

O ACESSO À JUSTIÇA NOS JUIZADOS ESPECIAIS: UMA ANÁLISE CRÍTICO- PROPOSITIVA AO MODELO DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS PARA OBTENÇÃO DE UM PROCESSO JUSTO¹

*ACCESS TO JUSTICE IN SPECIAL COURTS: A CRITICAL-PROPOSITIONAL ANALYSIS OF
THE MODEL OF THE FEDERAL SPECIAL COURTS TO OBTAIN A FAIR TRIAL*

*L'ACCESSO ALLA GIUSTIZIA IN TRIBUNALI SPECIALI: ANALISI CRITICO-PROPOSITIVA AL MO-
DELLO DEI TRIBUNALI SPECIALI FEDERALI PER L'OTTENIMENTO DI UN PROCESSO EQUO*

João Batista Lazzari²

José Antônio Savaris³

Daniele Porena⁴

-
- 1 Artigo baseado na Monografia de Qualificação da Tese de Doutorado de João Batista Lazzari – Programa de Dupla Titulação pela Universidade do Vale do Itajaí, Brasil – UNIVALI, com orientação de José Antonio Savaris, e pela *Università degli Studi di Perugia*, Itália – UNIPG, com coorientação de Daniele Porena.
 - 2 Doutorando em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI, Doutorando em Direito Público pela *Università Degli Studi di Perugia*, Itália - UNIPG, Professor das Escolas da Magistratura Federal e do Trabalho em Santa Catarina, Juiz Federal. E-mail: joabatistalazzari@gmail.com.
 - 3 Doutor em Direito da Seguridade Social pela USP, Professor nos cursos de Mestrado e Doutorado da UNIVALI, Juiz Federal. E-mail: jasavaris@gmail.com.
 - 4 Doutor em Teoria do Estado. Professor da *Università Degli Studi di Perugia*, Itália - UNIPG. E-mail: danieleporena@hotmail.com.

Resumo: O objetivo deste estudo é analisar o funcionamento dos Juizados Especiais Federais e apresentar propostas relacionadas à efetividade no acesso à justiça e à obtenção de um Processo Justo. O método utilizado na fase de investigação e apresentação dos resultados foi o Indutivo. Constatou-se que os JEFs foram criados e idealizados para oferecer uma tutela jurisdicional mais acessível, ágil e efetiva. A experiência foi exitosa, mas com o passar dos anos esse modelo deixou de corresponder de forma adequada às expectativas iniciais. As principais causas desse fenômeno são o excesso de demanda, a falta de infraestrutura adequada e a burocratização dos procedimentos. O estudo buscou e indicou medidas para o aperfeiçoamento do sistema baseadas na redução de demanda e no aprimoramento na forma de processamento das ações e dos recursos para se atingir o ideal de um Processo Justo.

Palavras-chave: Juizados Especiais Federais. Acesso à justiça. Efetividade. Processo Justo.

Abstract: The objective of this study is to analyze the functioning of the Special Federal Courts, and to present proposals related to its effectiveness in access to Justice and obtaining a Fair Trial. The inductive method used in the research and presentation of the results. It was found that the Special Federal Courts were created and designed to provide more accessible, efficient and effective legal protection. The experience has been successful, but over the years, this model has ceased to adequately meet its initial expectations. The main causes of this phenomenon are excess demand, the lack of proper infrastructure, and the bureaucratization of the procedures. The study sought and indicated measures to improve the system, based on the reduction of demand and improvement in the form of processing of lawsuit, and the resources to achieve the ideal of a Fair Trial.

Keywords: Special Federal Courts. Access to Justice. Effectiveness. Fair Process.

Riassunto: Lo scopo di questo studio è quello di analizzare

il funzionamento dei Tribunali Speciali Federali e di presentare proposte relative all'effettività dell'accesso alla giustizia e all'ottenimento di un Processo Equo. Il metodo utilizzato nella ricerca e nella presentazione dei risultati è stato quello induttivo. Si è constatato che i Tribunali Speciali Federali sono stati creati e concepiti per offrire una tutela giurisdizionale più accessibile, agevole ed effettiva. L'esperimento ha avuto successo, ma nel corso degli anni tale modello ha smesso di corrispondere adeguatamente alle aspettative iniziali. Le cause principali di tale fenomeno sono: l'eccesso di domanda, la mancanza di infrastruttura adeguata e la burocratizzazione delle procedure. Questo lavoro ha raccolto e proposto delle misure volte al perfezionamento del sistema basate sulla riduzione della domanda e sul miglioramento nel modo di trasformazione delle azioni e delle risorse per giungere all'ideale di un Processo Equo.

Parole chiave: Tribunali Speciali Federali. Accesso alla giustizia. Effettività. Processo Equo.

INTRODUÇÃO

O objetivo científico deste estudo é realizar uma análise crítica e propositiva acerca do modelo dos Juizados Especiais Federais (JEFs) ⁵.

A investigação procura identificar as causas que provocam excesso de demanda e a perda de efetividade da tutela jurisdicional⁶ impedindo a obtenção de um Processo Justo⁷ no âmbito dos JEFs.

5 Sistema processual com instância recursal própria, criado pela Lei n. 10.259, de 12 de julho de 2001, para processar, conciliar e julgar as causas cíveis de competência da Justiça Federal, cujo valor da causa não ultrapasse os sessenta salários mínimos, e os feitos criminais relativos às infrações de menor potencial ofensivo.

6 Prestação jurisdicional que alcança sua finalidade, que é realizar a justiça no tempo e no modo esperado.

7 É o processo judicial que cumpre as garantias do devido processo legal em sua dimensão substancial, sendo acessível, adequado, célere e efetivo.

Para o equacionamento dos problemas são levantadas as seguintes hipóteses: a) o excesso de demanda está relacionado com as deficiências no reconhecimento de direitos na via administrativa e a pouca utilização dos meios de defesa coletivos em juízo; b) a perda de efetividade tem relação com a forma de processamento e solução das demandas.

Principia-se, com o estudo das bases do Direito de Acesso à Justiça, ao Direito ao Processo Justo e o surgimento dos Juizados Especiais. Na sequência, a partir das hipóteses levantadas, são enfrentados os principais problemas que causam o excesso de litigiosidade, reduzindo a efetividade da tutela jurisdicional e obstando o ideal de um Processo Justo no âmbito dos JEFs.

O método utilizado na fase de Investigação e a apresentação dos resultados foi o Indutivo⁸. As técnicas de investigação são a do referente⁹, a de categorias¹⁰ e de conceitos operacionais¹¹, o fichamento de obras e consultas na rede mundial de computadores.

OS JUIZADOS ESPECIAIS COMO INSTRUMENTO DE ACESSO À JUSTIÇA E A EXPECTATIVA DE UM PROCESSO JUSTO

Este tópico está alicerçado em considerações de ordem jurídico doutrinária para a compreensão teórica do Direito de Acesso à Justiça e ao Processo Justo e a correlação com os Juizados Especiais.

8 **"MÉTODO INDUTIVO:** base lógica da dinâmica da pesquisa Científica que consiste em pesquisar e identificar as partes de um fenômeno e colecioná-las de modo a ter uma percepção ou conclusão geral." (PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica:** Teoria e Prática. 12. ed. rev. São Paulo: Conceito Editorial, 2011, p. 205)

9 **"REFERENTE:** explicação prévia do motivo, objetivo e produto desejado, delimitando o alcance temático e de abordagem para uma atividade intelectual, especialmente para uma pesquisa." (PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica:** Teoria e Prática, p. 209)

10 **"CATEGORIA:** palavra ou expressão estratégica à elaboração e/ou à expressão de uma ideia." (PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica:** Teoria e Prática, p. 197)

11 **"CONCEITO OPERACIONAL [COP]:** definição estabelecida ou proposta para uma palavra ou expressão, com o propósito de que tal definição seja aceita para os efeitos das ideias expostas." (PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica:** Teoria e Prática, p. 198)

O DIREITO DE ACESSO À JUSTIÇA E A SUA DELIMITAÇÃO

O Direito de Acesso à Justiça é um tema recorrente nas discussões em todos os segmentos da sociedade contemporânea e nas abordagens doutrinárias e jurisprudenciais, o qual se reveste e se renova de importância quando se pretende lançar um olhar crítico e propositivo ao Sistema Judicial.

É caracterizado como um dos principais Direitos Humanos e está presente como garantia constitucional em grande parte dos ordenamentos jurídicos dos países democráticos.

