

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA – PROPPEC
CENTRO DE EDUCAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E JURÍDICAS – CEJURPS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ
CURSO DE DOUTORADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CDCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: CONSTITUCIONALIDADE, TRANSNACIONALIDADE E
PRODUÇÃO DO DIREITO

JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS:
uma análise crítico-propositiva para maior Efetividade no
Acesso à Justiça e para a obtenção de um Processo Justo.

JOÃO BATISTA LAZZARI

Itajaí-SC

2014

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA – PROPPEC
CENTRO DE EDUCAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E JURÍDICAS – CEJURPS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ
CURSO DE DOUTORADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CDCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: CONSTITUCIONALIDADE, TRANSNACIONALIDADE E
PRODUÇÃO DO DIREITO

**JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS:
uma análise crítico-propositiva para maior Efetividade no
Acesso à Justiça e para a obtenção de um Processo Justo.**

JOÃO BATISTA LAZZARI

Tese submetida ao Curso de Doutorado em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Ciência Jurídica.

**Orientador: Professor Doutor José Antonio Savaris
Co-orientador: Professor Doutor Daniele Porena**

**Itajaí-SC
2014**

AGRADECIMENTOS

Professor Doutor **José Antonio Savaris**,
pela confiança, amizade e competente orientação na realização deste estudo.

Professor Doutor **Daniele Porena**,
pela co-orientação e apoio prestado na realização de pesquisas
junto à *Università Degli Studi Di Perugia – UNIPG*.

Conselho Nacional de Justiça,
por ter desenvolvido o Projeto “CNJ Acadêmico”.

Tribunal Regional Federal da 4ª Região,
pelo incentivo e apoio na realização deste projeto.

Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI e
Università Degli Studi Di Perugia – UNIPG,
pelas condições disponibilizadas para a realização desta pesquisa.

Professores e funcionários do Curso de Pós-
Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da Univali,
pela atenção e presteza no atendimento.

DEDICO ESTE TRABALHO

À minha esposa Patrícia e às minhas filhas Nicole e Natália,
pelo amor, pela inspiração e pela compreensão em todos os
momentos de ausência em virtude dos estudos e do trabalho.

Ao meu pai Fermino (*in memoriam*) e à minha mãe Dozolina,
pela educação e ensinamentos de vida.

Ao amigo Gilson Jacobsen, colega de magistratura
e de doutorado, pela parceria durante o Curso.

Às demais pessoas que colaboraram na realização desta pesquisa,
em especial, à Lilian Rose Cunha Mota,
à Isabel Cristina Lima Selau
à Bárbara Cristina Medeiros Costa,
ao Luis Antônio Séba Salomão,
e aos bibliotecários da Justiça Federal.

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Vale do Itajaí, a Coordenação do Curso de Doutorado em Ciência Jurídica, a Banca Examinadora e o Orientador de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

Itajaí-SC, setembro de 2014.

João Batista Lazzari
Doutorando

PÁGINA DE APROVAÇÃO
(A SER ENTREGUE PELA SECRETARIA DO PPCJ/UNIVALI)

ROL DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP	Ação Civil Pública
ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGU	Advocacia Geral da União
AI	Agravo de Instrumento
AJG	Assistência Judiciária Gratuita
AJUFE	Associação dos Juízes Federais do Brasil
ARE	Recurso Extraordinário com Agravo
ART.	Artigo
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CEBEPEJ	Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais
CEJ	Centro de Estudos Judiciários
CF	Constituição Federal
CJF	Conselho da Justiça Federal
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
COJEF	Coordenadoria dos Juizados Especiais Federais
COORD	Coordenador
CPC	Código de Processo Civil
CRFB/CF	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
DE	Diário Eletrônico
DIEST	Diretoria de Políticas e Estudos do Estado, das Instituições e da Democracia
DJ	Diário da Justiça
DJe	Diário da Justiça Eletrônico

DJU	Diário da Justiça da União
DOU	Diário Oficial da União
EC	Emenda Constitucional
EMAGIS	Escola da Magistratura Federal da 4ª Região
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
IRSM	Índice de Reajuste do Salário Mínimo
FONAJEF	Fórum Nacional dos Juizados Especiais Federais
JEC	Juizado Especial Cível
JEFs	Juizados Especiais Federais
JEFTIs	Juizados Especiais Federais Itinerantes
MP	Medida Provisória
MPS	Ministério da Previdência Social
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PEDILEF	Pedido de Uniformização de Interpretação de Lei Federal
PL	Projeto de Lei
PLS	Projeto de Lei do Senado
PJe	Processo Judicial Eletrônico
QO	Questão de Ordem
RAE	Reuniões de Análise da Estratégia
RE	Recurso Extraordinário
REsp	Recurso Especial
RMS	Recurso em Mandado de Segurança
RPV	Requisição de Pequeno Valor

TCJE	Taxa de Congestionamento nos Juizados Especiais
RE	Recurso Extraordinário
REsp.	Recurso Especial
RI	Regimento Interno
SICOPP	Sistema de Conciliação Pré-Processual
SICOPREV	Sistema de Perícias Médicas e de Conciliações Pré-Processuais
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TJ	Tribunal de Justiça
TJSP	Tribunal de Justiça de São Paulo
TNU	Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais
TR	Turma Recursal dos Juizados Especiais Federais
TRF	Tribunal Regional Federal
TRU	Turma Regional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais
UAA	Unidade Avançada de Atendimento
UNIPG	Università Degli Studi Di Perugia
UNISINOS	Universidade do Vale do Rio dos Sinos
UNIVALI	Universidade do Vale do Itajaí

ROL DE CATEGORIAS

Acesso à Justiça: “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 individual e socialmente justos.”¹

Decisões Judiciais: Soluções oferecidas pelos órgãos jurisdicionais por meio de despachos, sentenças e acórdãos frente aos pedidos apresentados pelas partes em juízo.

Decisões dos Juizados Especiais Federais: Soluções dadas por meio de despachos, sentenças e acórdãos proferidos por Juízes e Turmas Recursais e de Uniformização que integram a estrutura dos Juizados Especiais Federais.

Direitos Humanos: “Guarda relação com os documentos de direito internacional, por se referir àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, aspirando dessa forma, à validade universal, para todos os povos e tempos, revelando um inquestionável caráter supranacional (internacional).”²

Direitos Fundamentais: “Direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional estatal.”³

Efetividade: É um dos objetivos da moderna ciência processual apregoada nos ordenamentos jurídicos da atualidade com a finalidade de diminuir os conflitos e realizar a justiça.

Expectativa: Utilizada no sentido de “expectativa jurídica” que significa “direito subjetivo sempre que existir um interesse juridicamente protegido”.⁴

Garantia Constitucional: “Denominação dada aos múltiplos direitos assegurados

¹ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 8.

² SCHÄFER, Jairo Gilberto. **Direitos fundamentais: proteção e restrições**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001. p. 26.

³ *Ibidem*, p. 26.

⁴ FERRAJOLI, Luigi. **Principia iuris. Teoria do direito e da democracia**. Bari (Italia): Laterza, 2007. p. 641.

ou outorgados aos cidadãos de um país pelo texto constitucional.”⁵

Globalização: “Significa a experiência cotidiana da ação sem fronteiras nas dimensões da economia, da informação, da ecologia, da técnica, dos conflitos transculturais e da sociedade civil, (...) que transforma o cotidiano com uma violência inegável e obriga todos a se acomodarem a sua presença e a fornecer respostas.”⁶

Juizados Especiais Cíveis: Sistema processual com instância recursal própria, criado pela Lei n. 9.099, de 26 de setembro de 1995, para processar, conciliar e julgar causas de competência da Justiça dos Estados e do Distrito Federal até o valor de quarenta salários mínimos e as de menor complexidade, bem como executar as suas sentenças.

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

Modelo: Conjunto de características de um Sistema de Justiça.

Pactos Republicanos: Conjunto de medidas adotadas por consenso entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário para a modernização do Poder Judiciário no Brasil com vistas a facilitar o Acesso à Justiça, reduzir a lentidão dos processos judiciais e a baixa eficácia de suas decisões.

Pequenas Causas: Processos judiciais que possuem pouca complexidade ou cujo valor demandado seja de baixa expressão econômica.

Poder Judiciário: Poder que tem a atribuição de prestar jurisdição, garantido os direitos individuais e coletivos e resolvendo os conflitos sociais.

Princípios Constitucionais: “O ponto de partida do intérprete há que ser os princípios constitucionais, que são o conjunto de normas que espelham a ideologia da Constituição, seus postulados básicos e seus fins. Dito de forma sumária, os princípios constitucionais são as normas eleitas pelo constituinte como fundamentos

⁵ SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. Rio de Janeiro: Forense. 2003. p. 651.

⁶ BECK, Ulrich. **O que é globalização?** Equívocos do globalismo e respostas à globalização. São Paulo: Paz e Terra, 1999. p. 47.

ou qualificações essenciais da ordem jurídica que institui.”⁷

Processo Judicial: Instrumento pelo qual se presta a jurisdição, podendo ser físico ou eletrônico.

Processo Justo: É o processo judicial que cumpre as garantias do devido processo legal em sua dimensão substancial, sendo acessível, adequado, célere e efetivo, com vistas a proteger os direitos demandados em juízo.

Processo de Revisão: Sistema utilizado para processamento e julgamento dos recursos e impugnações das decisões proferidas no âmbito dos Juizados Especiais Federais.

Racionalidade: Utilização adequada dos recursos para tornar mais eficaz e menos dispendioso o processo judicial.

Razoável Duração do Processo: “é concebida como corolário do acesso à Justiça qualificado, elemento do processo efetivo e, ainda, desdobramento do devido processo legal.”⁸

Revisão: A modificação total ou parcial de uma decisão judicial mediante provocação das partes.

Sistema: “Todo conjunto ordenado de técnicas, normas e conceitos que venha a constituir-se num modelo.”⁹

Turma Recursal: Colegiado de juízes com competência para processar e julgar os recursos contra decisões dos Juizados Especiais Federais.

Turma de Uniformização: Colegiado de juízes com competência para uniformizar a interpretação do direito material no âmbito dos Juizados Especiais Federais.

Tutela Jurisdicional Efetiva: Prestação jurisdicional que alcança sua finalidade, que é realizar a justiça no tempo e no modo esperado.

⁷ BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da constituição**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 141.

⁸ FERRAZ, Leslie Shériida. **Acesso à Justiça**: uma análise dos Juizados Especiais Cíveis no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 178.

⁹ MELO, Osvaldo Ferreira de. **Dicionário de Política Jurídica**. Florianópolis: OAB-SC Editora, 2000. p. 88.

SUMÁRIO

RESUMO	16
ABSTRACT	17
RIASSUNTO	18
INTRODUÇÃO	19
1 OS JUIZADOS ESPECIAIS COMO INSTRUMENTO DE ACESSO À JUSTIÇA E A EXPECTATIVA DE UM PROCESSO JUSTO	28
1.1 O ACESSO À JUSTIÇA COMO DIREITO HUMANO E FUNDAMENTAL	29
1.1.1 Abrangência do Direito de Acesso à Justiça	29
1.1.2 O Acesso à Justiça nos instrumentos internacionais de proteção dos Direitos Humanos e na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988	31
1.1.3 Obstáculos que dificultam o Direito de Acesso à Justiça	36
1.2 O DIREITO FUNDAMENTAL AO PROCESSO JUSTO	41
1.2.1 Garantias Fundamentais do Processo: o Processo Justo	41
1.2.2 A Busca pela Celeridade e Efetividade do Processo	45
1.2.3 A reforma do Poder Judiciário no Brasil: Emenda Constitucional n. 45/2004 e os Pactos Republicanos por um Sistema de Justiça mais Acessível, Ágil e Efetivo	50
1.3 OS JUIZADOS ESPECIAIS COMO INSTRUMENTO DE ACESSO À JUSTIÇA	56
1.3.1 A adoção de procedimentos especiais para as Pequenas Causas	56
1.3.2 O Projeto de Florença e o tratamento das Pequenas Causas em Ordenamentos Jurídicos Diversos	58
1.3.3 Os Juizados Especiais no Brasil: a facilidade de Acesso à Justiça e a Expectativa de um Processo Justo	65
2 OS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS: ASPECTOS DESTACADOS DESSE NOVO MODELO DE TUTELA JURISDICIONAL	75
2.1 O SISTEMA DE JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS	75
2.1.1 A Estruturação dos Juizados Especiais Federais e das Turmas Recursais	75
2.1.2 Competência absoluta dos Juizados Especiais Federais com base no valor	

da causa.....	81
2.1.3 Princípios Processuais Norteadores dos Juizados Especiais Federais.....	85
2.2 PROCEDIMENTOS DAS AÇÕES NO ÂMBITO DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS.....	87
2.2.1 A dispensa da representação por advogado e do pagamento de custas para o ajuizamento de ações.....	89
2.2.2 A utilização do Processo Eletrônico.....	92
2.2.3 As regras de produção de provas e a realização das perícias judiciais.....	96
2.3 O PROCESSO DE REVISÃO DAS DECISÕES DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS.....	101
2.3.1 Características gerais do Sistema Recursal dos Juizados Especiais Federais.....	101
2.3.2 Espécies de Recursos e outros meios de impugnação das Decisões dos Juizados Especiais Federais.....	107
2.3.3 Recursos não previstos nos Juizados Especiais Federais.....	119
3 A EFETIVIDADE NO ACESSO À JUSTIÇA NOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS: DESAFIOS E POSSÍVEIS SOLUÇÕES PROCESSUAIS E GERENCIAIS.....	124
3.1 DESAFIOS À EFETIVIDADE NO ACESSO À JUSTIÇA NOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS.....	125
3.1.1 Aspectos relacionados à Efetividade no Acesso à Justiça.....	125
3.1.2 O excesso de demanda e a crise do Poder Judiciário.....	128
3.1.3 Desafios a serem superados para o aumento da Efetividade no acesso à Justiça nos Juizados Especiais Federais.....	131
3.2 SOLUÇÕES RELACIONADAS À EFETIVIDADE NO ACESSO À JUSTIÇA.....	133
3.2.1 A resolução de conflitos na esfera administrativa e o alinhamento da administração à jurisprudência iterativa dos Tribunais Superiores.....	134
3.2.2 A criação de órgãos multidisciplinares para resolver impasses relacionados com as demandas judiciais.....	149
3.2.3 A necessidade de um Modelo de Tutela Coletiva que evite demandas individuais.....	151
3.3 A UTILIZAÇÃO DE REGRAS DE ADMINISTRAÇÃO JUDICIÁRIA E	

GESTÃO DE RECURSOS PARA AUMENTO DA EFETIVIDADE NO ÂMBITO DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS	158
3.3.1 O Gerenciamento dos Recursos Humanos e Materiais.....	159
3.3.2 A realização de Planejamento Estratégico pelo Poder Judiciário	163
3.3.3 A necessária redefinição das metas do Conselho Nacional de Justiça em relação aos Juizados Especiais Federais.....	168
4 O PROCESSO JUSTO E SUA DIMENSÃO PROCESSUAL NO ÂMBITO DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS	173
4.1 A NECESSIDADE DA REDEFINIÇÃO DA COMPETÊNCIA DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS PARA A OBTENÇÃO DE UM PROCESSO JUSTO.....	174
4.1.1 O excesso de competência dos Juizados Especiais Federais.....	175
4.1.2 Alternativas de redefinição da competência dos Juizados Especiais Federais para a garantia de uma tutela jurisdicional de qualidade.....	179
4.1.3 A possível extinção da competência delegada e seus efeitos nos Juizados Especiais Federais.....	188
4.2 INSTRUÇÃO PROCESSUAL E PROCESSO JUSTO NOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS	195
4.2.1 A Instrução Processual Nos Juizados Especiais Federais.....	195
4.2.2 Incremento da solução dos litígios pela Conciliação: pré-processual ou após a distribuição do processo.....	198
4.2.3 A importância da padronização de procedimentos e da cooperação para a obtenção de um Processo Justo no âmbito dos Juizados Especiais Federais	206
4.3 O PROCESSO JUSTO E O DEVER DE FUNDAMENTAR AS DECISÕES PROFERIDAS PELOS JUIZADOS ESPECIAIS.....	210
4.3.1 O dever de fundamentar as decisões como um dos componentes do Processo Justo.....	211
4.3.2 A solução dos casos fáceis e difíceis nos Juizados Especiais Federais e o princípio da celeridade processual.....	213
4.3.3 A necessária busca da Decisão Justa e Equânime pelos magistrados que atuam nos Juizados Especiais	219

