



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO PIAUÍ
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
GRADUAÇÃO EM DIREITO



LUCAS ORLEANS CAMPÊLO DE ALMEIDA

JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS:
ANÁLISE DA EFETIVIDADE DO POSTULADO DA CELERIDADE PROCESSUAL
NOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS

TERESINA-PI

2017

LUCAS ORLEANS CAMPÊLO DE ALMEIDA

JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS:

ANÁLISE DA EFETIVIDADE DO POSTULADO DA CELERIDADE PROCESSUAL
NOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS

Monografia submetida à Universidade Estadual
do Piauí como pré-requisito para obtenção do
grau de bacharel em Direito.

Orientador: Professor Me. Lauro Herbert

Teresina-PI

2017

A447j Almeida, Lucas Orleans Campêlo de.

Juizados especiais federais: análise da efetividade do postulado da celeridade processual nos juizados especiais federais / Lucas Orleans Campêlo de Almeida. - 2017.

81f.

Monografia (graduação) – Universidade Estadual do Piauí - UESPI, Curso Bacharelado em Direito, 2017.

“Orientador (a): Prof. Me. Lauro Herbert.”

1. Juizados Especiais Federais. 2. Efetividade.

I. Título.

CDD: 340

LUCAS ORLEANS CAMPÊLO DE ALMEIDA

**JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS:
ANÁLISE DA EFETIVIDADE DO POSTULADO DA CELERIDADE PROCESSUAL
NOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS**

Esta monografia foi submetida à Coordenação do Curso de Direito, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Bacharel em Direito outorgado pela Universidade Estadual do Piauí – UESPI e encontra-se à disposição dos interessados na Biblioteca da referida Universidade.

A citação de qualquer trecho desta monografia é permitida, desde que feita de acordo com as normas de ética científica.

Teresina-PI, aprovado em 17 de agosto de 2017.

Banca Examinadora:

Professor Mestre Lauro Herbert Lima Filho
PRESIDENTE

Professor Francisco Ferreira Daves
UESPI

Professor Márcio Antônio Sousa da Rocha Freitas
UESPI

*Dedico este trabalho a minha família pelo amor,
pela inspiração e pela compreensão em todos os
momentos e, especialmente, a minha avó, Sr^a Maria,
pela educação e ensinamentos de vida.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha família, pelo amor, incentivo e apoio incondicional.

Agradeço a minha avó Sr^a Maria do Carmo Campelo, heroína que me deu apoio, incentivo nas horas difíceis, de desânimo e cansaço.

Meus agradecimentos às amigas Karina de Sousa, Mylla Christie, Bruna Arcoverde, Larissa Raquel e Amanda Kívia, companheiras de trabalho e irmãs na amizade que fizeram parte da minha formação e que vão continuar presentes em minha vida com certeza.

Ao professor Lauro Herbert pela orientação, apoio e confiança.

A esta universidade, seu corpo docente, direção e administração que oportunizaram a janela em que hoje vislumbro um horizonte superior, eivado pela acendrada confiança no mérito e ética aqui presentes.

A todos que direta ou indiretamente fizeram parte da minha formação, o meu muito obrigado.

“Mas justiça atrasada não é justiça, senão
injustiça qualificada e manifesta.”

Rui Barbosa

RESUMO

Este trabalho pretende demonstrar que os Juizados Especiais Federais, regulados pela Lei n. 10.259/2001, norteados pelos princípios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, criados em decorrência da necessidade de viabilizar um maior acesso à justiça, principalmente da população mais afastada dos serviços do Poder Judiciário, com redução de custos e simplificação de procedimentos que possibilitassem os julgamentos dentro de um prazo razoável, na realidade da praxe forense, estão sendo desvirtuados dos seus objetivos. Nessa dimensão, o estudo apresenta números comprovando que os juizados especiais cumpriram sua finalidade de proporcionar o acesso ao judiciário, mas que passaram a padecer do mesmo problema da justiça comum: a morosidade na entrega da prestação jurisdicional. Além da incompatibilidade de estrutura com a atual demanda que obviamente vai ensejar lentidão nos juizados. A partir da comprovação das hipóteses levantadas, concluiu-se que a falta de efetividade no acesso à justiça nos juizados especiais federais decorre especialmente do excesso de demanda, sendo preciso, entre outras medidas, privilegiar a solução administrativa das pretensões. A expectativa de um processo justo em sua dimensão processual encontra seus principais pontos críticos nos procedimentos excessivamente formais e burocratizados.

Palavras-chave: Efetividade - Celeridade - Juizados Especiais Federais - Obstáculos - Acesso à Justiça

ABSTRACT

This paper intends to demonstrate that the Federal Special Courts, regulated by Law no. 10.259/2001, guided by the principles of orality, simplicity, informality, procedural economy and celerity, created as a result of the need to provide greater access to justice, especially for the population that is farthest away from the Judiciary, reducing costs and simplifying Procedures that would allow the judgments within a reasonable time, in the reality of the forensic practice, are being distorted of their objectives. In this dimension, the study presents figures proving that the special courts fulfilled their purpose of providing access to the judiciary, but that they began to suffer from the same problem of common justice: the delays in the delivery of the judicial service. Beyond the incompatibility of structure with the current demand that obviously will cause slowness in the courts. Based on the confirmation of the hypotheses raised, it was concluded that the lack of effectiveness in access to justice in federal special courts is due in particular to excess demand, and among other measures, it is necessary to privilege the administrative solution of the claims. The expectation of a fair process in its procedural dimension finds its main critical points in excessively formal and bureaucratic procedures.

Key words: Effectiveness - Celerity - Federal Special Courts - Obstacles - Access to Justice

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 ACESSO À JUSTIÇA	12
1.1 Evolução da concepção de Acesso à Justiça.....	12
1.2 As influências das ondas renovatórias de Cappelletti no campo do Direito Processual brasileiro.....	17
1.2.1 A primeira onda: assistência jurídica gratuita aos Hipossuficientes.....	18
1.2.2 A segunda onda: O enfoque sobre os direitos difusos	20
1.2.3 A terceira onda: Uma nova visão de acesso à justiça.....	22
1.3 Aspectos do Acesso à Justiça.....	24
1.3.1 Acesso à Justiça como Direito e Garantia.....	25
1.3.2 Acesso à justiça enquanto Direito natural, humano e fundamental	25
1.4 Efetivação do Direito de Acesso à justiça.....	29
2 JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS CÍVEIS	32
2.1 Origem e Evolução no Brasil	32
2.1.1 Os Juizados Especiais de Pequenas Causas	35
2.2 A Estruturação dos Juizados Especiais Federais.....	39
2.2.1 Da Fixação da competência em razão do valor da causa	44
2.3 Princípios Basilares dos Juizados Especiais Federais	46
2.3.1 Do princípio da Oralidade.....	46
2.3.2 Do Princípio da Imediação	48
2.3.3 Do Princípio da Concentração dos Atos Processuais.....	49
2.3.4 Do Princípio da Irrecorribilidade das Decisões	50
2.3.5 Do Princípio da Simplicidade	51
2.3.6 Do Princípio da Informalidade.....	52

2.3.7 Do Princípio da Economia Processual	53
2.3.8 Do Princípio da Celeridade Processual	54
3 O TEMPO DOS PROCESSOS E A EFETIVAÇÃO DA JUSTIÇA NOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS	58
3.1 Demandas Reprimidas <i>vs.</i> Efetividade dos Juizados Especiais	58
3.2 Tempo de Tramitação dos Processos	60
3.2.1 A Morosidade nos Juizados Especiais Cíveis Federais	65
CONCLUSÃO	69
REFERÊNCIAS	71
ANEXOS	77

INTRODUÇÃO

No presente trabalho considerou-se a relevância do tema para a sociedade contemporânea que há muito conclama do Poder Judiciário a facilitação do seu acesso com instituição de órgãos e, mais especificamente, a uma tutela jurisdicional dentro de um prazo razoável.

Nesse diapasão, este trabalho desenvolve-se, portanto, como a análise da sistemática empregada nos Juizados Especiais Cíveis Federais. Estes órgãos do Poder Judiciário, disciplinados pela Lei n. 10.259/01, foram fundados com o intuito de se promover o acesso a uma justiça mais célere e efetiva, em especial, para aquelas populações menos providas de recursos econômicos para arcar com os gastos de um processo, em geral arrastado, na justiça comum.

As expectativas, quando de sua implantação, no início do ano de 2002, eram de que desafogaria as varas comuns e, simultaneamente, proporcionaria aos cidadãos uma prestação jurisdicional mais efetiva, tanto no aspecto formal, com rito procedural mais veloz, quanto material, com o cerne em causas de pequena complexidade.

No entanto, observa-se que com os anos, os processos em trâmite perante os Juizados Especiais Federais Cíveis, se avolumaram, deformando em certo grau as características que os fundaram e os tornaram um instrumento de justiça rápido e eficaz.

Se por um lado, não há dúvidas de que os Juizados Especiais Federais Cíveis cumpriram parte do seu objetivo fundamental, isto é, possibilitaram acesso ao judiciário para uma camada da população que não dispunha de mecanismos estatais para solucionar seus conflitos, por outro esse acesso provocou uma sobrecarga de demandas, que por serem incompatíveis com a estrutura judicial existente, comprometeram a celeridade na entrega da prestação jurisdicional, um dos escopos da Lei n. 10.259/01. É o que revelam os dados estatísticos apresentados pelo CNJ.

Com uma alta taxa de congestionamento e um acervo de processo consideravelmente alto, é facilmente perceptível que os Juizados Especiais sofrem do mesmo mal de outros ramos do Poder Judiciário: a morosidade na entrega da prestação jurisdicional.

O foco desta pesquisa dirige-se para o mapeamento e a análise da experiência concreta dos Juizados Especiais Federais, tendo como parâmetros os princípios que norteiam

os Juizados Especiais e a garantia constitucional do acesso à justiça, prevista expressamente no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal de 1988.

No âmbito científico, a literatura produzida sobre os Juizados Especiais Federais ainda é escassa, principalmente quanto, o que requer um aprofundamento teórico sobre esse sistema de prestação judiciária, adotado pela Justiça Federal para vencer as barreiras existentes e democratizar o acesso à justiça.

O desenvolvimento da presente monografia foi modelado em três capítulos. O primeiro capítulo tem como objeto de estudo o acesso à justiça, com a finalidade de demonstrar a construção do conceito de acesso à justiça, sua evolução histórica e sua íntima relação com a formação dos juizados especiais – partindo dos aportes teóricos de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, cristalizados no livro “Acesso à Justiça”, até o pensamento de acesso à ordem jurídica justa, desenvolvido pelo jurista brasileiro Kazuo Watanabe.

O capítulo subsequente aborda especificamente os Juizados Especiais Federais. Por meio de um estudo sobre as condições históricas que possibilitaram a criação dos Juizados de Pequenas Causas e sua evolução no Brasil, da implantação, características e princípios que norteiam os Juizados Especiais.

O último capítulo traz a análise da relação existente entre o tempo do processo nos juizados federais e seus desdobramentos sobre a efetividade da prestação jurisdicional nestes juízos. Para tanto, parte-se da análise crítica de dados estatísticos, além da exposição dos fatores que acompanham os entraves a prestação célere da justiça.

Pretende-se, com o presente estudo, demonstrar que o acesso à justiça no Brasil está muito aquém dos estudos consagrados por Cappelletti e Garth, ainda na década de 1970, principalmente por conta da morosidade da justiça e distanciamento da efetividade almejada.

1 ACESSO À JUSTIÇA

1.1 Evolução da concepção de Acesso à Justiça

O conceito do que se entende por acesso a justiça é, antes de tudo, uma definição em constante transformação, sempre a depender do ponto de vista assumido pela ideologia dominante. Diante das críticas e interferências intentadas pelos estudiosos de outros ramos das ciências sociais - tais como a sociologia, a psicologia, a antropologia, a ciência política e a economia, torna-se possível conhecer de forma mais nítida e ampla a problemática que envolve o acesso à justiça no atual panorama jurídico, sendo então, a crítica dessas áreas, ponto de referência para construção de um sistema mais equitativo, rápido e eficaz.

A princípio, nos estados liberais burgueses, “o acesso a manifestação do Estado-Juiz refletia a filosofia essencialmente individualista dos direitos, imperante nos séculos XVIII e XIX” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 7-8). Trata-se, pois, de uma fase liberal-individualista, fruto de revoluções burguesas.

Nesta fase, é produzida uma forte reação contra o Poder Judiciário. Isto porque na fase anterior, os juízes se constituíam em uma espécie de braço forte e de opressão do Estado, ao passo que com as revoluções, a reação é em sentido contrário, ou seja, retirar destes juízes o poder, reduzindo sua função à simples declaração do conteúdo da lei.

Tal desprezo para com o Judiciário evidencia que o Estado liberal não tinha qualquer preocupação com a ideia e nem com a prática de acesso à justiça.

Surge, pois, uma situação inusitada: ao mesmo tempo em que a Constituição do Estado assegura, ainda que formalmente, a igualdade dentre as pessoas, o que também, em tese, deveria assegurar igual acesso à justiça, a realidade era bem diversa.

Assim, entendia-se este direito apenas como o simples acesso formal a prestação jurisdicional – sendo, ao indivíduo, apenas garantido “o direito de propor ou contestar uma ação”. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 9)

Do mesmo modo, era direito natural, contudo, ao Estado não era exigível ação que objetivasse a proteção de direitos. O acesso a justiça, meramente formal, não poderia

corresponder, então, a uma igualdade efetiva entre ricos e pobres, estando estes últimos, em situação mais delicada e precária.

Dessa forma, não era de interesse do Estado, baseado na doutrina *laissez-faire*, cuidar da superação dessa desigualdade. A Justiça, “como um bem, seria devida aqueles que com seus custos pudessem arcar”. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 9)

Mesmo assim, sempre foi possível identificar os movimentos que perseguiam o ideário da justiça e a possibilidade de acesso à ordem jurídica. Entretanto, foi com o surgimento dos direitos fundamentais sociais, denominados de segunda geração¹, que eclodiu na doutrina internacional uma nova concepção do processo e a preocupação com um acesso à justiça que não fosse mero acesso formal ao judiciário.

Nesse aspecto, ao Estado foi atribuída uma atuação mais positiva, no sentido de se obter a real efetivação dos direitos, e não mais sua simples previsão formal. Nessa perspectiva, perdia espaço a valorização do indivíduo e emergia-se a preocupação com o coletivo, os direitos não poderiam mais reduzir-se à mera formalidade, deles deveria extrair-se toda a plenitude dos seus efeitos.

Especialmente no campo do trabalho, “as reivindicações do movimento marxista serviram de marco histórico em vários países, passando, necessariamente, pela discussão do acesso à justiça”. (FILHO, 2000, p. 46)

Nesse diapasão, o direito do trabalho desenvolve papel de grande significado na consolidação do real acesso à justiça, conforme leciona Filho:

Pode-se, assim, afirmar que no campo do Direito do Trabalho encontramos o ponto inicial do verdadeiro acesso à justiça, especialmente no que se refere aos direitos individuais. Isso se dá pela facilidade do acesso em decorrência da prevalência da mediação e da conciliação nos conflitos trabalhistas e pela marcante índole protetiva do Direito Laboral, especialmente quanto ao ônus da prova, do trabalhador, e mais que isso, de uma visão da defesa e da coletivização dos conflitos de ordem trabalhista. (FILHO, 2000, p. 46)

Começa, então, a surgir uma necessidade de maior intervenção do Estado no campo social para assegurar os direitos outrora mitigados pelo Estado Liberal no seu jogo de mercado. (FILHO, 2000)

¹Ou como prefere a doutrina atual “dimensão”, por entender que a conquista de uma nova “dimensão” não abandona as conquistas da “dimensão” anterior. (LENZA, 2014, p. 1056)

Nessa esteira, uma nova ordem instaura-se resgatando a dimensão social do Estado, com maior veemência no que diz respeito à ordem jurídica.

O movimento atual é para que a liberdade e a igualdade desprendam-se do plano teórico, puramente formal, e passem do papel para vida prática. Nesse sentido, a evolução da discussão sobre o tema do acesso à justiça ganhou corpo com os estudos de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, que realizaram um projeto de pesquisa em diferentes países acerca do acesso à justiça, denominado Projeto Florença.

Nesse projeto foram colhidos dados com os objetivos de identificar e conhecer os obstáculos mais frequentes ao acesso à justiça, além de conhecer programas bem sucedidos acerca do assunto. O resultado foi apresentado em um relatório geral que Cappelletti publicou juntamente com Garth, em 1978, e que, posteriormente, chegou ao Brasil através da tradução da obra em versão para o português por Ellen Gracie Northfleet em 1988.

No Brasil, o direito de acesso à justiça começou a tomar contornos mais significantes exatamente após a publicação do referido trabalho de pesquisa de Cappelletti e Garth, nos anos 80. No entanto, como observa Eliane Junqueira, em sua análise sobre o assunto, as razões que despertaram o interesse dos pesquisadores brasileiros foram diversas das que ensejaram o Projeto Florença, segundo a autora:

A princípio, poder-se-ia imaginar que o interesse dos pesquisadores brasileiros sobre este tema nos anos 80 estivesse diretamente relacionado com o movimento que havia começado na década anterior em diversos países do mundo, o “*access-to-justice movement*”, o qual, no plano acadêmico, havia justificado o *Florence Project*, coordenado por Mauro Cappelletti e Bryant Garth com financiamento da Ford Foundation (1978). No entanto, análise das primeiras produções brasileiras revela que a principal questão naquele momento, diferentemente do que ocorria nos demais países, sobretudo nos países centrais, não era a expansão do *welfare state* e a necessidade de se tornarem efetivos os novos direitos conquistados principalmente a partir dos anos 60 pelas “minorias” étnicas e sexuais, mas sim a própria necessidade de se expandirem para o conjunto da população direitos básicos aos quais a maioria não tinha acesso tanto em função da tradição liberal-individualista do ordenamento jurídico brasileiro, como em razão da histórica marginalização sócio-econômica dos setores subalternizados e da exclusão político-jurídica provocada pelo regime pós-64. (JUNQUEIRA, 1996, p. 1)

Dessa maneira, diferentemente dos desígnios que motivavam estudiosos nos demais países, o interesse pelo acesso à justiça no Brasil surge a partir do movimento interno de abertura política e social (JUNQUEIRA, 1996). Ainda que, durante os anos 80, o Brasil, tanto em termos de produção acadêmica como em termos das mudanças jurídicas, também participe da discussão sobre direitos coletivos e sobre a informalização das agências de

resolução de conflitos, aqui, estas discussões são provocadas não pela crise do Estado de bem-estar social, como acontecia então nos países desenvolvidos, mas sim pela exclusão da grande maioria da população de direitos sociais básicos.

Nesse caminho, houve o avanço da discussão sobre o assunto e o acesso à justiça começou a representar um alcance concreto, assim, “primeiro, o sistema deve ser acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos”. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 8-9)

Com vista a garantir esta efetividade, Cappelletti e Garth descrevem três obstáculos a serem superados para afirmação e reivindicação dos direitos, quais sejam: (I) custas judiciais, (II) possibilidades das partes e (III) problemas especiais dos interesses difusos. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988)

Com relação às despesas judiciais, os referidos autores (CAPPELLETTI; GARTH, 1988) afirmam que os litigantes precisam suportar os gastos com processos judiciais, incluindo os honorários de advogados e peritos, que agem como uma importante barreira ao acesso à justiça, pois torna muito caro para o demandante propor uma ação judicial, em que na maioria das vezes ele não tem a certeza do sucesso.

Nos casos que envolvem causas de pequeno valor os custos podem exceder o montante do valor em disputa, tornando a demanda completamente inviável. Outro fator que impede o acesso à justiça é o tempo para a solução judicial, pois a delonga aumenta os custos financeiros e pressiona as partes economicamente fracas a abandonar suas causas ou aceitar acordos por valores inferiores aos que teriam direito.

Outra barreira seria as possibilidades das partes, termo utilizado na percepção de que alguns litigantes possuem vantagens em relação a outros, o que representa um real fator de desequilíbrio para o acesso à justiça.

As pessoas ou grupos que possuem mais recursos financeiros estão em posição privilegiada, tanto para suportar a demora do litígio, como para produzir provas com mais eficiência, bem como aquelas com uma melhor “capacidade jurídica pessoal” também, pois, essas têm um conhecimento jurídico básico para reconhecer um direito juridicamente exigível ou saber buscar um aconselhamento jurídico qualificado.

Há, ainda, ligados às possibilidades das partes, os litigantes habituais, que levam vantagens sobre os litigantes eventuais, uma vez que podem desenvolver maior experiência, planejamento, diluição de custos, estratégias de defesas, dentre outros, impondo outras

barreiras ao acesso à justiça para aquela camada da população que eventualmente litiga nos tribunais. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988)

Na sequência, descrevem os pesquisadores os problemas relacionados com os interesses difusos como outro empecilho ao acesso à justiça (CAPPELLETTI; GARTH, 1988). A princípio, pois, nem todos possuem legitimidade para buscar a tutela judicial para corrigir um interesse coletivo, e segundo, porque na maioria das vezes o resultado individual para buscar essa tutela é pequeno demais, desestimulando o cidadão comum.

Na visão desses autores (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 32), “todas essas barreiras são mais evidentes, em geral, nas pequenas causas e para demandantes individuais e pobres, especialmente, contra grandes organizações”.