Entre os principais instrumentos normativos da proteção universal dos Direitos Humanos estão a Carta das Nações Unidas, de 1945; a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948; o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos de 1966; e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 1969.

O termo "Acesso à Justiça" é de difícil definição e possui várias acepções, mas para o presente estudo será adotada a conceituação e a delimitação apresentada por Cappelletti e Garth, por melhor refletir o enfoque que se pretende alcançar. Para os referidos autores, o Acesso à Justiça serve para determinar que o Sistema deve ser acessível a todos e deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos.¹² E mais adiante afirmam que o 'acesso' não é apenas um direito social fundamental; ele é, também, necessariamente, o ponto central da moderna processualística.¹³

Ainda, segundo o italiano Francesco Francioni, o uso normal do termo Acesso à Justiça é sinônimo de tutela jurisdicional. Do ponto de vista do indivíduo, o termo refere-se ao direito de buscar um remédio diante de um tribunal estabelecido por lei e capaz de garantir a independência e a imparcialidade do juiz.¹⁴

12 CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 8.

13 CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**, p. 12-13.

14 FRANCIONI, Francesco. Il Diritto di Accesso alla Giustizia nel Diritto Internazionale Generale. In FRANCIONI, Francesco; GESTRI, Marco; RONZITTI, Natalino; SCOVAZZI, Tullio. **Acesso alla Giustizia dell'individuo nel Diritto Internazionale e dell'Unione Europea**. Milano: Giuffrè Editore, 2008, p. 3-4.

Em complemento, utiliza-se a delimitação oferecida por Boaventura de Souza Santos, por valorizar o aspecto social que é extremamente marcante no âmbito dos Juizados Especiais. Para o autor português, o tema do Acesso à Justiça é o que mais diretamente resolve as relações entre o processo civil e a justiça social, entre igualdade jurídico-formal e desigualdade socioeconômica.¹⁵

Pode-se afirmar que o Direito de Acesso à Justiça tem várias acepções que vão desde o direito de ação, o devido processo legal, o julgamento em tempo razoável, a decisão justa e exequível, as garantias que integram o conceito de Processo Justo.

No entanto, sua efetivação enfrenta obstáculos de diversas ordens. As barreiras ao acesso, segundo Cappelletti, são mais presentes nas pequenas causas e atingem geralmente os autores individuais, especialmente os pobres, “ao mesmo tempo, as vantagens pertencem de modo especial aos litigantes organizacionais, adeptos do uso do sistema judicial para obterem seus próprios interesses”.¹⁶

As medidas práticas adotadas pelos países do Mundo Ocidental para melhorar o Acesso à Justiça são enumeradas por Cappelletti e Garth em formas de “ondas”:

1ª onda: assistência judiciária para os pobres;

2ª onda: representação jurídica para os interesses “difusos”, especialmente nas áreas de proteção ambiental e do consumidor;

3ª onda: “enfoque de acesso à justiça” porque incluiu os posicionamentos anteriores e ainda tenta atacar as barreiras ao acesso de modo mais articulado e compreensivo.¹⁷

A essas medidas devem ser acrescentadas ações que implicam mudanças legislativas e de ordem procedimental relacionadas com a organização judiciária, a disciplina do processo, a redução dos recursos processuais, dentre outras. De modo geral, tornando menos burocráticos os ritos processuais, modernizando a estrutura e especializando os órgãos da justiça, em especial de 1º grau.

15 SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez, 1999, p. 167.

16 CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**, p. 28.

17 CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**, p. 31.

Dentro desse contexto, mostra-se relevante analisar neste estudo o funcionamento dos Juizados Especiais no Brasil tendo em vista que foram idealizados com o objetivo de tornar o processo mais simples e célere, ampliando o Acesso à Justiça, com ênfase nas pessoas menos favorecidas economicamente. Antes, porém, serão examinados os aspectos relacionados com o Direito ao Processo Justo como complemento dessa expectativa em relação aos Juizados Especiais.

DIREITO AO PROCESSO JUSTO

Os mecanismos que viabilizam o ingresso facilitado de ações judiciais não são suficientes para garantir um Acesso à Justiça qualificado. O cidadão tem direito também a um Processo Justo, que lhe assegure uma adequada e concreta prestação jurisdicional. Somente um processo efetivo, real, garante a segurança jurídica e a solução do litígio entre as partes.

O Direito a um Processo Justo ou Equitativo está presente em Convenções Internacionais e em diversos ordenamentos jurídicos. Como exemplo, o art. 111 da Constituição da Itália estabelece que a jurisdição atua mediante o Justo Processo definido por lei e também faz menção ao devido processo e a sua razoável duração.

Mauro Bove, ao comentar esse dispositivo, assinala que cabe ao Estado cumprir um duplo dever: preparar o Sistema de proteção judicial e regular a máquina processual com respeito a certas garantias fundamentais.¹⁸

Francesco Luiso afirma que, além das regras contidas na Constituição Italiana, deve-se tomar hoje como regras essenciais de princípios de origem supranacional: a Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e com importância sempre maior as normas de direito comunitário.¹⁹

O sistema processual brasileiro recebeu grande influência do processo civil Italiano. Isso pode ser explicado pelo fato de que na elaboração do atual Código

18 BOVE, Mauro. **Lieamenti di Diritto Processuale Civile**. 4. ed. Torino: G. Giappichelli Editore, 2012, p. 51.

19 LUIISO, Francesco P. **Diritto Processuale Civile**. Vol. I. 6. ed. Milano: Giuffrè Editore, 2011, p. 49.

de Processo Civil, datado de 1973, os processualistas italianos Enrico Tullio Liebman²⁰, Francesco Carnelutti e Giuseppe Chiovenda, que lecionavam no Brasil à época, colaboraram decisivamente no processo legislativo.

A semelhança de normas processuais explica os desafios comuns que são enfrentados pela Itália e pelo Brasil, justificando a busca de soluções em comum e a troca de experiências e ideias entre pesquisadores e autoridades judiciárias.

O combate à morosidade no julgamento dos processos e a busca pela efetividade das decisões são os grandes desafios da Itália e do Brasil, por adotarem um modelo processual com excesso de recursos que dificultam a entrega definitiva da tutela judicial.

De acordo com Mauro Bove e Angelo Santi, o processo civil italiano sofreu modificações recentes, porém as reformas até então realizadas não foram suficientes para a melhoria do estado da justiça civil daquele país.²¹

Com o objetivo de garantir um amplo Acesso à Justiça e proporcionar um Processo Justo, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 avançou em relação aos textos anteriores e contemplou uma série de princípios, direitos e garantias (algumas poderiam estar em normas infraconstitucionais, mas para maior solidez do Sistema optou-se pela constitucionalização). Destacam-se: o devido processo legal (art. 5º, LIV); o contraditório e a ampla defesa (art. 5º, LV); a inadmissibilidade de provas ilícitas (art. 5º, LVI); o juiz natural (art. 5º, LIII e XXXVII); o direito de petição (art. 5º, XXXIV); a inafastabilidade da apreciação jurisdicional (art. 5º, XXXV); a razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII); e a motivação das decisões judiciais (art. 93, IX).

20 "A prevalência do pensamento *liebmaniano* pode ser claramente percebida no Código de Processo Civil de 1973, em diversos momentos, como, por exemplo, na disciplina do julgamento antecipado do mérito (art. 330 do CPC), na equiparação da eficácia dos títulos executivos extrajudiciais à dos títulos judiciais, no conceito que o Código fornece para a coisa julgada, definindo-a como imutabilidade da sentença, e não como seu efeito (art. 468 do CPC), bem como na adoção das três condições da ação propostas por Liebman (interesse de agir, legitimidade *ad causam* e possibilidade jurídica do pedido)." Texto extraído do Portal da Academia Brasileira de Direito Processual Civil. Disponível em: <http://www.abdpc.org.br/abdpc/imortal.asp?id=10>. Acesso em: 23 jan. 2014.

21 BOVE, Mauro; SANTI, Angelo. **Il Nuovo Processo Civile**: tra modifiché attuate e riforme in atto. Matélica: Nuova Giuridica, 2009.

Tramita também no Congresso Nacional o Projeto de Lei n. 8.046/2010, que institui o novo Código de Processo Civil modificando procedimentos e reduzindo recursos para alcançar a duração razoável do processo.

Dessas referências pode-se concluir que o Processo Justo tem relação com o devido processo legal em sua dimensão substancial e por consequência ao Direito de Acesso à Justiça e de uma prestação jurisdicional célere, adequada e efetiva.