5 PROCESSO JUSTO NO ÂMBITO RECURSAL DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS	222
5.1 ALTERNATIVAS PARA SUPERAR O EXCESSO DE FORMALISMO E A BUROCRATIZAÇÃO DO PROCESSO DE REVISÃO DAS DECISÕES DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS.....	223
5.1.1 Possibilidades procedimentais para gerar maior celeridade e informalidade na esfera recursal dos Juizados Especiais Federais.....	224
5.1.2 Medidas para enfrentar a proliferação de recursos decorrentes da instabilidade jurisprudencial e da falta de observância dos precedentes.....	233
5.1.3 O suposto excesso de Instâncias Uniformizadoras de Jurisprudência.....	238
5.2 LIMITES IMPOSTOS À POSSIBILIDADE DE REVISÃO DAS DECISÕES NO ÂMBITO DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS.....	243
5.2.1 A necessária regulamentação legislativa do Processo de Revisão das Decisões dos Juizados Especiais Federais.....	244
5.2.2 A (des)necessidade de uniformização de jurisprudência das Turmas Recursais com os Tribunais Regionais Federais.....	246
5.2.3 A inclusão da Ação Rescisória para Revisão da Coisa Julgada no âmbito dos Juizados Especiais Federais.....	248
5.3 PROPOSIÇÕES FINAIS PARA A GARANTIA DE UM PROCESSO JUSTO NO ÂMBITO RECURSAL DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS.....	254
5.3.1 Por uma maior Racionalidade do Modelo Recursal dos Juizados Especiais Federais.....	254
5.3.2 Alterações na forma de julgamento dos <i>Leading Case</i> de Repercussão Geral pelo Supremo Tribunal Federal.....	260
5.3.3 Propostas legislativas de inovação quanto ao Processo de Revisão das Decisões dos Juizados Especiais Federais.....	265
CONSIDERAÇÕES FINAIS	272
REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS	288

RESUMO

A presente Tese de Doutorado em Ciência Jurídica está inserida na linha de pesquisa Princiologia Constitucional e Política do Direito e tem por objetivo científico analisar o funcionamento e propor uma reformulação do Modelo adotado para os Juizados Especiais Federais no Brasil em face dos desafios que impedem a consecução dos princípios básicos que ensejaram sua criação. A Tese está em que esse Modelo de prestação jurisdicional deve atingir as exigências da Efetividade no Acesso à Justiça e a Expectativa de um Processo Justo em sua dimensão processual. A originalidade e o ineditismo estão presentes nas proposições apresentadas para atingir o fim almejado. O problema desta pesquisa é caracterizado pela seguinte indagação: Diante do movimento universal da democratização do Direito de Acesso à Justiça, quais são os desafios a serem superados para que os Juizados Especiais Federais prestem uma Tutela Jurisdicional Efetiva e proporcionem um Processo Justo? A partir da comprovação das hipóteses levantadas, chegou-se à conclusão de 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, adotar um Modelo de tutela coletiva que evite demandas individuais e utilizar regras de administração judiciária e gestão de recursos. A Expectativa de um Processo Justo em sua dimensão processual encontra seus principais pontos críticos nos procedimentos excessivamente formais e burocratizados. Em razão disso, as principais proposições apresentadas estão voltadas a dar maior Racionalidade ao Sistema, a fixar novos critérios para definição da competência, ao incremento da solução dos litígios pela conciliação, a sistematizar e regulamentar o Processo de Revisão das Decisões dos Juizados Especiais Federais, a estabelecer novas formas de organização e funcionamento das instâncias revisoras, a criar mecanismos para limitar o acesso às Turmas Recursais e à alteração dos mecanismos de uniformização de jurisprudência. Concluiu-se pela Expectativa de que as medidas sugeridas possam viabilizar melhorias na prestação jurisdicional dos Juizados Especiais Federais com vistas a atender de forma digna e justa as demandas sociais.

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

ABSTRACT

This doctoral thesis in Juridical Science subscribes to the line of research Study of Constitutional Principles and Politics of Law. It aims to analyze the Model of judicial services adopted by Brazilian Federal Special Courts, and to propose its reformulation, in view of the challenges that currently hinder the implementation of the basic principles that prompted its creation. The basic assumption is that this Model must meet the requirements of Effectiveness in Access to Justice, and the expectation of a Fair Trial in its procedural dimension. The originality and novelty of the research is in the proposed means of achieving the desired results. The research problem is addressed by means of the following question: Considering the global movement for democratizing Access to Justice, what challenges need to be overcome so that Federal Special Courts can provide an Effective Judicial Protection and a Fair Trial? Verification of the hypotheses made led to the conclusion that the lack of effective Access to Justice in the Federal Special Courts is mainly due to excess demand, requiring, among other measures: privileging of the administrative resolution of disputes, the adoption of a Model of collective protection that avoid individual claims, and the application of rules for judicial administration and the management of resources. Excessively formal and bureaucratized procedures place the expectation of procedural fairness at risk. Thus, the main propositions made aim to make the System more Rational; to establish new criteria for defining competence; to increase the number of disputes settled through reconciliation; to systematize and regulate the Process of Reviewing decisions in the Federal Special Courts; to establish new ways of organizing and operating the reviewing instances; and to create mechanisms for restricting access to the Appeals Panels and the instruments for the standardization of jurisprudence. The thesis concludes with the expectation that the proposed measures may enable improvements in the judicial services provided by the Federal Special Courts, so that they can meet the social demands in a dignified and fair way.

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

RIASSUNTO

Questa Tesi di dottorato di ricerca in Scienze Giuridiche è inserita nella linea di ricerca "*Principiologia* Costituzionale e Politica del Diritto" e ha come obiettivo scientifico l'analisi del funzionamento nonché la proposta di riformulazione del modello adottato per le Corti Federali Speciali in Brasile a fronte delle sfide che ostacolano il raggiungimento dei principi fondamentali che ne giustificano la creazione. La tesi si basa nel fatto che questo modello di disposizione giurisdizionale deve soddisfare i requisiti di efficacia nell'accesso alla giustizia e all'attesa di un equo processo nella sua dimensione processuale. L'originalità e le novità sono rintracciabili nelle proposizioni qui destinate a raggiungere lo scopo finale. Il problema di questa ricerca può essere caratterizzato in base alla seguente questione: a fronte del movimento universale della democratizzazione del diritto di accesso alla giustizia, quali sono le sfide da superare affinché i tribunali federali speciali forniscano una tutela giurisdizionale effettiva e promuovano un processo equo? Dalla verifica delle ipotesi, si è concluso che la mancanza di efficacia per l'accesso alla giustizia presso i Tribunali Speciali deriva soprattutto dall'eccesso di domanda, essendo necessario, tra le altre misure, dare priorità alla soluzione amministrativa delle pretese, adottare un modello di tutela collettiva che eviti domande individuali e utilizzare regole di gestione di amministrazione giudiziaria e gestione di ricorsi. L'aspettativa di un equo processo nella sua dimensione procedurale trova i suoi principali punti critici nelle procedure eccessivamente formali e burocratiche. Di conseguenza, le proposizioni principali presentate sono destinate a dare una maggiore razionalità al sistema, all'impostazione di nuovi criteri per la definizione della giurisdizione, all'aumento della soluzione delle controversie tramite conciliazione, alla sistematizzazione e regolamentazione del processo di revisione delle decisioni di Tribunali Speciali, a stabilire nuove forme di organizzazione e funzionamento delle istanze revisioniste, a introdurre meccanismi per limitare l'accesso alle Corti d'Appello e alla modifica dei meccanismi dell'uniformità di giurisprudenza. Si è concluso con l'aspettativa che le misure suggerite possano apportare miglioramenti nella prestazione di giurisdizione dei tribunali federali speciali al fine di rispondere in maniera dignitosa e giusta alle richieste sociali.

Parole chiave: Tribunali Federali Speciali. Accesso alla Giustizia. Efficacia. Equo Processo.

INTRODUÇÃO

A presente Tese tem por objetivo científico analisar o funcionamento e propor uma reformulação do Modelo adotado para os Juizados Especiais Federais (JEFs) no Brasil em face dos desafios que impedem a consecução dos princípios básicos que ensejaram sua criação. A Tese está em que esse Modelo de prestação jurisdicional deve atingir as exigências da Efetividade no Acesso à Justiça e a Expectativa de um Processo Justo em sua dimensão processual. A originalidade e o ineditismo estão presentes em grande parte das proposições apresentadas para atingir o fim almejado.

O objetivo institucional da presente Tese é a obtenção do título de Doutor em Ciência Jurídica pelo Curso de Doutorado em Ciência Jurídica da Univali, com Programa de Dupla Titulação com a Università Degli Studi di Perugia – Itália.

A Tese está relacionada à Área de Concentração em Constitucionalidade, Transnacionalidade e Produção do Direito e inserida na Linha de Pesquisa denominada Principiologia Constitucional e Política do Direito.

A pesquisa faz parte também do Projeto “CNJ Acadêmico”, divulgado pelo Edital n. 020/2010/CAPES/CNJ, que tem por principal objetivo promover e fomentar a realização e divulgação de pesquisas científicas em áreas de interesse prioritário para o Poder Judiciário nas universidades brasileiras.¹⁰

O tema investigado compreende a área temática: “Principais problemas no Processo de Revisão das decisões nos Juizados Especiais Federais” do Edital CNJ Acadêmico. Contempla também parte dos objetivos do Projeto de Pesquisa apresentado pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS e pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, que foi aprovado pela CAPES: “Juizados Especiais e Turmas Recursais da Justiça Federal: Diagnósticos e prognósticos para os principais problemas no processo de revisão das decisões judiciais”.

O problema desta pesquisa pode ser caracterizado com base na seguinte

¹⁰ O Projeto CNJ Acadêmico foi lançado, em 2010, pelo Conselho Nacional Justiça (CNJ) em parceria com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), envolvendo universidades públicas e privadas brasileiras. Contempla projetos de pesquisa nos temas direcionados ao sistema de justiça criminal, à análise do desempenho dos órgãos do Poder Judiciário, ao aprimoramento dos instrumentos para uma prestação jurisdicional mais eficiente, à atuação do Conselho Nacional de Justiça e suas interfaces com outros órgãos, e, por último, à utilização da tecnologia da informação para o aprimoramento da Justiça.

indagação: Diante do movimento universal da democratização do Direito de Acesso à Justiça, quais são os desafios a serem superados para que os Juizados Especiais Federais prestem uma Tutela Jurisdicional Efetiva e proporcionem um Processo Justo?

Para o equacionamento do problema foram levantadas as seguintes hipóteses:

a) A falta de efetividade no Acesso à Justiça nos JEFs decorre: - do excesso de demanda advinda: da denegação sistemática de direitos na esfera administrativa; da ausência de vinculação da Administração Pública ao entendimento jurisprudencial uniformizado; e, da pouca utilização dos meios de defesa coletivos para as demandas repetitivas ou de massa; - da forma de processamento e solução dos litígios; - de aspectos relacionados com a Administração Judiciária e Gestão de Recursos nos Juizados Especiais Federais.

b) A Expectativa de um Processo Justo em sua dimensão processual no âmbito dos JEFs encontra seus pontos críticos: - nos critérios de definição da competência; - na instrução dos feitos e na produção de provas; - na precária fundamentação das decisões; - na forma de atuação de magistrados; - na falta de Racionalidade recursal; - nos limites impostos à possibilidade de Revisão das Decisões; - na demora na entrega da Tutela Jurisdicional.

Os resultados do trabalho de exame das hipóteses estão expostos em cinco capítulos, que são aqui sintetizados da seguinte forma:

Principia-se, no Capítulo 1, com uma abordagem teórica com o objetivo de demonstrar que os Juizados Especiais caracterizam-se como o mais importante instrumento de Acesso à Justiça no mundo contemporâneo e alimentam a Expectativa de obtenção de um Processo Justo.

Com base na doutrina de Cappelletti e Garth, o Acesso à Justiça é desenvolvido como sendo um Direito Humano e Fundamental presente nos instrumentos internacionais de proteção da pessoa e nos textos constitucionais dos países democráticos. Busca-se, desde logo, identificar os obstáculos enfrentados para a efetivação do Acesso à Justiça e sua repercussão política e social a exigir normas processuais compatíveis e adequadas à resolução de conflitos e não apenas facilidade de ingresso de ações em juízo.

Segue-se com a análise do Direito Fundamental ao Processo Justo, o qual envolve o devido processo legal em sua dimensão substancial. Mostra-se a necessidade de uma prestação jurisdicional célere, adequada e efetiva. Insere-se, nesse contexto, a reforma do Poder Judiciário no Brasil decorrente da Emenda Constitucional n. 45/2004 e os Pactos Republicanos por um Sistema de Justiça mais Acessível, Ágil e Efetivo.

Como decorrência lógica da democratização do Acesso à Justiça, evidencia-se a adoção de procedimentos especiais para solucionar as Pequenas Causas em ordenamentos jurídicos distintos, com ênfase para as transformações advindas do Projeto de Florença. Ao cabo, dessa primeira parte da Tese, é destacado o surgimento dos Juizados Especiais no Brasil. Esse novo Modelo de jurisdição, inserido na chamada terceira onda do “universo cappalletiano”, nasceu com a finalidade de universalizar o acesso a uma Justiça rápida, de menor custo e sem formalismos. No entanto, a facilidade de acesso e a Expectativa de solução justa dos litígios acabaram por gerar novos desafios relacionados ao excesso de demanda e à falta de capacidade de processamento das ações de forma adequada e idealizada nesse novo Modelo de Justiça.

No Capítulo 2, o estudo está voltado a examinar o regramento dos Juizados Especiais Federais, criado pela Lei n. 10.259, de 2001, com objetivo de demonstrar suas características e particularidades, muitas das quais merecedoras de críticas.

Parte-se de uma análise da estruturação dos JEFs e das Turmas Recursais com a indicação da evolução, das carências existentes e das medidas adotadas para suprir as deficiências de recursos humanos e materiais. Em seguida, são apresentados os critérios de definição de competência e os dados da litigiosidade e taxas de congestionamento que demonstram que os JEFs cumpriram seu papel de atender a uma demanda reprimida de parte da população, mas que, devido ao excesso de processos, perderam parte das vantagens inicialmente apregoadas.

Na continuidade, são perquiridos os princípios processuais norteadores dos JEFs por serem essenciais para a compreensão da dinâmica e dos procedimentos que devem ser adotados para se obter uma Tutela Jurisdicional Efetiva e um Processo Justo. A base principiológica, advinda do art. 2º da Lei n.

9.099/1995, prima pela oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual, celeridade e consensualidade.

Na avaliação do procedimento é colocada em foco a dispensa da representação por advogados e do pagamento de custas, a utilização do Processo Eletrônico e as regras de produção de provas, as quais, quando mal aplicadas, comprometem garantias processuais inerentes ao Processo Justo.

O Processo de Revisão das Decisões é objeto de análise detalhada com especificação das características gerais, das espécies de recursos e impugnações cabíveis e daquelas não previstas nesse Modelo de Justiça. Nesse momento são indicadas algumas das disfunções do Sistema Recursal que merecerem alteração e que serão reexaminadas sob o viés do Processo Justo no Capítulo 5 desta Tese.

No Capítulo 3, passa-se para a análise dos desafios e possíveis soluções processuais e gerenciais para uma maior Efetividade no Acesso à Justiça nos Juizados Especiais Federais. A partir do embasamento teórico desenvolvido nos Capítulos 1 e 2 e com base nas hipóteses levantadas, são identificados os principais entraves a serem superados, entre os quais estão o excesso de demanda e a crise do Poder Judiciário.

Acredita-se que o Acesso à Justiça foi suficientemente ampliado em termos quantitativos, no entanto, são necessárias estratégias para garantir qualidade à prestação jurisdicional nos JEFs. A partir desse diagnóstico são desenvolvidas alternativas para conter o ajuizamento de novos litígios, entre as quais: - a ampliação da resolução de conflitos na esfera administrativa mediante a obrigatoriedade do prévio requerimento administrativo e o alinhamento da administração à jurisprudência iterativa dos Tribunais Superiores; - a criação de órgãos multidisciplinares para dialogar e criar condições para evitar os conflitos ou resolvê-los sem a judicialização das demandas; - a necessidade de um Modelo de Tutela Coletiva que seja capaz de evitar as demandas individuais.

Sem olvidar que a busca da Efetividade deve também encontrar soluções nos mecanismos de respostas que caracterizam os Juizados Especiais, desenvolvendo em larga escala seu potencial conciliatório, informal e com alto grau de automação para ter maior produtividade, mas desde que seja com qualidade.

Na finalização desse capítulo, são apresentadas proposições

relacionadas com a Administração Judiciária e a gestão de recursos nos JEFs, temas vinculados à organização do trabalho, ao planejamento estratégico e ao cumprimento de metas institucionais. Essa preocupação reside na constatação de que a criação de novas varas não é o único remédio para as dificuldades de acesso aos JEFs. São evidenciadas, assim, as estratégias para a realização de um Planejamento Estratégico e a imprescindibilidade de redefinição das metas do Conselho Nacional de Justiça para dar maior Efetividade aos JEFs.