Nesse caso, a solução prática para esses problemas de acesso à justiça aconteceu, nos países ocidentais e mais desenvolvidos, em especial, nos Estados Unidos, em uma sequência mais ou menos cronológica, e foi estruturada por Cappelletti e Garth em três etapas: as chamadas ondas renovatórias.

A primeira onda concentrou-se no escopo de promover assistência jurídica gratuita para os pobres, em razão da constatação de que os custos com advogados são um obstáculo para o acesso à justiça.² A partir do início do século XX começou um programa de reformulação do sistema de assistência judiciária pelos países ocidentais, de modo a remunerar os advogados mais adequadamente. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988)

Na segunda onda, para fazer efetivo o acesso à justiça, Cappelletti e Garth (1988, p.9) destacam o problema da representação dos interesses difusos e coletivos, que “não tinham proteção na concepção tradicional do processo civil”, por ser vista apenas como uma questão a ser resolvida entre duas partes e com interesses individuais.

A terceira onda é uma construção ainda mais ampla de acesso à justiça, considerando as outras “ondas” como complementares de uma série de proposições para melhorar o acesso, com atuação nas instituições, pessoas e procedimentos para processar e

² De acordo com as pesquisas do Projeto Florença, apesar de reconhecer o direito de acesso à justiça, os países ocidentais prestavam os serviços de assistência judiciária de forma inadequada, geralmente por advogados particulares, sem qualquer contraprestação, o que, em uma economia de mercado, limitava o trabalho dos bons advogados que tendiam a dispensar mais tempo para seus trabalhos remunerados.

(CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 31-32)

mesmo prevenir litígios, o que Cappelletti e Garth denominam de um novo “enfoque de acesso à justiça”. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p.68)

A primeira dessas proposições apresentadas foram as alterações nos procedimentos judiciais, com a melhoria e modernização, tornando-os mais acessíveis e adequados para a resolução dos conflitos, tudo em busca da efetividade do processo.

Outras proposições seriam a mudança na estrutura judicial, com a criação de outros tribunais e o uso de pessoas leigas ou para profissionais no Judiciário e nas instituições essenciais à justiça, e modificações no direito processual, inclusive com utilização de métodos alternativos de solução de conflitos.

Embora os autores reconheçam os avanços da assistência judiciária gratuita para os pobres e a representação de interesses difusos e coletivos - e nem desprezam tais soluções - afirmam que elas não são suficientes para assegurar, no nível prático, o acesso à justiça, sendo necessária atenção ao conjunto geral de instituições, recursos humanos, técnicas e procedimentos para processar e prevenir conflitos nas sociedades modernas

Essas tendências são marcadas pelas reformas dos procedimentos judiciais, pela utilização de métodos alternativos de resolução de conflitos (conciliação, arbitragem e mediação), pela criação de instituições especiais para determinados tipos de causas de particular importância social e mudanças nos métodos utilizados para a prestação de serviços jurídicos.

Percebe-se, portanto, que é na referida terceira onda que se encontram os Juizados Especiais, por representar o acesso à justiça de maneira adequada para a solução dos litígios de pequeno valor, de forma ágil, sem custas e sem formalismos exacerbados.

1.2 As influências das ondas renovatórias de Cappelletti no campo do Direito Processual brasileiro

Como já fora mencionado, no Brasil, o interesse em se desenvolver projetos de investigação voltados ao acesso à justiça possuía desígnios distintos daqueles que ensejaram o movimento nos países desenvolvidos.

Talvez, por essa razão, a legislação brasileira seja mencionada apenas uma vez no Relatório Geral do Projeto Florença, uma menção em relação à Lei de Ação Popular (Lei n. 4.717/65), ao tratar da representação dos interesses difusos (segunda onda).

Contudo, ainda assim, é possível identificar-se em nosso ordenamento jurídico transformações (doutrinária e legislativa) que guardam ligação com cada um desses momentos (ou ondas), em especial, sob a perspectiva processual.

1.2.1 A primeira onda: assistência jurídica gratuita aos Hipossuficientes

Como dito anteriormente, a primeira onda renovatória foi no sentido de facilitar o acesso à justiça para a população mais carente, com a oferta de assistência jurídica gratuita aos necessitados, superando o obstáculo econômico.

As pessoas carentes economicamente são levadas a renunciar a seus direitos diante do alto custo do processo, representado pelo pagamento de custas, taxas e emolumentos judiciais, bem como honorários de peritos e advogados.(GOMES NETO, 2005)

No Brasil, a primeira iniciativa para superar esse obstáculo foi a edição da Lei n. 1.060/50, que estabeleceu normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados, assim considerados todos aqueles cuja situação econômica não lhes permitisse pagar as custas do processo e os honorários de advogado, sem prejuízo do sustento próprio ou da própria família.³

Essa lei que tratava da assistência judiciária compreendia a isenção das taxas judiciais, emolumentos e custas devidos ao Estado; despesas com as publicações dos atos oficiais; indenizações devidas às testemunhas; honorários de advogados e peritos; despesas com a realização do exame de código genético (DNA) requisitado pela autoridade judiciária nas ações de investigação de paternidade ou maternidade.

Na verdade, desde a Constituição de 1934 (art. 113) já havia previsão do direito e garantia de assistência judiciária aos necessitados. Na Constituição de 1937 ela foi retirada, voltando a constar nas Constituições de 1946 (art. 141, parágrafo 35), de 1967 (art. 150, parágrafo 32) e na Emenda Constitucional nº 1 de 1969 (art. 153, parágrafo 32). (LENZA, 2014)

³Redação do art. 2º, parágrafo único, Lei nº 1.060/50. Atualmente, encontra-se revogado pela Lei nº 13.105/2015 (Novo Código de Processo Civil) que disciplinou a matéria em seu art. 98 e ss.

Entretanto, somente na Constituição de 1988, esse direito e garantia fundamental foi aperfeiçoado, inclusive com distinção terminológica, pois, ao invés da previsão de assistência “judiciária”, trouxe previsão de assistência “jurídica”, integral e gratuita aos necessitados.⁴

A expressão “jurídica” tem um sentido mais amplo do que a palavra “judiciária”, pois aquela envolve a assistência judicial, isto é, o patrocínio gratuito da causa por um advogado ou defensor cuja remuneração ficará a cargo do Estado, além da isenção de pagamento de custas e despesas processuais, até a informação, orientação e aconselhamento para a prática de todos os atos jurídicos, sejam judiciais ou extrajudiciais, como a realização de atos notariais e a defesa em processos administrativos.

Para instrumentalizar esse direito e garantia, a Constituição de 1988 elevou a Defensoria Pública ao *status* de instituição essencial à função jurisdicional do Estado, com autonomia funcional e administrativa, incumbida da orientação jurídica e defesa, em todos os graus, dos necessitados.⁵

As atividades da Defensoria Pública da União e dos Estados foram regulamentadas pelas Leis Complementares n. 80, de 12 de janeiro de 1994, e n. 132, de 7 de outubro de 2009.

Destaca-se que embora a Defensoria Pública esteja prevista constitucionalmente, em todos os estados onde já ocorreu sua implementação, elas ainda funcionam de forma precária sendo imprescindível dotá-las de condições humanas e materiais para viabilizar o acesso à justiça daqueles desprovidos de recursos econômicos, que são a maioria dos que integram a sociedade brasileira.

A assistência jurídica gratuita ainda é prestada por advogados dativos nomeados pelo Estado, pelas Procuradorias Estaduais e até pelo Ministério Público, principalmente nas cidades interioranas onde não foram instituídas as Defensorias Públicas. Outras organizações da sociedade civil também desempenham relevantes serviços de assistência jurídica, com destaque para os Escritórios Modelos de diversas Faculdades de Direito.

⁴ Art. 5º inciso LXXIV da CRFB/88: O Estado prestará *assistência jurídica* integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos. (grifo do autor)

⁵ Art. 134 da CRFB/88.

1.2.2 A segunda onda: O enfoque sobre os direitos difusos

A busca por solução do problema referente à representação dos interesses difusos (definição relativa aos direitos coletivos ou grupais) sintetiza adequadamente a segunda onda.

No Brasil, a legislação especificou e definiu os interesses coletivos (*lato sensu*) em direitos difusos, coletivos (*strictu sensu*) e individuais homogêneos.

Os direitos difusos são os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; os direitos coletivos (em sentido estrito), os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base; e os direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.⁶

Essa segunda onda trouxe transformações substanciais ao sistema processual, de tradição individualista e liberal, que outrora foi utilizado para solucionar conflitos individuais, entre duas partes, e iniciou a procura por mecanismos e institutos para efetivação dos direitos sociais, de interesses comuns.

Como já referido anteriormente e mencionado no trabalho de Cappelletti e Garth, o Brasil criou a Lei n. 4.717/65, denominada Lei da Ação Popular, que permitiu a todo e qualquer cidadão pleitear a anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao interesse público de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico.

Para José Mário Wanderley Gomes Neto “o grande indicativo dessas mudanças foi a alteração de conteúdo experimentada pelo instituto da legitimidade *ad causam*, com a expansão conceitual da substituição processual”. (GOMES NETO, 2005, p.83)

No Brasil, o marco dessa segunda onda, muito embora houvesse outras leis específicas para a defesa de determinados direitos metaindividuais - Lei n. 4.717/65 da Ação Popular e a Lei n. 6.938/81 do Meio Ambiente -, foi a edição da Lei n. 7.347/85, conhecida por Lei da Ação Civil Pública, que disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

⁶Art. 81. parágrafo único, incisos L II e m, da Lei nº 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor).

A referida lei, que tem sua referência na *Class Action* americana⁷, atribuiu legitimidade para propor ação ao Ministério Público, à Defensoria Pública, à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista ou associações, constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre as suas finalidades institucionais, proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.⁸

Os avanços vinculados a ampliação da representação dos direitos difusos contou, após a proclamação da Constituição Federal de 1988, com a instituição de mais um instrumento para proteção desses direitos: o Mandado de Segurança Coletivo, instituído para proteger direito líquido e certo, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público.⁹

O mandado de segurança coletivo tem por objetivo a defesa dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos, possibilitando que pessoas jurídicas defendam o interesse de seus membros ou associados, ou ainda da sociedade em geral, como no caso dos partidos políticos.

Nesse diapasão, vale ainda destacar outro grande instrumento inserido pela Constituição da República de 1988, e recentemente regulamentado pela Lei n. 13.300/16, o denominado Mandado de Injunção concedido sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício de direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania.

Da mesma forma que o mandado de segurança, o mandado de injunção poderá ser coletivo, sendo legitimado¹⁰, o Ministério Público, os Partidos Políticos (que possuam representação no Congresso Nacional), as Organizações Sindicais, Entidades de classe ou Associações (legalmente constituídas e em funcionamento a pelo menos um ano) e a Defensoria Pública, esta ultima com um papel de maior relevância na defesa da promoção dos direitos humanos, individuais e coletivos, dos mais necessitados.

⁷ Nos EUA, é a prática processual que consiste em agrupar grande número de pessoas que têm o mesmo interesse no litígio, para ingressarem em juízo com uma só ação coletiva, permitindo o acesso a litigante economicamente fraco e o desafogamento do Judiciário. (Diniz, 2005, p.709)

⁸ Conforme o disposto no art. 5º, I ao V, da Lei nº 7.347/85.

⁹ Conforme disposto no art. 5º, LXIX e LXX, da CRFB/88.

¹⁰ Conforme disposto no art. 12, I ao IV, da Lei nº 13.300/16.

Na década de 90 ainda surgiram o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Código de Defesa do Consumidor, que também objetivam a proteção judicial dos interesses individuais, difusos e coletivos.

Essas inovações legislativas destacam-se por oferecer alternativas às instituições públicas tradicionais na defesa dos direitos e interesses metaindividuais, principalmente com a legitimação de associações, sindicatos, partidos políticos ou grupos

Contudo, Cappelletti e Garth advertem sobre a necessidade de fortalecer esses grupos privados para a defesa dos seus interesses difusos, já que, ao contrário dos sindicatos de trabalhadores que são geralmente bem organizados, estruturados e dispõem de *know-how* na defesa dos direitos coletivos de seus associados, outras organizações privadas ainda não conseguiram tais condições, inviabilizando uma representação judicial adequada.

Essas deficiências podem levar as associações a exercerem de forma muito precária suas funções na defesa judicial de seus filiados, ou mesmo uma sobrecarga de trabalho dos membros do Ministério público.

1.2.3 A terceira onda: Uma nova visão de acesso à justiça

É possível constatar que mesmo com os avanços conquistados através das ondas anteriores, por intermédio da ampliação de acesso pela assistência jurídica aos necessitados e a busca de mecanismos para a representação de interesses metaindividuais, que beneficiaram não apenas os economicamente fracos, mas a sociedade em geral, tais movimentos apresentavam limitações, uma vez que cuidaram basicamente do direito de representação judicial de interesses antes não representados ou mal representados.

Por esse motivo, a terceira onda tem um alcance muito mais amplo, que inclui a advocacia pública e privada, judicial ou extrajudicial e o conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e prevenir litígios (CAPPELLETTI; GARTH, 1988). O método da terceira onda não exclui o das duas primeiras, mas as complementam.

Nos movimentos passados, as limitações do acesso à justiça eram de ordem econômica e organizacional, enquanto, neste terceiro um dos obstáculos a ser transposto era a estrutura do sistema processual, com a criação de novos mecanismos para defesa efetiva dos

direitos sociais, adaptando o processo ao tipo de litígio, já que o processo tradicional pode não ser o melhor caminho. Assim, assevera Cappelletti e Garth:

Ademais, esse enfoque reconhece a necessidade de correlacionar e adaptar o processo civil ao tipo de litígio. Existem muitas características que podem distinguir um litígio de outro. Conforme o caso, diferentes barreiras ao acesso podem ser mais evidentes, e diferentes soluções, eficientes. Os litígios por exemplo diferem em sua complexidade. É geralmente mais fácil e menos custoso resolver uma questão simples de não-pagamento, por exemplo, do que comprovar uma fraude. Os litígios também diferem muito em relação ao montante da controvérsia, o que freqüentemente determina quanto os indivíduos (ou a sociedade) despenderão para solucioná-los. Alguns problemas serão mais bem “resolvidos” se as partes simplesmente se “evitarem” uma à outra. A importância social aparente de certos tipos de requerimentos também será determinante para que seja m alocados recursos para sua solução. Além disso, algumas causas, por sua natureza, exigem solução rápida, enquanto outras podem admitir longas deliberações. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 71-72)

Outra mudança necessária é a alteração na estrutura organizacional do Poder Judiciário, com a criação de outros postos judiciais e reforços para a utilização de métodos alternativos de resolução de conflitos.

No Brasil, destacam-se a criação dos Juizados de Pequenas Causas, em 1984, inspirados nas *Small Claims Court* da cidade de Nova Iorque, e que posteriormente, com a promulgação da Constituição da República de 1988, passaram a fazer parte da estrutura do Poder Judiciário e foram denominados Juizados Especiais, disciplinados pela Lei n. 9.099, de 26 de setembro de 1995 em âmbito estadual e pela Lei n. 10.259, de 12 de julho de 2001, em âmbito federal.

Cappelletti e Garth (1988, p.113) sustentam que os Juizados Especiais de certo modo “representam o movimento de acesso à justiça”, porquanto atendem ao desafio de criar órgãos eficazes, informais, acessíveis e de baixo custo para a defesa dos direitos do cidadão comum, principalmente, em confrontos com oponentes mais poderosos e experientes. Sendo assim, os Juizados Especiais por sua própria natureza já são especializados, salientam Cappelletti e Garth (1988), uma vez que lidam com uma parcela relativamente estreita no que diz respeito à legitimidade e à matéria.

Nessa esteira, é valido ainda mencionar a Lei n. 9.307, de 23 de setembro de 1996, que dispõe sobre a arbitragem para dirimir litígios relativos a direitos patrimoniais disponíveis está dentro das reformas e alterações previstas nessa terceira onda. Atualmente tramita no Congresso Nacional projeto de lei para instituir a mediação judicial e extrajudicial.

Com a Emenda Constitucional n. 45 – a chamada Reforma do Judiciário - de 8 de dezembro de 2004, foi permitida a descentralização das atividades dos Tribunais de Justiça dos Estados, com a constituição de Câmaras regionais, a fim de assegurar o pleno acesso do jurisdicionado à justiça em todas as fases do processo.

Também com essa Emenda Constitucional foi institucionalizada a Justiça Itinerante, com a realização de audiências e demais funções da atividade jurisdicional, embora essa previsão constasse implicitamente na Lei dos Juizados Especiais e muitos Estados já se utilizassem desse instituto por meio de atos administrativos baixados pela presidência dos Tribunais.

1.3 Aspectos do Acesso à Justiça

Como já foi explicado, o acesso à justiça era visto como um mero direito formal de propor ou contestar ações judiciais. Todavia, ao passo que a sociedade evoluiu, houve a percepção de que ele não é apenas um direito social fundamental, mas, o ponto nodal da moderna processualística.

Nesse sentido, defendem Cappelletti e Garth que:

A expressão ‘acesso à justiça’ é reconhecidamente de difícil definição, mas serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico – o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado. Primeiro, o sistema deve ser igualmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individua e socialmente e justos.
(CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 8)

Numa perspectiva abrangente, o acesso à justiça é utilizado como o direito a assistência jurídica, o direito a uma justiça eficaz, e amplamente acessível. Assim, Cappelletti e Garth (1988, p. 12) defendem que “o acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental - o mais básico dos direitos humanos - de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretende garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos”.

É possível, assim, compreender que o acesso à justiça pode albergar diversas concepções, cada qual, referentemente a um dado escopo desse direito, permitindo sua irradiação pelos demais ramos e estruturas jurídicos. Sendo assim, não comporta um único significado ou sentido, necessitando, pois, de uma mais destacada contextualização para tornar adequado o enfoque utilizado.

1.3.1 Acesso à Justiça como Direito e Garantia

A Constituição da República refere-se aos direitos e garantias fundamentais, em regra, como expressões sinônimas. A doutrina, no entanto, faz distinção entre os dois, cuja origem está na doutrina alemã, ao utilizar o termo direito para referir-se ao direito material, e garantias para reportar-se aos institutos jurídico-políticos estatais criados para resguardar tais direitos. (ANNONI, 2008)

Um dos primeiros a fazer essa diferenciação no direito brasileiro foi Rui Barbosa, “ao separar as disposições meramente declaratórias, que são as que imprimem existência legal aos direitos reconhecidos, e as disposições asseguratórias, que são as que, em defesa dos direitos, limitam o poder”. (BARBOSA, 1893, p. 187)

Dessa forma, pode-se entender que as disposições declaratórias instituem os direitos; as asseguratórias instituem as garantias, sendo muito comum juntar-se na mesma disposição constitucional ou legal a declaração do direito com a fixação da garantia. (MORAES, 2014)

Em síntese, os direitos são bens e vantagens prescritos na Constituição, enquanto as garantias são os instrumentos através dos quais se assegura o exercício dos referidos direitos (preventivamente) ou os repara (prontamente), caso violados.

Nesse entendimento, o acesso à justiça demonstra-se a um só turno como um direito e uma garantia fundamental. Como direito, pois está previsto na Constituição, dentre outros, o direito de pleitear a tutela jurisdicional, de assistência jurídica aos necessitados, do devido processo legal e da duração razoável do processo. Como garantia, visto ter como escopo assegurar a fruição desses direitos (e dos princípios fundamentais), por meio de uma prestação jurisdicional acessível a todos, adequada, em tempo hábil e eficaz.

1.3.2 Acesso à justiça enquanto Direito natural, humano e fundamental

É comum no meio jurídico constatar que as expressões direito natural, direitos humanos e direitos fundamentais são utilizadas, usualmente, como sinônimas, e, às vezes, como gênero e espécies uma das outras, muito embora a doutrina faça distinções conceituais, ainda que entre elas ocorram ligações consideráveis.

Antes de qualquer observação, faz-se imperioso esclarecer que não é escopo do presente trabalho formular a conceituação a respeito dessas expressões, trazer as suas origens

e/ou evoluções históricas ou fazer um estudo aprofundado sobre suas diferenças. O que se procura é apenas fazer uma ponte entre o acesso à justiça e esses direitos, sustentando, assim, a importância do assunto para a cidadania e consolidação da democracia.

Nesse sentido, pode-se observar que os direitos naturais são inerentes à natureza do ser humano e anteriores a qualquer outro direito. É um direito universal e válido para todos os povos e em todos os tempos. Alguns doutrinadores¹¹ consideram essa terminologia muito ultrapassada.

Direitos humanos é uma expressão com significado de maior alcance, conforme anota Danielle Annoni:

Apontando para todos os direitos do ser humano, quer tenham sido eles positivados ou não. Em regra, guarda relação com o Direito Internacional, por referir-se às posições jurídicas que reconhecem o ser humano como sujeito de direitos, de direitos humanos, sem sua vinculação com o reconhecimento desses mesmos direitos pela ordem constitucional ou infraconstitucional de determinado Estado. Aspiram, pois, a uma validade universal para todos os povos e tempos. (ANNONI, 2008, p. 36)

Destaque-se a expressão direitos humanos, que ainda segundo Danielle Annoni, “pode sofrer diferenças conceituais em decorrência da sua contextualização histórica, cultural e jurídica de determinado povo”(ANNONI, 2008, p. 34). Contudo, uma conceituação mais atual considera-o como aqueles essenciais ao desenvolvimento digno da pessoa humana, pois remete à proteção da integridade física e moral.