O processo representa, nesse contexto, um instrumento necessário e útil à garantia de uma tutela judicial efetiva, capaz de reconhecer os direitos previstos pelo ordenamento jurídico. Portanto, essa prestação estatal deve ser entregue no modo e no tempo esperado e ser socialmente justa.

Importante destacar também que os procedimentos comuns são tradicionalmente formais e ricos em solenidades e, por consequência, morosos e inadequados para resolver as chamadas pequenas causas, as quais reclamam por procedimentos especiais que são objeto da análise que segue.

OS JUIZADOS ESPECIAIS NO BRASIL: A FACILIDADE DE ACESSO À JUSTIÇA E A PERSPECTIVA DE UM PROCESSO JUSTO

As diferentes formas de tratamento dos conflitos estão relacionadas às peculiaridades culturais, políticas e econômicas de cada povo, mas todos procuram propiciar maior agilidade e simplicidade no atendimento às partes.

O surgimento dos Juizados está inserido no movimento internacional de Acesso à Justiça, fazendo parte da terceira “onda” a que se referem Cappelletti e Garth. A primeira onda esteve relacionada à assistência judiciária para os pobres; a segunda, à representação jurídica para os interesses “difusos”, especialmente nas áreas de proteção ambiental e do consumidor; e a terceira, com o “enfoque de acesso à justiça”.²²

Embora o Brasil não tenha sido precursor nessa área, as normas adotadas seguiram as tendências reformistas de outros países com maior experiência no

22 CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**, p. 31.

trato dessas questões.²³ A Constitucionalização ocorreu em 1988, com a previsão da criação de Juizados no Distrito Federal e nos Estados para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo.²⁴

Essa norma da Constituição foi regulamentada pela Lei n. 9.099, de 1995, que fixou o valor de alçada em 40 salários mínimos e considerou como de menor complexidade, dentre outras, a ação de despejo para uso próprio, as ações possessórias sobre bens imóveis de valor não excedente a 40 salários mínimos, de arrendamento rural e de parceria agrícola, de cobrança de condomínio, de seguro, de honorários profissionais, revogação de doação e acidente de trânsito.

No que diz respeito aos Juizados Especiais Federais, foi a Emenda Constitucional n. 22, de 1999²⁵, que autorizou sua instituição, a qual foi regulamentada pela Lei n. 10.259, de 2001, cujo critério delimitador da competência é o do valor da causa (sessenta salários mínimos). Mesma opção adotada pela **Lei n. 12.153, de 2009, que dispõe sobre os Juizados Especiais da Fazenda Pública no âmbito dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios.**

Pode-se dizer que o modelo de Juizados Especiais adotado pelo Brasil busca atender a necessidade de constante reestruturação e modernização dos meios de Acesso à Justiça, acompanhando as transformações da sociedade e o desejo majoritário de uma prestação jurisdicional simplificada, sem as amarras e os entraves do modelo convencional.

O processo deve observar os princípios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, buscando sempre que possível a conciliação ou a transação (art. 2º. da Lei n. 9.099/1995).

23 A Lei n. 7.244, de 1984, foi a primeira a dispor sobre a criação e o funcionamento dos Juizados Especiais de Pequenas Causas no Brasil.

24 "Art. 98. A União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão: I - juizados especiais, providos por juízes togados, ou togados e leigos, competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumaríssimo, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juízes de primeiro grau;"

25 "Art. 98. (...) Parágrafo único. Lei federal disporá sobre a criação de juizados especiais no âmbito da Justiça Federal." (Renumerado pela Emenda Constitucional n. 45, de 2004, para § 1º).

Relevante destacar que não há cobrança de custas no ajuizamento das ações e o advogado é dispensado em primeiro grau de jurisdição (nos Juizados Estaduais para demandas até vinte salários mínimos e nos Juizados Federais até sessenta salários mínimos).

O juiz tem maior liberdade, estando autorizado a determinar as provas a serem produzidas, para apreciá-las e para dar especial valor às regras de experiência comum ou técnica. Poderá também adotar em cada caso a decisão que reputar mais justa e equânime, atendendo aos fins sociais da lei e às exigências do bem comum. Há previsão também da utilização de conciliadores e juízes leigos como auxiliares da Justiça.

Segundo análise de Luis Felipe Salomão, em termos de Direito Comparado, nosso Sistema de Juizados Especiais é único no mundo. Sustenta sua avaliação, entre outros argumentos, no fato de que:

A maioria dos Juizados de Pequenas Causas funciona em sistemas judiciais da *common law*. Nos nossos Juizados, embora criados no mundo jurídico da *civil law*, pode o Juiz adotar em cada caso, a decisão que reputar mais justa e equânime atendendo aos fins sociais da lei e as exigências do bem comum (art. 2º e 6º da Lei n. 9.099/95).²⁶

Assim, na essência, o modelo tradicional de tutela jurisdicional ficou obsoleto diante do imediatismo e da velocidade dos acontecimentos no cotidiano do ser humano. Criou-se a necessidade de uma proposta que represente algo de novo e sem os obstáculos da jurisdição ordinária, mas que não pode ser visto como um modelo paralelo ou concorrente.

Com base nos aspectos relacionados com o procedimento escolhido para tratamento das pequenas causas no Brasil, questiona-se, então, se esse modelo tem facilitado o Acesso à Justiça, sobretudo da população de baixa renda, e se atende à expectativa de um Processo Justo?

O diagnóstico advindo da publicação do Conselho Nacional de Justiça: *Panorama do Judiciário Brasileiro. Justiça em Números: Indicadores do Poder Judiciário*. Brasília: CNJ, 2010, aponta a possibilidade de os JEFs perderem

²⁶ SALOMÃO, Luis Felipe. Sistema nacional de juizados especiais. In: **Revista Cidadania e Justiça – AMB**. n. 7. 2º sem-1999, p. 198.

suas características essenciais, devido à inadequação entre uma estrutura já sobrecarregada e o alto volume de demandas. Realidade também enfrentada pelos Juizados Especiais Estaduais. E, no Relatório de 2012, foi apontado que “A celeridade, o tempo de processo são questões muito questionadas e cobradas pela sociedade. Assim sendo, é importante que o CNJ, através do ‘Justiça em Números’, consiga deixar transparente este dado para toda a sociedade”.

Pesquisa específica sobre os JEFs, realizada pelo Conselho de Justiça Federal, por intermédio do Centro de Estudos Judiciários (CJF/CEF) e o IPEA, apontou que, após a instalação dos Juizados, a busca pelo Poder Judiciário, especialmente para a solução de causas de menor complexidade e de pequeno valor econômico, tornou-se um fenômeno de massa no Brasil (são distribuídos em média 1.200.000 novos casos por ano).²⁷ E, conclui, ressaltando a “necessidade de refletir sobre o modelo proposto, sob pena de este, embora tão vivamente festejado, deixar de ter eficácia e os juizados se tornarem, de fato, varas ordinárias da Justiça Federal.”²⁸

Alexandre Freitas Câmara, em abordagem crítica aos Juizados Especiais Cíveis Estaduais, Federais e da Fazenda Pública, aponta consequências relacionadas com a facilidade de Acesso à Justiça. Se por um lado diminuíram a litigiosidade contida, por outro lado contribuíram para uma litigiosidade exacerbada, a qual deve ser encarada como um desequilíbrio do sistema, característico de uma sociedade que acaba de se livrar das barreiras que impediam que a litigiosidade contida fosse liberada.²⁹

Com base nos levantamentos de dados das pesquisas realizadas e nas referências doutrinárias colacionadas, pode-se concluir que os Juizados Especiais atendem o pressuposto de facilitar o Acesso à Justiça pela via simplificada e de baixo custo. Porém, a estrutura organizacional não está dimensionada para processar as novas demandas sociais advindas especialmente da população mais carente, afetando a garantia de um Processo Justo.

27 BRASIL. Conselho da Justiça Federal. **Acesso à Justiça Federal**: dez anos de juizados especiais. Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, Instituto de Planejamento Econômico e Social. Brasília: CJF, 2012 (Série Pesquisas do CEJ; 14), p. 13-14.

28 BRASIL. Conselho da Justiça Federal. **Acesso à Justiça Federal**: dez anos de juizados especiais, p. 181.

29 CÂMARA, Alexandre Freitas. **Juizados especiais cíveis estaduais, federais e da fazenda pública**: uma abordagem crítica. 7. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2012, p. 5-6.