No Capítulo 4, partindo-se do conceito operacional adotado nesta Tese para Processo Justo e, observadas as garantias fundamentais do processo do ordenamento jurídico brasileiro e italiano, são apresentadas proposições voltadas a corrigir imperfeições na tramitação dos feitos junto aos JEFs.

Diante do constatado excesso de competência e do constante crescimento do volume de processos são verificadas as alternativas para mudança dos critérios de Acesso aos JEFs, bem como os impactos da eventual extinção da competência delegada prevista no art. 109, § 3º, da Constituição brasileira. Feitas as devidas ponderações, a alternativa que surge como mais apropriada é a redução da competência reservada aos JEFs e a atribuição do caráter facultativo dessa jurisdição, tal como ocorre nos Juizados Especiais da Justiça Estadual, propondo-se, dessa forma, um tratamento uniforme entre ambos.

Quanto à instrução processual, defende-se que os litígios devem receber um tratamento diferenciado e simplificado com vistas a abreviar o tempo de tramitação, deixando-se de lado atos que possam criar embaraços ou que estabeleçam formalidades próprias do rito ordinário. Ressalta-se, na sequência, que o direito à prova é um dos elementos do Processo Justo e a perícia caracteriza-se como o principal ponto crítico na tramitação das ações, especialmente as que buscam a concessão de benefícios previdenciários e assistenciais relacionados com a incapacidade laboral.

O incremento da solução dos litígios pela conciliação pré-processual ou após a distribuição do processo, atende plenamente ao princípio da consensualidade que inspirou os Juizados Especiais. Após exame do Modelo de mediação utilizado na Itália, são elencadas propostas relacionadas à conciliação no Brasil que são dignas de destaque.

Trabalha-se também a importância da padronização de determinados

procedimentos para gerar maior segurança jurídica e, a relevância da cooperação entre os atores processuais, em prol de um Processo Justo no âmbito dos JEFs. Nesse sentido, o estilo de trabalho tradicional e formalista do magistrado deve ser substituído pela postura ativa e voltada à justa solução das demandas.

Para finalizar esse capítulo, defende-se o dever do magistrado em proferir decisões com a devida fundamentação, garantia constante nos textos constitucionais, em especial do Brasil e da Itália. Objetiva-se também analisar a necessária busca da decisão justa e equânime nos Juizados Especiais, consoante previsão contida no art. 6º da Lei n. 9.099, de 1995, e que tem sido pouco utilizada nos JEFs.

No quinto e último Capítulo, almeja-se promover um olhar crítico e propositivo em relação ao Processo de Revisão das Decisões dos JEFs, cujas características gerais foram apresentadas no Capítulo 2 desta Tese.

De início, são apresentadas alternativas para superar o excesso de formalismos e a burocratização no processamento dos recursos. São identificadas as possibilidades procedimentais que podem gerar maior celeridade e informalidade na esfera recursal. E, com originalidade, são sugeridas novas formas de organização e funcionamento das Turmas Recursais desvinculadas das amarras do rito ordinário. Procura-se também oferecer alternativas para ampliar a divulgação das decisões das Turmas Recursais e para superar o excessivo rigor processual na análise dos pressupostos de admissibilidade dos pedidos de uniformização de jurisprudência. São defendidas ainda medidas para enfrentar a proliferação de recursos decorrentes da instabilidade jurisprudencial e da falta de observância dos precedentes. Além disso, é analisado o suposto excesso de instâncias uniformizadoras de jurisprudência, diante da possibilidade de extinção das Turmas Regionais de Uniformização.

No que diz respeito aos limites impostos à possibilidade de Revisão das Decisões no âmbito dos JEFs, examinam-se as restrições que envolvem a incompletude na regulamentação dos recursos, a conveniência de uniformização de entendimentos entre Turmas Recursais e Tribunais Regionais Federais e o não cabimento da ação rescisória. Tais aspectos provocam questionamentos doutrinários e são considerados pontos críticos segundo o Projeto de Pesquisa CNJ Acadêmico – Edital n. 020/2010/CAPES/CNJ.

Por derradeiro, são perquiridos aspectos relacionados com a Racionalidade do Modelo Recursal, a forma de julgamento dos *Leading Case* de Repercussão Geral pelo Supremo Tribunal Federal e algumas das propostas legislativas que buscam inovar o Processo de Revisão das Decisões dos JEFs. Todos esses temas estão inseridos na Tese desenvolvida e servem para gerar a conclusão da análise crítica e propositiva com o objetivo de favorecer a solidificação dos JEFs como um Modelo de jurisdição adequado, célere e justo.

A presente Tese se encerra com as Considerações Finais nas quais são apresentados pontos conclusivos destacados dos estudos e das reflexões realizadas, procurando demonstrar a necessidade de reformulação do Modelo adotado para os Juizados Especiais Federais no Brasil. Por essa razão, são sintetizadas as principais críticas efetuadas e as proposições elaboradas com vistas a fortalecer os Juizados Especiais Federais como Modelo de prestação jurisdicional que cumpre as exigências da Efetividade no Acesso à Justiça e a Expectativa de um Processo Justo em sua dimensão processual.

Considerando que a pesquisa procura fazer uma correlação dos Juizados Especiais Federais com o Direito de Acesso à Justiça efetivo e com a busca de um Processo Justo na sua dimensão processual, buscou-se ao longo do trabalho apresentar referências ao Direito italiano, com indicação de normas legislativas e de doutrina, justificando a opção pelo Programa de Dupla Titulação.

Por conta disso, foi possível identificar semelhanças com relação aos obstáculos enfrentados pela Itália e também pelo Brasil, os quais possuem normas processuais semelhantes e pouco eficientes.

O Sistema processual brasileiro recebeu grande influência do processo civil italiano. Isso pode ser explicado pelo fato de que na elaboração do atual Código de Processo Civil, datado de 1973, os processualistas italianos Enrico Tullio Liebman¹¹, Francesco Carnelutti e Giuseppe Chiovenda, que lecionavam no Brasil à

¹¹ "Lecionou na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, onde apresentou ideias extremamente revolucionárias para a época.

Seu pensamento influenciou inúmeros juristas brasileiros, tais como Alfredo Buzaid, Moacir Amaral dos Santos, José Frederico Marques, Cândido Rangel Dinamarco e Kazuo Watanabe. Em virtude disso, costuma-se dizer que Liebman fundou uma verdadeira Escola - a Escola Processual de São Paulo.

Tal Escola, por meio de um de seus mais destacados integrantes, o Prof. Alfredo Buzaid, foi a maior motivadora da substituição do Código de Processo Civil de 1939 por um novo.

época, colaboraram decisivamente no processo legislativo.

A semelhança de normas processuais explica os desafios comuns que são enfrentados pela Itália e pelo Brasil, legitimando a busca de soluções compartilhadas, com o intercâmbio de experiências e ideias entre pesquisadores e autoridades judiciárias.

No que concerne à metodologia utilizada, registra-se que, na fase de investigação, foi empregado o método indutivo¹²; na fase de tratamento dos dados, o cartesiano¹³; e o texto final foi composto na base lógica indutiva.

Nas diversas fases da pesquisa foram acionadas as técnicas do referente¹⁴, a de categorias¹⁵ e de conceitos operacionais¹⁶, o fichamento de obras e consultas na rede mundial de computadores. Cabe consignar que as categorias principais estão grafadas com a letra inicial em maiúscula e os seus conceitos

Alfredo Buzaid, discípulo direto de Liebman, buscou na obra e no pensamento de seu mestre o amparo para reformular institutos mal disciplinados no Código de 1939, assim como para introduzir institutos ou soluções até então estranhas ao sistema brasileiro.

A prevalência do pensamento *liebmaniano* pode ser claramente percebida no Código de Processo Civil de 1973, em diversos momentos, como, por exemplo, na disciplina do julgamento antecipado do mérito (art. 330 do CPC), na equiparação da eficácia dos títulos executivos extrajudiciais à dos títulos judiciais, no conceito que o Código fornece para a coisa julgada, definindo-a como imutabilidade da sentença, e não como seu efeito (art. 468 do CPC), bem como na adoção das três condições da ação propostas por Liebman (interesse de agir, legitimidade *ad causam* e possibilidade jurídica do pedido).

Comentando a influência das teorias de Liebman sobre processo civil brasileiro, o processualista Cândido Rangel Dinamarco afirma que “os pensamentos e escritos de Liebman, notadamente aqueles voltados ao direito brasileiro, vieram a projetar-se intensamente na cultura processualística de nosso país, com intensa repercussão, desde logo, na doutrina dos que com ele conviveram e, ao longo de todas essas décadas, no pensamento formado entre os discípulos de seus discípulos (...). Já passadas mais de seis décadas de sua chegada, ainda hoje é possível sentir o peso das propostas que trouxe e, sobretudo, das grandes premissas que plantou entre nós, como verdadeiras raízes da formação do pensamento científico brasileiro do processo civil.”

Portal da Academia Brasileira de Direito Processual Civil. Disponível em: <<http://www.abdpc.org.br/abdpc/imortal.asp?id=10>>. Acesso em: 23 jan. 2014.

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

¹³ “**MÉTODO CARTESIANO**: base lógico-comportamental proposta por Descartes, muito apropriada para a fase de Tratamento dos Dados Colhidos, e que pode ser sintetizada em quatro regras: 1. duvidar; 2. decompor; 3. ordenar; 4. classificar e revisar. Em seguida, realizar o Juízo de Valor.” (*Ibidem*, p. 205).

¹⁴ “**REFERENTE**: explicação prévia do motivo, objetivo e produto desejado, delimitando o alcance temático e de abordagem para uma atividade intelectual, especialmente para uma pesquisa.” (*Ibidem*, p. 209).

¹⁵ “**CATEGORIA**: palavra ou expressão estratégica à elaboração e/ou à expressão de uma ideia.” (*Ibidem*, p. 197).

¹⁶ “**CONCEITO OPERACIONAL [COP]**: definição estabelecida ou proposta para uma palavra ou expressão, com o propósito de que tal definição seja aceita para os efeitos das ideias expostas.” (*Ibidem*, p. 198).

operacionais são apresentados em Rol de Categorias.

Registra-se, por fim, que na elaboração dos capítulos desta Tese foram transcritos trechos, sem referência das fontes citadas, de artigos científicos e capítulos de livros publicados por este Doutorando como requisito para cumprimento dos créditos das disciplinas do Programa de Doutorado em Ciência Jurídica da Univali.¹⁷

Após essas considerações propedêuticas, passa-se ao desenvolvimento da Tese nos capítulos que seguem.

¹⁷ LAZZARI, João Batista. A argumentação jurídica e a fundamentação das decisões proferidas no âmbito dos Juizados Especiais. **Revista Brasileira de Direito**, IMED, vol. 9, nº 2, p. 165-183, jul-dez 2013. Disponível em: <file:///C:/Users/jbl/Desktop/Certificados%20para%20Lan%C3%A7ar/artigo%20revista%20IMED.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2014.

LAZZARI, João Batista. Obstáculos e soluções para tornar o sistema de justiça brasileiro mais acessível, ágil e efetivo e a morosidade do Supremo Tribunal Federal no julgamento dos *leading case* de repercussão geral. **Revista Forense** (Impresso). Rio de Janeiro: Forense, v. 417, p. 97-115, 2013.

LAZZARI, João Batista. Princípios constitucionais do acesso à justiça e da razoável duração do processo: uma análise da efetivação dessas garantias no âmbito dos Juizados Especiais Cíveis. **Revista Eletrônica Direito e Política**. Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.8, n.1, 1º quadrimestre de 2013. Disponível em: <www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791>. Acesso em: 17 jul. 2014.

LAZZARI, João Batista; JACOBSEN, Gilson. Meio ambiente e processo eletrônico: um breve panorama do direito ambiental e seu encontro com a era virtual. **Revista Eletrônica Direito e Política**. Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.7, n.3, 3º quadrimestre de 2012. Disponível em: <www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791>. Acesso em: 17 jul. 2014.

LAZZARI, João Batista; JACOBSEN, Gilson. Procedimentos para a solução das pequenas causas no direito comparado e no Brasil. **Revista da UNIFEBE** (Online). Brusque, v. 11, p. 115-127, 2012. Disponível em: <http://www.unifebe.edu.br/revistadaunifebe/20122/artigo 011.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2014.

LAZZARI, João Batista. Sistema de Revisão das Decisões dos Juizados Especiais Federais e seus Entraves. In SAVARIS, José Antonio; STAFFEN, Márcio Ricardo; BODNAR, Zenildo. **Juizados Especiais Federais, volume 1 [recurso eletrônico]**: contributos para uma releitura. Itajaí: Univali, 2014. Disponível em: <file:///C:/Users/jbl/Downloads/Free_89c76bb1-ab74-4843-8fa7-f9ed502c2f5f%20(2).pdf>. Acesso em: 18 ago. 2014.

LAZZARI, João Batista; SAVARIS, José Antonio; PORENA, Daniele. O ACESSO À JUSTIÇA NOS JUIZADOS ESPECIAIS: Uma análise crítico-propositiva ao modelo dos juizados especiais federais para obtenção de um processo justo. In CRUZ, Paulo Márcio; DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Direito e transnacionalização [recurso eletrônico]**: contributos para uma releitura. Itajaí: Univali, 2013. Disponível em: <file:///C:/Users/jbl/Downloads/Free_58713a49-a3d3-4a81-8ec9-bca322c733ac%20(3).pdf>. Acesso em: 21 ago. 2014.

CAPÍTULO 1

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

Este primeiro Capítulo objetiva alicerçar a pesquisa em considerações de ordem jurídico doutrinária para a compreensão teórica do Direito de Acesso à Justiça e ao Processo Justo e sua correlação com os Juizados Especiais.

Na análise do Acesso à Justiça como um Direito Humano e Fundamental são apresentados vários enfoques envolvendo a abrangência e delimitação do tema, sua inserção nos instrumentos internacionais de proteção da pessoa e nos textos constitucionais e ainda os obstáculos enfrentados para sua efetivação.

Quanto ao Direito ao Processo Justo procura-se enfatizar as suas características, os princípios voltados à concretização dessa Garantia Constitucional e os óbices enfrentados tanto pelo Brasil, como pela Itália. Aborda-se também a Reforma do Poder Judiciário no Brasil, ocorrida em 2004, e os Pactos firmados pelos Poderes da República para dar seguimento às modificações necessárias com vistas a um Sistema de Justiça mais Acessível, Ágil e Efetivo.

A última parte deste Capítulo tem por objeto os procedimentos especiais empregados para as Pequenas Causas, sendo descritas experiências de outros países como comparativos válidos à solução dessas demandas. Por fim é demonstrada a experiência brasileira em matéria de Juizados Especiais e a Expectativa¹⁸ depositada nesse Modelo como via de fácil Acesso à Justiça e de um Processo Justo. Concluiu-se evidenciado os pontos positivos e as barreiras a serem superadas pelos Juizados Especiais para proporcionar um Processo Justo.

¹⁸ Cademartori e Strapazzon ao comentarem a obra “Principia Iuris”, de Luigi Ferrajoli, constataram que a “expectativa” foi elevada ao primeiro nível de importância, enquanto categoria da teoria do direito, por desempenhar um papel central para a análise crítica da fenomenologia do dever ser constitucional atual. (CADEMARTORI, Sérgio Urquhart de; STRAPAZZON, Carlos Luiz. *Principia Iuris: uma teoria normativa do direito e da democracia*. **Revista Pensar**, Fortaleza: Unifor, v. 15, n. 1, p. 278-302, jan./jun. 2010. Disponível em: <<http://ojs.unifor.br/index.php/rpen/article/viewFile/2128/1726>>. Acesso em: 15 ago. 2014).

1.1 O ACESSO À JUSTIÇA COMO DIREITO HUMANO E FUNDAMENTAL

Inicia-se a presente pesquisa com a análise do Direito de Acesso à Justiça, tema recorrente nas discussões em todos os segmentos da sociedade contemporânea e nas abordagens doutrinárias e jurisprudenciais, que se reveste e se renova de importância quando se pretende lançar um olhar crítico e propositivo ao Sistema Judicial. É caracterizado como um dos principais Direitos Humanos e está presente como Garantia Constitucional nos ordenamentos jurídicos dos países democráticos, mas sua efetivação enfrenta obstáculos de diversas ordens, os quais serão examinados neste estudo.

1.1.1 Abrangência do Direito de Acesso à Justiça

O Acesso à Justiça caracteriza-se como um direito individual e social, cuja delimitação e abrangência constituem-se de extrema importância para que possa ser exigido e garantido em sua plenitude.