Os direitos humanos foram positivados ao longo dos tempos em vários Tratados Internacionais¹². No Brasil, a Constituição da República disciplina no parágrafo 3º do artigo 5º que os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados pelo Congresso Nacional serão equivalentes às emendas constitucionais, o que quer dizer, a própria Constituição indica a hierarquia constitucional às convenções internacionais em matéria de direitos humanos, não podendo ser desrespeitada por legislação infraconstitucional.

Os direitos fundamentais (*stricto sensu*), por seu turno, compreendem-se como os direitos do homem jurídico, isto é, aqueles direitos reconhecidos e positivados pelo direito constitucional de determinado Estado.

¹¹ Para maiores detalhes ver BOBBIO, Noberto. A Era dos Direitos. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 21-82.

¹² Vide Declaração de Direitos de Virgínia (1776); Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão (1789); Declaração Universal dos Direitos do Homem (ONU, 1948);

A Constituição da República de 1988 concretizou o direito de acesso à justiça como direito fundamental por meio de diversos de seus incisos contidos no artigo 5º, do Título dos Direitos e Garantias Fundamentais, tais como:

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;
 (...) LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;
 (...) LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;
 (...) LXXIV - o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos.
 (...) LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação;
 (BRASIL, 1988)

Paulo Cezar dos Santos Bezerra argumenta que os direitos fundamentais foram influenciados pelos direitos naturais, “pois as normas que regem o direito à vida, à integridade física, à liberdade e outras mais, são, ao mesmo tempo, direito natural, porque impostas e válidas para todos, sem necessidade de sua positivação pelo legislador, e direito fundamental, já que consagradas em diversas Constituições”. (BEZERRA, 2008, p. 120)

O direito à justiça, enquanto direito à vida ou à liberdade, é um direito que vem antes mesmmodo Estado, portanto à lei e ao processo. O acesso à Justiça não pode ser entendido simplesmente em seu aspecto formal, ou processual, de possibilidade de acesso ao Judiciário. A justiça sempre foi perseguida pela humanidade. A luta pela justiça é inerente à natureza humana. Logo, o direito de acesso à justiça é um direito natural. (BEZERRA, 2008)

Nessa esteira, posiciona-se Paulo Cezar Santos Bezerra, afirmando que:

Quando se pensa em justiça, não se está apenas querendo observar o aspecto formal da justiça, nem seu caráter processual. Argumenta-se com um valor que antecede a lei e o processo. O acesso à justiça, pois, nessa perspectiva, é um direito natural, um valor inerente ao homem, por sua própria natureza. (BEZERRA, 2008, p. 122)

Por outro lado, o direito de acesso à justiça é um direito formal que garante a qualquer pessoa propor e contestar uma ação. É um direito que surgequase simultaneamente com o Estado. Ele está efetivado pela Constituição e pela legislação infraconstitucional. Assim, nesse entendimento, o acesso à justiça é um direito fundamental.

O que se tem por verdadeiro é o fato de que os direitos somente se realizam se for possível reclamá-los perante os tribunais, ou seja, “o direito de acesso à justiça é o direito sem o qual nenhum dos demais se concretiza. Assim, a questão do acesso à justiça é primordial para a efetivação de todos os direitos”. (SADEK, 2005, p. 274)

Assim, o direito de acesso à justiça começou a ser reconhecido como um dos direitos mais fundamentais do homem, no sentido de que torna possível a materialização de qualquer outro direito, pois a incapacidade do Estado de garantir sua efetivação, pela ausência de mecanismos de materialização dos direitos reconhecidos, corresponde à negação do próprio Estado e principalmente da democracia.

Cappelletti e Garth fazem a identificação do direito de acesso à justiça como um direito humano e também um direito fundamental:

De fato, o direito ao acesso efetivo tem sido progressivamente reconhecido como sendo de importância capital entre os novos direitos individuais e sociais, uma vez que a titularidade de direitos é desfida de sentido, na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação. O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental - o mais básico dos direitos humanos - de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 12)

Dessa forma, acertada a conclusão dos pesquisadores, porque como os direitos humanos são um princípio geral do Direito Internacional e estão codificados em vários tratados e declarações internacionais que expressamente tratam do acesso à justiça, este também é considerado um direito humano.

Reafirmando o que fora até o momento exposto, defende Ronnie Preuss Duarte (PREUSS DUARTE, 2007, p. 83-87), com auxílio no ordenamento jurídico Português, que “a base fundamental do direito de acesso à justiça é o princípio da dignidade da pessoa humana - elemento essencial dos direitos humanos -, já que este princípio somente pode ser protegido e garantido enquanto for assegurada ao cidadão a possibilidade de recorrer ao Poder Judiciário para tutelar seus direitos, principalmente aqueles que gozam de dignidade constitucional”.

Consequentemente, a partir dessa junção entre os conceitos apresentados pela doutrina, pode-se deduzir que o direito de acesso à justiça é, ao mesmo tempo, um direito natural, humano e fundamental.

1.4 Efetivação do Direito de Acesso à justiça

Sempre que se pensa em acesso à justiça surge a ideia do ingresso facilitado ao Judiciário. Essa ideia está restrita ao mero acesso ao Judiciário, como se fosse um facilitador do direito de petição perante os órgãos judiciais.

Em contrapartida, a noção moderna do termo acesso à justiça tem uma dimensão muito mais ampla, com o intuito de possibilitar aos cidadãos um acesso efetivo, moderno e igualitário que objetive garantir e não apenas declarar os direitos de todos.

Nesse sentido, defende o professor Kazuo Watanabe (WATANABE, 1988, p. 128) que “a questão do acesso à justiça não pode ser reduzida apenas pela perspectiva de acesso aos órgãos judiciais”. Não se trata apenas de possibilitar o acesso à justiça enquanto instituição estatal, e sim de viabilizar o acesso à justiça enquanto instituição estatal, mas sim, viabilizar o acesso à ordem jurídica justa.

Segundo o referido autor (WANATABE, 1988), são dados elementares desse direito à ordem jurídica justa: (I) direito à informação; (II) direito de acesso à justiça adequadamente organizada e formada por juízes inseridos na realidade social e comprometidos com o objetivo de realização da ordem jurídica justa; (III) direito à preordenação dos instrumentos processuais capazes de promover a efetiva tutela de direitos; (IV) direito à remoção de todos os obstáculos que se antepõem ao acesso efetivo à justiça com tais características.

Para tornar efetivo esse direito, ensina Watanabe, é preciso uma nova postura mental, devendo pensar a ordem jurídica e as instituições pela perspectiva do destinatário da justiça, que é o povo, e não do Estado, de modo que o problema do acesso traz à tona não apenas um programa de reforma, mas também um método de pensamento. Assim:

Hoje, lamentavelmente, a perspectiva que prevalece é a do Estado, quando não do ocupante temporário do poder, pois, com bem ressaltam os cientistas políticos, o direito vem sendo utilizado como instrumento de governo para realização de metas e projetos econômicos. A ética que predomina é da eficiência técnica, e não da equidade e do bem-estar da coletividade. (WATANABE, 1988, p. 128)

Cappelletti e Garth (1988, p. 15) apontam que a efetividade perfeita do direito de acesso à justiça poderia ser expressa como “a completa igualdade de armas, sendo o resultado de umademandajudicial dependente apenas dos méritos jurídicos das partes, sem qualquer influênciade variáveis externas ao direito, mas que, no entanto, afetam a afirmação e reivindicação dos direitos”.

Destaque-se que, segundo os próprios autores, essa perfeita igualdade é utópica, tendo em vista que as diferenças não podem ser completamente erradicadas. Dessa forma, o questionamento é descobrir quantos destes obstáculos¹³ ao acesso à justiça poderiam ser superados.

Repita-se que Cappelletti e Garth (1988) identificaram esses obstáculos nas custas judiciais, possibilidades das partes e problemas especiais dos interesses difusos. Esses três elementos que obstram o acesso à justiça estão relacionados com fatores *econômicos, sociais e culturais*. Os obstáculos econômicos são observáveis pelo elevado custo do processo, já que a resolução formal de conflitos é muito dispendiosa na maior parte das sociedades modernas.

No Brasil, esse custo é formulado pelas despesas com custas iniciais, citações, intimações, publicação de editais, perícias, honorários advocatícios, preparo para recurso, dentre outros.

Cappelletti e Garth (1988) revelam que em certos países os gastos de umademandajudicial eram muito altos e que a relação entre o valor da causa e o custo do processo crescia à medida que baixava o valor da causa.

A esse fato, soma-se o tempo utilizado para resolver o conflito, o que por si só, torna-se um adicional no custo do processo para as partes, especialmente, o cidadão mais fraco economicamente, pressionando-o a abandonar a causa ou aceitar acordos desfavoráveis.

Dessa forma, a credibilidade do Poder Judiciário condiciona-se à facilidade de seu acesso por todos às classes sociais e pela sua eficiência, isto é, pela solução ágil dos conflitos que lhe são levados à apreciação.

¹³ Conforme abordado noutra parte do presente trabalho (vide subitem 1.1).

A tempestividade na resolução dos conflitos, ou seja, a duração razoável do processo é pressuposto básico do acesso à justiça. Nesse contexto, os Juizados Especiais são uma das respostas para superar as barreiras do acesso à justiça, ao mesmo tempo em que resgata a confiança da população na justiça. (WATANABE, 1988, p. 2)

Portanto, com um rito simplificado, o sistema é capaz de imprimir celeridade no procedimento e, dessa forma, na efetividade, aspectos importantes na ampliação do acesso à justiça, pois permitem aos cidadãos obterem uma solução mais rápida para seus conflitos, evitando que em função de um formalismo inadequado para dirimir questões de menor complexidade, termine por produzir a morosidade judicial e o consequente congestionamento nos Juizados, como tem acontecido na justiça tradicional.

2 JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS CÍVEIS

2.1 Origem e Evolução no Brasil

A criação dos Juizados Especiais no Brasil, bem diferente do que ocorreu nos países da *common law*, originou-se de uma iniciativa dos tribunais, ante a necessidade de solucionar os conflitos que não chegavam ao Judiciário, numa tentativa de diminuir os obstáculos que os sistemas jurídicos determinavam às chamadas pequenas causas e à prestação jurisdicional para autores individuais, especialmente os economicamente vulneráveis.

A instalação dos Juizados Especiais brasileiros, na visão de Luciana Gross Cunha (CUNHA, 2008, p.11-15), no início da década de 80, “teve a influência de duas experiências distintas que, de alguma forma, teriam se completado e dado origem ao sistema dos juizados, por meio da promulgação da Lei 7.244/84: I) os Conselhos de Conciliação e Arbitragem, sob a responsabilidade do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul; e II) a iniciativa do Ministério da Desburocratização do Governo Figueiredo em desenvolver e instalar os Juizados de Pequenas Causas”.

Ao tomar a Presidência da República, em 1979, o General João Baptista de Oliveira Figueiredo criou o Programa Nacional de Desburocratização, assumido pelo Ministro Hélio Beltrão, com a função de dinamizar e simplificar o funcionamento da Administração Pública Federal, o que, ao menos, em tese, excluía temas de outros poderes da pauta de discussões.

Dentre os projetos do novo Ministério, sobressaía a criação de um canal de comunicação com a sociedade, para que a população pudesse apresentar suas críticas e sugestões sobre os serviços públicos prestados pelo Estado. Nesse período, o então secretário executivo Piquet Carneiro relata que recebeu muitas cartas contendo queixas candentes contra o alto custo do processo; reclamações indignadas a respeito da morosidade do Judiciário; manifestações de perplexidade em face desse enigma, indecifrável para os não-iniciados, que é a ciência do processo. (WATANABE, 1985, p. 23)

Os brasileiros eram incapazes de diferenciar o Poder Executivo do Legislativo e essa imagem de justiça morosa e ineficaz era percebida como “parte do fenômeno burocrático”. Nessa situação, o Ministro Hélio Beltrão designou Piquet Carneiro para conhecer a experiência dos Estados Unidos no tratamento das pequenas causas. (WATANABE, 1985, p.24)

Em setembro de 1980, o secretário executivo visitou as *Small Claims Courts* de Nova York, introduzidas na cidade em 1934. Com o objetivo de julgar causas de reduzido valor econômico, que passaram a ser relevantes diante das mudanças sociais que os Estados Unidos enfrentavam, após a quebra da bolsa de valores em 1929. Essas pequenas cortes, desenvolvidas, a princípio, para atender e solucionar conflitos de menor valor econômico e ampliar o acesso à justiça para as pessoas que não tinham condições econômicas e financeiras de propor ações judicialmente, mostraram-se uma alternativa bastante viável para resolver parte dos problemas do Judiciário brasileiro. (WATANABE, 1985)

De volta ao Brasil, Piquet Carneiro, positivamente impressionado com a experiência, concebeu a criação dos Juizados de Pequenas Causas brasileiros, motivada pela ampliação do acesso à justiça pela população mais carente.

Destaque-se que o desenvolvimento das pequenas cortes brasileiras não ocorreu da mesma forma que nos países da Europa e nos Estados Unidos: aqui, ele se deu de forma tardia e não obedeceu à mesma sequência da constatada no mundo europeu. Criado como uma das alternativas às inquietudes provocadas por um sistema de justiça fechado e de difícil acesso, o sistema de juizados tem sua origem em uma iniciativa do Poder Executivo, ou mais precisamente do Ministério da Desburocratização, e foi inspirado na experiência positiva das *Small Claims Courts* da cidade de Nova York.

Conforme leciona Maria Tereza Sadek (SADEK, 2009, p. 4), “a iniciativa estava inserida num amplo projeto governamental que visava racionalizar e desburocratizar a máquina administrativa, aumentando sua eficiência e agilidade”. No que diz respeito ao Judiciário, esta política pública foi recebida de forma positiva pela comunidade jurídica e entre um grupo de magistrados, sensíveis à importância de se simplificar os procedimentos e de se instituir um espaço voltado para a facilitação e a democratização do acesso à justiça.

Dentre os magistrados, merece destaque o Desembargador Kazuo Watanabe que explicita seu apoio, salientando o caráter inovador e as potencialidades desses Juizados, escreve o autor:

Não se trata de mera formulação de um novo tipo de procedimento, e sim de um conjunto de inovações, que vão desde nova filosofia e estratégia no tratamento dos conflitos de interesses até técnicas de abreviação e simplificação procedural. Essas inovações têm por objetivo atender à litigiosidade contida; reverter a mentalidade segundo a qual a Justiça é lenta, cara e complicada e por isso, além de difícil, é inútil ir ao Judiciário em busca de tutela do direito; (...) resgatando ao Judiciário a credibilidade popular de que é ele merecedor e fazendo renascer no povo, principalmente nas camadas média e pobre, vale dizer, do cidadão comum, a confiança na Justiça e o sentimento de que o direito, qualquer que seja ele, de pequena ou grande expressão, sempre deve ser defendido. (WATANABE, 1985, p. 1-3)

Em contrapartida, como afirma Sadek, a iniciativa do Ministério da Desburocratização para a instituição dos Juizados de Pequenas Causas em todo o Brasil não exclui nem diminui a extrema relevância da experiência levada a cabo pela Associação dos Magistrados do Rio Grande do Sul e pelo Tribunal de Justiça daquele estado, com a criação do Conselho de Conciliação e Arbitragem, em 1982. (SADEK, 2009)

Os Conselhos de Conciliação e Arbitramento constituíram uma experiência vanguardista no tratamento das pequenas causas no Brasil, que teve como origem o movimento da magistratura, iniciado no Rio Grande do Sul, no início da década de 1980, com o objetivo de retomar o lugar do Poder Judiciário na resolução dos conflitos sociais e de melhorar sua imagem que estava desgastada perante a população brasileira.

A Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul – AJURIS – passou, então, a examinar a possibilidade de se implantar, em caráter experimental, juizados de pequenas causas, como os que existiam nos EUA e na Europa.

Por iniciativa do Desembargador Antônio Guilherme Tanger Jardim, no ano de 1982, então Juiz de Direito da Comarca de Rio Grande, e com o apoio da AJURIS, foram formados os Conselhos de Conciliação e Arbitramento, chamados popularmente de Juizados de Pequenas Causas, com o escopo de desenvolver alternativas capazes de ampliar o acesso ao Judiciário, canalizando para ele a litigiosidade contida na vida social e garantindo sua posição como arena exclusiva de solução de conflitos.

A experiência dos juízes gaúchos foi bem-sucedida e despertou o interesse da imprensa e da sociedade que começou a contar com uma forma mais rápida e menos custosa de resolver seus litígios. Paulatinamente, outros “juizados informais” foram instalados

em outras comarcas do Estado do Rio Grande do Sul bem como em outros estados da Federação.

Assim, o Ministério da Desburocratização, que existia à época, manifestou interesse no assunto e o então Ministro interino, o Dr. Geraldo Piquet Carneiro, visitou Rio Grande para conhecer o juizado e acabou nomeando uma Comissão de renomados juristas para desenvolver estudos para implantação oficial do sistema. (CUNHA, 2008)

Os resultados positivos, alcançados pelos Conselhos, ajudaram a demonstrar a vitalidade do novo procedimento e contribuíram para a edição da Lei nº 7.244, dita Lei das Pequenas Causas, promulgada em 07 de novembro de 1984, que possibilitava aos Estados federados criarem os Juizados Especiais de Pequenas Causas, unindo os mecanismos extrajudiciais de composição, por meio da conciliação e arbitragem, e de solução judicial propriamente dita através da prestação jurisdicional específica.

Sobre os Conselhos de Conciliação e Arbitramento, Ada Pellegrini Grinover faz a seguinte análise:

Foi nos Juizados de conciliação que se extraíram os dados empíricos que conduziram à elaboração da Lei das Pequenas Causas. E são alguns deles que haverão de transformar-se em Juizados Especiais de Pequenas Causas, numa eloquente demonstração da importância da análise sociológica para a correta implantação das vias informais, jurisdicionais ou não, capazes de oferecer alternativas idôneas ao processo formal. (GRINOVER, 1988, p.95)

Logo, observa-se que a transposição do sistema americano para a realidade brasileira foi realizada de forma planejada e consciente. Verifica-se, também, que em paralelo a esse processo de recepção do direito norte-americano, a criação dos Juizados de Pequenas Causas também foi impulsionada por uma proveitosa experiência local, resultante da iniciativa de magistrados vocacionados.

2.1.1 Os Juizados Especiais de Pequenas Causas

O início do desenvolvimento legal dos moldes dos juizados especiais se dá em 1982, quando foi publicado um esboço do anteprojeto da lei dos Juizados das Pequenas Causas, pelo Ministério da Desburocratização. Depois de uma ampla consulta à opinião pública e aos setores envolvidos na implantação e funcionamento dos Juizados, o texto,

juntamente com as sugestões recebidas, foi revisto por uma comissão, coordenada pelo Secretário Executivo do Programa Nacional de Desburocratização, Piquet Carneiro, e integrada pelos juristas Nilson Vital Naves, Kazuo Watanabe, Cândido Dinamarco, Luiz Melíbio Machado, Paulo Salvador Frontini, Mauro José Ferraz Lopes e Ruy Carlos de Barros Monteiro.

O objetivo principal de se instalar os juizados era canalizar para o sistema de justiça a resolução dos litígios de natureza patrimonial e de reduzido valor econômico levados a sua apreciação, com o objetivo de melhorar o desempenho do Poder Judiciário, cujos problemas mais prementes foram analisados, pelo menos, sob três enfoques distintos, como abordado pelo Ministro Hélio Beltrão:

Inadequação da atual estrutura do Judiciário para a solução dos litígios que a ele afluem, na sua concepção clássica de litígios individuais; (b) tratamento legislativo insuficiente, tanto no plano material como no processual, dos conflitos de interesses coletivos ou difusos que, por enquanto, não dispõem de tutela jurisdicional específica; (c) tratamento processual inadequado das causas de reduzido valor econômico e consequente inaptidão do judiciário atual para a solução barata e rápida desta espécie de controvérsia. (BRASIL, 1984, p.2348)

Dessa maneira, a criação de um novo modelo de prestação jurisdicional pelo Estado iria atender aos anseios da sociedade, que se via desestimulada a buscar uma resposta do Judiciário para seus conflitos de pequena expressão econômica, devido ao excesso de formalidade, a morosidade e os altos custos que o acesso à justiça impunha nos moldes do processo civil tradicional, o que inviabilizava o ajuizamento de causas de baixo valor econômico e aumentavam a distância e a descrença do cidadão comum em relação ao Poder Judiciário.

Na exposição de motivos enviada ao Congresso Nacional em 1984, é relatada de forma direta a urgência e relevância da instalação dos Juizados no Brasil:

A ausência de tratamento judicial adequado para as pequenas causas – o terceiro problema acima enfocado - afeta, em regra, gente humilde, desprovida de capacidade econômica para enfrentar os custos e a demora de uma demanda judicial. A garantia meramente formal de acesso ao Judiciário, sem que se criem as condições básicas para o efetivo exercício do direito de postular em Juízo, não atende a um dos princípios basilares da democracia, que é o da proteção judiciária dos direitos individuais.

