a “taxa de assinatura básica”.

Expende conter a Portaria nº 01/2008, outrossim, previsão expressa de designação de audiências de instrução e julgamento apenas em casos de comprovada necessidade de dilação probatória.

Argui ter sido estendido o procedimento para “casos semelhantes, quando pela quantidade de ações ajuizadas”, mostrar-se ociosa a audiência conciliatória.

Aduz afrontar o ato normativo em tela os princípios da oralidade e da isonomia, além de macular o devido processo legal.

Informa haver formalizado consulta junto à Corregedoria-Geral de Justiça do Tribunal de Mato Grosso do Sul, não logrando, entretanto, solucionar o impasse.

Instado a prestar informações, o juiz Rubens Witzel Filho sustentou encontrar a Portaria nº 01/2008 respaldo na Lei nº 9.099/95 e, também, em trabalho de autoria do magistrado Deni Luiz Dalla Riva, premiado pelo Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul. Assinalou a importância da celeridade na entrega da prestação jurisdicional, bem assim, da informalidade e modicidade, razões ensejadoras da elaboração do texto atacado.

A Corregedoria-Geral de Justiça do Tribunal do Estado de Mato Grosso do Sul, ao ofertar sua manifestação, confirmou a existência do pedido de revogação da Portaria nº 01/2008, deduzido pela autora na esfera administrativa, o qual não teria sido apreciado pelo i. Corregedor ao fundamento de ser impossível o pronunciamento do órgão em questões de natureza jurisdicional. Defendeu haver sido expedido o ato impugnado com o intuito de simplificar o procedimento, em prestígio à eficácia e efetividade do processo, considerada a inviabilidade, em inúmeros casos enfrentados, de solução conciliatória entre empresas operadoras de telefonia e consumidores.

### **É o relatório.**

**I.** Cinge-se a pretensão deduzida pela Seccional da OAB do Mato Grosso do Sul à desconstituição, por ilegalidade, da Portaria nº 01/2008, editada pelo magistrado Rubens Witzel Filho para suprimir a sessão de conciliação e limitar a realização de audiências de instrução e julgamento em ações declaratórias, ajuizadas sob o rito sumariíssimo da Lei nº 9.099/95, cujos objetos versem sobre a legalidade da tarifa cobrada em decorrência da contratação de serviços de telefonia fixa ou móvel.

Eis a transcrição literal da Portaria nº 01/2008, assinada em 21-7-2008 (*sic*):

O Dr. RUBENS WITZEL FILHO, MM. Juiz do Juizado Especial Cível e Criminal da Comarca de Maracaju, no uso de suas atribuições, e

Considerando o invencível número de ações repetitivas ajuizadas neste órgão fracionário, que possuem o mesmo pedido e causa de pedir;

Considerando, que invariavelmente nos milhares de casos já enfrentados não foi possível a solução conciliatória;

Considerando a inutilidade da audiência conciliatória e os gastos com a sua realização;

Considerando a boa prática verificada na Comarca de Amapuã, que vitoriosa em prêmio oferecido pelo Egrégio Tribunal de Justiça deste Estado, conferido ao juiz Deni Luiz Dalla Riva, a qual suprimiu a audiência de conciliação em casos tais;

Considerando, finalmente, a necessidade de se adequar a realidade da Comarca, que não possui condições de realizar todos os atos previstos em lei, sem prejuízo da brevidade adequada na entrega da prestação jurisdicional, que atualmente foi erigida a princípio de estatura constitucional;

#### RESOLVE

Art. 1º. Nas ações que tenham por objetivo a declaração de ilegalidade da denominada “Taxa de assinatura básica” de telefonia fixa ou móvel, fica suprimida a audiência de conciliação, devendo a parte requerida ser citada para apresentação de resposta no prazo de 15 (quinze) dias, sob pena de revelia e confesso.

Parágrafo único. No mandado deverá ser esclarecida a supressão da audiência conciliatória, com letras destacadas.