O termo “Acesso à Justiça” é de difícil definição e possui várias acepções, mas para o presente estudo será adotada a conceituação e a delimitação apresentada por Cappelletti e Garth, cuja obra doutrinária é de reconhecida importância no meio acadêmico, por melhor refletir o enfoque que se pretende alcançar neste trabalho.

Para os referidos autores, o Acesso à Justiça serve para determinar duas finalidades básicas do Sistema jurídico: o Sistema deve ser igualmente acessível a todos e deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos.¹⁹ E mais adiante afirmam que o ‘acesso’ não é apenas um direito social fundamental; ele é, também, necessariamente, o ponto central da moderna processualística.²⁰

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

¹⁹ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 8.

²⁰ *Ibidem*, p. 12-13.

entre igualdade jurídico-formal e desigualdade socioeconômica.²¹

Também na visão de Mario Grynszpan o tema comporta ao mesmo tempo enfoque sociológico e social, constituindo-se em objeto privilegiado de reflexão do direito. O que se discute por seu intermédio é a própria questão da cidadania e da democratização do Judiciário.²²

Luiz Guilherme Marinoni afirma que o direito de ação no Estado Constitucional passou a ser pensado sob o *slogan* de “Direito de Acesso à Justiça”, perdendo a característica de instituto indiferente à realidade social. Para o autor, a questão do Acesso à Justiça foi o tema-ponte que fez a ligação do processo civil com a “justiça social”. Defende que a realização do Direito de Acesso à Justiça é indispensável à própria configuração do Estado.²³

Ainda, segundo o italiano Francesco Francioni, o uso normal do termo “Acesso à Justiça” é sinônimo de tutela jurisdicional. Do ponto de vista do indivíduo, o termo refere-se ao direito de buscar um remédio diante de um tribunal estabelecido por lei e capaz de garantir a independência e imparcialidade do juiz.²⁴

Sobre o campo de aplicação da expressão “Acesso à Justiça”, Pedro Manoel Abreu, citando Antônio Herman Benjamin, indica três enfoques básicos, com os quais também concordamos:

(...) num sentido restrito, refere-se apenas a acesso à tutela jurisdicional. Em sentido mais amplo, quer significar acesso à tutela de direitos ou interesses violados, “através de mecanismos jurídicos variados, jurisdicionais ou não”. Numa acepção integral, é acesso ao direito, ou seja, a uma ordem jurídica justa.²⁵

Em síntese, o Direito de Acesso à Justiça deve atender a todas essas vertentes para proporcionar uma tutela jurisdicional adequada e socialmente justa. Possui repercussão política e social e exige normas processuais compatíveis e adequadas à resolução de conflitos e não apenas facilidade de ingresso de ações

²¹ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez, 1999. p. 167.

²² GRYNSZPAN, Mario. Acesso e recurso à justiça no Brasil: algumas questões. In PANDOLFI, Dulce *et al* (Org.). **Cidadania, Justiça e Violência**. Rio de Janeiro: FGV, 1999. p. 99.

²³ MARINONI, Luiz Guilherme. **Curso de Processo Civil V. 1: Teoria Geral do Processo**. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p. 186.

²⁴ FRANCONI, Francesco. Il Diritto di Accesso alla Giustizia nel Diritto Internazionale Generale. In FRANCONI, Francesco *et al*. **Accesso alla Giustizia dell'individuo nel Diritto Internazionale e dell'Unione Europea**. Milano: Giuffrè Editore, 2008. p. 3-4.

²⁵ ABREU, Pedro Manoel. **Acesso à Justiça e Juizados Especiais: o desafio histórico da consolidação de uma justiça cidadã no Brasil**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2009. p. 39.

em juízo.

A título de proposição, a ser tratada no Capítulo 3 desta pesquisa, defende-se a adoção de políticas públicas voltadas à ampliação do reconhecimento de direitos na esfera administrativa e a solução não contenciosa dos litígios como formas de dar maior Efetividade ao Acesso à Justiça.

1.1.2 O Acesso à Justiça nos instrumentos internacionais de proteção dos Direitos Humanos e na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

A busca pelos direitos individuais e sociais é histórica, passando por momentos conflituosos e de difícil acesso diante da ausência de normas de proteção. A eclosão de lutas de classes e de guerras entre povos levou a uma evolução nos instrumentos de proteção dos Direitos Humanos viabilizando o acesso e a garantia aos Direitos Fundamentais da pessoa.

Segundo Alexandre Moraes, os Direitos Humanos fundamentais, ou simplesmente Direitos Fundamentais, em sua concepção moderna, surgiram como produto da fusão de várias fontes, desde tradições arraigadas nas diversas civilizações, até a conjugação dos pensamentos filosófico-jurídicos, das ideias surgidas com o cristianismo e o direito natural.²⁶

Oswaldo Ferreira de Melo, ao definir o que são os Direitos Humanos, também aponta a necessidade de sua positivação nos textos constitucionais e a sua regulamentação para torná-los exigíveis e objetivamente garantidos.²⁷ E, Alexy, elucida as características dos Direitos Humanos como sendo: a universalidade, a fundamentalidade de seu objeto, a abstração, a validade e a moralidade.²⁸

A concepção de igualdade entre os homens está atrelada à existência de uma lei escrita, regra geral e uniforme, igualmente aplicada a todos que vivem em

²⁶ MORAES, Alexandre. **Direitos Humanos Fundamentais: teoria geral**. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 34-35.

²⁷ MELO, Oswaldo Ferreira de. **Dicionário de política jurídica**, Florianópolis: OAB-SC Editora, 2000. p. 31.

²⁸ ALEXY, Robert. **La institucionalización de la justicia**. 2 ed. Granada: Editorial Comares, 2010. p. 80-81.

sociedade.²⁹

A origem, natureza e evolução dos Sistemas Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos iniciaram sua fase da constitucionalização com a primeira declaração dos Direitos Humanos da época moderna (Declaração dos Direitos da Virgínia, de 12/06/1776).

Por sua vez, estudos defendem que o marco fundamental do Acesso à Justiça pode ser verificado na “Magna Carta” inglesa, de 15/06/1215, cujo art. 49 mencionava que a administração da justiça não seria recusada, dilatada ou vendida a ninguém, consagrando nesse dispositivo a garantia da inafastabilidade da garantia da justiça.³⁰

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

Cabe destacar a previsão contida na Declaração Universal dos Direitos do Homem, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 10/12/1948, no sentido de que: “VIII. Todo homem tem direito a receber, dos tribunais nacionais competentes, remédio efetivo para os atos que violem os direitos fundamentais que lhe sejam reconhecidos pela constituição ou pela lei”.³¹

Por sua vez, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos vai mais além ao estabelecer como garantias judiciais que:

1. 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, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista,

²⁹ NEME, Eliana Franco; MOREIRA, José Cláudio Domingues. O Acesso à Justiça como instrumento de efetivação dos Direitos Fundamentais: possibilidades do sistema interamericano de proteção dos direitos do homem. **Argumenta**: Revista do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica – UENP, Jacarezinho, n. 14, janeiro/junho/2011. p. 14.

³⁰ DUTRA, Quésia Falcão de. Novas Perspectivas na interpretação da garantia de Acesso à Justiça. **Revista CEJ**, Brasília, Ano XIV, n. 53, p 26-30, abr./jun. 2011.

³¹ ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração universal dos direitos humanos**. Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III), da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/dd_h_bib_inter_universal.htm>. Acesso em: 18 ago. 2014.

fiscal ou de qualquer outra natureza (art. 8º).³²

Esse Pacto garante também o direito da proteção judicial com ingresso de recurso perante juízes ou tribunais competentes (art. 25).³³

Juan Carlos Hitters, ao tratar do direito processual transnacional, ressalta a influência e autonomia do direito de ação, reconhecendo-o como direito humano à justiça. Defende que o direito de ação é considerado como um direito constitucional autônomo sob a posição dos grandes processualistas modernos, como Carnelutti, Alcalá Zamora e Castillo, Couture, Fix Zamudio, etc. No entanto, nos últimos tempos, devido à influência social na área jurídica, passou por uma grande transformação que deixou de contar com uma base individualista, tornando-se um direito dos governados. Então, como disse Fix Zamudio, a ação processual é um direito humano à justiça, e várias Constituições modernas a consideram como um direito autônomo e, portanto, independente do direito clássico de petição. Esta conclusão pode ser vista claramente nos atuais documentos internacionais, como o Pacto de São José de Costa Rica, que tipifica um processo supranacional. Pode-se dizer, em suma, atualmente, o direito de ação é considerado como um direito constitucional autônomo, que muitas Cartas Magnas modernas incorporaram, e nos últimos tempos tem sido socializado, ao invés de ter uma perspectiva puramente individualista para tornar-se o que tem sido chamado de a dimensão social do direito.³⁴

Na Espanha, segundo Joan Picó Junoy, o art. 24 da Constituição de 1978 indica que: “Todas as pessoas têm o direito à proteção efetiva dos juízes e tribunais no exercício dos seus direitos e interesses legítimos, sem que em nenhum caso fique sem julgamento”. Além disso, todos têm direito a um juiz ordinário pré-determinado por lei, à defesa e à assistência judiciária, a ser informado das acusações contra si, a um julgamento público sem dilações indevidas e com todas as garantias, a utilizar os meios de provas pertinentes para a sua defesa, a não se

³² BRASIL. **DECRETO n. 678, de 6 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm>. Acesso em: 26 nov. 2013.

³³ *Ibidem*.

³⁴ HITTERS, Juan Carlos. El debido proceso y la responsabilidad internacional de Estado y em particular la de los jueces. In SOTELO, José Luis Vázquez (Liber amicorum). **Rigor Doctrinal y práctica forense**. Barcelona: Atelier, 2009. p. 541-542.

autoincriminar, a não confessar culpa e à presunção de inocência.³⁵

A partir da demonstração da relevância dos instrumentos normativos sustentadores da proteção universal dos Direitos Humanos e da imprescindibilidade dos textos constitucionais disporem sobre o tema em questão, serão analisadas as normas contidas na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, com ênfase na efetivação do Acesso à Justiça como Direito Fundamental baseado na igualdade, agilidade e Efetividade.

O preâmbulo da Constituição do Brasil, promulgada em 05/10/1988, fixou como enunciado a instituição de um Estado Democrático, o qual deve estar destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias.

A nova Ordem Constitucional representou uma verdadeira ruptura com os critérios até então vigentes, cujas garantias constantes da Constituição de 1967 eram meramente formais, em face do quadro político de repressão social implantado pela Ditadura Militar que surgiu com o Golpe de Estado de 1964.

Com a redemocratização do Brasil houve a retomada da função do Estado Contemporâneo e o compromisso com o bem comum. Acentua Cesar Luiz Pasold que não há sentido na criação e na existência continuada do Estado, senão na condição, inarredável, de instrumento em favor do Bem Comum ou Interesse Coletivo.³⁶

Sobre a igualdade, um dos alicerces da Constituição de 1988, leciona Eros Roberto Grau que ela se expressa em isonomia e na vedação de privilégios. Reunidos os dois princípios, igualdade e universalidade das leis, assim se traduzem: a lei é igual para todos e todos são iguais perante a lei.³⁷

Essa premissa está disposta no art. 5º do Texto Constitucional, o qual

³⁵ JUNOY, Joan Picó I. **Las Garantías Constitucionales del Proceso**. Barcelona: José Maria Bosch Editor, 1997. p. 20.

³⁶ PASOLD, Cesar Luiz. **Função Social do Estado Contemporâneo**. 3 ed. Florianópolis: OAB/SC Editora coedição Editora Diploma Legal, 2003. p. 47.

³⁷ GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto**. 8 ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 158.

definiu que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

Esse preceito se relaciona de forma direta com o Direito de Acesso à Justiça, o qual visa a garantir um dos princípios básicos do Estado democrático de Direito, qual seja, a isonomia. Todos são iguais perante a lei e assim devem ser tratados pelos responsáveis pela administração e na aplicação da justiça. Essa regra carrega importância ímpar para a diminuição da desigualdade entre os cidadãos, que é um dos obstáculos mais gravosos a ser superado para a materialização do Acesso à Justiça.

Outro aspecto a ser ressaltado na nova Carta Política é a ampliação da garantia do Direito de Acesso à Justiça, chamado também de princípio da inafastabilidade da apreciação judicial, previsto no citado art. 5º, XXXV, para compreender não apenas a “lesão”, mas também a “ameaça” a direito.

Segundo José Afonso da Silva, acrescentou-se a ameaça a direito, o que não é sem consequência, pois possibilita o ingresso em juízo para assegurar direitos simplesmente ameaçados, até então admitido nas leis processuais somente em determinados casos.³⁸

A dimensão formal do Acesso à Justiça no ordenamento brasileiro, especialmente na Constituição de 1988, serve, segundo Quésia Falcão de Dutra, como uma diretriz ao legislador na criação de novas leis, que só poderão ser formuladas com a intenção de ampliar o acesso ao Poder Judiciário.³⁹

Para Rosanne Gay Cunha, deve o Estado, por meio de seus poderes, outorgar aos jurisdicionados um instrumental que seja adequado às necessidades de seu direito material com efetiva aplicação do princípio da vedação de insuficiência. Atualmente, diz-se que o Acesso à Justiça é um direito de primeira dimensão (defesa), que reclama uma abstenção do Estado, sendo visto igualmente como um direito de segunda geração (prestacional). É o direito de acesso ao

³⁸ SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 33 ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 432.

³⁹ DUTRA, Quésia Falcão de. Novas Perspectivas na interpretação da garantia de Acesso à Justiça. **Revista CEJ**, Brasília, Ano XIV, n. 53, p 26-30, abr./jun. 2011.

Judiciário e, ao mesmo tempo, a uma ordem jurídica digna (justa, adequada e tempestiva).⁴⁰

Objetivando proporcionar maior Efetividade ao Acesso à Justiça, o Texto Constitucional de 1988 assegurou também que o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos (art. 5º, LXXIV) e, ainda, a gratuidade nas ações de "habeas-corpus" e "habeas-data", e, na forma da lei, os atos necessários ao exercício da cidadania (art. 5º, LXXVII).

A respeito da efetivação do Acesso à Justiça, Cintra, Grinover e Dinamarco consideram que a Constituição não apenas se preocupou com a assistência judiciária aos que comprovarem insuficiência de recursos, mas a estendeu à assistência jurídica pré-processual. Assim consideradas, cabe ao Estado organizar a carreira jurídica dos defensores públicos, cercada de muitas garantias reconhecidas ao Ministério Público (art. 5º, inc. LXXIV, c/c art. 134, § 2º, red. EC n. 45, de 8/12/2004).⁴¹ Lamentavelmente, passado longo período de tempo da existência da norma, o quantitativo de defensores públicos é ainda muito aquém da necessidade da população.

Esses meios de amparo ao cidadão são fundamentais para a defesa de direitos em juízo, sem os quais a população mais carente estaria desatendida. Pode-se dizer que houve verdadeira universalização do Acesso à Justiça, porém as deficiências na prestação desses serviços representam obstáculos a serem superados.

Os obstáculos à efetivação do Direito ao Acesso à Justiça e as garantias processuais ao Processo Justo serão objeto de análise dos tópicos que seguem.

1.1.3 Obstáculos que dificultam o Direito de Acesso à Justiça

O Direito de Acesso à Justiça tem várias acepções que vão desde o direito de ação, o devido processo legal, o julgamento em tempo razoável e decisão justa e exequível (garantias que integram o conceito de Processo Justo).

⁴⁰ CUNHA, Rosane Gay. O princípio da vedação de insuficiência: uma visão garantista positiva do processo civil. **Revista de Doutrina da 4ª Região**. Porto Alegre, n. 11, mar. 2006. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao011/rosanne_cunha.htm>. Acesso em: 02 jan. 2013.

⁴¹ CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 28 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p.91.

Para a concretização desses objetivos existem vários obstáculos que são definidos por Cappelletti e Garth, da seguinte forma:

Embora o acesso efetivo à justiça venha sendo crescentemente aceito como um direito social básico nas modernas sociedades, o conceito de “efetividade” é, por si só, algo vago. A efetividade perfeita, contexto de um dado direito substantivo, poderia ser expressa como a completa “igualdade de armas” — a garantia de que a conclusão final depende apenas dos méritos jurídicos relativos das partes antagônicas, sem relação com diferenças que sejam estranhas ao Direito e que, no entanto, afetam a afirmação e reivindicação dos direitos. Essa perfeita igualdade, naturalmente, é utópica. As diferenças entre as partes não podem jamais ser completamente erradicadas. A questão é saber até onde avançar na direção do objetivo utópico e a que custo. Em outras palavras, quantos dos obstáculos ao acesso efetivo à justiça podem e devem ser atacados? A identificação desses obstáculos, conseqüentemente, é a primeira tarefa a ser cumprida.⁴²

As barreiras ao Acesso, segundo Cappelletti, são mais presentes nas Pequenas Causas e atingem geralmente os autores individuais, especialmente os pobres, “ao mesmo tempo, as vantagens pertencem de modo especial aos litigantes organizacionais, adeptos do uso do sistema judicial para obterem seus próprios interesses”.⁴³

Segundo Luiz Guilherme Marinoni “para se garantir a participação dos cidadãos na sociedade, e desta forma a igualdade, é imprescindível que o exercício da ação não seja obstaculizado, até porque ter direitos e não poder tutelá-los certamente é o mesmo que não os ter”.⁴⁴ Para esse processualista os principais problemas dizem respeito ao custo do processo e à demora processual.