Em síntese, o modelo de Juizados Especiais no Brasil tem contribuído fortemente na universalização do Acesso à Justiça, mas os obstáculos surgidos devido ao excesso de demanda e a forma de processamento desses feitos têm impedido a justa solução dos processos, especialmente nos quesitos celeridade e efetividade.

A adequada identificação desses obstáculos e a adoção de medidas para o aperfeiçoamento do Sistema passam a ser o grande desafio para se chegar a um Processo Justo no âmbito dos Juizados Especiais.

Pretende-se assim examinar com maior detalhamento o funcionamento dos JEFs e apontar algumas propostas para a melhoria desse modelo implantado na Justiça Federal, a partir de 2002.

A EFETIVIDADE NO ACESSO À JUSTIÇA E A BUSCA DO PROCESSO JUSTO NOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS

A criação dos JEFs representou maior agilidade, celeridade e efetividade na tutela jurisdicional. No entanto, passados mais de 10 (dez) anos da instalação desse novo modelo de Justiça, surgiram desafios que devem ser enfrentados e superados para uma maior efetividade e um Processo Justo. Objetiva-se, assim, apresentar sugestões para o equacionamento dessas dificuldades.

A ESTRUTURAÇÃO DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS E DAS TURMAS RECURSAIS

Os JEFs foram concebidos para atender a uma demanda reprimida de parte da população, cujos direitos escapavam ao abrigo do Judiciário, significando nas palavras do Ministro Gilmar Ferreira Mendes “Um divisor de águas na história da Justiça Federal”.³⁰

No entanto, a Lei n. 10.259, de 2001, ao dispor sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal, não criou a infraestrutura

30 MENDES, Gilmar Ferreira. Os juizados especiais federais – um divisor de águas na história da justiça federal. *In: Revista CEJ*. Brasília, Ano XV, jul 2011, p. 8-14.

necessária para seu funcionamento, sequer cargos de juízes e servidores, e ainda subestimou o quantitativo de ações a serem propostas.

O volume de casos pendentes de solução demonstra a dificuldade dos JEFs em processar em tempo adequado as demandas que lhe são apresentadas. Os dados que seguem demonstram essa realidade, os quais foram elaborados pelo Conselho Nacional de Justiça e se referem ao ano de 2012³¹:

Tabela 1 - TCJE - Taxa de Congestionamento nos Juizados Especiais

Tribunal Regional Federal	TBaixJE – Total de Processos Baixados nos Juizados Especiais	CnJE - Casos Novos nos Juizados Especiais	CpJE - Casos Pendentes nos Juizados Especiais	TCJE - Taxa de Congestionamento nos Juizados Especiais
1ª Região	544.146	382.633	646.762	47%
2ª Região	171.374	128.572	180.678	45%
3ª Região	224.039	162.385	227.392	43%
4ª Região	270.964	265.806	259.219	48%
5ª Região	258.671	239.406	106.706	25%
Justiça Federal	1.469.194	1.178.802	1.420.757	43%

Fonte: Justiça em Números 2012 (Tabela 2.82 - TCJE - Taxa de Congestionamento nos Juizados Especiais)

Esse quantitativo de novos casos tem relação direta com o perfil da demanda dos JEFs que recebe prioritariamente ações previdenciárias. No polo passivo desses processos está o INSS, maior litigante do país segundo pesquisa divulgada pelo Conselho Nacional de Justiça. O INSS responde por 79% das ações que tramitam nos JEFs, na sequência está a Caixa Econômica Federal, com 7%.³²

31 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números** – Justiça Federal. Brasília: CNJ, 2013, p. 239. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/eficiencia-modernizacao-e-transparencia/pj-justica-em-numeros/tabelas-do-justica-em-numeros>> Acesso em: 14 abr. 2014.

32 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **100 maiores litigantes - 2012**. Brasília: CNJ/ Departamento de Pesquisas Judiciárias, 2012. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/im->

A situação das Turmas Recursais é ainda mais grave em relação ao primeiro grau de jurisdição. Há um grande volume de novos recursos todos os anos, aumentando os casos pendentes de solução e gerando uma alta taxa de congestionamento³³:

Tabela 2 - TCTR - Taxa de Congestionamento nas Turmas Recursais

Tribunal Regional Federal	TBaixTR - Total de Processos Baixados nas Turmas Recursais	CnTR - Casos Novos nas Turmas Recursais	CpTR - Casos Pendentes nas Turmas Recursais	TCTR - Taxa de Congestionamento nas Turmas Recursais
1ª Região	94.018	125.594	221.376	72,9%
2ª Região	29.329	45.914	61.033	72,6%
3ª Região	72.300	92.522	216.685	76,6%
4ª Região	118.859	115.942	231.010	65,7%
5ª Região	79.558	79.072	132.239	62,4%
Justiça Federal	394.064	459.044	862.343	70,2%

Fonte: Justiça em Números, 2012 9 (Tabela 2.65 - TCTR - Taxa de Congestionamento nas Turmas Recursais).

A estrutura organizacional dos órgãos colegiados dos JEFs contempla Turmas Recursais nos Estados, uma Turma Regional de Uniformização em cada Tribunal Regional Federal e uma Turma Nacional de Uniformização junto ao Conselho da Justiça Federal. Mas, somente com a Lei n. 12.665, de 2012, foram criadas Turmas Recursais com cargos permanentes de juízes prevendo lotação exclusiva nessas unidades (75 Turmas). No entanto, a referida norma não há dotação de servidores para as assessorias dos magistrados.

ages/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/100_maiores_litigantes.pdf> Acesso em: 06 ago. 2013.

33 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números** – Justiça Federal. Brasília: CNJ, 2013, p. 205. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/eficiencia-modernizacao-e-transparencia/pj-justica-em-numeros/tabelas-do-justica-em-numeros>. Acesso em: 14 abr. 2014.

Essa realidade demonstra a necessidade premente de medidas complementares e também inovadoras de ordem estrutural, procedimental e interinstitucional para que os JEFs possam processar as demandas no tempo e no modo esperado pelos seus usuários.

Diante desse contexto, na sequência são apresentadas sugestões com o objetivo de gerar maior efetividade na prestação jurisdicional e obtenção de um Processo Justo.

A EFETIVIDADE NO ACESSO À JUSTIÇA: ALTERNATIVAS PARA SUPERAR O EXCESSO DE DEMANDA NOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS

Afirma Kazuo Watanabe que uma das maiores preocupações dos processualistas modernos repousa na efetividade do processo como instrumento da tutela de direitos, componente indispensável do Acesso à Justiça qualificado.³⁴

Por sua vez, Bochenek defende que vários fatores acabaram por movimentar indevidamente ou desnecessariamente os tribunais e os sobrecarregam. Nesses casos, é preciso limitar o acesso aos tribunais para ampliar o acesso aos direitos e à Justiça.³⁵

A partir dessas premissas são alinhavadas algumas propostas que permitem reduzir a litigiosidade nos JEFs, por meio do incentivo ao uso da via administrativa e da tutela coletiva para as demandas repetitivas ou de massas. De qualquer forma, a obtenção de maior efetividade no Acesso à Justiça pode implicar a adoção de alguns filtros para evitar o excesso de demandas que congestionam os JEFs.

Quanto ao primeiro tópico, parece apropriada a adoção de mecanismos que podem melhorar a solução administrativa das demandas, sem intervenção judicial, quais sejam: a) obrigatoriedade do prévio ingresso na via administrativo; b) observância do devido processo legal administrativo pela Administração; c)

34 WATANABE, Kazuo. **Da cognição no processo civil**. 3. ed. São Paulo: DPJ, 2005, p. 21.

35 BOCHENEK, Antônio César. Limitar o acesso à Justiça para ampliar os direitos. *In*: Revista Consultor Jurídico. 27 Jan. 2013. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-jan-27/segunda-leitura-limitar-acesso-justica-ampliar-direitos>>. Acesso em: 28 Jan. 2013.

redução da demanda relacionada com benefícios por incapacidade mediante melhora dos serviços, especialmente da perícia médica; d) vinculação da Administração Pública ao entendimento jurisprudencial uniformizado mediante a edição de novas Súmulas pelos Tribunais Superiores e pela AGU.