Impõe-se, portanto, facilitar ao cidadão comum o acesso à Justiça, removendo todos os obstáculos que a isso se antepõem. O alto custo da demanda, a lentidão e a quase certeza inviabilidade ou inutilidade do ingresso em Juízo são fatores restritivos cuja eliminação constitui a base fundamental da criação de novo procedimento judicial e

do próprio órgão encarregado de sua aplicação, qual seja o Juizado Especial de Pequenas Causas. (BRASIL, 1984, 2348)

Contudo, sérias críticas foram feitas às modificações processuais previstas na Lei dos Juizados de Pequenas Causas, sendo que algumas delas chegaram a condenar a elaboração legislativa, conforme informa Leslie S. Ferraz:

Os eixos principais em torno dos quais giravam os debates eram: o fato de o projeto ter nascido na burocracia estatal (...); a dispensa de advogado na condução da reclamação nos juizados e a novidade que os princípios que norteiam os juizados traziam para o sistema jurídico nacional. Estes pontos estão presentes tanto nas falas daqueles que são contrários à criação dos juizados como na defesa apresentada pelos interessados na sua implementação e mesmo na Exposição de Motivos da Lei 7.244/84 que criou os juizados de pequenas causas. (FERRAZ, 2010, p. 42)

Além da dispensa de advogado no sistema dos juizados, outras matérias polêmicas, segundo Leslie S. Ferraz, foram tema de acirradas críticas:

A definição de competência por critérios econômicos¹⁴; a insegurança da citação postal, a fixação irreal de prazos; a desigualdade de tratamento em matéria recursal em relação à justiça comum; o excesso de poderes do juiz; ao excesso de informalidade do procedimento, chegando-se a afirmar que haveria supressão da segurança jurídica; a lesão do duplo grau de jurisdição, por instituir um sistema recursal próprio formado por três juízes, em exercício no primeiro grau de jurisdição, reunidos na sede do Juizado. (FERRAZ, 2010, p.42)

Porém, ante a urgente demanda por modificações para atender à sociedade, a Lei nº 7.244, promulgada em 7 de novembro de 1984, dispôs sobre a criação e o funcionamento dos Juizados Especiais de Pequenas Causas, órgãos da Justiça ordinária, que poderiam ser criados nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios, para processo e julgamento, por opção do autor, das causas de deduzido valor econômico.

Com a finalidade de limitar a alcada e competência dos Juizados, ficou previsto, no Art. 2º, da Lei nº 7.244/84, que seriam consideradas causas de reduzido valor econômico as que versassem sobre direitos patrimoniais e decorressem de pedido que, à data do ajuizamento, não excedesse a 20 (vinte) vezes o salário mínimo vigente no País e cujo objeto fosse: (I) a condenação em dinheiro; (II) a condenação à entrega de coisa certa móvel ou ao

¹⁴ O contra-argumento utilizado é que nem sempre o valor da causa indica a complexidade do conflito e, por isso, seria um grande risco para o sistema de justiça, imaginar que os Juizados, regidos pelos princípios da informalidade, celeridade e economia, teriam competência para solucionar conflitos de menor valor econômico, simplesmente porque são menos complexos. (CUNHA, 2008, p. 26)

cumprimento de obrigação de fazer, a cargo de fabricante ou fornecedor de bens e serviços para consumo; (III) a desconstituição e a declaração de nulidade de contrato relativo a coisas móveis e semoventes.

Os Juizados de Pequenas Causas não poderiam ser utilizados para processar e julgar¹⁵ causas de natureza alimentar, falimentar, fiscal e de interesse da Fazenda Pública, nem as relativas a acidentes do trabalho, a resíduos e ao estado e capacidade das pessoas, ainda que de cunho patrimonial.

Também foi previsto que a opção do autor pelo procedimento era facultativa e importaria em renúncia ao crédito excedente ao limite estabelecido no Art. 2º da referida lei, excetuada a hipótese de conciliação.

Nesse diapasão, as causas poderiam versar apenas sobre direitos disponíveis e, em consequência, somente pessoas naturais e plenamente capazes poderiam figurar como autoras da causa, incluídos os maiores de 18 anos, que já eram considerados aptos a decidir sozinhos sobre questões patrimoniais de pequeno valor econômico.

Ficavam excluídos do processo, no que tange à legitimação ativa, a massa falida, o insolvente civil, o incapaz, o preso, as pessoas jurídicas de direito público e as empresas públicas da União.

Os Juizados seriam norteados em princípios inovadores ao sistema processual, tal como, a facultatividade do autor em adotar ou não o procedimento especial, a busca permanente da conciliação entre as partes, adoção da simplicidade, oralidade e informalidade, a celeridade e a economia processual, com dispensa, em primeiro grau de jurisdição, da contratação de advogado e do pagamento de custas, taxas e despesas.

A mencionada lei teve como escopo ainda buscar reduzir a interposição de recursos, recebidos, em regra, apenas com efeito devolutivo, sem a previsão de isenção de custas e taxas e com a obrigatoriamente de representação das partes por advogado.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a implementação do sistema dos juizados ganhou novos ares e um impulso ainda maior. O texto constitucional traz dois dispositivos sobre os Juizados Especiais. O primeiro, no artigo 24, inciso X, prevê a competência concorrente da União, dos Estados e dos Municípios para legislar sobre a criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas.

¹⁵ Conforme disposição da revogada Lei nº 7.244, de 7 de novembro de 1984 em seu art. 3º, § 1º.

No artigo 98, inciso I, segundo dispositivo constitucional a tratar do assunto, tem-se a determinação expressa para que os Estados e a União, no Distrito Federal e nos Territórios, criassem os Juizados Especiais, providos por juízes togados, ou togados e leigos, competentes para 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.

Assim, estes preceitos constitucionais, ao enfatizarem a conciliação e simplificarem o sistema recursal, buscando métodos mais céleres e baratos para a resolução dos conflitos, consolidaramo desígnio de uma Justiça mais próxima do povo, capaz de resolver, o que Kazuo Watanabe preceitua como litigiosidade contida.

Os Juizados Especiais de Pequenas Causas funcionaram, em vários estados brasileiros, até a entrada em vigor da Lei nº 9.099 de 26 de setembro de 1995, que dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais, em âmbito nacional e em seguida, a Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001, que trata de discipliná-los no âmbito federal.

2.2 A Estruturação dos Juizados Especiais Federais

A criação dos Juizados Especiais Cíveis no âmbito da Justiça Federal encontra amparo na Emenda Constitucional n. 22, de 1999, e sua instituição e regulamentação se deu com a Lei n. 10.259, de 12.7.2001, com previsão expressa de aplicação subsidiária da Lei n. 9.099, de 1995, que regulamenta os Juizados Especiais da Justiça Estadual.

Os Juizados Especiais 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 (2011, p. 8-14), “um divisor de águas na história da Justiça Federal”.

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

Em observância ao disposto no art. 19 da Lei n. 10.259/2001, a implantação dos Juizados teve início em janeiro de 2002, a começar nas Capitais e posteriormente nas Subseções do interior. Os Tribunais Regionais Federais aproveitaram a estrutura de distribuição geográfica das Varas Federais em funcionamento, transformando algumas delas em Juizados e, em outros casos, instalando os Juizados de forma adjunta às varas existentes.

O que significa que os Juizados foram instalados da forma que fosse viável, com os escassos recursos disponíveis naquele momento. Cada Tribunal Regional Federal administrou o problema como pôde, transformando varas especializadas, cedendo servidores, equipamentos e material, estabelecendo parcerias. Um ano após o início do processo de instalação existiam 45 Juizados Federais autônomos e 197 Juizados Federais adjuntos.

A transformação de Varas Comuns em Juizados Especiais pelos Tribunais Regionais Federais teve continuidade como política de gestão dos recursos disponíveis. Somente com a Lei n. 12.011 de 2009, foi autorizada a criação de mais 230 (duzentas e trinta) Varas Federais destinadas, precípua mente, à interiorização da Justiça Federal de primeiro grau e à implantação dos JEFs no País, com efetivação gradativa no período de 2010 a 2014, cerca de 46 varas a cada ano.

Apesar de todos esses esforços, o quantitativo de Juizados Especiais continuou insuficiente para atender às novas demandas fruto da ampla divulgação de um Modelo acessível, rápido e barato de distribuição da Justiça.

A constatação do estrangulamento do Sistema dos Juizados Especiais Federais fez parte do Relatório Justiça em Números da Justiça Federal elaborado pelo CNJ. Os dados revelaram que estes juizados superaram, em muito, o número de causas em relação à jurisdição comum. Contudo, sua estrutura permaneceu muito aquém daquela destinada às demais unidades da Justiça Federal.

Diante dessa realidade, o CNJ editou o Provimento n. 5, de 2010, determinando a instalação de Comissão de Reestruturação e Aprimoramento dos Juizados Especiais no âmbito dos Tribunais Regionais Federais das cinco Regiões. Entre os objetivos desse ato está o desenvolvimento de projetos destinados a:

Tornar proporcional a relação entre recursos (humanos e materiais) e o volume de distribuição de novos processos entre as varas federais no âmbito da Subseção Judiciária, Seção Judiciária ou do TRF; equalizar o volume de distribuição de novos processos, tais como conversão de varas comuns em varas de juizado, transformação de competência das varas ou suspensão de distribuição. (BRASIL, 2010)

Essa medida surtiu efeitos importantes. Em 2012, das 881 Varas Federais existentes, 363 eram comuns (sem Juizados Federais) e 518 correspondiam a varas com competência para processar demandas dos Juizados Federais - 333 Adjuntos e 185 Autônomos.

Assim, pode-se afirmar que a procura do ponto de equilíbrio entre recursos, humanos e materiais, e o volume de distribuição de novos processos entre as varas federais e os Juizados Especiais no âmbito da Justiça Federal deve ser uma política de gestão continuada para ser eficaz. Neste mesmo sentido, a Pesquisa do CEJ/IPEAsugere o emprego de modo consistente e duradouro das tecnologias e dos instrumentos de gestão disponíveis.

No tocante às Turmas Recursais, o desafio é ainda maior, diante da precarização das condições de trabalho presente nos primeiros anos de funcionamento.

Nesse sentido, como ensina Nino Oliveira Toldo (TOLDO, 2012), o excessivo número de recursos no âmbito dos Juizados Especiais Federais levou quase à paralisação das Turmas Recursais, compostas por juízes voluntários, que delas participavam, em sua maioria, sem prejuízo da jurisdição ordinária. Esses juízes tinham sua carga de trabalho aumentada sem que por isso fossem remunerados. Isso representa o insucesso do sucesso, ou seja, a rapidez e eficácia dos Juizados Federais levaram ao aumento da demanda e, com isso, à impossibilidade de se atender, em tempo razoável, aos milhares de jurisdicionados que neles buscam seus direitos.

Medida importante para a estruturação das Turmas Recursais veio com a Lei n. 12.011/2009, que autorizou o remanejamento de cargos de servidores e de funções para essas unidades, a qual foi regulamentada pela Resolução n. 123, de 2010, do Conselho da Justiça Federal.

Esse quantitativo de servidores remanejados de forma gradativa para as Turmas Recursais está ainda muito aquém da necessidade das instâncias revisoras dos Juizados Especiais Federais. A maioria das Turmas Recursais tem funcionado com um número reduzido de assessores, na expectativa de que seja aprovada uma nova lei que estabeleça a estrutura definitiva de cargos e funções.

No que se refere aos magistrados designados para compor as Turmas Recursais, a situação não foi das melhores, pois a redação original do art. 21 da Lei n. 10.259, de 2001, estabeleceu a sistemática da rotatividade de juízes no exercício da função, mediante mandatos

temporários, sem recondução, salvo quando não houvesse outro juiz na sede da Turma Recursal ou na Região.

O que resultou numa grande parte dos Juízes acumulando as atividades da vara de origem etambém as das Turmas Recursais, a ponto do Conselho da Justiça Federal recomendar aos magistrados integrantes das Turmas Recursais atuarem com exclusividade de funções, salvo se demonstrada a desnecessidade¹⁶. Intencionando solucionar esse problema, foi apresentado pelo Superior Tribunal de Justiça – STJ – o Projeto de Lei n. 1.597, de 2011, prevendo a criação de 75 (setenta e cinco) Turmas Recursais permanentes e 225 (duzentos e vinte e cinco) cargos de Juiz Federal para atuar nessas unidades. Do parecer do CNJ ao referido projeto de lei determinou-se:

(...) 2. O imenso crescimento das demandas junto aos Juizados Especiais Federais, com média, nos últimos 10 anos, de um milhão e meio de ações por ano, reverbera nas Turmas Recursais, ante o correspondente aumento do número de recursos. Assim, como demonstrado pelas estruturas funcionais de cada TRF, os juízes federais têm sido designados para a atuação maciça nos Juizados Especiais, desfalcando e precarizando, todavia, a atuação da Justiça Federal de 1º grau.

(...) 7. A proporção é absolutamente razoável, na medida em que o total de ações julgadas pelos JEFs, no ano de 2010, foi de 1.381.212, enquanto que o total de recursos julgados pelas TRs, nesse mesmo período, foi de 431.707. Ou seja, a taxa de recorribilidade dos JEFs é de 32%, enquanto que o efetivo das Turmas Recursais é inferior a esse percentual, tomando-se em conta que cada 3 Juízes de Turmas Recursais devem relatar processos de 11 Juizados Especiais. A proporção de 1/6 passa a ser mais razoável e calça melhor o natural aumento de demanda na base, que depois reflui na 2ª instância. (conforme ANEXO A)

Esse projeto de lei foi aprovado e culminou na Lei n. 12.665, de 13 de junho de 2012, dispendendo sobre a criação de estrutura permanente para as Turmas Recursais dos Juizados Especiais Federais. Essa norma criou na Justiça Federal de primeiro grau 75 (setenta e cinco) Turmas Recursais formadas, cada uma, por 3 (três) juízes federais titulares e por 1 (um) juiz suplente.

O provimento dos cargos de Juiz Federal de Turma Recursal dos Juizados Especiais Federais ficou condicionado à existência de candidatos aprovados em concurso público em número correspondente aos cargos criados pela Lei n. 12.665/2012.

A implantação das Turmas Recursais sob o modelo transportado pela Lei n. 12.665/2012, trouxe um impacto positivo diante da perspectiva de uma maior produtividade e

¹⁶Art. 5º da Resolução n. 61, 25 de junho de 2009.

estabilidade da jurisprudência, considerando-se que os Juízes Federais removidos para os cargos dessas Unidades Jurisdicionais não tem que acumular jurisdição com as Varas Federais, das quais ficavam desvinculados.

Contudo, problemas estruturais continuarão a existir, pois não foram criados novos cargos de servidores necessários para a assessoria dessas Turmas Recursais. O quantitativo previsto pela Lei n. 12.011/2009, não foi suficiente para suprir o déficit de força de trabalho nessas unidades.

O que também se destaca é a necessidade do crescimento da estrutura de recursos humanos como uma meta a ser alcançada, o que, no entanto, isoladamente não resolverá todos os problemas. O Projeto CNJ Acadêmico indica a necessidade de ser estudada a atual estruturação das Turmas Recursais com foco em novas possibilidades de organização das instâncias revisoras visando a diminuir o tempo de tramitação dos processos. O que em outras palavras, significa a necessidade de se repensar o Modelo recursal para que seja mais eficiente.

Na estrutura dos Juizados estão também as Coordenadorias dos Juizados Especiais Federais (COJEFs), previstas no art. 22 da Lei n. 10.259/2001, o qual estabelece que os Juizados Especiais sejam coordenados por Juiz do respectivo Tribunal Regional, escolhido por seus pares, com mandato de dois anos.

De acordo com esse dispositivo, cada Tribunal regional Federal – TRF – possui um Desembargador Federal que tem como atribuição principal coordenar os Juizados e presidir a Turma Regional de Uniformização de Jurisprudência.

De acordo com a Série Pesquisas do Centro de Estudos Judiciários – CEJ – n. 14, entre as atribuições institucionais das Coordenações dos Juizados Especiais Federais – COJEFs – estão as de:

- coordenar a administração dos juizados e das turmas recursais;
 - fazer cumprir o regulamento dos juizados, a fim de resguardar seus princípios norteadores;
 - padronizar os procedimentos nos juizados;
 - traçar metas e planejamento estratégico;
 - organizar o banco de dados da jurisprudência da região judiciária;
 - promover e coordenar estudos e encontros sobre os Juizados Especiais Federais.
- (BRASIL, 2012, p.72)

Pode-se conceber, dessa maneira, que as Coordenações dos Juizados Especiais Federais – COJEFs – possuem importantíssimo papel nessa estrutura, cujas iniciativas devem

ser direcionadas à valorização dos Juizados e dos seus agentes. Cabe também aos Tribunais Regionais Federais proporcionar os recursos necessários para que essas coordenações tenham as condições de cumprir com suas atribuições de forma planejada e continuada.

2.2.1 Da Fixação da competência em razão do valor da causa

É competênciado Juizado Especial Cível processar, conciliar e julgar causas de competência da Justiça Federal até o valor de 60 (sessenta) salários mínimos, além de executar suas sentenças. Ficam excluídas dessa competência as causas fixadas no art. 109, incisos II, III e XI, da Constituição Federal, as ações de mandados de segurança, de desapropriação, de divisão e demarcação, populares, execuções fiscais e por improbidade administrativa e as demandas sobre direitos ou interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, as causas relativas aos imóveis da União e das autarquias e fundações públicas federais, entre outras, previstas no § 1º do art. 3º da Lei n. 10.259, de 2001.

Tem-se que nas Subseções Judiciárias onde estiver instalado o Juizado, sua competência será considerada absoluta, sendo definida pelo valor da causa.¹⁷

Em geral, a complexidade da causa ou a necessidade de realização de prova pericial não afasta a competência dos Juizados, uma vez que o critério escolhido pelo legislador foi o do valor da causa, de natureza absoluta. Essa é a posição adotada pelo STJ, o qual considera desimportante o grau de complexidade da demanda ou o fato de ser necessária a realização de perícia técnica.

Em contrapartida, relativamente aos Juizados Especiais Estaduais, o STJ vem reconhecendo o caráter imprescindível de se preservar o escopo da Lei n. 9.099, de 1995, criada para facilitar o acesso ao Poder Judiciário pelos titulares de direitos relacionados a lides de baixa complexidade, com procedimento mais simples e julgamento célere, desafogando-se, com isso, os Tribunais em causas de procedimento ordinário ou sumário.

Já o Supremo Tribunal Federal já cristalizou o entendimento quanto à ausência de repercussão geral da discussão sobre a existência de complexidade na definição da competência dos Juizados Especiais Estaduais e Federais.

¹⁷Conforme disposto no art. 3º da Lei n. 10.259, de 2001.

No julgamento do AI n. 768339, ocorrido em 22 de outubro de 2009, o qual tratava de um conflito de competência entre Juizado Especial Federal e Vara Federal Comum, cuja matéria em discussão versava sobre o fornecimento de medicamentos, o STF rejeitou o recurso sob o fundamento de que seria necessário o exame de norma infraconstitucional (Lei n. 10.259, de 2001), bem como o reexame do conjunto fático-probatório constante dos autos, atraindo a incidência da Súmula n. 279 daquela Corte.

Na apreciação do ARE n. 640671, julgado em 05 de agosto de 2011, a discussão envolveu a existência ou não de complexidade diante da pretensão de realização de perícia atuarial para cálculo de contrato de seguro em grupo, estando em jogo conflito de competência entre Juizado Especial Estadual (submetido à Lei n. 9.099, de 1995) e Vara Comum. No caso, foi negada a existência de repercussão geral com base em pacífica jurisprudência do STF em não aceitar, em recurso extraordinário, alegação de ofensa que, irradiando-se de má interpretação, aplicação ou até inobservância de normas infraconstitucionais, seria apenas indireta à Constituição da República.

Cabe referir, entretanto, que o Plenário do STF havia enfrentando o assunto, em 14 de abril de 2011, na análise do RE n. 537427, interposto pela empresa de Tabaco Souza Cruz S/A contra ação de indenização que a condenou ao pagamento de danos materiais a um suposto consumidor de seus cigarros, e nessa decisão foi acolhida a tese da possibilidade de análise da complexidade:

COMPETÊNCIA – JUIZADOS ESPECIAIS – CAUSAS CÍVEIS. A excludente da competência dos juizados especiais – complexidade da controvérsia (artigo 98 da Constituição Federal) – há de ser sopesada em face das causas de pedir constantes da inicial, observando-se, em passo seguinte, a defesa apresentada pela parte acionada. **COMPETÊNCIA – AÇÃO INDENIZATÓRIA – FUMO – DEPENDÊNCIA – TRATAMENTO.** Ante as balizas objetivas do conflito de interesses, a direcionarem a indagação técnico-pericial, surge complexidade a afastar a competência dos juizados especiais.

Muito embora o STF tenha mudado de orientação quanto ao conhecimento desse tipo de discussão, esse julgamento foi marcante por ter fixado os critérios a serem seguidos pelos magistrados das instâncias inferiores na definição da complexidade da controvérsia no âmbito dos Juizados Especiais Estaduais.

Nos Juizados Especiais Federais, a utilização do critério objetivo (valor da causa) sem análise da complexidade do tema em discussão, tem provocado um excesso de competência e altas taxas de congestionamento, sobrepondo a estrutura do Sistema.

2.3 Princípios Basilares dos Juizados Especiais Federais

O direito processual brasileiro, tal como explica Cândido Dinamarco (DINAMARCO, 1986, p.1-3), já incorporou certos princípios “que são as vigas mestras do nosso ordenamento jurídico”, dentre os quais: o princípio da igualdade das partes no processo bem como o contraditório e a ampla defesa que representam a alma viva de todo procedimento que aspire a ter a dignidade de processo.