Os entraves ao pleno Acesso à Justiça no Brasil podem ser classificados como de ordem econômica, cultural e social. Relacionamos na sequência alguns desses fatores, sem a pretensão de exaurir o tema.

Os empecilhos de ordem econômica dizem respeito ao pagamento de custas, honorários advocatícios e às demais despesas processuais. Daí a razão de ser da garantia à prestação de assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos (CF, art. 5º, LXXIV).

O valor das taxas judiciárias e das custas é um grave problema no Brasil,

⁴² CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Fabris. 1988. p. 15.

⁴³ *Ibidem*, p. 28.

⁴⁴ MARINONI, Luiz Guilherme. **Curso de Processo Civil V. 1: Teoria Geral do Processo**. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p. 186.

pois muitos Tribunais fixam percentuais elevados sem margens mínima e máxima compatíveis com os custos dos serviços. Sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula n. 667: “Viola a garantia constitucional de acesso à jurisdição a taxa judiciária calculada sem limite sobre o valor da causa”.

Em face das disparidades de critérios entre os Estados para definição do valor das custas judiciais, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão voltado à reformulação de quadros e meios no Judiciário, sobretudo no que diz respeito ao controle e à transparência administrativa e processual, preparou estudo para elaboração de uma proposta de anteprojeto de lei que irá regular a matéria, evitando os abusos cometidos por muitos Tribunais de Justiça.

Consoante notícia publicada no Portal do CNJ, o texto prevê percentuais e valores máximos para a cobrança das custas judiciais, que poderá ser feita em três momentos processuais: o primeiro, na distribuição; o segundo, no preparo de apelação, agravo, recurso adesivo, embargos infringentes e nos processos de competência originária do tribunal; e, por fim, ao ser proposta a execução. De acordo com a proposta, no primeiro e no terceiro momentos de cobrança, o percentual em cada uma das fases não poderá exceder a 2% do valor da causa. Já na segunda fase, de preparação de recurso, não poderá exceder a 4%. A soma dos percentuais não poderá ultrapassar a 6% do valor da causa. Caso o projeto de lei sobre a matéria venha a ser aprovado pelo Congresso Nacional, as leis estaduais deverão passar a observar os critérios e limites fixados na lei nacional.⁴⁵

Quanto à concessão da assistência judiciária gratuita cabe referir que muitos juízes estão dificultando ao máximo o deferimento desse benefício. Alguns magistrados, de ofício, exigem uma série de documentos para comprovar a impossibilidade de arcar com os ônus do processo. Em muitos casos as partes não têm condições de produzir essas provas e os processos acabam extintos pela ausência de pagamentos das custas.

Esse fato foi realçado com a aprovação do Enunciado n. 2, pelo Fórum Interinstitucional Previdenciário do Rio Grande do Sul, dispondo que a mera declaração de impossibilidade de pagamento das despesas processuais sem prejuízo da subsistência é suficiente para a concessão do benefício da AJG,

⁴⁵ Notícia colhida do Portal do CNJ. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/24107-plenario-inicia-debate-sobre-regulamentacao-de-custas-judiciais>>. Acesso em: 13 jun. 2013.

cabendo à parte contrária a impugnação. Pode o juiz, nos casos excepcionais, com base em razões fundadas, exigir a comprovação.⁴⁶

A assistência gratuita a ser prestada a todas as pessoas que dela necessitam deve incluir orientação e defesa jurídica, divulgação de informações sobre direitos e deveres, prevenção da violência e patrocínio de causas perante o Poder Judiciário, desde o juiz de primeiro grau até as instâncias superiores. Essa atribuição cabe primordialmente às Defensorias Públicas da União e dos Estados, mas diante do pequeno número de defensores públicos e da ausência de defensorias, na grande parte dos municípios brasileiros o serviço é prestado de forma precária. No âmbito federal, os defensores públicos estão concentrados nas Capitais e em poucas cidades do interior.

A dispensa do advogado na propositura das demandas em casos autorizados em lei, como nos Juizados Especiais e em ações trabalhistas, representa uma alternativa diante da falta de defensores públicos e viabiliza o Acesso à Justiça em inúmeras situações, contornando parte do problema.

A regra, criticada pelas entidades de classe da advocacia, foi considerada constitucional pelo Supremo Tribunal Federal, justamente por facilitar o Acesso à Justiça em procedimentos simplificados e de baixo valor (AO 1.531-AgR, Plenário, Relatora Min. Cármen Lúcia, DJe de 1º/7/2009). No mesmo sentido em relação à previsão de dispensa de advogado nos Juizados Especiais Federais (ADI 3.168, Plenário, Relator Min. Joaquim Barbosa, DJ de 3/8/2007).

As dificuldades de ordem cultural dizem respeito ao baixo nível de educação no nosso País responsável pela exclusão social de muitos cidadãos que não têm acesso à informação, que não conhecem seus direitos e a forma de exigí-los. Problema que pode ser amenizado pela melhoria dos serviços de assistência judiciária por parte das Defensorias Públicas, Universidades e OAB. Cabe também às escolas, aos movimentos sociais e à comunidade como um todo colaborar nesse

⁴⁶ O Fórum Institucional Previdenciário é uma iniciativa do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, que envolve os Estados do Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina, cuja finalidade é ampliar a discussão sobre o aperfeiçoamento e padronização das práticas e procedimentos nas demandas previdenciárias da Justiça Federal, facilitando a interlocução, fomentando a postura de colaboração e promovendo a democratização do diálogo entre as partes envolvidas. E com vistas à célere e efetiva resolução dos processos que lhe são afetos, incentivando a permanente necessidade de ampliação das vias de acesso ao Judiciário Federal. Disponível em: <http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=992>. Acesso em: 13 jan. 2014.

trabalho na medida de suas possibilidades.

Vale lembrar que no Brasil é corriqueira a violação de direitos por normas consideradas inconstitucionais e um número considerável de pessoas prejudicadas sequer toma conhecimento. Por outras vezes, ficam impedidas de postular em juízo pela fluência dos prazos de decadência ou de prescrição. Exemplos desses fatos estão nos empréstimos compulsórios dos combustíveis⁴⁷, nos expurgos inflacionários decorrentes dos planos econômicos (Bresser, Verão e Collor) que geraram perdas para as cadernetas de poupança⁴⁸ e no FGTS⁴⁹, e na forma de cálculo dos benefícios previdenciários⁵⁰.

Pode-se estabelecer como obstáculos de ordem social a forma como os diferentes segmentos buscam a solução de suas demandas. A população de baixa renda, em virtude do desconhecimento das formas de Acesso à Justiça, procura resolver conflitos por outros meios, sem a garantia estatal, e quando busca o Poder Judiciário enfrenta as dificuldades referidas. Por outro lado, as classes mais altas têm condições de contratar bons advogados, de pagar custas e de ter a chamada “igualdade de armas”.

Aos obstáculos referidos acrescentam-se outros de grande impacto, quais sejam: a morosidade; a inadequação de leis e institutos jurídicos; a carência de recursos humanos (juízes e servidores); o excesso de demandas; a imagem negativa do Poder Judiciário; a deficiência de infraestrutura e a inadequação de rotinas e procedimentos, dentre outros.⁵¹

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

1ª onda: assistência judiciária para os pobres;

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

⁴⁷ Nesse sentido: STF, RE 586436 AgR/MG, 2ª Turma, Relator Ministro Cezar Peluso, DJe 18/09/2009.

⁴⁸ Nesse sentido: STF, AI 722834 RG/SP, Tribunal Pleno, Relator Ministro Dias Toffoli, DJe 30/04/2010.

⁴⁹ Nesse sentido: STF, RE 226855/RS, Tribunal Pleno, Relator Ministro Moreira Alves, DJ 13/10/2000.

⁵⁰ Nesse sentido: STF, RE 664317 AgR/PR, Tribunal Pleno, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, DJe 03/05/2012.

⁵¹ Essas mazelas serão analisadas com ênfase nos Capítulos seguintes desta Tese com o objetivo de se obter alternativas para o aprimoramento em especial dos JEFs.

3ª onda: “enfoque de acesso à justiça” porque incluiu os posicionamentos anteriores e ainda tenta atacar as barreiras ao acesso de modo mais articulado e compreensivo.⁵²

Essas medidas retratadas nas três ondas são extramente importantes, mas não suficientes para a superação dos graves obstáculos ao Acesso à Justiça. Devem ser acrescentadas ações que implicam mudanças legislativas e de ordem procedimental relacionadas com a organização judiciária, a disciplina do processo, a redução dos recursos processuais, dentre outras. De modo geral, tornando menos burocráticos os ritos processuais, modernizando a estrutura e especializando os órgãos da justiça, em especial de 1º grau.

Dentro desse contexto, mostra-se relevante analisar neste trabalho o funcionamento dos Juizados Especiais Cíveis no Brasil tendo em vista que foram idealizados com o objetivo de tornar o Processo Judicial mais simples e célere, ampliando o Acesso à Justiça, com ênfase nas pessoas menos favorecidas economicamente.

1.2 O DIREITO FUNDAMENTAL AO PROCESSO JUSTO

Neste tópico são abordados aspectos relacionados com o direito fundamental ao Processo Justo o qual envolve o devido processo legal em sua dimensão substancial, como inerente ao Direito de Acesso à Justiça. Neste conceito está também a necessidade de uma prestação jurisdicional célere, adequada e efetiva.

1.2.1 Garantias Fundamentais do Processo: o Processo Justo

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

Dada sua relevância e necessidade de ser observado pelas nações democráticas é que o Direito a um Processo Justo ou Equitativo hoje está presente

⁵² CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 31.

em Convenções Internacionais e em diversos ordenamentos jurídicos.⁵³

Francesco Luiso afirma que além das regras contidas na Constituição Italiana, devemos tomar hoje como regras essenciais de princípios de origem supranacional: a Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e com importância sempre maior as normas de direito comunitário. Em primeiro lugar, a Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, ratificada pela Itália, em 1955, contém uma disposição de interesse específico para a proteção dos direitos. O art. 6º, intitulado como um direito a um julgamento justo, estipula que toda pessoa tem o direito a uma audiência justa e pública dentro de um prazo razoável por um tribunal independente e imparcial, estabelecido por lei.⁵⁴

A garantia do Processo Justo consta do art. 111 da Constituição da Itália, o qual faz menção também ao devido processo e a sua razoável duração. Mauro Bove, ao comentar esse dispositivo, assinala que cabe ao Estado cumprir um duplo dever: preparar o sistema de proteção judicial e regular a máquina processual com respeito a certas garantias fundamentais.⁵⁵

Para José Manuel Bandrés Sánchez-Cluzat, o art. 6.1 da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, adaptado em Roma, em 4 de novembro de 1950, garante o direito a um julgamento equitativo como um direito humano, que condensa todas as disposições contidas no referido preceito. Entre outras garantias processuais específicas, o aludido artigo reconhece o direito a um julgamento justo e público, dentro de um prazo razoável fixado como paradigma de organização e funcionamento da administração da justiça, bem como um princípio de caráter valorativo das funções que deve assumir o Sistema judicial em uma sociedade democrática.⁵⁶

⁵³ Segundo Luca Mezzetti, é impossível não notar que previsões semelhantes são encontrados em outros documentos internacionais, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (art. 10), o Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos de 1966 (art. 14), o Pacto de São José da Costa Rica de 1969 (art. 8º) e hoje também na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia de 2000 (art. 47), que atestam o grande valor dos princípios legais da alta civilização (MEZZETTI, Luca. **Principi Costituzionali**. Torino: G. Giappichelli, 2011. p. 649).

⁵⁴ LUISO, Francesco P. **Diritto Processuale Civile**. Vol. I. 6 ed. Milano: Giuffrè Editore, 2011. p. 49.

⁵⁵ BOVE, Mauro. **Lieamenti di Diritto Processuale Civile**. 4 ed. Torino: G. Giappichelli Editore, 2012. p. 51.

⁵⁶ SÁNCHEZ-CLUZAT, José Manuel Bandrés. El derecho a un proceso equitativo en la reciente jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. *In Derechos Fundamentales y otros estudios* en homenaje al prof. Dr. Lorenzo Matín-Retortillo. Vol. II. Zaragoza: El Justicia de

Importante referir também dois questionamentos sobre o Processo Justo apresentados por JJ. Gomes Canotilho: Como qualificar um processo como justo? Quais os critérios materiais orientadores da determinação do caráter “devido” ou “indevido” de um processo?

A resposta oferecida por Canotilho tem por base duas concepções de “processo devido”: a concepção processual e a concessão substantiva. A teoria processual ou do processo devido está calcada na observância do processo criado por lei. A teoria substantiva está fundamentada na ideia material de um Processo Justo, o qual deve ser um processo legal, justo e adequado. Acrescenta que o “processo devido” deve ser materialmente informado pelos princípios da justiça e começa por ser um Processo Justo logo no momento da criação normativo-legislativa.⁵⁷

Neste último ponto podemos identificar grande parte dos obstáculos enfrentados pela Itália e também pelo Brasil, os quais possuem normas processuais semelhantes e pouco eficientes.

Com o objetivo de garantir um amplo Acesso à Justiça e proporcionar um Processo Justo, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 avançou em relação aos textos anteriores e contemplou uma série de princípios, direitos e garantias (algumas poderiam estar em normas infraconstitucionais, mas para maior solidez do Sistema optou-se pela constitucionalização). Destacam-se:

- **devido processo legal:** art. 5º, LIV - “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”;
- **contraditório e ampla defesa:** art. 5º, LV - “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”;
- **inadmissibilidade de provas ilícitas:** art. 5º, LVI – “são inadmissíveis, no processo, as provas obtidas por meios ilícitos”;
- **juiz natural:** art. 5º, LIII – “ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente”; e art. 5º XXXVII – “não haverá júízo ou tribunal de exceção”;

Aragón, 2008. p. 1329.

⁵⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 3 ed. Coimbra: Almedina, 1999. p. 461-462.

- **direito de petição:** art. 5º, XXXIV – “são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder”;
- **inafastabilidade da apreciação jurisdicional:** art. 5º, XXXV – “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”;
- **razoável duração do processo:** art. 5º, 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” (Incluído pela EC n. 45, de 2004);
- **motivação das decisões judiciais:** art. 93, IX – “todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação” (Redação dada pela EC n. 45, de 2004).

Dessas referências pode-se concluir que o Processo Justo tem relação com o Devido Processo Legal em sua dimensão substancial e por consequência ao Direito de Acesso à Justiça.

Para Cintra, Grinover e Dinamarco a justiça penal e civil é informada pelos dois grandes Princípios Constitucionais: o Acesso à Justiça e o Devido Processo Legal, dos quais decorrem todos os demais postulados necessários para assegurar o direito à ordem jurídica justa.⁵⁸

Esse elevado rol revela também a necessidade e a opção brasileira de uma Constituição detalhista devido a sua história de instabilidade política, evitando assim a supressão indevida de direitos e garantias individuais de forma autoritária.

Por esse motivo, mostrou-se apropriada a constitucionalização das diversas normas relacionadas com a efetivação de uma ordem jurídica justa. A elevação desses dispositivos ao nível de cláusulas pétreas busca proporcionar a estabilidade jurídica indispensável para a concretização do projeto de um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça

⁵⁸ CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 28 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 93.

como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias.

Constata-se, também, a importância de magistrados qualificados, com adequada formação humanística, que tenham sensibilidade na análise dos fatos e na interpretação das normas, que possuam garantias para atuar com imparcialidade e independência e que tenham elevado senso de justiça. Como atores responsáveis pelas decisões dos litígios, mostra-se crucial a presença de magistrados engajados com o ideal de um Processo Justo.

Feita a análise mais ampla da importância e abrangência do direito ao Processo Justo, segue o estudo com aspectos específicos ligados à celeridade e à Efetividade das Decisões Judiciais.

1.2.2 A Busca pela Celeridade e Efetividade do Processo

Como visto, Processo Justo é aquele que cumpre as garantias do devido processo legal em sua dimensão substancial, sendo acessível, adequado, célere e efetivo.

A resposta judicial às demandas apresentadas deve ocorrer em tempo razoável e ser efetiva para atingir o seu fim, o seu objetivo de pacificação social. Esse é o desejo dos jurisdicionados e também dos órgãos responsáveis pela Administração da Justiça.