Savaris, ao analisar os sinais de crise da justiça, especialmente em relação às demandas previdenciárias que predominam nos JEFs, também aponta o excesso de demandas como principal ponto crítico à efetividade jurisdicional. Para ele, são três os fatores determinantes para a multiplicação das lides: os péssimos serviços prestados pelo INSS, a utilização de ferramentas artesanais para julgamentos de massa e o hiato entre a postura administrativa e o direito aplicado.³⁶

Em relação às demandas repetitivas ou assim chamadas de massa, as ações coletivas são mais eficazes, pois evitam o ajuizamento individual com a mesma finalidade, proporcionando uma tutela judicial com maior celeridade e uniformidade e com menor custo.³⁷ Falta, no entanto, uma atuação mais efetiva por parte do Ministério Público Federal e da Defensoria Pública no ajuizamento dessas demandas, evitando-se assim a proliferação de ações individuais nos JEFs e proporcionando uma tutela ampla, ágil, uniforme e efetiva.

Espera-se também que seja aprovado um novo modelo de tutela coletiva a ser adotado no Brasil, o qual contemple: a) a ampliação das pessoas e entes com legitimidade para a propositura das ações coletivas; b) uma reformulação dos efeitos decorrentes das ações coletivas, de modo que gere vinculação obrigatória dos interessados no julgamento, impedido a propositura a qualquer tempo de demandas individuais sobre o mesmo tema.

Somente dessa forma será possível reduzir as demandas repetitivas ou de massa, as quais sobrecarregam os JEFs, dando-se um passo a mais para a efetividade no Acesso à Justiça e na conquista de um Processo Justo.

36 SAVARIS, José Antônio. **Direito Processual Previdenciário**. 4. ed. Curitiba: Juruá, 2012, p. 107-115.

37 Cabe lembrar que não se incluem na competência do Juizado Especial Cível as ações coletivas para defesa de direitos ou interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos (art. 3, § 1º, da Lei n. 10.259/2001). Portanto, essas ações devem ser propostas na jurisdição ordinária.

ASPECTOS RELACIONADOS AO PROCESSAMENTO DAS AÇÕES NOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS

Tem-se como oportuno avaliar alguns aspectos relacionados com o processamento das ações no âmbito dos JEFs, pois segundo o resultado da Pesquisa CJF/IPEA, as variações no tempo médio de tramitação dessas demandas podem ter como matriz explicativa as características específicas de cada processo.³⁸

Os JEFs possuem uma dinâmica diferenciada e um procedimento inovador que deve ser compreendido e praticado pelos operadores jurídicos.

Das inovações trazidas pela Lei n. 10.259, de 2001, a de maior impacto foi a que permitiu a utilização do Processo Eletrônico, cuja expansão foi disciplinada pela Lei n. 11.419/2006, que autorizou o uso de meio eletrônico na tramitação de todas as ações cíveis, penais e trabalhistas em qualquer grau de jurisdição. Esse modelo trouxe vantagens muito significativas, melhorando a prestação jurisdicional, a transparência e a gestão de recursos.

Questionamento importante diz respeito à aplicação subsidiária do Código de Processo Civil aos JEFs. De regra, deve-se aplicar a legislação dos Juizados, mas naquilo que não houver regulação e tratando-se de matéria processual caberá a aplicação do CPC, desde que não contrariem os princípios norteadores dos Juizados Especiais. Cabe referir que não há hierarquia entre o CPC e as leis dos Juizados Especiais (Lei n. 9.099/95, Lei n. 10.259/2001 e Lei n. 12.153/2009).

Acentuam Nelson Nery Júnior e Rosa Maria de Andrade Nery que, mesmo inexistindo dispositivo expresso determinando a aplicação subsidiária do Código de Processo Civil às ações que tramitam nos Juizados Especiais, referida aplicação ocorre pelo fato de o CPC ser a lei ordinária geral do Direito Processual Civil no Brasil.³⁹

Defende-se que a aplicação subsidiária do CPC deve ser ponderada em cada caso com os princípios que guiam os Juizados Especiais, sob pena de ocorrer a chamada ordinarização do Sistema.

38 BRASIL. Conselho da Justiça Federal. **Acesso à Justiça Federal**: dez anos de juizados especiais, p. 115.

39 NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código de Processo Civil comentado e legislação extravagante**. 11. ed. São Paulo: RT, 2010, p. 1.604.

Outros aspectos merecem atenção em eventual revisão legislativa e também na forma de atuação dos magistrados, são eles:

a) definição da competência mediante critério objetivo, valor da causa, sem análise da complexidade do tema em discussão

Esse critério tem provocado um excesso de competência que se traduz em altas taxas de congestionamento e divergências na orientação jurisprudencial, pois a maioria das demandas judiciais propostas perante os JEFs são as mesmas daquelas que tramitam nas demais varas da Justiça Federal.

A alternativa que se entende adequada seria a redução da competência dos JEFs com a criação de novos parâmetros para sua definição e possibilitando ao autor optar pela jurisdição comum, mesmo nos casos em que o valor da causa seja inferior a sessenta salários mínimos, tal qual é previsto na Lei n. 9.099, de 1995.

b) dispensa do advogado para a propositura das ações

Por um lado a previsão legislativa (art. 10, *caput*, da Lei n. 10.259/2001) é positiva, pois facilita o Acesso à Justiça em face da diminuição de custos e diante do reduzido número de defensores públicos. Mas, por outro lado, pode ser considerada negativa pela precariedade na defesa técnica das pretensões das partes em juízo e pela falta de “paridade de armas” com os entes públicos demandados que contam com a estrutura de advogados públicos altamente qualificados.

O ideal é que a defensoria pública seja estruturada de forma a ter condições de atender a população que não tem condições de contratar um advogado, evitando-se demandas propostas diretamente pelas partes diante dos riscos desta forma de litígio, ainda mais pela previsão do não cabimento de ação rescisória no âmbito dos Juizados.

c) o elevado quantitativo de ações judiciais com necessidade de realização de prova pericial

Essa realidade tem causado uma série de obstáculos prejudiciais às partes, conforme revela o Gráfico da Série Pesquisas do CEJ⁴⁰:

40 BRASIL. Conselho da Justiça Federal. **Acesso à Justiça Federal**: dez anos de juizados

Gráfico 1 - Principais obstáculos da perícia médica, segundo a percepção dos diretores de secretaria - Brasil, 2011



Fonte e elaboração: Diest/IPEA (Gráfico 38 - Principais obstáculos da perícia médica, segundo a percepção dos diretores de secretaria - Brasil, 2011).

Essas dificuldades fazem parte de uma conjuntura relacionada especialmente como aumento significativo de novas demandas previdenciárias que congestionam os JEFs. José Antonio Savaris adverte que, dentre o elevado volume de processos previdenciários que fazem congestionar a máquina judiciária, destacam-se as centenas de milhares daqueles que têm como objeto de discussão um benefício previdenciário por incapacidade para o trabalho.⁴¹

Sendo inevitável a realização da prova pericial, sua produção deve ser assegurada às partes, mediante parâmetros que gerem segurança e qualidade. Somente com uma política com parcerias institucionais, mostra-se possível superar os obstáculos apurados na pesquisa referida.

especiais. Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, Instituto de Planejamento Econômico e Social. Brasília: CJF, 2012 (Série Pesquisas do CEJ; 14), p. 130.

41 SAVARIS, José Antonio (Coord). **Curso de Perícia Judicial Previdenciária**. São Paulo: Conceito Editorial, 2011, p. 8.

d) baixo volume de conciliações

Os Juizados Especiais introduziram a cultura da conciliação na Justiça Federal, prática até então pouco utilizada na solução das controvérsias envolvendo entes públicos federais. O art. 10, parágrafo único, da Lei n. 10.259/2001, autoriza não só conciliar, mas também a transigir e desistir de recorrer das sentenças como forma de agilizar a solução dos processos.

No entanto, a Pesquisa CJF/IPEA demonstrou que a realização de audiências exclusivas de conciliação não é prática habitual nos JEFs: cerca da metade dos juizados visitados (49%) nunca realizam audiências exclusivamente de conciliação, circunstância que é mais comum nos Juizados adjuntos. A fragilidade da conciliação nos JEFs é evidenciada ainda pelo fato de as sentenças homologatórias de acordo somarem apenas 14,9% do total.⁴²

A conciliação precisa ser disseminada de diversas formas para que atinja os resultados esperados, pois auxilia as partes a resolverem seus conflitos com elevado grau de satisfação, ajudando também na prevenção de contendas futuras.