Art. 2º. Somente será designada audiência de instrução e julgamento, caso haja necessidade comprovada de produção de provas naquele ato.

Art. 3º. Oferecida resposta, e cingindo-se a questões de direito aquelas a serem objeto de pronunciamento, deverão ser os autos remetidos imediatamente ao Sr. Juiz Leigo, para que profira sentença.

Art. 4º Igual procedimento deverá ser adotado em casos semelhantes, quando pela quantidade de ações ajuizadas, e mostrar-se ociosa a audiência conciliatória.

Art. 5º. As audiências já designadas deverão ser canceladas, intimando-se as partes pelo Diário da Justiça por seus respectivos advogados, devendo o patrono da parte requerida oferecer resposta no prazo previsto no art. 1º desta Portaria, contando a partir da publicação.

Art. 6º. Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Preliminarmente, insta confirmar a competência desta Corte para conhecer e julgar a pretensão objeto do presente pedido de providências, dada sua vocação constitucional, no contexto dos órgãos de Estado.

Com efeito, a teor do disposto no art. 103-B da CF/88, a seara de atribuições deste Conselho denota sua missão de controle da “atuação administrativa e financeira” dos órgãos integrantes do Poder Judiciário. O CNJ fora, com o advento da Emenda Constitucional nº 45/2004, alçado à condição de instância deliberativa de matérias de interesse geral do Poder Judiciário, inclusive de questões atinentes aos serviços auxiliares e às serventias extrajudiciais.

Conquanto transborde das tarefas inculpidas no art. 103-B, §4º, da Constituição de 1988, eventuais auditorias sobre a orientação filosófica, a correção técnica

ou os critérios adotados quando da formação do convencimento de magistrados, os **atos administrativos** emanados do Poder Judiciário estão, inexoravelmente, sujeitos ao juízo de legalidade exercido pelo CNJ.

E, nesse sentido, constitui poder-dever do Conselho investigar a legitimidade dos atos praticados, operacionalizando, no cumprimento de tal mister, os mecanismos de controle de que dispõe, sob as luzes do ordenamento jurídico e dos vetores principiológicos do texto constitucional.

Deflui da análise detida da mencionada Portaria nº 01/2008 haver o magistrado responsável por sua expedição fixando comandos normativos de natureza procedimental, a irradiar efeitos sobre as relações jurídicas processuais estabelecidas, em concreto, a partir do ajuizamento de ações declaratórias da ilegalidade de tarifas decorrentes da contratação do serviço de telefonia fixa ou móvel.

Distinguiu, entre o universo de ações sujeitas ao rito da Lei nº 9.099/95, aquelas destinadas a dirimir uma categoria específica de controvérsias, com incidência em massa e franca sobrecarga para a máquina judiciária, determinando, em casos tais, a não realização de sessões conciliatórias, ao fundamento de jamais resultarem frutíferas e, portanto, representarem óbice à celeridade e à efetividade da entrega da prestação jurisdicional.

Ao determinar a apresentação de resposta no prazo de 15 (quinze) dias e suprimir o momento procedimental que inaugura o rito estatuído pela Lei dos Juizados Especiais, permitindo a composição das partes, o art. 1º da mencionada Portaria, emanada do juiz titular do Juizado Especial de Maracaju — MS, suplantou a disciplina da Lei nº 9.099/95.

Por outro lado, depreende-se do teor da regra consignada no art. 2º da Portaria nº 01/2008 terem sido restringidas as “audiências de instrução” aos casos de “necessidade comprovada de produção de provas”.

Pertinente, a partir do cotejo da disciplina da Lei nº 9.099/95 com a Portaria nº 01/2008, rememorar o conteúdo de dois dispositivos legais esclarecedores do rito processual das ações de competência do Juizado Especial, a saber, os arts. 20 e 27, adiante transcritos:

Art. 20. Não comparecendo o demandado à sessão de conciliação ou à audiência de instrução e julgamento, reputar-se-ão verdadeiros os fatos alegados no pedido inicial, salvo se o contrário resultar da convicção do Juiz.