O Ministro Joaquim Barbosa, em discurso por ocasião de sua posse na presidência do Supremo Tribunal Federal, reconheceu a ineficiência do Sistema brasileiro e defendeu a busca de um Judiciário célere, efetivo e justo. Para ele, de nada valem as edificações suntuosas, os sofisticados sistemas de comunicação e informação se naquilo que é essencial a justiça falha, porque é prestada tardiamente e, não raro, porque presta um serviço que não é imediatamente fruível por aquele que o buscou. Defendeu assim, um urgente aprimoramento da prestação jurisdicional, especialmente no sentido de tornar efetivo o princípio constitucional da Razoável Duração do Processo.⁵⁹

⁵⁹ BARBOSA, Joaquim. A justiça por si só, e só para si, não existe. **Justiça e Cidadania**. Rio de Janeiro: Editora JC. Edição n. 148, Dez. /2012. p.13.

O Supremo Tribunal Federal tem reconhecido em seus julgamentos que nada valeria a Constituição Federal declarar com tanta pompa e circunstância o direito à Razoável Duração do Processo, se a ele não correspondesse o direito estatal de julgar com presteza. Dever, que, do ângulo do indivíduo, é constitutivo da tradicional garantia de acesso eficaz ao Poder Judiciário (v.g. HC 94.000, Primeira Turma, Rel. Min. Ayres Britto, DJe de 13/3/2009).

O direito ao processo célere, ou seja, com duração razoável, foi objeto da EC n. 45, de 2004, que reforçou o compromisso de efetivação dessa garantia que deve ser inerente aos Sistemas de Justiça Democráticos.

Para Marcelo Novelino, ainda que a consagração deste princípio não seja propriamente uma inovação, uma vez que o direito a uma prestação jurisdicional tempestiva, justa e adequada já estava implícita na cláusula do “devido processo legal substantivo” (CF, art. 5º, LIV), ela contribui para reforçar a preocupação com o conteúdo e a qualidade da prestação jurisdicional.⁶⁰

Entretanto, essa garantia formal por si só não se mostra suficiente, mas reafirma a necessidade de superação desse desafio com o esforço conjunto dos legisladores, dos responsáveis pela administração da justiça e dos atores do processo.

Para Gabrielle Cristina Machado Abreu, a efetivação dessa garantia vai além da reforma constitucional e infraconstitucional, pois há outros aspectos importantes que dizem respeito à eficiência do Poder Judiciário e à gestão de trâmite dos processos. Defende a modernização do Judiciário para que o Sistema possa atender melhor as demandas da sociedade e facilitar o trabalho dos magistrados. Diz ser preciso que tanto o intérprete como o cidadão devem ter consciência não só dos direitos positivados na Constituição, mas que ambos sejam instrumento de luta de sua aplicabilidade, de sua eficácia, para que as normas e os direitos nela inscritos não sejam mera expressão formal, mas a representação de um direito vivo, concreto e verdadeiro.⁶¹

Leslie Shéri da Ferraz lembra que a demora processual é muito mais onerosa às pessoas de poucas posses (Smith, 1923:216), que acabam sendo

⁶⁰ NOVELINO, Marcelo. **Direito constitucional**. 6 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012. p. 582-583.

⁶¹ ABREU, Gabrielle Cristina Machado. **A Duração Razoável do Processo como Elemento Constitutivo do Acesso à Justiça**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008. p. 127.

“vítimas dos custos do processo”. Ao dividir o tempo do processo em “tempo técnico” e “tempo de espera”, afirma que o primeiro está relacionado com as atividades processuais (produção probatória, audiências, decisão) e, portanto, pode ser minorado por meio da simplificação procedimental e/ou do aperfeiçoamento processual, a exemplo da Lei dos Juizados Especiais. Todavia, o “tempo de espera” é reflexo da dificuldade do Judiciário processar as demandas na mesma proporção em que são distribuídas, o que causa filas de processos, resultando no chamado “tempo morto” ou “etapas mortas” decorrentes de injustificados prolongamentos que separam a realização de um ato processual de outro.⁶²

Para a redução do “tempo de espera” são necessárias medidas de gestão, tarefa encampada pelo Conselho Nacional de Justiça que por meio de metas prioritárias anuais busca o comprometimento de todo o Poder Judiciário para a redução das taxas de congestionamento de varas e tribunais. Para a superação do “tempo morto”, a alternativa que se apresenta como mais eficaz é a implantação em larga escala do Processo Eletrônico agregando inteligência ao sistema, ou seja, automatizando fases processuais de caráter ordinatório e burocrático. Temas esses que serão enfrentados nos Capítulos seguintes desta Tese.

A Razoável Duração do Processo tem importância realçada no âmbito dos Juizados Especiais, responsáveis pelo julgamento de causas de menor complexidade e de pequeno valor monetário, representando a grande massa de processos do Judiciário brasileiro e com relevância social acentuada. Os demais aspectos relacionados com os Juizados Especiais, por ser tema central deste trabalho, serão abordados em diferentes momentos desta pesquisa.

A Efetividade do processo também é um dos objetivos da moderna ciência processual apregoada nos ordenamentos jurídicos da atualidade com a finalidade de diminuir os conflitos e realizar a justiça.

Em relação à Espanha, cabe mencionar a abordagem feita por Antônio Torres Del Moral, no sentido de que o direito à Tutela Jurisdicional Efetiva é um direito reacional e instrumental, é o meio que o ordenamento jurídico coloca à disposição das pessoas para defender seus bens e direitos. Visto de outra perspectiva, é um direito prestacional de configuração legal, pois exige que os

⁶² FERRAZ, Leslie Shériida. **Acesso à Justiça**: uma análise dos Juizados Especiais Cíveis no Brasil, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 180-181.

poderes públicos dotem a Administração da Justiça com meios materiais e humanos suficientes para que a tutela judicial seja efetiva, e também exige regulamentação, por lei, dos diferentes tipos de processos.⁶³

O combate à morosidade no julgamento dos processos e a busca pela Efetividade das decisões são também os grandes desafios da Itália, por adotar um Modelo processual com excesso de recursos que dificultam a entrega definitiva da tutela judicial. De acordo com Mauro Bove e Angelo Santi o processo civil italiano sofreu modificações recentes, porém as reformas até então realizadas não foram suficientes para a melhoria do estado da justiça civil daquele País.⁶⁴

Para Cintra, Grinover e Dinamarco a plena consecução da missão social de eliminar conflitos e fazer justiça, exige, de um lado, tomar consciência dos escopos motivadores de todo o sistema (sociais, políticos, jurídicos); e, de outro, importa superar os óbices que a experiência mostra estarem constantemente a ameaçar a boa qualidade de seu produto final. Os óbices podem ser situados em quatro “pontos sensíveis”, a saber: I) a admissão ao processo (ingresso em juízo); II) o modo de ser do processo; III) a justiça das decisões; e IV) a efetividade das decisões.⁶⁵

Ainda, segundo os referidos autores, “todo processo deve dar a quem tem um direito tudo aquilo e precisamente aquilo que ele tem o direito de obter”. Essa máxima constitui o verdadeiro slogan dos modernos movimentos em prol da Efetividade do processo.

Wagner Balera e Ana Paula Oriola de Raeffray afirmam que o bom funcionamento do mecanismo judicial levará à efetiva tutela jurisdicional, com o perfeito alcance da finalidade do processo. Defendem que a visão atual do processo está voltada para os resultados a serem efetivamente alcançados pela prestação jurisdicional, mediante procedimentos rápidos e eficazes, fazendo-se necessária a constante perseguição de um processo novel e ágil, funcionando como instrumento de realização da justiça e do bem-estar social. A Efetividade do processo está

⁶³ DEL MORAL, Antonio Torres. El Sistema de Garantías de Los Derechos. In: SENDRA, Vicente Gimeno *et al.* **Los Derechos Fundamentales y su Protección Jurisdiccional**. Madrid: Editorial COLEX. 2007. p. 601-602.

⁶⁴ BOVE, Mauro; SANTI, Angelo. **Il Nuovo Processo Civile**: tra modifche attuate e riforme in atto. Matélica: Nuova Giuridica, 2009. p. 15-16.

⁶⁵ CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**, 28 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 42-43.

umbilicalmente ligada ao direito substancial a ser tutelado jurisdicionalmente. E a busca da Efetividade faz com que o processo, além de conferir certeza e segurança jurídica aos litigantes, movimente-se no sentido de alcançar outra função social que é a de dar acesso efetivo à justiça.⁶⁶

Márcio Augusto de Vasconcelos Diniz apregoa que a ideia de Efetividade do processo busca proporcionar que, entre a decisão e a real produção dos seus efeitos, decorra o menor tempo possível. Para esse autor, a tutela jurisdicional de um direito subjetivo só poderá vir a ser plena e efetiva se ao seu titular forem reconhecidos: a) o direito às medidas cautelares; b) o Acesso à Justiça, entendido como direito à decisão sobre o mérito; c) o direito à prova; d) o direito à tutela jurisdicional tempestiva; e) o direito à execução das decisões de forma eficaz, com a possibilidade de seu cumprimento imediato e satisfatório.⁶⁷

Rosanne Gay Cunha defende a existência de uma dupla via do direito à Tutela Jurisdicional Efetiva do Estado, baseada em uma visão garantista negativa, no sentido da proibição de excessos (proteção contra o Estado), e também em uma visão positiva, como garantia de proteção integral dos direitos, inclusive quanto aos direitos prestacionais por parte do Estado.⁶⁸

Pode-se concluir que a busca da Efetividade desafia a adoção de soluções inovadoras e acompanhamento constante pelos órgãos gestores do Judiciário, inclusive com levantamento de dados estatísticos que demonstrem a evolução das medidas adotadas.

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

Analisadas as garantias fundamentais a um Processo Justo, com enfoque

⁶⁶ BALERA, Wagner; RAEFFRAY, Ana Paula Oriola de (Coord.). **Processo Previdenciário: teoria e prática**. São Paulo: Conceito Editorial, 2012. p. 253.

⁶⁷ DINIZ, Márcio Augusto de Vasconcelos. Modelo constitucional de processo e tutela jurisdicional efetiva. In LIMA, Martonio Mont' Alverne Barreto; ALBUQUERQUE, Paulo Antonio Menezes (Org.). **Democracia, Direito e Política: Estudos Internacionais em homenagem a Friedrich Müller**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2006. p. 549-551.

⁶⁸ CUNHA, Rosane Gay. O princípio da vedação de insuficiência: uma visão garantista positiva do processo civil. **Revista de Doutrina da 4ª Região**. Porto Alegre, n. 11, mar. 2006. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao011/rosanne_cunha.htm>. Acesso em: 02 jan. 2013.

na busca da celeridade e Efetividade da prestação jurisdicional, segue-se investigando os fatos que ensejaram a reforma do Poder Judiciário no Brasil, ocorrida em 2004.

1.2.3 A Reforma do Poder Judiciário no Brasil: Emenda Constitucional n. 45/2004 e os Pactos Republicanos por um Sistema de Justiça mais Acessível, Ágil e Efetivo

O mundo vive numa era de constantes transformações provocadas em grande parte pela Globalização, impondo uma ordem econômica e jurídica inovadora e sem precedentes, com reflexos em todos os segmentos da Sociedade.

Paulo Márcio Cruz faz um apanhado elucidativo e reflexivo do tema em sua obra “Da Soberania à Transnacionalidade: Democracia, Direito e Estado no Século XXI”:

Está se vivendo uma acelerada etapa de transição a novas formas de organização em escala planetária. É importante se ter consciência de que na configuração da nova ordem mundial, a Democracia deverá desempenhar um papel mais importante que o Estado Constitucional Moderno, mesmo que algumas vezes, pareça ser o contrário. (...)

Nesse cenário em transição, a globalização do mercado e das tecnologias da informação deverá estar acompanhada de uma globalização política e social, na qual os valores democráticos tenham um claro protagonismo. (...)

Em suma, a globalização pode ajudar em dois sentidos: por poder fazer evidente a interdependência e por ter despertado o pluralismo da diversidade. Algo nunca observado pela humanidade.⁶⁹

Os obstáculos ao Acesso à Justiça, a morosidade, a falta de Efetividade e o alto custo dos Processos Judiciais são barreiras à Globalização e à integração econômica entre os países.

Associado a isso, o Brasil vive uma explosão da litigiosidade especialmente após a Constituição de 1988. No período de 1990 a 2002, o aumento foi desproporcional ao crescimento da população: enquanto o número de habitantes no período cresceu 20%, a procura pela justiça de 1º grau aumentou 270%.⁷⁰

⁶⁹ CRUZ, Paulo Márcio. **Da soberania à transnacionalidade: Democracia, Direito e Estado no século XXI**. Itajaí: Univali Editora, 2011. p. 20-21.

⁷⁰ SADEK, Maria Tereza. Poder Judiciário: Perspectivas de Reforma. **Opinião Pública** (UNICAMP),

Essa realidade desencadeou a aprovação da Emenda Constitucional n. 45, de 2004, cujas linhas condutoras atenderam também a interesses externos com o objetivo comum de tornar o Poder Judiciário eficaz e funcional, como elemento necessário ao desenvolvimento econômico. Nessa visão, o Judiciário deve interpretar e aplicar as leis e normas de forma previsível e eficiente.⁷¹

Muito embora alguns pontos da reforma tenham sofrido influência de organismos financeiros internacionais, eles representam em grande parte o anseio da Sociedade brasileira que almeja um Sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo.

A Emenda Constitucional n. 45, de 2004, incluiu dentre o rol de direitos e garantias fundamentais o princípio da Duração Razoável do Processo, criou o Conselho Nacional de Justiça e fomentou o surgimento de dezenas de normas infraconstitucionais voltadas a efetivar o amplo e irrestrito Direito de Acesso à Justiça e a ampliar a segurança jurídica no País. Ou seja, o Poder Judiciário no Brasil não ficou imune aos efeitos da Globalização e passou a adotar medidas para ampliar o Acesso à Justiça, buscando maior agilidade e Efetividade das suas decisões.

Para o Ministro do STF Gilmar Mendes, a Reforma do Sistema Judiciário no Brasil pela Emenda Constitucional n. 45, de 2004, foi elemento fundamental para fortalecer a segurança jurídica ao investimento estrangeiro no País e pressuposto para o desenvolvimento econômico do Brasil, desdobrando as mudanças em três dimensões:

- a) a modernização da administração judicial;
- b) o respeito aos precedentes firmados de maneira vinculante pela corte mais alta do País por todos os órgãos do Judiciário e da administração pública; e
- c) a garantia de que os processos que alcançariam inutilmente o Supremo Tribunal Federal, sobrecarregando-o, tenham decisão definitiva antes disso.⁷²

Campinas, v. X, n. 1, p. 01-62, 2004.

⁷¹ MELO FILHO, Hugo Cavalcanti. A REFORMA DO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO: motivações, quadro atual e perspectivas. **Revista do CEJ**. Brasília, n. 21, p. 79-86, abr./jun. 2003. Disponível em: <<http://www.cjf.jus.br/revista/numero21/artigo13.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2012.

⁷² MENDES, Gilmar. **A Reforma do Sistema Judiciário no Brasil: elemento fundamental para garantir segurança jurídica ao investimento estrangeiro no País**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portalStfInternacional/portalStfAgenda_pt_br/anexo/discParisport1.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2013.

Esses pressupostos projetados pela EC n. 45/2004 estão longe de ser atingidos de forma a gerar os resultados esperados.

A modernização do Poder Judiciário tem ocorrido, mas de forma lenta e em diferentes níveis nos 91 (noventa e um) Tribunais existentes no Brasil. Alguns Tribunais avançaram e atingem níveis desejáveis como o Tribunal Regional Federal da 4ª Região⁷³, mas essa não é a realidade da maioria dos Tribunais.⁷⁴

Muito embora tenham sido adotadas algumas medidas vinculando órgãos do Judiciário às decisões proferidas em repercussão geral pelo STF e àquelas objeto de Súmulas Vinculantes, as quais obrigam também a Administração Pública, os resultados alcançados foram muito aquém do esperado. O STF avocou uma competência maior que sua capacidade de resposta, provocando o sobrestamento indefinido de processos que ficam aguardando o julgamento das repercussões gerais.

Cabe destacar ainda que após a promulgação da Emenda Constitucional n. 45, de 2004, os Chefes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário passaram a celebrar os chamados Pactos Republicanos com a finalidade de dar continuidade às necessárias modificações legislativas para o aprimoramento do Sistema de Justiça.

Fazem parte dos Pactos Republicanos por um Sistema de Justiça mais Acessível, Ágil e Efetivo um conjunto de medidas adotadas para a modernização do Poder Judiciário no Brasil com vistas a facilitar o Acesso à Justiça, reduzir a lentidão dos Processos Judiciais e a baixa eficácia de suas decisões.