O incremento da conciliação exige novas iniciativas e estreitamento dos laços interinstitucionais com entes públicos envolvidos, criando-se assim condições para a solução consensual dos processos.

e) adoção de mecanismos para evitar a ordinarização dos JEFs

O magistrado deve exercer uma postura ativa, buscando soluções alternativas de ordem procedimental⁴³. A postura ativa e adequada do juiz que atua no Juizado Especial ocorre quando: d.1) delega os atos ordinatórios para servidores que atuam em secretaria; d.2) profere despachos que impulsionam o processo para chegar a seu desfecho final sem necessidade de novas intervenções; d.3) não retarda a análise dos pedidos apresentados pelas partes; d.4) profere decisões com fundamentação sucinta e linguagem acessível; d.5) adota em cada caso a decisão que reputar mais

42 BRASIL. Conselho da Justiça Federal. **Acesso à Justiça Federal: dez anos de juizados especiais**, p. 137.

43 BOCHENEK, Antônio César. **Competência Cível da Justiça Federal e dos Juizados Especiais Cíveis**, p.195.

justa e equânime, atendendo aos fins sociais da lei e às exigências do bem comum, consoante previsão contida no art. 6º da Lei n. 9.099, de 1995;

Na continuidade são analisados aspectos relacionados com o sistema recursal dos JEFs, os quais também interferem na falta de efetividade, impedindo a obtenção de um Processo Justo.

PROCESSO JUSTO NO ÂMBITO RECURSAL DOS JUIZADOS ESPECIAIS: MEDIDAS NECESSÁRIAS

Os problemas de estrutura das Turmas Recursais começaram a ser superados com a criação dos cargos de juízes federais com atuação exclusiva nesses órgãos revisores (Lei n. 12.665, de 13/06/2012), mas há ainda muito mais a ser feito. Entretanto, o maior desafio do sistema está relacionado ao modelo de revisão das decisões dos JEFs, exigindo reflexões e medidas para reduzir o número de recursos e de instâncias uniformizadoras para torná-lo mais racional e efetivo.

O Projeto de Pesquisa denominado CNJ Acadêmico, objeto do Edital n. 020/2010/CAPES/CNJ, apresenta uma série de problemas que precisam ser enfrentados e superados, são eles:

6. Principais problemas no processo de revisão das decisões nos Juizados Especiais Federais: essa área temática se propõe a discutir os principais gargalos e entraves existentes no processo de revisão das decisões dos juizados especiais federais. Por um lado, esses problemas podem decorrer dos limites impostos à possibilidade de revisão de decisões no âmbito dos juizados especiais federais, como a ausência de ações rescisórias, por exemplo; por outro, são consequências de procedimentos que tornam o mecanismo de revisão excessivamente formal e burocratizado, retirando grande parte das vantagens inicialmente previstas para essa justiça especial. Alguns subtemas seriam especialmente importantes dentro dessa abordagem:

- estudo a respeito dos principais problemas advindos da inexistência de ações rescisórias nos juizados especiais federais;

- pesquisa acerca das dificuldades na comprovação de divergência jurisprudencial para interposição de recursos nos juizados especiais federais e suas consequências para a efetividade da prestação jurisdicional;
- estudo sobre o tempo médio de solução dos litígios nos juizados especiais federais e as principais variáveis em fase recursal que afetam negativamente esse prazo;
- estudos sobre o corpo funcional e de magistrados que compõem os JEFs, no que se refere ao preparo técnico e psicológico para atuar numa jurisdição especial que tem por objetivo uma justiça social;
- estudos sobre a atual estruturação das turmas recursais com foco em novas possibilidades de organização das instâncias revisoras, visando diminuir o tempo de tramitação dos processos;
- estudos sobre a exigência de cumprimento dos pressupostos de admissibilidade recursal frente aos princípios da informalidade e da celeridade processual.

A essência dos Juizados Especiais está na simplicidade, razão pela qual conflita com esse princípio a existência de procedimentos formais e burocratizados, os quais decorrem do regramento do sistema e da forma como atuam alguns dos seus integrantes.

Objetivando julgamentos céleres e de qualidade, são apresentadas proposições que podem auxiliar nesse desígnio, quais sejam:

a) Procedimentos para agilizar o julgamento dos recursos pelas Turmas Recursais

Quanto à forma de julgamento dos recursos, a Constituição Federal determina apenas que seja feito por turmas de juízes de primeiro grau (art. 98, I). A Lei n. 10.259/2001 nada dispõe a respeito, tendo sido aplicado subsidiariamente o regramento contido no art. 45 da Lei n. 9.099/95, que estabelece a intimação das partes da data da sessão de julgamento. A matéria foi também disciplinada nesses termos nos Regimentos Internos das Turmas Recursais, a exemplo da previsão contida no art. 5º da Resolução TRF/4 n. 63, de 2011.

A designação de data para realização de sessão de julgamento presencial foi reproduzida do modelo adotado pelos Tribunais e repete todo o formalismo e burocracia das Cortes de Justiça, sendo contrária aos ideais dos Juizados Especiais.

Pretende-se neste trabalho acadêmico sustentar a possibilidade de simplificar e desburocratizar os julgamentos das Turmas Recursais, modificando-se o modelo que vem sendo utilizado. Para tanto, faz-se necessário um questionamento inicial: qual a principal utilidade da designação das sessões de julgamento presencial?

Pode-se dizer que é a realização de um ato solene de julgamento dos processos com a possibilidade de participação e manifestação do ministério público, dos advogados e dos procuradores públicos por meio de sustentação oral previamente requerida. No entanto, os dados estatísticos demonstram que as sustentações orais são realizadas em apenas 1% (um por cento) dos processos pautados para julgamento.⁴⁴

Equal ritual seguido para uma sessão de julgamento presencial? Primeiramente os gabinetes pautam os processos que serão julgados com antecedência para permitir que as partes e o ministério público sejam intimados da data da sessão. A sessão observa - via de regra - a seguinte ordem de julgamento: a) processos com impedimento de algum dos integrantes do colegiado, mediante a convocação de outro magistrado, sem que haja debate sobre o conteúdo do voto, salvo em caso de divergência; b) processos com pedido de sustentação oral, a qual é dispensada quando o voto do relator e dos demais integrantes do colegiado é favorável à tese a ser defendida na tribuna; c) proclamação do resultado dos processos com indicação de voto divergente, os quais foram lançados previamente no sistema de processo eletrônico; d) proclamação do resultado dos demais processos em pauta, sendo anunciado que todos ficam decididos à unanimidade nos termos dos votos dos respectivos relatores.

Pode-se concluir que a sessão presencial é uma mera solenidade formal que define a data em que será anunciado o resultado dos julgamentos, salvo em relação aos processos com sustentação oral, pois as decisões já estão prontas

44 Dado por amostragem referente a Santa Catarina, fornecido pela Secretaria das Turmas Recursais da Seção Judiciária.

antes da sessão de julgamento e eventuais discussões costumam ocorrer antecipadamente em meio virtual.

Sendo assim, as sessões de julgamento presenciais geram atrasos na conclusão do julgamento dos recursos, pois na maioria das vezes o relator elabora seu voto, mas terá que aguardar a inclusão em pauta e a realização da sessão, que normalmente ocorre uma vez a cada mês, para só então publicar a decisão.

A proposta para essa barreira à celeridade dos julgamentos pelas Turmas Recursais é a seguinte:

- realização de sessão de julgamento presencial somente para os processos criminais e naqueles em que as partes requererem expressamente a sustentação oral (em razões de recurso ou logo após a distribuição do processo na Turma Recursal) ou ainda por conveniência do relator;

- realização de sessão de julgamento virtual para os demais processos. Neste caso, o relator lançará os votos no processo eletrônico disponibilizado internamente aos demais integrantes do colegiado para lançarem eventuais divergências no prazo de 5 (cinco) dias. Não havendo manifestação, interpreta-se o resultado do julgamento como sendo unânime. Com a votação concluída, o voto e o acórdão serão imediatamente publicados com a devida intimação das partes.

Essa nova dinâmica independe de mudança legislativa, pois a Lei n. 10.259/2001 nada dispôs a respeito da necessidade de designação de data para a realização de sessões de julgamento. Assim, basta que sejam alterados os regimentos internos das Turmas Recursais pelos respectivos TRFs.

Considerando-se que as Turmas Recursais possuem quase 100% (cem por cento) dos processos em meio eletrônico, a operacionalização demandaria também alguns pequenos ajustes técnicos nos sistemas para abrigarem essa nova maneira de julgamento colegiado.