Art. 27. Não instituído o juízo arbitral, proceder-se-á imediatamente à audiência de instrução e julgamento, desde que não resulte prejuízo para a defesa.

Parágrafo único. Não sendo possível sua realização imediata, será a audiência designada para um dos quinze dias subsequentes, cientes, desde logo, as partes e testemunhas eventualmente presentes.

À vista dos conceitos subjacentes ao regramento da Portaria nº 01/2008, convém invocar a exegese de maior rigor técnico desenvolvida pela doutrina nacional com o objetivo de traduzir os dispositivos em comento, à luz do princípio da oralidade. Destaque-se, nesse ponto, o preciso escólio de Joel Dias Figueira Júnior e Maurício Antônio Ribeiro Lopes, ao tecerem comentários ao art. 20 da Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais:

Utiliza-se o legislador mais uma vez de maneira errônea da denominação do ato processual em questão, fazendo crer aos leitores mais afoitos que estamos diante de atos distintos, chamados de “sessão” de conciliação e “audiência de instrução e julgamento”, como se se tratasse de dois atos necessariamente fracionados. (...) não estamos diante de atos processuais separados, mas sim de uma audiência una e indivisível, com fases distintas e previamente definidas, em razão dos escopos diferentes a que se destinam. O ato (único) a ser realizado denomina-se audiência de conciliação, instrução e julgamento, em razão da incidência do princípio da oralidade em grau máximo que faz surgir a máxima concentração dos atos processuais. Nada obsta, porém, que esse ato único, uno e indivisível seja fracionado na prática em duas fases bem distintas (art. 27, parágrafo único), sem que isso importe em ruptura ou violação aos princípios aludidos norteadores dos juizados especiais.

*(Comentários à Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 258-259)*

Com efeito, o princípio da oralidade impõe a concentração dos atos processuais, mas não impede o adiamento da audiência una de conciliação, instrução e julgamento. Questionável se faz, apenas, a prática destinada a extirpar por completo a audiência, em qualquer de seus momentos, situação não contemplada pela lei e viabilizada pelos arts. 2º e 4º da Portaria impugnada.

Observe-se, assim, haver a prévia fixação de prazo para apresentação de defesa, aliada ao conteúdo do art. 2º da Portaria nº 01/2008, autorizando a ilação de, eventualmente, chegar a termo um feito sem a designação de qualquer audiência capaz de favorecer a composição mediante contato direto entre magistrado e partes.

Nesse sentido, há de se reconhecer a substancial alteração da disciplina legal do rito sumariíssimo, promovida pela Portaria editada em Maracaju — MS, a subverter a destinação dos atos administrativos normativos de complementar e/ou detalhar mandamentos legais.

Como cediço, encontram os atos administrativos limites intransponíveis na lei, não possuindo, em tese, caráter inovador e, portanto, vocação para distinguir situações que a própria lei não distingue.

Ao conferir disciplina autônoma às ações ajuizadas para dirimir controvérsias consumeristas, a Portaria nº 01/2008 extrapolou os limites autorizados pela lei, vinculando terceiros e desafiando o *due process of law*, ainda que o tenha feito sob a inspiração dos princípios da simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, vetores que informam e iluminam a Lei nº 9.099/95.

Conquanto louvável a intenção manifestada nos “considerandos” da Portaria nº 01/2008, concernente à busca da otimização do trabalho no Juizado Especial de Maracaju — MS mediante adoção de sistemática apta a superar a dificuldade vislumbrada em face do elevado número de ações intentadas contra empresas relutantes em ceder à conciliação, ressalte-se não deter o magistrado autorização para sub-rogar-se na função legiferante, editando ato administrativo corretivo de suposta omissão legal e, assim, atropelando princípios garantidores de direitos fundamentais.

Tampouco a informalidade, princípio com o qual o procedimento da Lei nº 9.099/95 dialoga e do qual extrai importantes consequências rituais, poderia justificar a alteração, por texto infralegal, de norma processual regularmente aprovada.