Vera Lúcia Feil Ponciano, ao analisar o “Pacto Republicano por um Sistema Judiciário mais acessível, ágil e efetivo”, refere que as ações de modernização da gestão do Judiciário são essenciais, pois, a partir do momento em que o Estado detém o monopólio da jurisdição, deve desempenhar a atividade jurisdicional com eficiência e eficácia, de modo a acompanhar as transformações

⁷³ O Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), com sede em Porto Alegre/RS e jurisdição no sul do País, foi o mais bem avaliado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), entre os tribunais federais, no Diagnóstico de Gestão Estratégica 2013. Disponível em: <http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=9819>. Acesso em: 22 jan. 2014.

⁷⁴ ENCONTRO Nacional do Judiciário decide modernizar a justiça brasileira. Portal do CNJ. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/eventos/encontros-nacionais/1-encontro-nacional-do-judiciario/96-noticias/5149-encontro-nacional-do-judicio-decide-modernizar-a-justi-brasileira->>. Acesso em: 22 jan. 2014.

sociais e dar conta das demandas que lhe são propostas. A modernização se desenvolve em várias frentes, por exemplo, capacitação dos recursos humanos (juízes e servidores), planejamento estratégico e investimento em recursos tecnológicos, principalmente em ferramentas proporcionadas pela tecnologia da informação.⁷⁵

O I Pacto Republicano, firmado em dezembro de 2004, teve como objetivo principal a viabilização de um Judiciário mais rápido e mais sensível às demandas da cidadania, principalmente por meio da agilização na aprovação de projetos de lei que aprimorassem a justiça no País.

Entre 2005 e 2009, 25 projetos de lei foram aprovados, sendo dezesseis na área de Processo Civil, sete de Processo Penal e dois de Processo Trabalhista. Destaca-se a edição da Lei n. 11.419, de 2006, que dispõe sobre a informatização do Processo Judicial, autorizando o uso de meio eletrônico na tramitação de todas as ações cíveis, penais e trabalhistas em qualquer grau de jurisdição. A utilização de forma ampla do Processo Eletrônico ajudará a romper barreiras em busca de uma prestação jurisdicional mais célere e mais democrática.

Desse primeiro Pacto resultou também a aprovação de mecanismos para dar maior agilidade à Justiça, como a regulamentação dos institutos da Súmula Vinculante e da Repercussão Geral por meio das Leis n. 11.417 e n. 11.418, ambas de dezembro de 2006. E, posteriormente, a Lei n. 11.672/2008, que dispõe sobre o trâmite dos recursos repetitivos dirigidos ao Superior Tribunal de Justiça.

Esses institutos têm por finalidade desafogar os gabinetes dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, possibilitando um andamento mais célere aos processos, na medida em que impedem a interposição de inúmeros Recursos Extraordinários e Especiais. De acordo com o então Presidente do STF, Ministro Cezar Peluso, a aplicação da sistemática da repercussão geral resultou na redução de 41,2% do número de recursos que chegam à Corte.⁷⁶

⁷⁵ PONCIANO, Vera Lúcia Feil. Condicionantes externas da crise do Judiciário e a efetividade da reforma e do “Pacto Republicano por um Sistema Judiciário mais acessível, ágil e efetivo”. **Revista de Doutrina da 4ª Região**. Porto Alegre, n. 31, agosto. 2009. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao031/vera_ponciano.html>. Acesso em: 27 jul. 2014.

⁷⁶ Discurso do Presidente do STF, Min. Cezar Peluso, na abertura do Ano Judiciário de 2011. *In* Portal de Notícias do STF. Disponível em: <<http://www2.stf.jus.br/portalStfInternacional/cms/destaques>>

Por outro lado, a adoção de tais mecanismos, enfrenta críticas quanto a sua eficiência, devido à morosidade no julgamento dos *leading case* e quanto à liberdade de decisão dos juízes que ficam atrelados à uniformização adotada pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Superior Tribunal de Justiça.

O II Pacto Republicano, denominado “Pacto Republicano de Estado por um Sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo”, foi firmado em 13/04/2009, com base nos seguintes objetivos:

- I. acesso universal à Justiça, especialmente dos mais necessitados;
- II. aprimoramento da prestação jurisdicional, mormente pela efetividade do princípio constitucional da razoável duração do processo e pela prevenção de conflitos;
- III. aperfeiçoamento e fortalecimento das instituições de Estado para uma maior efetividade do sistema penal no combate à violência e criminalidade, por meio de políticas de segurança pública combinadas com ações sociais e proteção à dignidade da pessoa humana.⁷⁷

Em prol do Acesso universal à Justiça, o Pacto elegeu as medidas que seguem:

3.1 - Fortalecimento da Defensoria Pública e dos mecanismos destinados a garantir assistência jurídica integral aos mais necessitados.

3.2 - Revisão da Lei da Ação Civil Pública, de forma a instituir um Sistema Único Coletivo que priorize e discipline a ação coletiva para tutela de interesses ou direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, objetivando a racionalização do processo e julgamento dos conflitos de massa.

3.3 - Instituição dos Juizados Especiais da Fazenda Pública no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, com competência para processar, conciliar e julgar causas cíveis, de pequeno valor, de interesse dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.⁷⁸

Foram aprovados vários projetos de lei de relevância, tais como: - a Lei n. 12.011/2009, que dispõe sobre a criação de 230 (duzentas e trinta) Varas Federais, destinadas, precipuamente, à interiorização da Justiça Federal de primeiro grau e à

Clipping.php?sigla=portalStfDestaque_pt_br&idConteudo=173547>. Acesso em: 27 jul. 2014.

⁷⁷ BRASIL, Ministério da Justiça. **II Pacto Republicano de Estado por um Sistema de Justiça mais Acessível, Ágil e Efetivo**, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Outros/IIpacto.htm>. Acesso em: 18 ago. 2014.

⁷⁸ *Ibidem*.

implantação dos Juizados Especiais Federais no País; - a Lei n. 12.153/2009, que dispõe sobre os Juizados Especiais da Fazenda Pública no âmbito dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios; - a Lei n. 12.322/2010, que transforma o agravo de instrumento interposto contra decisão que não admite recurso extraordinário ou especial em agravo nos próprios autos.

Outros tantos projetos estão em debate no Congresso Nacional, em especial o PLS n. 166/2010, que reforma o Código de Processo Civil, visando agilizar e simplificar o processamento e julgamento das ações e coibir atos protelatórios.

A proposta de um III Pacto Republicano foi lançada na cerimônia de abertura do Ano Judiciário de 2011, pelo então Presidente do STF, Ministro Cezar Peluso, com a intenção de dar continuidade ao processo de aprimoramento da ordem jurídica e consolidar o processo de modernização da máquina judiciária. Ele destacou a importância do trabalho conjunto que vem sendo realizado entre o Judiciário, o Legislativo e o Executivo para que sejam estritamente respeitadas as garantias constitucionais dos cidadãos, com o objetivo de que estes tenham, cada vez mais, acesso a uma justiça rápida e eficiente.⁷⁹

Esse Pacto ainda está na fase de elaboração formal e terá por objetivo a simplificação dos procedimentos processuais e a ampliação das competências dos tribunais de segunda instância, em especial a redução do número de recursos que podem ser apresentados em cada instância judicial e a modificação da natureza dos recursos extraordinários, para reduzir a duração das causas judiciais; bem como o fim do efeito suspensivo nos acórdãos prolatados pelos Tribunais Regionais Federais e pelos Tribunais de Justiça, para que vigorem imediatamente, independentemente do julgamento dos recursos especiais e extraordinários impetrados no Superior Tribunal de Justiça e no Supremo Tribunal Federal.

A grande virtude desses Pactos está na aproximação e atuação conjunta dos três Poderes da República em busca da melhoria da prestação jurisdicional, sob o firme propósito de tornar o Sistema de Justiça do Brasil mais eficiente e acessível a todos os cidadãos.

⁷⁹ Discurso do Presidente do STF, Min. Cezar Peluso, na abertura do Ano Judiciário de 2011. *In* Portal de Notícias do STF. Disponível em: <http://www2.stf.jus.br/portalStfInternacional/cms/destaquesClipping.php?sigla=portalStfDestaque_pt_br&idConteudo=173547>. Acesso em: 27 jul. 2014.

Por outro lado, apesar dos objetivos serem bastante positivos, os Pactos Republicanos não ensejaram os resultados esperados, os quais não dependem apenas de inovações legislativas, mas acima de tudo da vontade política da Administração Pública com vistas a evitar o expressivo crescimento do número de demandas judiciais e a incrementar as formas alternativas de solução de litígios que envolvem a Fazenda Pública.

1.3 OS JUIZADOS ESPECIAIS COMO INSTRUMENTO DE ACESSO À JUSTIÇA

Os procedimentos comuns são tradicionalmente formais e ricos em solenidades e, por consequência, morosos e inadequados para resolver as chamadas Pequenas Causas, as quais reclamam por procedimentos ou juizados especiais que são objeto de análise neste tópico.

1.3.1 A adoção de procedimentos especiais para as Pequenas Causas

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

O estudo dos procedimentos adotados em outros países para a solução das demandas de pequeno valor ou de menor complexidade tem por objetivo propiciar uma comparação com as características dos Juizados Especiais do Brasil e visualizar caminhos que possam gerar aperfeiçoamento do nosso Sistema.

As pesquisas em ordenamentos jurídicos diversos são úteis para um melhor conhecimento do nosso direito nacional e seu aperfeiçoamento e, segundo René David, servem também para compreender os povos estrangeiros e fornecer um regime para as relações da vida internacional.⁸⁰

Cabe destacar a importância do estudo das Pequenas Causas sob seus vários ângulos e sua relevância para a construção de uma sociedade mais justa.

⁸⁰ DAVID, René. **Os grandes sistemas do direito contemporâneo**. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 47.

Pedro Manoel Abreu assinala que esse tema constitui um campo fértil para a investigação científica, permitindo diferentes leituras nos planos político, histórico, sociológico, econômico e jurídico, por abranger litígios não alcançados pela jurisdição tradicional, envolvendo segmentos significativos da população mais carente, normalmente a maioria silenciosa de países periféricos como o Brasil.⁸¹

No mundo contemporâneo, os Sistemas de Justiça devem permitir acesso amplo, com baixo custo, julgamentos rápidos e soluções efetivas, especialmente para as Pequenas Causas.

As reformas processuais para adequação a essa nova realidade passaram a ser um movimento global, observadas as particularidades das diversas “famílias jurídicas”, classificadas como *civil law*, *common law* e socialista.

Para Boaventura de Souza Santos, essas reformas visam à criação de novos mecanismos de resolução de litígios cujos traços constitutivos se aproximam na origem com aqueles estudados pela antropologia e pela sociologia do direito, com características de leveza, normalmente desprofissionalizadas, sem obrigatoriedade de advogados, de custo reduzido, localizadas em locais que facilitam o acesso aos seus serviços, pouco reguladas e com o objetivo de alcançar soluções mediadas entre as partes. Menciona como exemplos a criação experimental dos centros de Justiça de bairro nos EUA e os *conciliateurs* na França. E, atualmente, o surgimento internacional da arbitragem e dos mecanismos conhecidos, em geral, por *Alternative Dispute Resolution* (ADR) são experiências de grande relevância da transformação nos processos convencionais de resolução de conflitos.⁸²

A definição do que sejam Pequenas Causas é o ponto de partida para justificar o emprego de procedimentos especiais que busquem dar maior agilidade e Efetividade às demandas judiciais para a garantia de direitos, em tese, de menor expressão econômica, mas de grande relevância social.

O alcance da expressão “Pequenas Causas” utilizada na Austrália por TAYLOR, G.D.S., e referida por Mauro Cappelletti e Bryant Garth, é a que segue:

- Um parâmetro óbvio é a quantia em dinheiro reclamada pelo autor ou

⁸¹ ABREU, Pedro Manoel. **Acesso à Justiça e Juizados Especiais**: o desafio histórico da consolidação de uma justiça cidadã no Brasil. Florianópolis: Conceito Editorial, 2009. p. 256.

⁸² SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 1999. p. 176-177.

valor de qualquer bem que esteja sendo disputado. Mas há também um elemento filosoficamente qualitativo. O recente desenvolvimento de novos mecanismos procedimentais para as pequenas causas tem sido centrado na defesa do consumidor, como o mais premente dos problemas jurídicos com os quais as pessoas comuns geralmente são envolvidas. A maior parte desses problemas também é enfrentada pelos membros mais privilegiados da comunidade, mas a orientação geral é no sentido de fazer a justiça acessível aos despossuídos que, como se pensa, mais provavelmente não terão chance, a menos que lhes deem os recursos e os meios para buscar a proteção legal. Dessa forma, quando se fala de “pequenas causas”, incluem-se as que dizem respeito a quebras de contrato, acidentes de automóvel, com danos reduzidos, ações de despejo e os interditos possessórios, enquanto as que se referem à sucessão hereditária ou testamentária, não.⁸³

Como visto, a adoção do critério monetário é o mais aceito pela doutrina estrangeira, representada pelos australianos e absorvidas por Cappelletti, para definir as Pequenas Causas, cujo limite é variável em face de fatores econômicos e sociais de cada país.

Outro critério adotado de forma ampla é o que prevê a utilização de procedimento especial para as causas que envolvem relações de consumo, locação, acidente de trânsito e cumprimento de contratos que não resultem grandes danos ou prejuízos.

Entendemos que o parâmetro relacionado exclusivamente ao valor da causa nem sempre é o mais adequado, pois não significa necessariamente causas de pequena complexidade, cujo conceito é subjetivo e de difícil normatização. No entanto, define com maior segurança o juízo competente e agiliza o processamento dos feitos.

Esse sem dúvida é um dos pontos mais polêmicos em relação aos Juizados Especiais, sobre o qual são apresentadas proposições no Capítulo 5 desta Tese.

1.3.2 O Projeto de Florença e o tratamento das Pequenas Causas em Ordenamentos Jurídicos Diversos

Uma importante pesquisa denominada como “Projeto de Florença” foi coordenada por Mauro Cappelletti e Bryant Garth, da qual participaram juristas,

⁸³ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 95.

sociólogos e outros profissionais das ciências sociais de diversos países para verificar os entraves ao Acesso à Justiça e às soluções encontradas. Realizado em 1978, buscou informações nos Sistema de Justiça da Alemanha, Austrália, Bulgária, Canadá, Chile, Colômbia, Espanha, Estados Unidos, França, Holanda, Hungria, Indonésia, Israel, Itália, Japão, México, Polônia, Suécia, União Soviética e Uruguai.⁸⁴

Segundo Caetano Lagrasta Neto, o surgimento do Projeto de Florença:

É um avanço e uma resposta à efetiva adequação entre a processualística e as novas atitudes ideológicas. Tratando-se de vasto empreendimento internacional, que parte da concepção do moderno “Estado Social” e de seus deveres, analisa os obstáculos jurídicos, econômicos, político-sociais, culturais e psicológicos que dificultam ou até impossibilitam, a muitos, o uso do “sistema jurídico”, o acesso a aparato jurisdicional e, conseqüentemente, à “própria virtude da garantia de igualdade”.⁸⁵

De acordo com o relatório produzido pelo citado projeto, os principais obstáculos encontrados estavam relacionados com o custo de Acesso à Justiça e a duração dos processos. As soluções empregadas para vencer esses desafios são diversas e podem ser sintetizadas da seguinte forma: a) assistência judiciária para os pobres; b) conciliação ou arbitragem; c) mecanismos especializados para garantir direitos “novos” ou os “antigos” que já clamavam por uma solução diferenciada.⁸⁶

Cappelletti e Garth destacam um novo enfoque de Acesso à Justiça decorrente de uma atividade de reformas de procedimentos para as Pequenas Causas em diversos países, defendendo quatro desses aspectos que consideram os mais relevantes, quais sejam: a) promoção da acessibilidade geral, com a redução de custas; b) a equalização das partes, com a ajuda dos julgadores em prol dos litigantes sem assistência profissional; c) a mudança do estilo dos árbitros de Pequenas Causas, com ênfase à conciliação como principal técnica para a solução das disputas; d) a simplificação das normas substantivas para a tomada de decisões em Pequenas Causas.⁸⁷

Importante referir que o surgimento dos Juizados está inserido no movimento internacional de Acesso à Justiça, fazendo parte da terceira "onda" a que

⁸⁴ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 18.

⁸⁵ LAGRASTA NETO, Caetano. **Juizado especial de pequenas causas no direito comparado**. São Paulo: Editora Oliveira Mendes, 1998. p. 9.

⁸⁶ SOUZA, Márcia Cristina Xavier de. As pequenas causas no direito comparado. **Revista da Faculdade de Direito Candido Mendes**. Rio de Janeiro. Ano 5, n. 5., nov. 2000. p.148.