Como paradigma para a validade da mudança defendida, tem-se o Plenário Virtual adotado pelo STF no exame da existência de repercussão geral em relação aos recursos extraordinários, consoante regramento previsto pela Emenda Regimental STF n. 21, de 2007.⁴⁵

⁴⁵ Art. 323. Quando não for caso de inadmissibilidade do recurso por outra razão, o(a) Relator(a) submeterá, por meio eletrônico, aos demais Ministros, cópia de sua manifesta-

A adoção dessa proposta pelos JEFs não gera custos financeiros, reduz o tempo gasto com a preparação e a realização das sessões de julgamento presencial, facilita a análise dos votos entre os integrantes do colegiado, gera aumento na celeridade dos julgamentos realizados pelas Turmas Recursais, não representa vulneração às garantias processuais e prestigia e valoriza o modelo de jurisdição voltada à solução de causas de menor complexidade.

b) Forma de atuação dos magistrados nas Turmas Recursais e de Uniformização

O julgamento em segunda instância poderá ser bastante simplificado para garantir maior agilidade aos feitos. Segundo previsão legal (art. 46 da Lei n. 9.099/95), poderá constar apenas da ata, com a indicação suficiente do processo, fundamentação sucinta e parte dispositiva. Caso a sentença seja confirmada pelos próprios fundamentos, a súmula do julgamento servirá de acórdão.

Essa simplicidade de procedimento não dispensa dos magistrados que atuam nas instâncias recursais um preparo técnico e psicológico com acentuado viés social, pois soluciona demandas de pessoas na maioria das vezes hipossuficientes, carentes de recursos para as necessidades mais básicas de ser humano.

Cabe acentuar que a efetividade no julgamento dos recursos exige também a adoção de formas inovadoras e descomplicadas na análise dos recursos para que seja viabilizada a justa solução das demandas. Por isso, quando necessário, os magistrados devem determinar diligências para complementação das provas e, especialmente, na área previdenciária, conceder o melhor benefício, aplicando quando necessário o princípio da fungibilidade. Neste sentido, os enunciados do Fórum Nacional dos Juizados Especiais Federais (FONAJEF):

Enunciado n. 101: A Turma Recursal tem poder para complementar os atos de instrução já realizados pelo juiz do Juizado Especial Federal, de forma a evitar ção sobre a existência, ou não, de repercussão geral.

(...)

Art. 324. Recebida a manifestação do(a) Relator(a), os demais Ministros encaminhar-lhe-ão, também por meio eletrônico, no prazo comum de 20 (vinte) dias, manifestação sobre a questão da repercussão geral. Parágrafo único. Decorrido o prazo sem manifestações suficientes para recusa do recurso, reputar-se-á existente a repercussão geral.

a anulação da sentença.

Enunciado n. 102: Convencendo-se da necessidade de produção de prova documental complementar, a Turma Recursal produzirá ou determinará que seja produzida, sem retorno do processo para o juiz do Juizado Especial Federal.

Enunciado n. 103: Sempre que julgar indispensável, a Turma Recursal, sem anular a sentença, baixará o processo em diligências para fins de produção de prova testemunhal, pericial ou elaboração de cálculos.

Essas recomendações possuem efeitos práticos importantes, gerando maior celeridade e contribuindo na tomada de decisões mais justas no âmbito das Turmas Recursais. Basta boa vontade e sensibilidade dos julgadores no sentido de colaborar na produção das provas que entendem necessária para o melhor deslinde do feito.

c) Rigor na exigência do cumprimento dos pressupostos de admissibilidade recursal frente aos princípios da informalidade e da celeridade processual

Os aspectos formais e procedimentais exigidos para a propositura dos pedidos de uniformização têm prevalecido frente aos princípios da informalidade e da simplicidade, desvirtuando a lógica do sistema. Esse rigor no exame da admissibilidade recursal tem se estabelecido como fator impeditivo na análise do direito material a ser uniformizado.

Relacionado a esse tema está a precariedade na divulgação das decisões proferidas pelas Turmas Recursais, necessárias à demonstração das divergências entre os diversos colegiados. Pesquisas nos Portais da Justiça Federal revelam que é inexpressivo o número de decisões das Turmas Recursais que se encontram indexadas e divulgadas para acesso aos usuários.

As dificuldades na comprovação de divergência jurisprudencial para a interposição de recursos nos JEFs trazem sérias consequências para a efetividade da prestação jurisdicional.

A solução passa pela seleção dos julgados a serem divulgados/indexados e pela melhoria das ferramentas de busca/pesquisa a serem disponibilizadas pelas áreas técnicas dos Tribunais.

d) O excesso de recursos e de Instâncias Uniformizadoras de Jurisprudência

A criação dos Juizados Especiais no Brasil teve como norte, como princípio maior, a celeridade processual. Para concretização desse objetivo, foi idealizado um modelo cujo número de recursos fosse reduzido em relação ao modelo tradicional previsto no Código de Processo Civil.

Não há dúvidas que houve efetiva redução das espécies recursais, na medida em que não são admitidos entre outros os seguintes recursos: a) agravo de instrumento; b) recurso adesivo; c) recurso oficial; d) embargos infringentes; e) recurso especial; f) embargos à execução de sentença; g) ação rescisória.

No entanto, as decisões dos JEFs estão sujeitas a uma série de recursos e impugnações previstas nas Leis n. 10.259/2001, n. 9.099/95 e no Código de Processo Civil, quais sejam: a) recurso de medida cautelar ou antecipação de tutela; b) recurso contra a sentença; c) incidente regional de uniformização de jurisprudência; d) incidente nacional de uniformização de jurisprudência; e) incidente de uniformização de jurisprudência ao Superior Tribunal de Justiça; f) embargos de declaração; g) agravo regimental; h) recurso extraordinário; i) agravo contra inadmissão dos incidentes de uniformização e do recurso extraordinário; j) mandado de segurança; k) reclamação.

Essa verdadeira inflação de recursos no sistema dos JEFs tem impacto direto no tempo médio de tramitação dos processos.

A decisão proferida pelas Turmas Recursais enseja a interposição de embargos de declaração e também, desde que preenchidos os respectivos legais, a apresentação de três recursos simultâneos: a) incidente de uniformização para a Turma Regional de Uniformização; b) incidente de uniformização para a Turma Nacional de Uniformização; c) recurso extraordinário.

Considerando-se a previsão de existência de 75 (setenta e cinco) Turmas Recursais, segundo a Lei n. 12.665, de 2012, fica evidenciada a possibilidade de multiplicação cada vez maior de incidentes de uniformização.

As instâncias uniformizadoras tornaram-se verdadeiras instâncias ordinárias no sistema dos JEFs, pois a interpretação do direito material tende a ser divergente quando cotejada entre as 75 (setenta e cinco) Turmas Recursais e o Superior Tribunal de Justiça.

Devido à transitoriedade dos juízes nas Turmas de Uniformização, não há estabilidade na orientação jurisprudencial desses colegiados. Da mesma forma, o Superior Tribunal de Justiça tem oscilado na interpretação dada à legislação federal, o que enseja um maior número de pedidos de uniformização.

Dessa análise, pode-se concluir que falta racionalidade ao sistema recursal dos JEFs devido ao excesso de recursos e de instâncias uniformizadoras e devido à falta de estabilidade jurisprudencial.

Postas estas ponderações, fica para reflexão a seguinte indagação: há necessidade de manutenção de todos esses recursos e incidentes de uniformização?

e) O não cabimento de Ação Rescisória e a relativização da coisa julgada

A Lei dos JEFs não tratou da ação rescisória, sendo aplicada subsidiariamente a vedação contida no art. 59 da Lei n. 9.099, de 1995: "Não se admitirá ação rescisória nas causas sujeitas ao procedimento instituído por esta Lei".

O não cabimento de ação rescisória, em princípio, encontra respaldo nos princípios norteadores dos Juizados Especiais, principalmente o da celeridade, mas é considerado um grave problema diante da possibilidade de consolidação de julgamentos injustos sob o manto da coisa julgada.