Consoante dispõe a Carta Magna, em seu art. 22, inciso I, a competência para legislar sobre direito processual fora deferida, privativamente, à União.

Tanto as Portarias, quanto as Instruções, Circulares, Ordens de Serviço, Provimientos e Avisos são espécies de atos destinados, na Administração Pública, à organização dos serviços internos e à comunicação entre repartições, não se prestando a gerar obrigações imputáveis a particulares.

No mesmo sentido decidiu o Plenário deste Conselho, durante a 50ª Sessão, ao apreciar o Procedimento de Controle Administrativo 5.722, que versava sobre questão semelhante à discutida nos presentes autos, distribuído à relatoria do Conselheiro Rui Stoco, cuja ementa trago à colação por corroborar as ilações presentes na fundamentação explicitada supra:

Procedimento de controle administrativo. Portaria editada pelos juízes do Juizado Especial Cível, limitando o número de laudas que as defesas em juízo devem conter, a quantidade de documentos que as acompanham e estabelecendo o momento de apresentação da contestação, suprimindo o de abertura da instrução processual em ofensa à Lei 9.099/95. Inadmissibilidade. Ofensa aos princípios das reservas da lei, da oralidade e da ampla defesa. Pedido provido. Desconstituição do ato determinada. — 1. Sem prejuízo da competência cometida ao Conselho Nacional de Justiça pelo art. 102-B, §4º, II, da CF, os atos administrativos expressos em portarias ordinatórias, emanados dos Magistrados, podem e devem ser controlados pelos respectivos Tribunais e, como decorrência desse controle, podem ser desconstituídos por decisão do Conselho Superior da Magistratura, do Órgão Especial

ou do Tribunal Pleno. 2. Como atos *interna corporis* as portarias só podem disciplinar e direcionar regras para os administrados, ou seja, para os servidores do foro e não interferir e irradiar efeitos em processos judiciais, cuja ordenação e procedimento estão estabelecidos na lei processual de regência (CNJ — PCA 5.722 — Rel. Cons. Rui Stoco — 50ª Sessão — j. 23-10-2007 — DJU 09-11-2007).

Do corpo do voto proferido pelo eminente Relator, pode-se extrair o seguinte escólio acerca da nulidade que inquinava o ato administrativo sob análise naquela ocasião:

A portaria avançou nas reservas da lei. Buscou regulamentar excedendo-se. Mais do que isso, estabeleceu rito próprio e especial de um grupo de juízes e ofendeu a lei processual específica, posto que a Lei nº 9.099/95 (a partir do art. 12) e, subsidiariamente o Código de Processo Civil estabelecem o procedimento dos Juizados Especiais, não se permitindo que os juízes ou quem quer que seja estabeleça regras diversas, quer sejam convergentes ou contrapostas (fl. 05).

Insta, por pertinente, sublinhar a natureza do controle ora exercido, cuja tônica, a teor do comando inserto no art. 103-B, §4º, II, CF/88, consiste na aferição da legalidade do ato administrativo atacado, sem, contudo, arranhar a liberdade de convencimento do magistrado responsável por sua edição.

Destarte, à luz dos fundamentos esposados, de rigor o conhecimento e subsequente acolhimento do pedido deduzido pela autora no presente pedido de providências, para efeito de desconstituição dos efeitos da Portaria nº 01/2008.

**II.** Ante o exposto, com fundamento no art. 45, inciso VI, do Regimento Interno, **julgo procedente** o pedido objeto da pretensão deduzida pela requerente, desconstituindo-se a Portaria nº 01/2008, emanada do juízo em exercício no Juizado Especial Cível e Criminal da Comarca de Maracaju — MS.

Oficie-se à requerente e ao juiz titular do Juizado Especial Cível e Criminal da Comarca de Maracaju — MS, e à Corregedoria Geral de Justiça do Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul, dando-lhes ciência da decisão.

Após, archive-se o processo.

Brasília, 17 de março de 2009  
Conselheiro Mairan Gonçalves Maia Júnior  
(Relator)