A Lei dos Juizados Especiais não se afastou desses e outros princípios que são a base dos sistemas processuais hodiernos, ao invés disso, além de preservá-los, enxertou outros, específicos, que demonstram a ordem de um novo processo, um conjunto de inovações que vão desde uma nova filosofia e estratégia no tratamento dos conflitos de interesses até técnicas de abreviação e simplificação procedural.

Nessa esteira, além dos princípios de natureza geral que norteiam todo o ordenamento jurídico brasileiro, a Lei n 9.099/95 informa que o processo nos Juizados será orientado pelos critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia e celeridade processuais.

Alerte-se ao fato de que, como afirma Tourinho Neto e Figueira Junior. (2011, p. 87), muito embora a lei utilize a nomenclatura *critérios*, “trata-se de legítimos princípios, visto que representam uma bússola para orientar todo o processo e procedimento dos Juizados Especiais”, bem como para “dimensionar as atividades dos sujeitos processuais, especialmente, do juiz, que é o responsável por cumprir o ideal de uma justiça eficaz e célere”.

Ademais, destaque-se que os princípios estão interligados e não existe hierarquia *in abstrato* entre eles, e somente haverá sobreposição de um pelo outro, diante do caso concreto.

2.3.1 Do princípio da Oralidade

O princípio da oralidade, cristalizado no ordenamento jurídico pátrio, através do art. 98, inciso I, da Constituição Federal, significa, de forma simples, na prevalência da

utilização de procedimentos orais em relação à forma escrita, buscando a simplificação e a celeridade do processamento das ações, submetidos aos Juizados.

Nesse diapasão, nos Juizados Especiais Federais, o princípio da oralidade é amplamente observado, sendo aplicado, nesse campo, a partir da apresentação do pedido inicial à secretaria do juízo, por meio da atermação, até a fase final dos julgados, tal como está previstos nos artigos 14, 13, parágrafo 3º e 30, da Lei nº 9.099/1995.

Observa-se que noutros artigos da referida lei, os quais se aplicam subsidiariamente à Lei 10.259/2001, e que também privilegiam o princípio da oralidade, o que se nota por meiosa acentuada aplicação do aclamado princípio nesse microssistema, a fim de alcançar uma justiça célere e menos formal. São eles: I) artigo 9º, parágrafo 3º, sobre a constituição de advogado de forma verbal; II) artigos 28, 29, parágrafo único e 31, que preveem a manifestação imediata das partes na audiência e autorizam que as respostas do réu e do autor, sejam apresentadas na forma oral; III) artigos 33, 35 e 36 que preveem a produção de provas em audiência, sem a necessidade de redução a termo; IV) artigo 49 que autoriza a interposição de embargos de declaração, também de forma oral.

Contudo, não significa que com aplicação do princípio da oralidade, todos os atos devam ser praticados oralmente, de forma que não se confunde o processo informado pelo princípio da oralidade e o procedimento oral propriamente dito. Conforme ensina Bochenek e Nascimento:

Há distinção entre processo informado pelo princípio de oralidade e procedimento oral. Em verdade, o procedimento oral não é absoluto à medida que apresenta menos segurança e os atos processuais podem cair no esquecimento. Na prática, são reduzidos à forma escrita apenas os atos essenciais, caracterizando um procedimento misto. Nesse sentido, o processo oral não é sinônimo de processo verbal. (BOCHENEK; NASCIMENTO, 2011, p. 31)

Nessa direção, ainda destaca-se o entendimento conforme o jurista italiano Giuseppe Chiovenda (1965) apud Bochenek e Nascimento (2011, p.32), que “o princípio em apreço não se esgota na possibilidade de manifestação oral em substituição à escrita, como mera declamação acadêmica, o que redundaria numa supérflua repetição de palavras”.

Além do mais, sua maior vantagem vem da imediação, isto é, da possibilidade de ser proferida sentença logo após o término dos debates, conforme dispõe o artigo 28 da Lei 9.099/1995.

Nessa esteira, observa-se que este princípio não é apenas a adoção de procedimentos em que se privilegia a comunicação verbal, possibilitando melhor interação entre as partes, testemunhas, peritos e juiz. Engloba, ainda, um conjunto de princípios intimamente ligados entre si, e que a experiência tem demonstrado que, combinados com oralidade, constituem um sistema com características e vantagens próprias.

Assim, faz-se ainda menção ao posicionamento de Frederico Marques, de que os mais importantes desses princípios, ou subprincípios, “são os da imediação, o da identidade física do juiz, o da concentração e o da irrecorribilidade das decisões interlocutórias.” (MARQUES, 2000, p.109)

2.3.2 Do Princípio da Imediação

Por meio do princípio da imediação, também chamado de *immediatismo* ou *immediatidade*, o juiz deve colher diretamente a prova, sem interferência de terceiros, devendo o mesmo dialogar com as partes, testemunhas e peritos, expor as questões controvertidas existentes nos autos e propor conciliação, de modo a facilitar a composição da lide, “ensejando uma impressão mais nítida das circunstâncias do conflito para uma decisão mais justa”. (BOCHENEK; NASCIMENTO, 2011, p.32)

Observa-se junto aos Juizados Especiais Federais, que, ao realizar a audiência, preferencialmente uma, o juiz deverá tentar obrigatoriamente a composição das partes. Se não houver possibilidade de conciliação, ele, então, consoante dispõe o artigo 33 da Lei nº 10.259/2001, “deverá de plano colher as provas orais e os depoimentos pessoais, para formar o seu pleno convencimento, podendo, inclusive, proferir o julgamento do feito nesta audiência”. (DONATO, 2011, p.48)

Por fim, segundo Tourinho Neto e Figueira Júnior, “o ponto crucial a ser observado pelo princípio da imediação, que inclusive é bem frisado na literatura alemã, é justamente o da “colheita da prova”, entendendo-se aqui a expressão no seu mais amplo sentido, o qual inclui o contato imediato do Juiz com as partes e seus procuradores” (TOURINHO NETO; FIGUEIRA JUNIOR, 2011, p.94). Nesse sentido, observa-se que o princípio da imediação deve ser observado em todas as audiências dos Juizados Especiais Cíveis.

2.3.3 Do Princípio da Concentração dos Atos Processuais

O princípio da concentração dos atos configura-se como a reunião dos atos processuais, de preferência, em uma única audiência, ou, caso não seja possível, em intervalos de tempo muito próximos, de modo a imprimir maior celeridade ao processo e preservar a utilidade do contato imediato entre o juiz e as provas colhidas oralmente.

Do mesmo modo que os princípios vistos anteriormente, o princípio da concentração dos atos faz parte de uma ideologia básica dos Juizados Especiais que busca a simplificação do procedimento como um todo, objetivando à sua efetiva prestação jurisdicional de forma mais rápida e menos onerosa para as partes.

Por isso, a Lei n.9.099/95 preconiza, em seu art. 27, a concentração de atos processuais, como a previsão da realização da audiência de instrução e julgamento, imediatamente após a tentativa de conciliação das partes, caso não seja instituído o juízo arbitral.

Está prevista ainda a produção de todas as provas em audiência, assim como, a solução, de plano, de todos os incidentes que interferir em seu regular processamento, para que, logo após, seja proferida a sentença.

Destaque-se que os Juizados Especiais Federais Cíveis favorecem a oralidade e buscam a celeridade e economia dos atos, sem, contudo, colocar em risco a segurança jurídica das decisões, os depoimentos das partes e das testemunhas são, em regra, gravados em arquivos de áudio, que podem ser disponibilizados para as partes.

É no momento da audiência, como afirma Arruda Alvim, que o magistrado irá ouvir as partes e as testemunhas, instruir e dialogar: “o juiz apreendendo o conteúdo do conflito e as necessidades reais das partes, e as partes apreendendo a verdade sobre seus direitos, além de serem informadas uma, da realidade da outra”. (ALVIM, 2001, apud BOCHEDEK, 2011, p.32)

Além disso, as sentenças proferidas em audiência são devidamente gravadas, em dispositivos magnéticos ou eletrônicos, conferindo maior rapidez e segurança aos atos praticados. Finalmente, é lavrada a ata da audiência contendo um breve resumo dos fatos relevantes.

Note-se que apenas o dispositivo da sentença é transscrito integralmente nos autos, de modo a facilitar o trabalho da secretaria, quando da realização dos expedientes, abandonando-se as formas antiquadas e burocráticas utilizadas para a realização das audiências, que demandariam muito mais tempo para serem cumpridas.

Assim, na realidade, são utilizadas sentenças com estrutura padronizada. As atas não possuem apenas o dispositivo. O uso de estrutura padronizada e fundamentação no corpo da ata conferem maior celeridade e evitam alegação de nulidade por ausência de fundamentação.

2.3.4 Do Princípio da Irrecorribilidade das Decisões

Consoante tal princípio, nos Juizados Especiais Federais Cíveis, as decisões proferidas no curso do processo são irrecorríveis, salvo no caso de decisão que defere ou indefere pedido liminar, consoante artigos 4º e 5º, caput, da Lei nº 10.259/01, a fim de evitar danos irreparáveis ou de difícil reparação.

Nesse sentido, a irrecorribilidade tem como base a concentração dos atos processuais, evitando estagnações protelatórias ou procrastinatórias do processo, que são práticas comuns no processo civil tradicional. A afirmação desse princípio no sistema dos Juizados Especiais surge “da premissa de que, diante da oralidade em grau máximo, da qual exsurge a concentração dos atos, não haveria lugar para recurso das decisões interlocutórias”. (FIGUEIRA JUNIOR, 2006, p.276)

Basicamente, como explica Vieira, o sistema recursal dos Juizados Especiais Federais Cíveis está ancorado em dois pilares: “nos princípios do art. 2º da Lei 9.099/1995 e na irrecorribilidade das decisões interlocutórias, à exceção das que apreciam tutelas de urgência (art. 5º da Lei nº 10.259/2001)”(VIEIRA, 2011, p.8), indicando claramente que “o microssistema dos Juizados Especiais tem por fundamento o desestímulo à interposição de recursos, a fim de ultimar, o quanto possível, a solução da lide”(VIEIRA, 2011, p.8). Nesse sentido, “A sistemática recursal nos Juizados Especiais deve ser restritiva, pois se deve estimular o acatamento da decisão de primeira instância e dificultar a possibilidade de recorrer”. (SILVA, 2002, p.155)

Nos Juizados Especiais, tem-se que “todas as decisões proferidas no processo (salvo as liminares e antecipações de tutela) ficam imunes à preclusão e podem ser discutidas e impugnadas no recurso de forma mais ampla”(GOMES JUNIOR, 2010, p.69). Portanto, a

impugnação dessas decisões “fica postergada para o momento da interposição do recurso contra a sentença, o qual deve abranger, assim, não apenas as questões decididas na sentença, mas, também, as decisões interlocutórias que se queira atacar” (FREITAS, 2002, apud VIEIRA, 2011, p.207). Logo, essas decisões interlocutórias são recorríveis, mas não de plano, em razão do princípio da concentração dos recursos.

2.3.5 Do Princípio da Simplicidade

O princípio da simplicidade constitui-se em todo o procedimento nos Juizados Especiais que deve ser conduzido de forma clara e acessível para ser bem compreendido pelas partes, que têm papel processual decisivo. Sem exigências em seus atos e termos, resulta em rapidez na solução da lide, do que decorre uma tramitação mais simples, eliminando as fórmulas obsoletas e de maior complexidade, tendo “por escopo a compreensão da atividade judicial por parte dos cidadãos, de modo a aproxima-los do Poder Judiciário”. (BOCHENEK; NASCIMENTO, 2011, p. 33)

Este princípio revela-se no processo quando o juiz decide de modo objetivo, destacando somente o trivial, de forma clara, simples e rápida, com o cuidado de não dar causa a qualquer nulidade processual. Nesse sentido, Mirabete (1996, p.69) esclarece que:

Pela adoção do princípio da simplicidade ou simplificação, pretende-se diminuir tanto quanto possível a massa dos materiais que são juntados aos autos do processo sem que se prejudique o resultado da prestação jurisdicional, reunindo apenas os essenciais num todo harmônico. Tem-se a tarefa de simplificar a aplicação do direito abstrato aos casos concretos, quer na quantidade, quer na qualidade dos meios empregados para a solução da lide, sem burocracia.

Dessa forma, a utilização de termos técnicos ou de vernáculos jurídicos, as exigências meramente burocráticas e protelatórias, tal como a utilização de quaisquer fórmulas complicadas, inúteis ou obsoletas devem ser dispensadas. Assim, segundo ensina Érika R. Spadotto Donato:

Tanto a inicial e a contestação devem ser simples e objetivas, gerando, como consequência, uma sentença clara, sem termos jurídicos complexos, sem a necessidade de transcrições de entendimentos doutrinários e jurisprudenciais, bastando uma sentença com fundamentação e dispositivo. Entendemos que sentenças extensas são contrárias aos critérios e finalidades dos Juizados Especiais, pois estas devem ser proferidas em audiência, ou logo após o término da audiência de instrução e julgamento, sendo que as partes podem estar sem a representação de

advogado, já que a Lei 9.099/95 facultou a atuação do advogado nas causas até vinte salários mínimos, e nos Juizados Especiais Federais Cíveis é facultativo para todas as causas até sessenta salários mínimos. (DONATO, 2011, p.53)

Nesse contexto, encontra-se na Lei n. 9.099/1995, a simplificação de atos e procedimentos, a qual está assegurada nos seguintes dispositivos: I) artigo 17, parágrafo único, que trata da possibilidade, em pedido contraposto, de dispensar a contestação formal; II) artigo 18, II, que autoriza a citação postal das pessoas jurídicas de direito privado pela simples entrega da correspondência ao encarregado da recepção; III) artigo 19, § 2º, que prevê, no caso de alteração de endereço das partes, a efetivação da intimação, por meio do simples encaminhamento da correspondência ao endereço anteriormente informado nos autos, tendo o aviso de devolução o mesmo valor que o aviso de recebimento; IV) artigo 53, § 2º que trata do requerimento, pelo credor, da adjudicação do bem penhorado em vez da realização de leilões.

No que diz respeito à Lei 10.259/2001, específica dos Juizados Especiais Federais, cristaliza o referido princípio no artigo 8º, que trata da intimação da sentença por meio de aviso de recebimento em mão própria, e no artigo 12, que versa sobre a nomeação de perito pelo juiz, independentemente de intimação das partes.

Observa-se, ademais, a presença do referido princípio na adoção do processo eletrônico nos Juizados Especiais Federais, regulamentado pela Lei nº 11.419, de 19 de dezembro de 2006, que simplificou muitos de seus procedimentos, dentre os quais, a expedição de certidões, a intimação das partes, o peticionamento e acompanhamento do processo.

2.3.6 Do Princípio da Informalidade

Liga-se intimamente àquele abordado no subitem acima, e em decorrência do princípio da instrumentalidade das formas, o princípio da informalidade tem por escopo combater o formalismo excessivo do processo, “em que prevalece a prática de atos solenes estéreis e sem sentido sobre o objetivo maior da realização da justiça”. (MIRABETE, 1996, p.11)

Nesse aspecto, os Juizados Especiais tendem a “deformalização dos processos” (GRINOVER, 1988, p.195) afastando sempre que possível o formalismo exacerbado e as

rotinas meramente formalísticas, rígidas e burocráticas, de forma que o meio utilizado seja apenas um instrumento para se alcançar o resultado pretendido no processo.

Contudo, adverte-se, conforme Mirabete (1996, p.11), a pretexto de obediência ao referido princípio, não se pode afastar regras gerais do processo quanto a atos que possam ferir interesses das partes ou causar tumulto processual. Mesmo não havendo prevalência dos meios de realização dos atos processuais, reputando válidos aqueles que preencherem as finalidades para os quais forem realizados, tais atos precisam ser moralmente legítimos para que possam ser aceitos e validados no processo.

Para atender ao princípio que está presente em diversos dispositivos do texto da Lei 9.099/1995, os juízes que atuam nos Juizados Especiais devem “buscar alternativas para obter uma prestação da tutela jurisdicional mais rápida e eficaz: o objetivo maior deve sempre ser a solução do litígio”. (BOCHENEK; NASCIMENTO, 2011, p.35)

Em decorrência desse princípio, o artigo 18 da Lei 9.099/1995 possibilita que as citações sejam realizadas pelo correio, bastando a entrega da correspondência no endereço da parte, à pessoa devidamente identificada, para que ato seja considerado eficaz. Já o artigo 19 prevê que as intimações dos atos podem ser realizadas por telefone, fax, e-mail ou por qualquer outro meio idôneo de comunicação, sendo que as partes já serão consideradas cientes de todos os atos praticados em audiência.

2.3.7 Do Princípio da Economia Processual

O princípio da economia processual possui como maior objetivo otimizar o resultado possível na atuação da lei empregando o mínimo de atividades processuais. Este princípio “tem intensa aplicação no âmbito dos Juizados Especiais Federais, exercendo papel relevante ao proporcionar meios para que outros princípios possam realizar seus objetivos, como é o caso do princípio da celeridade”.(BOCHENEK; NASCIMENTO, 2011, p.35)

Segundo este princípio informador, o ato processual deve ser realizado uma única vez, evitando-se ao máximo a correção, repetição ou anulação “se da sua inobservância em nenhum prejuízo tiver resultado para a parte contrária”(BOCHENEK; NASCIMENTO, 2011, p.35), ou seja, também em cumprimento ao princípio da instrumentalidade das formas, os atos serão válidos sempre que preencherem suas finalidades, tendo como objetivo “o menor

dispêndio da atividade jurisdicional, por consequência, a economia de tempo e custos”. (BOCHENEK; NASCIMENTO, 2011, p.35)

Nesse sentido, Cintra, Dinamarco e Grinover salientam que sendo o processo um instrumento, não se “pode exigir um dispêndio exagerado com relação aos bens que estão em disputa” (CINTRA; DINAMARCO e GRINOVER, 2007, p.79), devendo haver uma necessária proporção entre fins e meios, a fim de buscar o equilíbrio do binômio custo-benefício que, segundo os autores, é o que “recomenda o denominado princípio da economia, o qual preconiza o máximo resultado na atuação do direito com o mínimo emprego possível de atividades processuais”. (CINTRA; DINAMARCO e GRINOVER, 2007, p.79)

Por outro lado, é importante esclarecer que a economia processual não tem o condão de suprimir os atos essenciais, previstos no modelo legal do procedimento dos Juizados Especiais, mas sim “a escolha alternativa menos onerosa, se mais de uma for legalmente admissível”. (GRECO FILHO, 2006, p.93)

Relacionado diretamente ao princípio da economia processual está o princípio (ou subprincípio) da gratuidade, previsto no artigo 51 da Lei nº 9.099/1995, que proporciona a dispensa do pagamento de custas, taxas ou qualquer outra despesa processual, bem como a desnecessidade de constituição de patrono, para os processos em primeiro grau de jurisdição.

Dessa forma, no campo dos Juizados Especiais, somente na fase recursal é que são devidas as custas processuais e os honorários de sucumbência, sendo que a parte que não tiver condições de efetuar o pagamento das custas poderá, a qualquer momento, fazer o pedido de gratuidade.

Por fim, vale destacar que o princípio da economia também “se manifesta na possibilidade de acumulação de pedidos em um só processo, no julgamento antecipado do mérito, quando não houver a necessidade de provas orais em audiência, nos embargos declaratórios e na correção de ofício de erros materiais” (BOCHENEK; NASCIMENTO, 2011, p.35), conforme artigo 48 da Lei 9.099/1995.

2.3.8 Do Princípio da Celeridade Processual

Constitui postulado importantíssimo e que está profundamente colimado com a principal função dos Juizados Especiais. Este postulado está ligado “à necessidade de rapidez

e agilidade no processo, com o fim de buscar a prestação jurisdicional no menor tempo possível” (MIRABETE, 1996, p.12). Associado aos demais princípios informadores dos Juizados Especiais, o princípio da celeridade visa a um procedimento ágil, possibilitando um desfecho da lide de forma mais célere e efetiva, nesse contexto, “serve de fundamento para as manifestações jurídicas, tanto na elaboração das normas pelos legisladores como na aplicação do direito pelos seus intérpretes”. (BOCHENEK; NASCIMENTO, 2011, p.35-36)

Usualmente a prestação jurisdicional brasileira, de forma geral, é taxada como sendo ineficiente e lenta. Isso culmina em prejuízos ao autor e benefícios ao réu devido à demora no julgamento dos feitos, que, por esse motivo, torna-se sinônimo de injustiça.

Diante disso, justifica-se a existência do procedimento célere e efetivo dos Juizados Especiais, objetivando “à máxima rapidez em breve espaço de tempo, no desempenho da função jurisdicional e na efetiva resolução do processo” (BOCHENEK; NASCIMENTO, 2011, p.35-36), especialmente após a promulgação da Emenda Constitucional 45/2004, que acrescentou o inciso LXXVIII ao art. 5º da Constituição Federal, implantando expressamente no ordenamento jurídico brasileiro o direito à razoável duração do processo, seja no âmbito judicial ou administrativo, e os meios necessários para garantir a celeridade de sua tramitação.

O princípio da celeridade, chamado de “brevidade” pelo doutrinador Arruda Alvim (ALVIM, 1997), encontra sua base política na observação de que o processo é um mal necessário que o alongamento demasiado deste, sem que haja outro objetivo a não ser a do próprio prolongamento do processo, constitui-se em um mal ainda maior.

Vale lembrar que, no conceito inicial dos Juizados Especiais, buscava-se uma alternativa mais informal e menos onerosa para a justiça, que fosse capaz de trazer celeridade para demandas de menor complexidade e reduzido valor econômico, e de certo modo a combater o ambiente de impunidade e desvalor do Poder Judiciário, mormente junto à população mais carente.