Wagner Balera e Ana Paula Oriola de Raeffray defendem o cabimento da ação rescisória nos JEFs como mecanismos de manutenção da igualdade e da legalidade na relação entre administração e administrados, e destes entre si na condição de cidadãos.⁴⁶

Para Savaris e Xavier, a ação rescisória é um instrumento de correção da prestação jurisdicional e sua vedação corresponde a uma restrição na concretização do

46 BALERA, Wagner; RAEFFRAY, Ana Paula Oriola de (coordenadores). **Processo Previdenciário: teoria e prática**. São Paulo: Conceito Editorial, 2012, p. 395.

direito constitucional a um Processo Justo (devido processo legal em sua dimensão material). Essa mesma restrição prestigia a segurança jurídica das relações e a estabilidade das decisões judiciais, mas há que se buscar uma harmonização de valores constitucionais que na prática se mostram antagônicos.⁴⁷

Para obtenção do esperado Processo Justo, dever-se-á procurar alternativas processuais, tal como a relativização da coisa julgada em determinadas hipóteses. É o que defende Savaris em relação às demandas previdenciárias, afirmando que:

Não é adequado que se sepulte, de uma vez por todas, o direito de receber proteção social em função da certeza assegurada pela coisa julgada, quando a pessoa na realidade, faz jus à prestação previdenciária que lhe foi negada judicialmente.⁴⁸

Esse tema é por demais polêmico e tormentoso e eventuais mudanças passam pela necessidade de alteração legislativa, que deve ter como norte a busca de um Processo Justo, a serviço de uma justiça célere, eficaz e efetiva.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Direito de Acesso à Justiça mediante um Processo Justo está intimamente ligado à simplificação dos procedimentos e à adoção de mecanismos alternativos para a solução de conflitos, especialmente das pequenas causas.

A morosidade e o alto custo dos processos é um desafio presente em quase todos os sistemas de justiça, exigindo acompanhamento constante e medidas inovadoras para atender os anseios da população.

Segundo Cappelletti e Garth, a promoção do Acesso à Justiça implica a remoção dos obstáculos de ordem econômica, social, jurídica ou cultural que limitam o acesso equitativo de todos os cidadãos aos órgãos encarregados de administrar a justiça.⁴⁹

47 SAVARIS, José Antônio; XAVIER, Flávia da Silva. **Recursos Cíveis nos Juizados Especiais Federais**. Curitiba: Juruá, 2010, p. 314.

48 SAVARIS, José Antônio. **Direito processual previdenciário**, p. 84.

49 CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**, p. 28.

Não basta apenas ampliar a estrutura orçamentária e organizacional do judiciário, mostra-se necessário também empregar mecanismos que reduzam a litigiosidade crescente e o incentivo à conciliação das partes antes mesmo do ajuizamento das ações.

Os JEFs foram criados e idealizados para oferecer uma tutela jurisdicional mais acessível, ágil e efetiva. Inicialmente, a experiência foi exitosa, mas com o passar dos anos esse modelo deixou de corresponder de forma adequada às expectativas propostas. As principais causas desse fenômeno que se procurou demonstrar são o excesso de demanda, a falta de infraestrutura adequada e a burocratização dos procedimentos.

Os dados e as informações apresentados neste estudo servem para uma reflexão acerca dos rumos a seguir para que esses desafios sejam superados, pois o modelo dos JEFs não pode ser abandonado ou banalizado, mas aperfeiçoado às necessidades atuais.

Diante dessa realidade, entende-se que a primeira hipótese apresentada foi confirmada. Existe um excesso de demanda nos JEFs, a qual foi comprovada pela quantidade de novos processos ajuizados a cada ano (em média 1.200.000) e pelas elevadas taxas de congestionamento (43% nas Varas de Juizados e 70,2% nas Turmas Recusais).

Esse problema está relacionado com o crescente abandono da via administrativa para o reconhecimento de direitos e pela pouca utilização das ações coletivas para defesa de direitos individuais homogêneos, gerando demandas repetitivas ou de massa.

A segunda hipótese também ficou demonstrada. Os JEFs estão perdendo efetividade diante de problemas relacionados à forma de processamento e de solução das demandas.

Comprovadas as hipóteses aventadas, o estudo voltou-se a apresentar propostas para o aprimoramento dos JEFs, dentre as quais: a) a adoção de mecanismos para melhorar a solução administrativa das demandas, sem intervenção judicial; b) o uso das ações coletivas para demandas repetitivas ou de massa, mediante

aperfeiçoamento do modelo de tutela coletiva; d) a redefinição da competência dos JEFs; e) a presença obrigatória de advogado ou defensor público na propositura das ações; f) a produção de prova mediante parâmetros que gerem segurança e qualidade; g) o incremento da solução dos litígios pela conciliação mediante o estreitamento dos laços interinstitucionais com os entes públicos envolvidos; h) a adoção de mecanismos para evitar a ordinarização dos JEFs; i) uma nova dinâmica para os julgamentos dos recursos pelas Turmas Recursais; j) a desburocratização dos procedimentos na esfera recursal; k) a relativização da coisa julgada em determinados casos para evitar a perpetuação de injustiças sociais.

Espera-se que as medidas indicadas possam viabilizar melhorias na tutela judicial para atender de forma digna e justa às demandas propostas perante os JEFs.

Para continuidade deste estudo, serão feitas novas pesquisas com a finalidade de identificar com maior clareza as causas que impedem uma prestação jurisdicional de qualidade nos JEFs e quais medidas poderão ser acrescentadas para superar as deficiências apontadas e se chegar a um Processo Justo.

REFERÊNCIAS

BALERA, Wagner; RAEFFRAY, Ana Paula Oriola de (coordenadores). **Processo Previdenciário: teoria e prática**. São Paulo: Conceito Editorial, 2012.

BOCHENEK, Antônio César. **Competência cível da Justiça Federal e dos Juizados Especiais Cíveis**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

BOCHENEK, Antônio César. Limitar o acesso à Justiça para ampliar os direitos. *In*: Revista Consultor Jurídico. 27 Jan. 2013.

Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-jan-27/segunda-leitura-limitar-acesso-justica-ampliar-direitos>>. Acesso em: 28 Jan. 2013.

BOVE, Mauro. **Lieamenti di Diritto Processuale Civile**. 4. ed. Torino: G. Giappichelli Editore, 2012.

BOVE, Mauro; SANTI, Angelo. **Il Nuovo Processo Civile: tra modifichie attuate e riforme in atto**. Matélica: Nuova Giuridica, 2009.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. **Acesso à Justiça Federal: dez anos de juizados especiais**.

Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, Instituto de Planejamento Econômico e Social. Brasília: CJF, 2012 (Série Pesquisas do CEJ; 14).

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números** – Justiça Federal. Brasília: CNJ, 2013. Disponível em:

<<http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/eficiencia-modernizacao-e-transparencia/pj-justica-em-numeros/tabelas-do-justica-em-numeros>> Acesso em 14 abr. 2014.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **100 maiores litigantes** - 2012. Brasília: CNJ/ Departamento de Pesquisas Judiciárias, 2012. Disponível em:

<http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/100_maiores_litigantes.pdf> Acesso em: 06 ago. 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 14 dez. 2013.

BRASIL. **DECRETO n. 678, de 6 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm >. Acesso em: 14 nov. 2013.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **Juizados especiais cíveis estaduais, federais e da fazenda pública**: uma abordagem crítica. 7. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2012.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CHAMON, Omar. Os princípios no cotidiano dos Juizados Especiais Federais. *In* SERAU JR, Marco Aurélio; DENIS, Donoso (coords). **Juizados Especiais Federais**: reflexões nos dez anos de sua instalação. Curitiba: Juruá Editora, 2012.

FRANCIONI, Francesco. Il Diritto di Accesso alla Giustizia nel Diritto Internazionale Generale. *In* FRANCIONI, Francesco; GESTRI, Marco; RONZITTI, Natalino; SCOVAZZI, Tullio. **Accesso alla Giustizia dell'individuo nel Diritto Internazionale e dell'Unione Europea**. Milano: Giuffrè Editore, 2008.

LUISO, Francesco P. **Diritto Processuale Civile**. Vol. I. 6 ed. Milano: Giuffrè Editore, 2011.

MENDES, Gilmar Ferreira. Os juizados especiais federais – um divisor de águas na história da justiça federal. *In*: **Revista CEJ**. Brasília, Ano XV, jul 2011.

NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código de Processo Civil comentado e legislação extravagante**. 11. ed. São Paulo: RT, 2010.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: Teoria e Prática**. 12. ed. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

SALOMÃO, Luis Felipe. Sistema nacional de juizados especiais. *In: Revista Cidadania e Justiça* – AMB. n. 7. 2º sem-1999.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez, 1999.

SAVARIS, José Antônio. **Direito Processual Previdenciário**. 4. ed. Curitiba: Juruá, 2012.

SAVARIS, José Antônio; XAVIER, Flávia da Silva. **Recursos Cíveis nos Juizados Especiais Federais**. Curitiba: Juruá, 2010.

SAVARIS, José Antonio (Coord). **Curso de Perícia Judicial Previdenciária**. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

WATANABE, Kazuo. **Da cognição no processo civil**. 3. ed. São Paulo: DPJ, 2005.