Com efeito, observa-se que a criação dos Juizados Especiais, tanto no âmbito Estadual quanto Federal, fez conciliar o Judiciário da população mais pobre, excluída e desinformada do Judiciário. No entanto, afirma Donato (2011, p.64), “não bastaram as Leis dos Juizados Especiais definirem a celeridade como critério orientador, mas precisaram criar mecanismos (dispositivos) para que isto aconteça”, dentre as quais a autora destaca as possibilidades jurídicas que tencionam a celeridade processual(DONATO, 2011, p.64):

(...) possibilidade de instauração imediata da sessão de conciliação, caso ambas as partes compareçam perante o juízo, dispensado o registro prévio do pedido e da citação (art.17); concentração dos atos em audiência, com a prolação da sentença ao seu final (art. 28 e 29); vedação da intervenção de terceiros (art. 10); impossibilidade de citação por edital (art. 18, § 2º); inadmissibilidade de reconvenção, ressalvada a possibilidade de formulação do pedido contraposto (art. 31, caput); sentenças e acórdãos concisos, sem necessidade do relatório (art.38); as sentenças devem ser líquidas, tornando mais célere a execução (art. 28, parágrafo único); redução dos prazos do recurso de sentença para dez dias (art. 42, caput); suspensão, e não interrupção, do prazo recursal quando interposto embargo de declaração (art. 50); descabimento da ação rescisória (art. 59).

Foram adotadas outras providências, também, por meio da Lei n. 10.259/2001, almejando conceder maior celeridade processual aos Juizados Especiais Federais: a) inexistência de prazos diferenciados para pessoas jurídicas de direito público, tanto para a prática de atos processuais quanto para a contestação e interposição de recursos; b) irrecorribilidade das decisões interlocutórias, salvo as previstas no artigo 5º; c) inexistência de reexame necessário; d) a flexibilização do princípio da indisponibilidade do interesse público, com a possibilidade de transação judicial; e) aumento do número de atos processuais possíveis de serem realizados por servidores, independentemente de despacho.

Ulteriormente, a Lei n. 11.419/2006 implantou o processo eletrônico nos Juizados Especiais Federais, permitindo que os atos processuais sejam realizados de forma mais ágil e eficaz, pois possibilita às partes e aos advogados, desde que previamente cadastrados no sistema, o acesso aos autos virtuais a qualquer momento e de qualquer lugar, atribuindo maior rapidez à publicidade dos atos, bem como à fiscalização do andamento processual.

Mesmo diante de tantas inovações, por causa do aumento na demanda por esse tipo de Justiça, à deficiência de juízes e servidores e, ainda, à ausência da Justiça Federal em diversas localidades do Brasil, os Juizados Especiais Federais têm sofrido dos mesmos males que as Varas Comuns, principalmente os advindos do acúmulo de processos em tramitação e da decorrente demora no julgamento dos feitos, inclusive das lides de natureza securitária.

Nessa esteira, Nino Oliveira Toldo faz observações sobre os dez primeiros anos de funcionamentos dos Juizados Especiais Federais, de acordo com o autor:

Os Juizados Especiais Federais, todavia, ao mesmo tempo em que são, de fato, a grande revolução da justiça Federal dos últimos anos, foram considerados a grande esperança de um sistema rápido, barato e efetivo de se realizar Justiça no Brasil, especialmente no que toca às ações de natureza previdenciária. Em seu início, divulgou-se que as causas estariam definitivamente resolvidas em, no máximo 90 dias.

Passados quase dez anos de sua instalação, porém, a realidade hoje não é essa. Conquanto ainda sejam bem mais rápidos que o sistema tradicional, os Juizados Especiais Federais estão, em sua grande maioria, sobrecarregados. A realização da audiência de instrução e julgamento, quando não realizada transação, tem demorado muito, o que é contrário à ideia do próprio sistema. (TOLDO, 2012, p.59)

Percebe-se, dessa forma, que o estrangulamento precoce dos Juizados Especiais Federais, bem como o indesejado aumento do tempo de processamento dos feitos, decorre da grande demanda reprimida existente no Brasil, associada à ampla divulgação de um sistema de distribuição da Justiça bem mais rápido e barato que os modelos tradicionais.

Por fim, importantes pesquisas divulgadas pelo Centro de Estudos Judiciários (CEJ), em 2012, informam que o alto número de processos que chegam aos Juizados Especiais Federais tem correspondido a altas taxas de congestionamento, o que sugere a possibilidade de que esses juízos estejam perdendo suas características fundamentais, principalmente, em termos de celeridade.

3 O TEMPO DOS PROCESSOS E A EFETIVAÇÃO DA JUSTIÇA NOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS

3.1 Demandas Reprimidas vs. Efetividade dos Juizados Especiais

Pode-se analisar a questão da efetividade da justiça nos Juizados Especiais Federais sob diversos aspectos. Dentre estes, destaca-se o aumento do número de novas ações judiciais, resultado que se permite entender positivo, se analisado sob a perspectiva da democratização do acesso à justiça e ao despertar de consciência da população acerca de seus direitos.

Deve-se, no entanto, atentar ao fato de que tal fenômeno revela a deficiência na prestação e oferta de serviços públicos à população. Mormente, no que diz respeito à baixa qualidade daqueles relativos à área da saúde e previdência social, o que, na maioria das vezes, resulta na necessidade de intervenção judicial em situações que poderiam ser solucionadas administrativamente.

O que se esperava com a implantação dos Juizados Especiais Federais, era o desafogamento das varas comuns, com o deslocamento de grande parte de suas ações para os juízos especiais. Porém, o que se observou, com o decorrer do tempo, foi completamente oposto: houve a manutenção do volume de processos nessas varas e o imediato e crescente afluxo de ações nos juizados.

Com isso, o que se constata é que havia uma enorme massa de demandas reprimidas de conflitos não jurisdicionados, à margem do sistema e que, somente por meio dos juizados, puderam ter acesso à justiça. Contudo, conforme Sadek (2009, p.273), não é possível entender que a “elevada demanda pelos serviços do Poder Judiciário equivale a amplo acesso à Justiça”, assim:

Pesquisas feitas nos processos têm mostrado que o Poder Judiciário tem sido utilizado por um número bastante reduzido de agentes. O grande volume de processos tem como autor especialmente o poder público – órgãos e autarquias da União, dos estados ou dos municípios -, além de setores minoritários e privilegiados da população.

Tais usuários dirigem-se ao Judiciário, sobretudo, para postergar obrigações. A rigor, pode-se sustentar que a Justiça estatal apresenta custos muito baixos ou insignificantes para o litigante de má-fé. Suas características acabam por incentivar um tipo específico de usuário e de litigância. Essas mesmas características, contudo,

tornam a Justiça estatal extremamente cara e de difícil acesso para os menos favorecidos. Decorre daí seu caráter elitista e, como provável consequência, a existência de uma demanda reprimida. (SADEK, 2009, p.273-274)

A autora ainda afirma que a extrema desigualdade social no Brasil está entre os diversos fatores que contribuem com essa exclusão, explica que “a distribuição de renda no país produz uma série de exclusões cumulativas. Ou seja, aqueles que estão excluídos dos principais benefícios econômicos também estão excluídos dos mais importantes bens sociais, educacionais, políticos e culturais”. (SADEK, 2009, p. 274)

Somam-se à desigualdade outros elementos negativos que juntos aumentam essa inércia da população excluída: a falta de conhecimento sobre os direitos exigíveis e sobre as atribuições das diferentes instituições; a visão negativa sobre a Justiça; os altos custos do processo; as dificuldades de transporte; a ausência ou precariedade dos serviços prestados pelas Defensorias Públcas; e a inexistência de comarcas e seções ou subseções judiciárias em locais mais próximos dos possíveis demandantes.

Por outro lado, não somente a demanda reprimida afeta o acesso da população à justiça. Outro fator é também o alto estoque de processos em trâmite, cujo volume só aumenta com os anos. Dados divulgados pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ – assinalam o volume excessivo de processos que tramitam anualmente no Judiciário:

O crescimento acumulado do total de processos em tramitação de 2009 a 2015 foi de 16,6%, ou seja, 1,3 milhão de processos no período. Dessa forma, mesmo que a Justiça Federal fosse paralisada sem ingresso de novas demandas, com a atual produtividade de magistrados e servidores seriam necessários praticamente dois anos e meio de trabalho para zerar o estoque. O número de casos novos aumentou entre os anos de 2010 e 2012, atingindo 3,9 milhões de casos, e depois apresentou reduções consecutivas, com 3,7 milhões de processos em 2015. Já o total de processos baixados oscilou neste período, culminando em 3,6 milhões de processos em 2015. (CNJ, 2016, p.222)

Relativamente à esfera federal, os dados também preocupam:

A Justiça Federal finalizou o ano de 2015 com aproximadamente 9,1 milhões de processos em tramitação. Mesmo tendo baixado mais processos do que o quantitativo ingressado entre os anos de 2009 e 2013, o estoque aumentou em quase 703 mil processos (9%) neste período. No ano de 2014, essa Justiça atingiu o maior número de processos em tramitação, com 9,4 milhões de processos. (CNJ, 2016, p. 222)

Segundo Joaquim Barbosa (2013), a ampliação do Acesso à Justiça foi gerada, principalmente, pela atuação dos Juizados Especiais, destinados a buscar soluções mais

céleres e menos formais. Nessas unidades, 11 milhões de processos tramitaram, em 2012. Para Barbosa, a idealização e implementação de soluções mais informais e céleres, como os Juizados Especiais, são realidade e já avançam para uma análise crítica de sua Efetividade.

A ideia, apresentada por Barbosa, corrobora com a defendida no presente trabalho, de que os Juizados Especiais estão cumprindo o papel de proporcionar amplo Acesso à Justiça, diante da aproximação da Justiça Federal ao Jurisdicionado, mas, à contraponto, não estão de fato prezando pela efetividade e à expectativa de um processo célere.

O excessivo número de demandas nos Juizados Federais tem como principal fator as causa de natureza previdenciária, estando no pólo passivo o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, líder do ranking dos maiores litigantes do Poder Judiciário no Brasil, conforme lista elaborada pelo CNJ (2012). Na Justiça Federal, segundo o mesmo relatório, o INSS participa em 34% de ações no primeiro grau das Varas Comuns, e em 79% das ações nos Juizados Especiais Federais. Assim, a litigiosidade na área previdenciária é, em grande parte, individualizada, reverberando seus efeitos no volume de processos e na morosidade na prestação da tutela jurisdicional.

O enorme volume de processos, acima da capacidade de processamento, culmina, por consequência, na lentidão de solução dos litígios, causa mais comum para identificar a chamada “Crise do Judiciário”.

3.2 Tempo de Tramitação dos Processos

Outro relevante elemento no estudo da efetividade da justiça juntos aos juizados federais, é o tempo de tramitação dos feitos nestes juízos. A morosidade na resolução dos feitos traz um desestímulo a muitos jurisdicionados que não mais apresentam suas pretensões diante da falta de perspectiva de obter do Judiciário uma resposta útil, dentro de um prazo razoável e suportável.

O que se observa é o excesso de formalidade no modo como se processa os conflitos levados a estes juízos. Isso, agregado à enorme variedade de recursos que podem ser interpostos contra as decisões prolatadas nos autos, constitui algumas dos fatores dessa excessiva morosidade. (ALVIM, 1996)

O debate sobre a problemática da morosidade judicial ganhou respaldo mais amplo sob a égide na Emenda Constitucional n. 45, de 08 de dezembro de 2004, que acrescentou diversos dispositivos à Constituição de 1988, dentre os quais o inciso LXXVIII, do artigo 5º, que assenta a obrigação de o Estado garantir a tempestividade à tutela jurisdicional, através de prestações dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Segundo Marinoni (2009, p.83), o dispositivo constitucional “expressa que este direito requer os meios que garantam a celeridade da sua tramitação”, exigindo “prestações positivas do legislador, do administrador e do juiz”. O autor complementa, afirmando que:

Seria possível dizer que o conteúdo desta explicitação estaria embutido no próprio direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva (art. 5º, XXXV, CF) que, ao também garantir a tempestividade da tutela jurisdicional, obrigaría o legislador, o administrador e o juiz à prestação dos meios imprescindíveis à outorga de celeridade ao processo.

Não obstante, como a compreensão do direito de ação como direito à tutela jurisdicional efetiva (e tempestiva) constitui um processo de aprendizagem e de maturação, não há como deixar de ver a importância do inciso LXXVIII inserido no art. 5º pela Emenda Constitucional n. 45/2004. (MARINONI, 2009, p.83)

Com efeito, ao acrescentar o inciso LXXVIII, ao artigo 5º da CF/88, o legislador objetivava principalmente implementar mudanças com a finalidade de reduzir a demora excessiva no julgamento dos processos judiciais e, também, elevar o nível de eficácia nas decisões do Judiciário.

Nesse sentido, parte da doutrina brasileira entende que o direito à observância de um prazo razoável na tramitação dos processos passou a vigorar no ordenamento jurídico brasileiro alguns anos antes da Emenda Constitucional n. 45/2004. Alega-se que o Pacto de São José da Costa Rica, promulgado no Brasil em 1992, já previa, em seu artigo 8º, parágrafo 1, que “toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei” (BRASIL, 2017). Alguns decorrem da ampliação do conceito de acesso à justiça (GAJARDONI, 2007) ou, ainda, da interpretação ampliativa do princípio do devido processo legal (ASSIS, *et al*, 2007).

Não Obstante as divergências tocantes ao momento em que o direito ao tempo razoável de duração do processo passou a vigorar no nosso ordenamento jurídico, todo os envolvidos (sociedade, atores processuais, doutrinadores, juristas, etc.) compartilham a mesma constatação no que se refere à morosidade do Judiciário: a lentidão da justiça brasileira, por si só, prejudica a efetivação de direitos e a resolução dos conflitos.

Nesse diapasão, estudos publicados pelo CNJ apontam que o total gasto pelo Poder Judiciário equivale a 1,3% do Produto Interno Bruto (PIB). Ainda assim, o Judiciário não apresenta a eficácia desejada.

Conforme José Luiz Ragazzi (2002, p.1), “É incontestável a insatisfação dos jurisdicionados do mundo todo com a prestação jurisdicional prestada pelos Estados, principalmente pela demora na resolução dos conflitos, gerando um desconforto geral e desprestigiando o Poder Judiciário”.

Com relação aos Juizados Especiais Federais, os números publicados pelo IPEA, no ano de 2012, não são satisfatórios:

Com base na amostra representativa de autos findos em 2010, o tempo médio de tramitação de uma ação nos juizados especiais federais foi estimado em um ano, oito meses e quinze dias, ou 624 dias. Considerando-se o intervalo entre o protocolo da petição inicial apresentada pelo jurisdicionado e o encerramento da prestação do serviço às partes mediante arquivamento do processo (baixa dos autos).
(IPEA, 2012, p.111)

O mesmo relatório revela que existe uma variação considerável no desempenho de cada Tribunal Regional Federal: nos Tribunais da 2^a, 4^a e 5^a Regiões o tempo médio de tramitação dos processos é aproximadamente 300 a menos que no Tribunal da 1^a Região. (IPEA, 2012)

Conforme relatório anual do CNJ (2016), a Justiça Federal finalizou o ano de 2015 com aproximadamente 9,1 milhões de processos em tramitação. Mesmo tendo baixado mais processos do que o quantitativo ingressado entre os anos de 2009 e 2013, o estoque aumentou em quase 703 mil processos (9%) neste período. No ano de 2014, essa Justiça atingiu o maior número de processos em tramitação, com 9,4 milhões de processos.

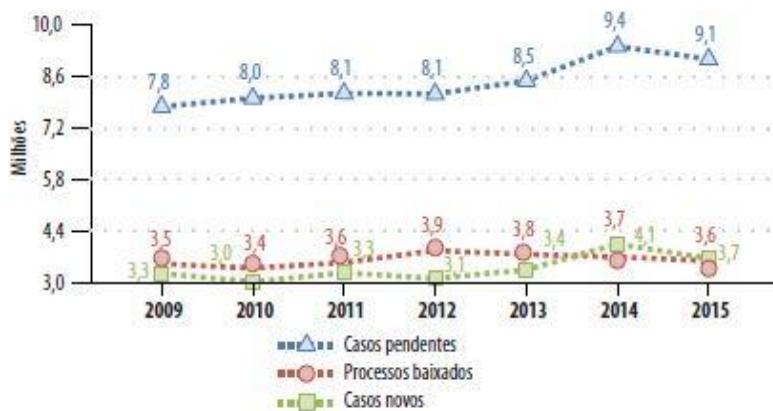
Observa-se que tal crescimento acumulado do total de processos em tramitação de 2009 a 2015 foi de 16,6%, ou seja, 1,3 milhões de processos no período. Dessa forma, mesmo que a Justiça Federal fosse paralisada sem ingresso de novas demandas, com a atual produtividade de magistrados e servidores seriam necessários praticamente dois anos e meio de trabalho para zerar o estoque.

O número de casos novos aumentou entre os anos de 2010 e 2012, atingindo 3,9 milhões de casos, e depois apresentou reduções consecutivas, com 3,7 milhões de processos

em 2015. Já o total de processos baixados oscilou neste período, culminando em 3,6 milhões de processos em 2015.

A Série Histórica da movimentação processual, apresentada no GRÁFICO 1, mostra de forma bastante clara o tamanho do acervo, pois os casos pendentes (9,1 milhões) equivalem a mais que o dobro do total de casos novos (3,7 milhões) e de processos baixados (3,6 milhões).

GRÁFICO 1 – Série Histórica de Movimentação Processual – Justiça Federal



FONTE: CNJ - Justiça em Números

Muitos são os aspectos apontados como variáveis que influenciam na eficácia do Judiciário e no tempo de duração dos processos, em especial: a falta de magistrados; o desaparelhamento das varas judiciais; o volume excessivo de processos; o porte das cidades em que se situa o juízo competente; as características dos autos; e a interposição ou não de recurso.

Nesse sentido, Tucci (1997) ensina que, no Brasil, as causas da demora no julgamento dos processos judiciais decorrem, em princípio, de três fatores aos quais ele denomina: I) fatores institucionais; II) fatores de ordem técnica e subjetiva; e III) fatores derivados da insuficiência material.

Os fatores institucionais, ainda segundo o referido autor, podem ser compreendidos pela própria forma de atuação do Judiciário perante a sociedade e de sua aparente “fraqueza” em comparação com os demais Poderes:

A atual realidade mostra que, tradicionalmente, a questão relativa a uma eficiente administração da justiça não é meta digna de ser elevada ao vértice da escala das prioridades almejadas pelos Poderes Executivo e Legislativo.

No Brasil, desde o início da República, tem havido sempre nítida prevalência do Executivo, secundado pelo Legislativo, aparecendo o Judiciário, na prática, como o Poder mais fraco.

A ideologia conservadora, mesquinha e extremamente personalista, que predomina entre grande número de políticos brasileiros constitui inequívoco obstáculo para que haja uma mobilização destemida e disposta a pagar o preço e a suportar o peso da luta política para lograr meios e alternativas visando a implementar a operatividade da lei processual.

Em contrapartida, esse mesmo Estado, como asseverado, não se dispõe a prestar qualquer contribuição material para imprimir maior celeridade procedural com o escopo de minimizar o espaço temporal entre o início do processo e a satisfação do direito lesado. (TUCCI, 1997, p.133)

Relativamente aos fatores de ordem técnica e subjetiva, explica o autor, há uma considerável desmotivação entre os magistrados, decorrente também do desprestígio e da fraqueza do Judiciário, que não se mostra atraente nem mesmo para preencher os cargos de juízes iniciantes na importante carreira da magistratura. (TUCCI, 1997)

Ainda nesse sentido, participam do rol de fatores que contribuem com a morosidade processual a ampla recorribilidade das decisões proferidas em primeira instância, o grande número de processos por magistrado e fatores de ordem subjetiva, como a inobservância de alguns juízes e auxiliares da justiça com os prazos que lhes são assinalados.

Nessa esteira, leciona Tucci:

Na realidade, entre esses fatores de ordem subjetiva, sobressai a displicência quanto ao cumprimento dos prazos que têm como destinatários os juízes e auxiliares da justiça, e não aqueles estabelecidos para as partes - únicas obrigadas, efetivamente, a tê-los na devida conta, em prol da integral preservação dos respectivos direitos.

Embora os juízes “estejam também sujeitos à observância de prazos, estes, por várias razões (algumas que se entrelaçam com questões mais profundas de organização da estrutura judiciária) não são, em geral, cumpridos, acarretando, pois, uma lentidão na administração da justiça” [sic] (TUCCI, 1997, p.139)

Marinoni (2009, p.89) ainda alerta que duração razoável não se confunde “com duração limitada a um prazo certo e ou determinado” e:

Se essa confusão fosse aceita, não se trataria de “duração razoável”, mas de “duração legal” ou do simples dever de o juiz respeitar o prazo fixado pelo legislador para a duração do processo. O direito à duração razoável faz surgir ao juiz o dever de, respeitando os direitos de participação adequada das partes, dar a máxima celeridade ao processo. E dar a máxima celeridade ao processo implica em não praticar atos dilatórios injustificados, sejam eles omissivos ou expressos.

(MARINONI, 2009, p.89)

Finalmente, os fatores que oriundos da insuficiência material dizem respeito à conjugação da “existência de um inequívoco descompasso entre a legislação codificada e a realidade do serviço judiciário” (TUCCI, 1997, p.141) com “as precárias instalações que, em

várias regiões do país, inclusive nas mais privilegiadas, albergam dependências do Poder Judiciário". (TUCCI, 1997, p.142)

No campo político, o Estado – União, Estados, Municípios – e de seus órgãos também, tem em sua atuação prejudicado o andamento dos litígios judiciais no Brasil. Muitos conflitos levados ao Judiciário, em que o Estado figura como parte, poderiam ser解决ados no âmbito administrativo, sem que fosse preciso deixar que os jurisdicionados recorram à via lenta e agonizante do Poder Judiciário, sobretudo em relação a matérias já pacificadas na jurisprudência. (ROQUE, 2011)

3.2.1 A Morosidade nos Juizados Especiais Cíveis Federais

Como bem observa Duarte (2009, p.67), existe um paradoxo quando o assunto é tempo do processo: "se de um lado, é notório que a Justiça é lenta e que os processos no Brasil levam muito tempo para serem resolvidos; de outro lado, não há comprovação científica e idônea a sustentar tal afirmação".

Após a instalação do Conselho Nacional de Justiça - CNJ -, passou-se a fazer um estudo sobre o desempenho dos diversos órgãos da justiça de todo o país, através dos dados estatísticos fornecidos pelos próprios tribunais, projeto denominado "Justiça em Números". Atualmente esse é o levantamento estatístico mais completo e detalhado.

A morosidade no relatório do CNJ é retratada a partir da *taxa de congestionamento*, que é a quantidade de processos pendentes de sentenças em relação aos que estão em andamento. Chega-se a taxa de congestionamento fazendo a divisão do número de sentenças que extinguem os processos pela soma do número de casos novos com o número de casos pendentes de julgamento em um determinado período. (CNJ, 2016)

Na realidade, a taxa de congestionamento é importante para avaliar o desempenho do serviço judiciário, a sua capacidade de dar vazão aos processos recebidos, contudo, não indica a duração média dos processos.

Em muitos casos pode ocorrer de inúmeros processos estarem aguardando julgamento há alguns anos, enquanto outros, por razões que não estão subordinadas ao desempenho judiciário serem julgadas rapidamente, distorcendo uma análise mais particularizada do tempo dos processos.

O relatório do CNJ não indica qual é o índice ideal para a taxa de congestionamento, e nem se pode dizer que quanto menor melhor, pois o processo também exige um tempo mínimo antes do seu julgamento, que é o tempo necessário para assegurar as garantias constitucionais e processuais das partes, como o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa.

É por isso que a norma fala em tempo razoável. O tempo e o processo são indissociáveis. O processo não nasce, desenvolve e termina em um tempo só. O tempo também gera benefícios para o processo, pois ele é necessário para o amadurecimento da decisão e consequentemente para sua justeza. Mesmo que este seja conciso em razão da simplicidade e informalidade procedural, o processo tem um tempo mínimo. DE acordo com o que ensina Duarte:

Nem mesmo nos Juizados Especiais, cujo processo orienta-se pelos critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade (art. 2º, Lei nº 9.099/95) e da concentração dos atos principais em audiência (tentativa de conciliação, oitiva das partes, colheita das provas, apresentação da defesa e prolação da sentença), é possível dispensar-se um espaço de tempo para que o processo seja concluído, pois, antes da realização da audiência, é necessário que o demandante deduza seu pedido em juízo, bem como que o demandado seja citado, com antecedência suficiente a preparar sua defesa e reunir provas em seu favor. Além disso, uma vez proferida a sentença, há um espaço de tempo necessário a que o perdedor exerça o seu direito de recorrer e para que a decisão seja reexaminada por um colegiado. (DUARTE, 2009, p.36)

O que não se consegue e tem que ser combatido incessantemente é o tempo exacerbado, injustificado, desnecessário e prejudicial para as partes. O tempo que gera angústia, abalos psicológicos, prejuízos materiais, dentre outros males.

De qualquer modo, pela falta de informações mais específicas, não se consegue desconsiderar a taxa de congestionamento, pois embora ela não possa mensurar o tempo dos processos, é um parâmetro a ser utilizado para aferir a capacidade de processamento dos litígios encaminhados aos Juizados Especiais, o que vai refletir diretamente no tempo de duração dos processos.

Os dados apresentados no último relatório do CNJ revelam que a taxa de congestionamento dos Juizados Especiais Federais é da ordem de 50% (cinquenta porcento), ou seja, metade das ações em andamento no período de estudo não foram julgadas no mesmo ano.

Essa expressiva quantidade de processos naturalmente provocou uma sobrecarga nos Juizados Especiais, e tem reflexo direto no tempo de tramitação dos processos, e, consequentemente, no direito de acesso à ordem jurídica justa, porquanto a celeridade no procedimento está relacionado diretamente com a efetividade da tutela jurisdicional e a sua demora corresponde a própria denegação da justiça.

O relatório do CNJ ainda mostra que o número de processos novos por juiz nos Juizados Especiais é de 4.627, enquanto para os juízes da justiça comum esse número é de 1.424. A carga de trabalho do juiz da justiça comum é de 5.277 processos, enquanto nos Juizados Especiais esse número sobe para 9.035 processos.

Entretanto, na justiça comum o número de magistrados é quase 10 (dez) vezes maiores que nos Juizados Especiais. Enquanto a justiça comum possui 8.603 juízes, os Juizados somam apenas 906 juízes.

É sabido que uma comparação com a justiça comum deve ser vista com muita prudência em razão das inúmeras variáveis que os diferenciam, principalmente em relação aos procedimentos e formalidades que não se aplicam aos Juizados.

Entretanto, fazendo um confronto somente entre o número de processos que estão em andamento e o número de magistrados no último relatório apresentado. Considerando que os litígios nos Juizados Especiais representam quase 35% de todo o movimento forense da justiça federal, para haver uma equivalência com a justiça comum, seria necessário elevar o número de juízes dos Juizados Especiais. Esse comparativo demonstra a necessidade de melhor estruturar os Juizados Especiais que, mesmo com uma grande procura pela população, não recebe investimentos proporcionais a sua demanda.

Apesar das diferenças apresentadas, a taxa de congestionamento, como revelado anteriormente, nos Juizados Especiais está em torno de 50%, enquanto na justiça comum ela sobe para quase 80%, ou seja, ela é maior 60% do que nos Juizados, revelando que microssistema atende o jurisdicionado de forma mais rápida, e, portanto, eficiente, do que na justiça comum.

Por outro lado, esse paralelo entre os dois ramos do Judiciário indica que os Juizados Especiais estão absorvendo alguns procedimentos e a burocracia da justiça comum, deixando de cumprir seus princípios norteadores quanto a informalidade, simplicidade, economia processual e celeridade. Esta hipótese pode ser comprovada pela velocidade do

processamento de seus litígios, que de acordo com os números do CNJ, consegue solucionar apenas metade dos casos novos recebidos anualmente.

Em suma, os dados do CNJ revelam que os Juizados Especiais cumpriram seu objetivo de ampliar o acesso à justiça, oferecendo uma nova arena judicial para solução dos litígios de pequeno valor e menor complexidade, que até então não tinham acolhimento pelas vias tradicionais da justiça, em decorrência da desproporcionalidade entre os custos do processo (tempo, despesas processuais e honorários) e os seus possíveis benefícios.

Também revelam que a morosidade nos Juizados pode ser atribuída a um aumento expressivo do número de demandas para uma infraestrutura deficiente, ou seja, os dados mostram a incapacidade dos Juizados em processar, de forma célere, os litígios que lhe são apresentados.

CONCLUSÃO

O termo acesso à justiça tem uma dimensão ampla e não pode ser compreendido apenas como o direito de ingressar em juízo, mas, e principalmente, como o direito à tutela jurisdicional em prazo razoável, já que, como se explicou, alguns entraves que, antes impediam esse acesso, foram removidos e o problema atual está na “saída” do jurisdicionado do Poder Judiciário.

Essa problemática fez com que o legislador incluísse na Constituição da República, entre os direitos e garantias fundamentais, o direito a duração razoável do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

Nesse sentido, os Juizados Especiais Cíveis Federais se constituíram, por intermédio da gratuidade de seus serviços, na simplicidade dos procedimentos e na promessa de celeridade na resolução dos conflitos de menor complexidade e pequeno valor econômico, em um importante e diferenciado campo judicial para superar os obstáculos do acesso à justiça. Contudo, o que se observa, através dos números apresentados é que essa rapidez nem sempre consolida-se na realidade e que os Juizados Especiais já estão sendo alcançados pelo principal problema do Poder Judiciário: a morosidade na entrega da prestação jurisdicional.

Os resultados das pesquisas realizadas e os dados estatísticos apresentados demonstram que apesar da implantação dos Juizados Especiais ter facilitado o ingresso à Justiça, oportunizando o ajuizamento de milhões de novas demandas, não conseguiu equilibrar totalmente o problema da morosidade e da falta de Efetividade na solução dessas causas. Essa via simplificada e de baixo custo, não está dimensionada para processar, no tempo e modo esperado, as novas demandas sociais advindas especialmente da população mais carente e que agora vê a possibilidade de ter seus direitos tutelados.

Pôde-se constatar que essa lentidão que também afeta os Juizados Especiais pode ser associada aos mais variados fatores, contudo, não se pode afirmar que a legislação tenha influência negativa no tempo de duração dos processos, como é comum ser uma justificativa da morosidade no processo civil tradicional, já que além de estabelecer um procedimento simples, com regras claras e objetivas, ainda determinou um prazo para sua conclusão.

Permeando o procedimento nos Juizados Especiais, tem-se por fundamento a eliminação de atos inúteis e a flexibilização de todos os atos necessários, extinguindo o

formalismo para que o processo atinja seu objetivo mais rápido, sem ritualismos desnecessários ou formas estáticas.

Ao magistrado cabe, então, a tarefa de assegurar o cumprimento dos atos e procedimentos processuais previstos na lei, não possibilitando qualquer desvio que possa prejudicar a celeridade do processo.

Em contrapartida, enquanto fatores como as deficiências de recursos humanos e materiais também comprometem o tempo do processo nos Juizados Especiais, o que tem se agravado com o elevado número de processos que é conduzido para cada um dos juízes, esses entraves poderão ser atenuados com o melhor aproveitamento do aparato legal à disposição dos Juizados, sem prolongamentos desnecessários e com a utilização do procedimento de acordo com seus princípios.

Com a presente pesquisa espera-se contribuir, ainda que de forma acanhada e limitada, com o aperfeiçoamento dos Juizados Especiais indicando pontos de deficientes durante o andamento processual e que comprometem a efetivação do acesso à justiça proporcionado pela criação do sistema, bem como o preceito constitucional da razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

REFERÊNCIAS

- ALVIM, Arruda. **Manual de direito processual**. . v.1. 6.ed.rev.atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997, p.443.
- ANNONI, Danielle. **O direito humano de acesso a justiça no Brasil**. Porto Alegre: Fabris, 2008.
- ASSIS, Araken de et al. (Coord.). **Direito Civil e Processo: Estudos em homenagem ao Professor Arruda Alvim**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 1079/1081.
- BARBOSA, Rui. A Constituição e os actos inconstitucionaes do Congresso e do **Executivo ante a justiça federal**. [sic]. Rio de Janeiro: Companhia Impressora, 1893.
- BEZERRA, Paulo Cesar Santos. **Acesso à justiça: um problema ético-social no plano da realização do direito**. 2.ed.rev. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.
- BOCHENEK, Antônio César; NASCIMENTO, Márcio Augusto. **Juizados Especiais Federais Cíveis**. Porto Alegre: direitos dos autores, 2011.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números 2012: ano-base 2011**. Brasília: CNJ, 2012.
- _____. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2016: ano-base 2015**. Brasília: CNJ, 2016.
- _____. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento n.5, de 29 de abril de 2010**. Dispõe sobre a Comissão de Reestruturação e Aprimoramento dos Juizados Especiais Federais no âmbito dos Tribunais Regionais Federais das cinco Regiões. Brasília: CNJ, 2010.
- _____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- _____. Lei n. 10.259, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. **Vade Mecum Acadêmico de Direito Rideel**. Organizadora Anne Joyce Angher. 24.ed. São Paulo: Rideel, 2017.

_____. Lei n. 12.011, de 4 de agosto de 2009. Dispõe sobre a criação de 230 (duzentas e trinta) Varas Federais, destinadas, precípuamente, à interiorização da Justiça Federal de primeiro grau e à implantação dos Juizados Especiais Federais no País, e dá outras providências. **Vade Mecum Acadêmico de Direito Rideel**. Organizadora Anne Joyce Angher. 24.ed. São Paulo: Rideel, 2017.

_____. Lei n. 12.665, de 13 de junho de 2012. Dispõe sobre a criação de estrutura permanente para as Turmas Recursais dos Juizados Especiais Federais; cria os respectivos cargos de Juízes Federais; e revoga dispositivos da Lei no 10.259, de 12 de julho de 2001. **Vade Mecum Acadêmico de Direito Rideel**. Organizadora Anne Joyce Angher. 24.ed. São Paulo: Rideel, 2017.

_____. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Vade Mecum Acadêmico de Direito Rideel. Organizadora Anne Joyce Angher. 24.ed. São Paulo: Rideel, 2017.

_____. Lei n. 13.300, de 13 de junho de 2016. Disciplina o processo e o julgamento dos mandados de injunção individual e coletivo e dá outras providências. **Vade Mecum Acadêmico de Direito Rideel**. Organizadora Anne Joyce Angher. 24.ed. São Paulo: Rideel, 2017.

_____. Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. **Vade Mecum Acadêmico de Direito Rideel**. Organizadora Anne Joyce Angher. 24.ed. São Paulo: Rideel, 2017.

_____. Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. **Vade Mecum Acadêmico de Direito Rideel**. Organizadora Anne Joyce Angher. 24.ed. São Paulo: Rideel, 2017.

_____. Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Vade Mecum Acadêmico de Direito Rideel**. Organizadora Anne Joyce Angher. 24.ed. São Paulo: Rideel, 2017.

_____. Lei n. 9.099, de 26 de setembro de 1995. Disciplina o processo e o julgamento dos mandados de injunção individual e coletivo e dá outras providências. **Vade Mecum Acadêmico de Direito Rideel**. Organizadora Anne Joyce Angher. 24.ed. São Paulo: Rideel, 2017.

_____. Lei n. 9.307, de 23 de setembro de 1996. Dispõe sobre a arbitragem. **Vade Mecum Acadêmico de Direito Rideel**. Organizadora Anne Joyce Angher. 24.ed. São Paulo: Rideel, 2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Pesquisa do Ipea traça perfil dos juizados especiais federais**. Disponível em: <http://www.stj.gov.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=398&tmp.texto=106886#>. Acesso em: 10 jul. 2017.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988. 168 p. Título original: *Access to justice: the worldwide movement to make rights effective. A General report.*

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 23.ed. São Paulo: Malheiros. 2007.

CUNHA, Luciana Gross Siqueira. **Juizado especial: criação, instalação, funcionamento e a democratização do acesso à justiça**. São Paulo: Saraiva, 2008.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Manual das pequenas causas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986.

DINIZ, Maria Helena. **Dicionário Jurídico**. 2.ed.rev.atual. São Paulo: Saraiva, 2005.

DONATO, Érika Regina Spadotto. **Critérios orientadores dos juizados especiais**. Revista Eletrônica Direito, Família e Sociedade, [S.l.]; v.1, n.1, p.1, 2011.

DUARTE, Ricardo Quass. **O tempo inimigo no processo civil brasileiro**. São Paulo: LTr, 2009.

FERRAZ, Leslie Shérida. **Acesso à justiça: uma análise dos juizados especiais cíveis no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

_____. **Juizados Especiais Cíveis e acesso à justiça qualificado: uma análise empírica**. 235 f. Tese (Doutorado em Direito Processual). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias. **Manual dos juizados especiais cíveis estaduais e federais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias; TOURINHO NETO, Fernando da Costa. **Juizados Especiais Cíveis e Criminais: comentários à Lei 9.099/1995**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

FREITAS, Marcelo de Siqueira. Sistemática Recursal nos Juizados Especiais Federais. Revista da AGU. Juizados Especiais Federais, Brasília; v.2, p. 53-63, 2002. apud VIEIRA, Luciano Pereira. **Sistemática Recursal dos Juizados Especiais Cíveis: Doutrina e Jurisprudência**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. **Reflexos do tempo no direito processual civil**. Revista de Processo, [S.I]; v.153, p.108, 2007.

GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel et al. **Comentários à nova Lei dos Juizados Especiais da Fazenda Pública: Lei n. 12.153, de 22 de dezembro de 2009**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

GOMES NETO, José Mário Wanderley. **O acesso à justiça em Mauro Cappelletti: análise teórica desta concepção como "movimento" de transformação das estruturas do processo civil brasileiro**. Porto Alegre: Fabris, 2005.

GRECO FILHO, Vicente. **Direito processual civil brasileiro**. v. 2. 17.ed. rev.atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Deformalização do processo e deformalização das controvérsias**. Revista de informação legislativa, v.25, n.97, p.191-218, 1988.

JUNQUEIRA, Eliane Botelho. **Acesso à justiça: um olhar retrospectivo**. Revista de Estudos Históricos, [S.I.]; n.18, p.389-402, 1996.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 18. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2014. 1455p.

LIMA FILHO, Francisco das Chagas. **Os movimentos de acesso à justiça nos diferentes períodos históricos**. Revista Jurídica UNIGRAN, [S.I.]; n.4, p.29-50, 2000.

MARONI, Luiz Guilherme. **Direito fundamental à duração razoável do processo**. Estação Científica (Ed. Especial Direito) Juiz de Fora, v.1, n.4, 2009.

_____. **Teoria Geral do Processo**. 7.ed.rev.atual.ampl. 2. Tiragem. São Paulo: Revista dos tribunais, 2013.

MARQUES, Frederico José. **Instituições de Direito Processual Civil**, 1.ed.rev.atual., Campinas: Millennium, 2000.

MIRABETE, Júlio Fabrini. **Juizados especiais criminais: princípios e critérios**. Ajuris, Porto Alegre; n.68, p.69, 1996.

MORAES. Alexandre de. **Direito Constitucional**. 30.ed.rev.atual. São Paulo: Atlas, 2014.

PREUSS DUARTE, Ronnie. **Garantia de acesso à justiça: os direitos processuais fundamentais**. Coimbra. Portugal: Coimbra, 2007.

RAGAZZI, José Luiz. **Tutela antecipada nas relações de consumo**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

ROQUE. André Vasconcelos. **A Luta Contra o Tempo nos Processos Judiciais: um problema ainda à busca de uma solução**. In: Revista Eletrônica Temas atuais de processo civil, [S.l.]; v.1, n.4, 2011. Disponível em: <<http://www.temasatuaisprocessocivil.com.br/edicoes-anteriores/51-v1-n-4-outubro-de-2011-152-a-luta-contra-o-tempo-nos-processos-judiciais-um-problema-ainda-a-busca-de-uma-solucao>>. Acesso em: 15 jul. 2017.

SADEK, Maria Tereza A. **Acesso à justiça: visão da sociedade**. v.1. São Paulo: [s.n.], 2009.

_____. **Efetividade de direitos e acesso à Justiça. Reforma do Judiciário**. Coordenadores Pierpaolo Bottini, Sérgio Rabello Tamm Renault. São Paulo: Saraiva, 2005.

SILVA, Bruno Matos e. **Juizados especiais federais**. Curitiba: Juruá, 2002.

TOLDO, Nino Oliveira. Dez anos de Juizados Especiais Federais: algumas observações. In: SERAU JR., Marco Aurélio; DENIS, Donoso (Coord.). **Juizados Especiais Federais: reflexões nos dez anos de sua instalação**. Curitiba: Juruá, 2012.

TUCCI, José Rogério Cruz e. **Tempo e processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997, p.122-123.

VASCONCELLOS, Jorge. Excesso de litigância é desafio para o Poder Judiciário, diz ministro Joaquim Barbosa. **Agência CNJ de Notícias**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/60904-excesso-de-litigancia-e-desafio-para-o-poder-judiciario-diz-ministro-joaquim-barbosa>>. Acesso em 14 de jul. de 2017.

VIEIRA, LUCIANO Pereira. **Sistemática Recursal dos Juizados Especiais Cíveis: Doutrina e Jurisprudência**. Rio de Janeiro. Elsevier, 2011.

WATANABE, Kazuo (Coord.). **Juizados Especiais de Pequenas Causas:** lei n. 7.244, de 7 de novembro de 1984. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.

WATANABE, Kazuo et al (Coords.). **Participação e Processo.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

ANEXOS

ANEXO A – Parecer do Superior Tribunal de Justiça sobre o Projeto de Lei n. 1.597

Junho de 2011

DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Quinta-feira 16 30625



PARECER DE MÉRITO SOBRE ANTEPROJETO DE LEI 0002198-54.2011.2.00.0000

Requerente: Superior Tribunal de Justiça
 Interessado: Associação dos Juízes Federais do Rio Grande do Sul - Ajufergs.
 Associação dos Juízes Federais do Brasil - Ajufe
 Requerido: Conselho Nacional de Justiça



PARECER DE MÉRITO SOBRE ANTEPROJETO DE LEI 0002198-54.2011.2.00.0000

Requerente: Superior Tribunal de Justiça
 Requerido: Conselho Nacional de Justiça

PARECER DE MÉRITO SOBRE ANTEPROJETO DE LEI- JUSTIÇA FEDERAL - INICIATIVA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA - CRIAÇÃO DE TURMAS RECURSAIS DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS E DE CARGOS DE JUÍZES FEDERAIS PARA COMPÔ-LAS - PATENTE A NECESSIDADE DOS ÓRGÃOS E DOS CARGOS - IMENSA DEMANDA JUDICIAL E PRECARIZAÇÃO DA ATUAÇÃO DA JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU - ORÇAMENTO QUE SUPORTA O INCREMENTO - APROVAÇÃO.

1. O STJ submete ao CNJ o exame da proposta para criação de 225 cargos de juiz federal, 25 Turmas Recursais dos Juizados Especiais Federais na 1ª Região, 10 Turmas Recursais dos Juizados Especiais Federais na 2ª Região, 18 Turmas Recursais dos Juizados Especiais Federais na 3ª Região, 12 Turmas Recursais dos Juizados Especiais Federais na 4ª Região, 10 Turmas Recursais dos Juizados Especiais Federais na 5ª Região. Fundamenta o pleito, entre outras, na circunstância de nunca ter havido, desde a implantação dos Juizados Especiais Federais, criação de cargos de juízes, especificamente, para as Turmas Recursais destes.

2. O imenso crescimento das demandas junto aos Juizados Especiais Federais, com média, nos últimos 10 anos, de um milhão e meio de ações por ano, reverbera nas Turmas Recursais, ante o correspondente aumento do número de recursos. Assim, como demonstrado pelas estruturas funcionais de cada TRF, os juízes federais têm sido designados para a atuação maciça nos Juizados Especiais, desfalcando e precarizando, todavia, a atuação da Justiça Federal de 1º grau.

4. O modelo proposto pelo STJ no presente anteprojeto de lei é o da institucionalização das Turmas Recursais (hoje subsistentes à base de resoluções dos Tribunais) e de seu corpo judicante, de modo a que o sistema vigente, de juízes convocados temporariamente da 1ª instância, se transforme num sistema de juízes exclusivos de Turmas Recursais, mediante a criação de cargos de "Juízes Federais de Turmas Recursais" (art. 2º). Criados os cargos postulados, seu preenchimento não se faria por concurso de ingresso na carreira, mas por concurso de remoção, entre os juízes federais de 1ª instância, ou, na falta de candidatos, pela promoção de juízes federais substitutos, observado o critério de antiguidade ou merecimento (art. 4º).

5. O escalonamento da implementação do previsto no presente anteprojeto de lei se fará em duas etapas, sendo a 1^a em 2012, justamente para preencher, com cargos de juizes fixos, as funções exercidas pelos atuais juízes que atuam temporariamente nas Turmas Recursais existentes. Numa 2^a etapa, em 2013, se completaria o quadro proposto (art. 5º), para desafogamento tanto dos Juizados Especiais (pelo retorno dos juízes temporariamente convocados nas Turmas Recursais), quanto das Turmas Recursais (pela ampliação de seu número em 2013).

6. No modelo atual dos Juizados Especiais Federais, a proporção é de uma Turma Recursal para cada 11,33 Juizados Especiais Federais (442 JEFs/39 TRs), o que pressupõe que cada 3 (três) Juízes de Turma Recursal, em tese, revisam 11 Juízes dos Juizados Especiais. Pelo modelo proposto, a proporção cairá para 5,89 (442/75). Ou seja, cada Turma Recursal revisará 6 Juizados Especiais Federais.

7. A proporção é absolutamente razoável, na medida em que o total de ações julgadas pelos JEFs, no ano de 2010, foi de 1.381.212, enquanto que o total de recursos julgados pelas TRs, nesse mesmo período, foi de 431.707. Ou seja, a taxa de recorribilidade dos JEFs é de 32%, enquanto que o efetivo das Turmas Recursais é inferior a esse percentual, tomando-se em conta que cada 3 Juízes de Turmas Recursais devem relatar processos de 11 Juizados Especiais. A proporção de 1/6 passa a ser mais razoável e calça melhor o natural aumento da demanda na base, que depois reflui na 2^a instância.

8. Consoante parecer técnico do Departamento de Acompanhamento Orçamentário do CNJ, com lastro no exame da Receita Corrente Líquida e dos limites legal e prudencial estabelecidos para a Justiça Federal, bem assim computados os cargos criados pela Lei 12.011/09, a Justiça Federal *"dispõe de margem de crescimento suficiente para suportar as despesas decorrentes do anteprojeto de lei sobre criação de cargos que ora propõe"*, o que, aliado à demonstração cabal da necessidade de serviço, autoriza a criação das Turmas e cargos vindicados.

Parecer favorável.

I) RELATÓRIO

O Conselho da Justiça Federal aprovou a proposta de anteprojeto de lei, em 25/11/10, para a criação de 225 cargos de juiz federal para 25 Turmas Recursais dos Juizados Especiais Federais na 1^a Região, que abrange 13 Estados e o Distrito Federal, 10 Turmas Recursais dos Juizados Especiais Federais na 2^a Região, que encampa os Estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo, 18 Turmas Recursais dos Juizados Especiais Federais na 3^a Região, que engloba os Estados de São Paulo e Mato Grosso do Sul, 12 Turmas Recursais dos Juizados Especiais Federais na 4^a Região, que abarca os Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, 10 Turmas Recursais dos Juizados Especiais Federais na 5^a Região, que agrupa os Estados de Sergipe, Pernambuco, Alagoas, Rio Grande do Norte, Paraíba e Ceará. A aprovação restou ancorada na reconhecida necessidade de ampliação da estrutura da Justiça Federal, no âmbito dos Juizados Especiais, haja vista que, para fazer frente à enorme demanda da população mais carente quanto à tutela jurisdicional, foram implantados sem a correspondente estrutura de pessoal para funcionamento, porquanto não se previu a criação de cargos de juízes para as Turmas Recursais dos Juizados Especiais Federais. Aduz o CJF que houve pequena mitigação do quadro deficitário com o advento da Lei 12.011/09, criadora de cargos de magistrados e servidores, mas não foi solucionada, ainda, a situação de "canibalização" da Justiça Federal de 1º grau, na medida em que os juízes federais de 1º grau ou acumulam a jurisdição com a atuação nos Juizados especiais e nas Turmas Recursais ou desfalcam a atuação da Vara para funcionar nestes. Aponta, ainda, que o funcionamento dos Juizados Especiais, ainda que precário, veio ao encontro da ampliação da cidadania. Ponderou, também, o STJ, quando da exposição de motivos, que, decorridos 10 anos da instalação dos Juizados Especiais Federais, já foram propostas mais de 10.500.000 (dez milhões e quinhentos mil) ações, o que corresponde a 1.500.000 (um milhão e quinhentos mil) ações por ano (DOC5).

O Departamento de Acompanhamento Orçamentário do CNJ emitiu parecer no sentido de não haver empecilho para que o STJ encaminhe o projeto de lei apresentado, ficando condicionado apenas à existência de limite orçamentário no anexo específico da Lei Orçamentária Anual de 2012 e se encaminhado até 31 de agosto de 2011, nos termos dos arts. 169 da CF, 81 da Lei 12.309/10 (LDO) e 78 do PLDO de 2012. Sedimentou, com lastro no exame da Receita Corrente Líquida e dos limites legal e prudencial estabelecidos para a Justiça Federal, bem assim computados os cargos criados pela Lei 12.011/09, que a Justiça em momento *"dispõe de margem de crescimento suficiente para suportar as despesas decorrentes do anteprojeto de lei sobre criação de cargos que ora propõe"* (INF7).

É o relatório.

II) FUNDAMENTAÇÃO

O art. 169 da Constituição Federal e a Lei Complementar 101/00, a par de alguns outros regramentos genéricos, estabelecem as **bases para as alterações na estrutura funcional e criação de cargos para a União**, pontuando como um dos requisitos a existência de prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e nos acréscimos dela decorrentes.

O quadro traçado pela Justiça Federal em relação ao primeiro grau de jurisdição é de **precarização da atividade jurisdicional** pela enorme demanda, subestimada de início, advinda da **implantação dos Juizados Especiais Federais e suas Turmas Recursais e da sua atuação, sem a respectiva destinação específica de servidores e magistrados para compô-las**, decorridos 10 anos. De fato, exsurge da exposição de motivos do STJ:

"Os juizados especiais federais foram criados para atender a parcela da população financeiramente desfavorecida, cujos reclamos, por terem menor expressão econômica, não chegavam ao fórum comum. Subestimou-se, originariamente, essa demanda reprimida. O projeto de lei que o Superior Tribunal de Justiça sugeriu ao Poder Executivo limitava o valor da causa a quarenta salários mínimos. Questionada pelo Poder Executivo acerca de quantas ações seriam ajuizadas em dez anos nesse novo ramo do Judiciário, a Comissão que elaborara tal projeto de lei estimou que esse número ascenderia a aproximadamente duzentas mil. O Poder Executivo, percebendo o quanto a cidadania ganharia com o novo ramo da Justiça Federal, ampliou a alçada para sessenta salários mínimos. Decorridos dez anos, já foram propostas mais de dez milhões e quinhentas mil ações nos juizados especiais federais - a cada ano, portanto, cerca de um milhão e meio de ações novas.

Tamanha era a mudança do paradigma (exclusão do regime do precatório nas sentenças condenatórias) e tão grande era a vontade dos magistrados de atender a essa população carente, que os juizados especiais federais foram implantados sem qualquer estrutura, seja de instalações, seja de juizes, seja de servidores. Na maior parte das cinco regiões da Justiça Federal de primeira instância, servidores dessa foram deslocados para os juizados especiais. Os magistrados correram desdobrar-se, dividindo seu labor entre a Justiça Federal de primeiro grau e o juizado especial federal. "Canibalizou-se" a Justiça Federal de primeiro grau, reduzindo seu efetivo de magistrados e de servidores sem que os juizados especiais federais pudessem prestar uma jurisdição à altura da proposta visado por sua criação. Em alguma medida, as varas federais criadas pela Lei n. 12.011, de 2009, com os correspondentes cargos de magistrados e servidores, melhorariam a estrutura judicial.

Nunca se cuidou, porém, de criar cargos de juizes para as turmas recursais dos juizados especiais federais. Em que todos as regiões, os magistrados são chamados a atuar na Justiça Federal de primeiro grau ou nos juizados especiais federais, e também nas turmas recursais federais. O que acontece, portanto, na Justiça Federal de primeira instância, repete-se nas turmas recursais federais, comprometendo sobremaneira a efetividade da prestação jurisdicional. Em resumo, faltam às turmas recursais federais seu ator principal, o juiz. Sem ele, tem-se uma caricatura do Poder Judiciário, que a cidadania não pode tolerar.

O presente projeto de lei tem a finalidade de corrigir essa situação, num momento realmente crítico. O funcionamento, ainda que precário, dos juizados especiais federais teve um efeito prático importante: é sem lide, isto é, aquelas cujo resultado podia ser antecipado no momento do ajuizamento, sendo em vista a jurisprudência dos tribunais superiores, foram resolvidas mediante sentenças irrecorríveis. (...)

Agora, o cenário é outro. Os juizados especiais federais, principalmente no âmbito previdenciário, vêm sendo provocados a decidir causas em que a lide é verdadeira, v.g. aquelas decorrentes de decisões administrativas que indeferem benefícios previdenciários (aposentadoria, auxílio-doença, auxílio-acidente, etc.). Muitas dessas ações demandam inscrição demorada sujeita a perícias médicas que exigem uma força de trabalho compatível com o número das demandas. As respectivas decisões, hoje, são objeto de recursos que congestionam as turmas regionais de uniformização. O julgamento desses não pode tardar porque as ações de que se originam têm natureza alimentar. É preciso, pois, com urgência, que essas turmas recursais tenham juizes exclusivos, sem o que a finalidade dos juizados especiais federais será frustrada" (DOC5, Exposição de motivos, p. 4-7).

O modelo proposto pelo STJ no presente anteprojeto de lei é o da **Institutionalização das Turmas Recursais** (hoje subsistentes à base de resoluções dos Tribunais) e de seu corpo Judicante, de modo a que o sistema vigente, de juizes convocados temporariamente da 1^a instância, se transforme num sistema de **Juizes exclusivos de Turmas Recursais**, mediante a criação de cargos de "Juizes Federais de Turmas Recursais" (art. 2º).

Criados os cargos postulados, seu preenchimento não se faria por concurso de ingresso na carreira, mas por concurso de remoção, entre os juizes federais de 1^a instância, ou, na falta de candidatos, pela promoção de juizes federais substitutos, observado o critério de antiguidade ou merecimento (art. 4º).

O escalonamento da implementação do previsto no presente anteprojeto de lei se fará em duas etapas, sendo a 1^a em 2012, justamente para preencher, com cargos de juízes fixos, as funções exercidas pelos atuais juízes que atuam temporariamente nas Turmas Recursais existentes. Numa 2^a etapa, em 2013, se completaria o quadro proposto (art. 5º), para desafogamento tanto dos Juizados Especiais (pelo retorno dos juízes temporariamente convocados nas Turmas Recursais), quanto das Turmas Recursais (pela ampliação de seu número em 2013).

O quadro abaixo mostra o panorama atual e o que se apresentará no caso da aprovação do anteprojeto de lei de criação de Turmas Recursais e cargos de Juízes Federais de Turmas Recursais:

TRIBUNAL	Nº DE JEFs**	PROCS. JULGADOS	PROCS. ALCADOS À TR	Nº DE TRs	TURMAS CRIADAS	CARGOS	TOTAL TRs 2012	TOTAL TRs 2013
1º TRF (DF, AC, AP, AM, BA, GO, MA, MT, MG, PA, PI, RO, RR, TO)	102	354.682	95.612	16	25	75	16	25
2º TRF (RJ, ES)	58	119.017	43.640	3	10	30	3	10
3º TRF (SP, MS)	127***	236.101	82.172	6	18	54	6	18
4º TRF (PR, SC, RS)	114	339.490	141.279	6	12	36	6	12
5º TRF (PE, AL, CE, PB, RN, SE)	41	331.922	68.974	8	10	30	8	10
TOTAL GERAL	442	1.381.212	431.707	39	75	225	39	75

* Dados extraídos do Portal da Justiça Federal ("Transparência em Números" e "Estatísticas Processuais"), em relação ao ano de 2010.

** Computados os Juizados Especiais Federais autônomos instalados e os Juizados Especiais adjuntos, que funcionam junto às Varas Federais.

*** Computados 2 JEFs criados, mas não instalados.

Como se pode observar do quadro acima, no modelo atual dos Juizados Especiais Federais, a proporção é de uma Turma Recursal para cada 11,33 Juizados Especiais Federais (442/39), o que pressupõe que cada 3 (três) Juízes de Turma Recursal, em tese, revisam 11 Juízes dos Juizados Especiais.

Pelo modelo proposto, a proporção cairá para 5,89 (442/75). Ou seja, cada Turma Recursal revisará 6 Juizados Especiais Federais.

A proporção é absolutamente razoável, na medida em que o total de ações julgadas pelos JEFs, no ano de 2010, foi de 1.381.212, enquanto que o total de recursos julgados pelas TRs, nesse mesmo período, foi de 431.707. Ou seja, a taxa de recorribilidade dos JEFs é de 32%, enquanto que o efetivo das Turmas Recursais é inferior a esse percentual, tornando-se em conta que cada 3 Juízes de Turmas Recursais devem relatar processos de 11 Juizados Especiais. A proporção de 1/6 passa a ser mais razoável e calça melhor o natural aumento de demanda na base, que depois reflui na 2^a instância.

Assim, fica constatada a real necessidade da criação dos cargos e adoção do novo modelo de funcionamento das Turmas Recursais Federais.

Conjugado à real necessidade, o parecer técnico do CNJ constatou a presença de condições orçamentárias positivas e respeito aos limites legal e prudencial, comportando o estabelecimento de todas as medidas integrantes da proposta do CJF:

"Não há portanto, empecilho para o encaminhamento do projeto de lei proposto pelo CJF, por meio do STJ, apenas sua aprovação pela casa legislativa ficará condicionada à existência do limite orçamentário ao anexo específico da LOA 2012. Para tanto, seu encaminhamento ao Congresso Nacional deverá ser feito até 31 de agosto deste exercício. (...)

14. O Conselho Nacional de Justiça, por meio da Resolução nº 26, de 05 de dezembro de 2006, estabeleceu os limites para os órgãos do Poder Judiciário, exceto Supremo Tribunal Federal, cabendo à Justiça Federal 1.631.968% da Receita Corrente Líquida da União - RCL.

15. A Justiça Federal elabora seu Relatório de Gestão Fiscal (relatório em que se demonstra a observância dos limites estabelecidos na LRF) de forma consolidada, não tendo sido fixado um limite específico para cada Tribunal Regional como exigido pelo art. 20, §§ 1º e 2º da LRF. Este procedimento teve amparo nas LDO até o ano de 2009, sendo delas retirado a partir da LDO de 2010. (...)

16. (...)

17. É pertinente, também, registrar o conceito de limite prudencial, que significa 95% do limite legal estabelecido na forma da legislação acima citada. Isto porque, por força do art. 22 da LRF, existem vedações impostas aos órgãos que ultrapassarem esse limite.

18. O impacto orçamentário total do Anteprojeto de Lei, tal como apresentado pelo STJ, é de R\$ 85.197.318 (oitenta e cinco milhões, cento e noventa e sete mil, trezentos e dezoito reais) (Lei nº 12.381, de 2010 - LOA 2011).

19. As nomeações para os cargos de Juiz Federal serão feitas em 2 (duas) etapas: em 2012, 120 (cento e vinte) cargos, e em 2013, 105 (cento e cinco) cargos. (...)

20. Necessitamos, no entanto, levar em consideração a Lei nº 12.011/2009, que dispõe sobre a criação de 230 (duzentas e trinta) Varas Federais, destinadas, precípua mente, à interiorização da Justiça Federal de Primeiro Grau e à implantação dos Juizados Especiais Federais no País e que implica em gastos com pessoal e encargos sociais. A referida Lei propõe a criação de cargos, cargos em comissão e funções comissionadas, com impacto anual estimado de R\$ 151.646.760,48 (cento e cinquenta e um milhões, seiscentos e quarenta e seis mil, setecentos e sessenta reais e quarenta e oito centavos), calculado a partir dos dados da Lei. A implantação gradativa da Lei, inclusive cargos, está ocorrendo desde 2010 e se estenderá por 5 (cinco) anos na quantidade de 46 Varas por ano. (...)

21. (...)

22. Deixaram de ser calculados os impactos orçamentários dos projetos de lei abaixo relacionados, que estão em tramitação no Congresso Nacional, em razão das emendas que alteram a proposta original e aos entendimentos que estão ocorrendo das partes interessadas de quanto e, como e quando serão implantados:

- 6.613/2009, que altera dispositivos da Lei nº 11.416, de 15 de dezembro de 2006, que trata do Plano de Carreira dos Servidores do Poder Judiciário da União; e
- 7.749/2010, que trata da revisão do subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal, referido no inciso XV do art. 48 da Constituição Federal.

23. Como o Anteprojeto de Lei prevê a nomeação dos cargos de Juiz Federal em duas etapas, uma em 2012 e outra em 2013 e conforme previsão legal consta no inciso I, do art. 16, da Lei Complementar 101/2000, que prevê a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, este departamento utilizará como base para o cálculo das projeções de crescimento da Receita Corrente Líquida (RCL) os valores contidos nas Informações Complementares previstas na LDO de 2011. O valor estimado pelo Governo Federal para 2011 é de R\$ 545.890.238.000,00 (quinhetos e quarenta e cinco bilhões, oitocentos e noventa milhões e duzentos e trinta e oito mil reais) e que foi projetado por este departamento para os anos seguintes com o crescimento conservador de 10% (dez por cento) coerente com a evolução da variação da RCL desde 2000.

24. (...)

25. Assim, fica evidenciado que a Justiça Federal dispõe de margem de crescimento suficiente para suportar as despesas decorrentes do anteprojeto de lei sobre criação de cargos que ora propõe.

26. O impacto orçamentário do presente anteprojeto de lei da Justiça Federal, acrescido da Lei nº 12.011/2009, se enquadra nos patamares estabelecidos na LRF, pois existe margem de crescimento que suporta tais despesas, atendendo ao referido dispositivo legal, (...)." (INF7, p. 6-11).

De todo o expedito, têm ênfase para a acolhida do anteprojeto as circunstâncias da inexistência de criação de vagas específicas para as Turmas Recursais, desde a implantação dos Juizados Especiais Federais, o aumento excessivo do volume de recursos que, atualmente, a elas acorrem e a existência de margem orçamentária para suportar o impacto do anteprojeto.

Nessa esteira, verificada a necessidade extrema da estruturação dos serviços nas Turmas Recursais dos Juizados Especiais Federais, bem assim o respeito aos limites da LC 101/00 e a existência de margem de crescimento para suportar as despesas decorrentes do anteprojeto de lei, APROVO a proposta, para acolher a criação de 225 cargos de juiz federal para 25 Turmas Recursais dos Juizados Especiais Federais na 1ª Região, 10 Turmas Recursais dos Juizados Especiais Federais na 2ª Região, 18 Turmas Recursais dos Juizados Especiais Federais na 3ª Região, 12 Turmas Recursais dos Juizados Especiais Federais na 4ª Região, 10 Turmas Recursais dos Juizados Especiais Federais na 5ª Região.

Brasília, 07 de junho de 2011.

Min. Ives Gandra
Conselheiro-Relator