⁸⁷ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 97-101.

se referem Cappelletti e Garth. A primeira onde esteve relacionada com a assistência judiciária para os pobres, a segunda, com a representação jurídica para os interesses “difusos”, especialmente nas áreas de proteção ambiental e do consumidor e a terceira, com o “enfoque de acesso à justiça”.⁸⁸

Os achados em relação aos países pesquisados pelo Projeto de Florença coincidem com a realidade brasileira. Pode-se perceber, então, que o custo de Acesso à Justiça e a duração dos processos é um desafio de proporções globais de difícil superação.

Diante disso, o relatório da pesquisa guarda atualidade e possui uma relevância acentuada na busca de alternativas para superação dos obstáculos enfrentados pela maioria dos países democráticos.

A preocupação com a efetivação de direitos das “pessoas comuns”, responsáveis pela grande massa de ações de pequeno valor e baixa complexidade, tem ensejado a adoção de novos procedimentos baseados em critérios de acessibilidade e agilidade.

Assim, neste tópico, pretende-se fazer uma breve análise da opção adotada em alguns países selecionados, buscando contribuições para o aperfeiçoamento do Modelo adotado pelo Brasil.

– **Juizados de Pequenas Causas dos Estados Unidos da América**

O surgimento dos Juizados de Pequenas Causas nos Estados Unidos teve por base a experiência bem sucedida da cidade de Nova Iorque, que apresenta as seguintes características:

O Juizado de Pequenas Causas surgiu, em Nova Iorque, no ano de 1934, com a finalidade de julgar causas de valor inferior a 50 dólares, sendo identificado inicialmente como a “corte do pobre” (*poor man’s court*). (...)

O crescente congestionamento dos Tribunais comuns fez com que o Juizado de Pequenas Causas assumisse, gradativamente, papel fundamental no sistema judiciário norte-americano, e, em particular, em Nova Iorque. Nos últimos 10 anos, graças à ampliação de toda a metodologia de funcionamento do aparelho judiciário do Estado, o Juizado de Pequenas Causas continuou a crescer em importância. Com jurisdição sobre causas de valor até 1.000 dólares, esse Juizado é hoje

⁸⁸ *Ibidem*, p. 31.

descrito como a “corte do homem comum” (*common man’s court*).⁸⁹

A maioria dos estados norte-americanos acabou por criar as *Small Claim Courts* (Juizados de Pequenas Causas) com o objetivo de oferecer procedimentos simplificados e de fácil acesso, mas, devido ao sistema federativo, cada estado tem legislação própria para definir o limite do valor da competência, na maior parte variando entre US\$ 1.000 e US\$ 5.000. Segundo narrativa de Maria Cristina Xavier de Souza:

A maioria dos estados permitia a assistência por advogados, apesar dos mesmos não serem necessários nas *Small Claim Courts* ou o serem apenas para representar procuradores, pessoas jurídicas ou agências de cobrança. (...)

Para facilitar o acesso às *Small Claim Courts*, em alguns estados, havia o funcionamento em horário noturno e, também, o uso de intérpretes para porto-riquenhos e cubanos (principalmente, em Nova Iorque e na Califórnia). Em Porto Rico, a língua oficial era o espanhol ou a causa deveria sofrer tradução. Mesmo assim, o pagamento de uma pequena taxa inicial era necessária, mas havia o reembolso da mesma em caso de sucumbência.

Apesar disso, nem todos os estados contavam, efetivamente, com as *Small Claim Courts*. Muitas das vezes, a assistência às pequenas causas era prestada por outros órgãos, tais como: Justiça de Paz (Delaware), procedimento sumário (Flórida) ou corte outras integrantes do sistema judiciário tradicional (Geórgia, Minnesota, Mississippi, Novo México, Pensilvânia, Porto Rico e Tennessee).⁹⁰

A grande virtude do Modelo americano está relacionada à facilidade de acesso aos juizados em face do horário de funcionamento e do baixo custo, à existência de centros de Justiça de bairro e à rapidez na solução das demandas.

– **As Pequenas Causas em Países Europeus: Espanha, Itália, Alemanha e França**

A Espanha não criou Juizados de Pequenas Causas no cível, mas apenas juizados rápidos no crime. No entanto, adota procedimentos mais simplificados para ações de menor valor e limitação de recursos. Da obra *Derecho Procesal Civil*,

⁸⁹ CARNEIRO, João Geraldo Piquet. Análise da estruturação e do funcionamento do juizado de pequenas causas da cidade de Nova Iorque. *In: WATANABE, Kazuo et al. Juizado especial de pequenas causas*. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1985. p. 34-35.

⁹⁰ SOUZA, Márcia Cristina Xavier de. As pequenas causas no direito comparado. *Revista da Faculdade de Direito Candido Mendes*. Rio de Janeiro. Ano 5, n. 5., nov./2000. p. 156-157.

podemos extrair algumas regras sobre o juízo verbal:

El juicio verbal, por sus propias características de resolverse de forma casi netamente oral, presenta ciertas especialidades en relación com los requisitos que há de contener la demanda. La vista es el acto en el cual se desarrolla el proceso y em la misma no sólo se han de praticar las pruebas, sino que también el demandado ha de posicionarse en relación con la pretensión frente a él dirigida y el mismo actor fundamentar su demanda que, por tanto, sólo se perfecciona en dicho acto.

La demanda en el juicio verbal, pues, presenta dos modalidades.

A) Demanda sucinta

Constituye la forma ordinaria de deducir la demanda en este procedimiento. Basta para su intergración correcta com la indicación de los datos del actor y del demandado previstos en el art. 399 así como con la expresión clara y precisa de lo que se pida.

B) Demanda formularia

En el caso de que la cuantía de la demanda no supere los novecientos euros, la misma podrá formularse en determinados impresos normalizados que deben hallarse a disposición de los litigantes en el mismo tribunal.

C) Demanda ordinaria

En ningún caso se prohíbe que la demanda se articule en el juicio verbal en la forma establecida en el art. 399 para el juicio ordinario pudiendo las partes, por tanto, deducir demanda ordinaria cualquiera que sea la cuantía de asunto.⁹¹

Há que se destacar também do sistema espanhol a grande utilização dos Juízos de Paz para atos de conciliação. Conforme assinala Márcia Xavier de Souza, a Lei Orgânica do Poder Judiciário da Espanha determinou a criação de Juízos de Paz em cada município onde não existisse um Juízo de Primeira Instância e

⁹¹ O processo oral, por sua própria natureza, é resolvido de forma quase puramente oral e tem certas especialidades em relação aos requisitos que devem estar contidos na demanda. A vista é o ato no qual se desenvolve o processo e na mesma oportunidade não só se devem praticar as provas, como também o demandado há de posicionar-se em relação à pretensão que lhe é dirigida e o autor deve fundamentar sua demanda que somente se aperfeiçoa em dito ato.

A demanda em um juízo verbal, em seguida, apresenta duas modalidades.

A) Demanda sucinta

É o caminho normal para deduzir a demanda nesse procedimento. Basta para seu ingresso correto, a indicação dos dados do autor e do demandado previstos no art. 399, bem como a expressão clara e precisa do que é solicitado.

B) Demanda estereotipada

No caso em que o valor da causa não ultrapasse € 900, o mesmo pode ser feito em determinados formulários impressos que devem estar disponíveis para os litigantes no mesmo tribunal.

C) Demanda ordinária

Em nenhum caso se proíbe que a demanda seja articulada no juízo verbal na forma estabelecida no art. 399 para um juízo ordinário, podendo as partes, portanto, deduzir demanda ordinária qualquer que seja a quantia demandada (Tradução livre).

MELLADO, José M^a. Ascencio. **Derecho procesal civil**. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2008. p. 47-48.

Instrução. Na área civil, sua principal competência está voltada para os atos de conciliação, independentemente de valor e para execução dessas decisões conciliatórias, mas dentro do limite de 8.000 pesetas (moeda da época da criação). Para as demandas abaixo desse valor, o procedimento escolhido foi o verbal. Foram ainda atribuídas aos Juízes de Paz as matérias de Registro Civil delegadas pelos juízes de primeira instância.⁹²

O Brasil também possui a Justiça de Paz, com base na experiência legada da Espanha, porém, com o passar dos anos, deixou de dar o devido valor a essa forma de resolver conflitos mais singelos. No momento, sua atuação está voltada à celebração de casamentos, devido à falta de regulamentação do artigo 98, inciso II, da Constituição Federal, que também lhe possibilita exercer atribuições conciliatórias, sem caráter jurisdicional.⁹³

Na Itália, as Pequenas Causas eram resolvidas pelas Pretorias e Conciliadores.⁹⁴ Posteriormente, passaram a ser utilizados os juízes de paz, conforme art. 7º do CPC, com redação conferida pela Lei n. 69, de 2009. O juiz de paz tem competência para julgar casos relativos a bens móveis de valor não superior a € 5.000,00, quando a lei não atribua essa competência a outro tribunal. Também é responsável pelas causas dos danos causados pela circulação de veículos e embarcações, desde que o valor da causa não exceda € 20.000,00.

São ainda competência do juiz de paz, qualquer que seja o valor da causa, os casos: - relativos à fixação de limites e observância das distâncias determinadas por lei, regulamentos ou práticas para o plantio de árvores e arbustos; - quanto à extensão e os padrões de uso dos serviços de casas de condomínio; - de relação entre os proprietários ou detentores de bens utilizados para fins residenciais na área de emissão de fumaça ou calor, barulho, vibração e propagação semelhante que exceder a tolerância normal; - relativos a juros ou acessórios para pagamento

⁹² SOUZA, Márcia Cristina Xavier de. **As pequenas causas no direito comparado. Revista da Faculdade de Direito Candido Mendes**. Rio de Janeiro. Ano 5, n. 5., nov./2000. p. 149.

⁹³ CF/1988 – Art. 98. (...) “II - justiça de paz, remunerada, composta de cidadãos eleitos pelo voto direto, universal e secreto, com mandato de quatro anos e competência para, na forma da lei, celebrar casamentos, verificar, de ofício ou em face de impugnação apresentada, o processo de habilitação e exercer atribuições conciliatórias, sem caráter jurisdicional, além de outras previstas na legislação.”

⁹⁴ A competência reservada aos pretores pelo art. 8º do CPC italiano foi revogada pelo Decreto Legislativo n. 51, de 1998. Com base na experiência italiana, o Brasil chegou a criar a figura dos Pretores, cargo que deixou de existir com a Constituição de 1988.

em atraso de benefícios previdenciários ou assistenciais.

Quanto à Alemanha, segundo Caetano Lagrasta Neto, pode-se dizer que dispõe de um Juizado de Pequenas Causas, pois limita a competência de sua justiça comum em razão do valor discutido, visando a minimizar as despesas judiciais e a facilitar o Acesso à Justiça. As justiças especializadas estão fora da justiça comum ou ordinária, possuindo suas próprias instâncias recursais e peculiaridades procedimentais.⁹⁵

Consta, também, no relatório do Projeto de Florença, a experiência alemã denominada de *Stuttgart Modell*, que permite aos litigantes, advogados e juízes, participarem, por meio de franco diálogo, da solução das questões de fato e de direito, fazendo com que a sentença seja rápida e inteligível para as partes que dela podem apelar de forma imediata.

Embora a França não tenha criado Juizados de Pequenas Causas, tem adotado medidas para dar agilidade à solução desses processos, tais como a citação por “AR”, a restrição de recursos para ações que não ultrapassem determinado valor de alçada e a figura do “Conciliador de Vizinhança”.

De acordo com Caetano Lagrasta Neto, são vizinhos que trabalham unipessoalmente com amplas atribuições para promover a conciliação, resolvendo os conflitos de forma equitativa; podem também assessorar e aconselhar, desde que combinem os atributos de competência e imparcialidade. A competência desse conciliador é ampla, excluindo apenas as questões entre particulares e o Estado, arrendamento rural, conflitos individuais do trabalho e questões sobre o estado civil das pessoas.⁹⁶

Diante da análise das experiências nos ordenamentos jurídicos selecionados, será possível perceber que o Brasil avançou sobremaneira no tratamento das causas de baixo valor ou de menor complexidade a partir da construção do Modelo dos Juizados Especiais, cuja análise se inicia no tópico que segue.

⁹⁵ LAGRASTA NETO, Caetano. **Juizado especial de pequenas causas no direito comparado**, São Paulo: Editora Oliveira Mendes, 1998. p. 31.

⁹⁶ *Ibidem*, p. 30.

1.3.3 Os Juizados Especiais no Brasil: a facilidade de Acesso à Justiça e a Expectativa de um Processo Justo

A primeira lei no Brasil a dispor sobre a criação e o funcionamento dos Juizados Especiais de Pequenas Causas foi a Lei n. 7.244, de 7/11/1984.⁹⁷ Essa norma vigorou até a edição da Lei n. 9.099, de 26/9/1995, que disciplinou a criação dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais pela União, no Distrito Federal e nos Territórios, e pelos Estados, para conciliação, processo, julgamento e execução, nas causas de sua competência.

A Constitucionalização dos Juizados somente ocorreu em 1988⁹⁸, em relação aos Juizados Estaduais e do Distrito Federal⁹⁹ e, em 1999, no que diz respeito aos Juizados Especiais Federais, com a EC n. 22.¹⁰⁰

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

Os Juizados Especiais têm servido de contraponto ao Modelo clássico de justiça e, de acordo com Pedro Manual Abreu, estão inseridos na chamada terceira onda do “universo cappelletiano”, representando uma resposta aos anseios da população que busca uma justiça rápida, de menor custo e sem formalismo. A procura por esse novo Modelo, transformou os juizados na principal porta de Acesso à Justiça, especialmente após a edição do Código de Defesa do Consumidor.¹⁰¹

Os Juizados Especiais foram instituídos a partir de valores novos, voltados à modernização da prestação jurisdicional no Brasil, primando pela

⁹⁷ Os Juizados Especiais no Brasil nasceram de experiência pioneira no trato das pequenas causas adotada, em 1982, na Comarca de Rio Grande/RS.

⁹⁸ Vídeo disponível no youtube: <<http://www.youtube.com/watch?v=6J7m-YaPDyc>>. Com resumo do Diário da Constituinte de 11/6/1987, aponta a intenção da Assembleia Constituinte em criar Juizados de Pequenas Causas para facilitar o Acesso à Justiça e reduzir a morosidade do sistema. Acesso em: 26 jun. 2013.

⁹⁹ “Art. 98. A União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão: I - juizados especiais, providos por juízes togados, ou togados e leigos, competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumaríssimo, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juízes de primeiro grau;”

¹⁰⁰ Art. 98. (...) “Parágrafo único. Lei federal disporá sobre a criação de juizados especiais no âmbito da Justiça Federal.” (Renumerado pela Emenda Constitucional n. 45, de 2004, para § 1º).

¹⁰¹ ABREU, Pedro Manoel. **Acesso à Justiça e Juizados Especiais: o desafio histórico da consolidação de uma justiça cidadã no Brasil**, Florianópolis: Conceito Editorial, 2009. p. 254-261.

celeridade e eficiência nas soluções dos conflitos, atendendo ao desejo da população de Acesso à Justiça de forma simples e com custos reduzidos.

Para Joel Figueira Júnior, essa nova maneira de prestar jurisdição significa, em primeiro lugar, um avanço legislativo de origem eminentemente constitucional, voltada a atender os antigos anseios dos cidadãos por uma justiça apta a proporcionar uma prestação de tutela simples, rápida, econômica e segura, reduzindo a indesejável litigiosidade contida, especialmente da população mais carente, e servindo de mecanismo hábil na ampliação do acesso à ordem jurídica justa.¹⁰²

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

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

Diante da Expectativa a ser atendida pelos Juizados Especiais surge a necessidade de delimitar e limitar sua competência para evitar um congestionamento desse Sistema inovador.

A definição da competência tem previsão Constitucional, combinando conteúdo econômico e também as chamadas causas cíveis de menor complexidade para os juizados da justiça dos Estados e do Distrito Federal (art. 98, I da CF).

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

¹⁰² FIGUEIRA JÚNIOR. Joel Dias. **Manual dos juizados especiais cíveis estaduais e federais**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006. p. 23-24.

de trânsito. Por outro lado, ficaram excluídas da competência prevista nessa Lei as causas de natureza alimentar, falimentar, fiscal e de interesse da Fazenda Pública, e também as relativas a acidentes de trabalho, a resíduos e ao estado e capacidade das pessoas, ainda que de cunho patrimonial.

No que tange às demandas de particulares contra entre públicos, o único critério delimitador da competência é o do valor da causa, cujo limite é de sessenta salários mínimos, consoante regulamentação prevista na Lei n. 10.259, de 2001¹⁰³, que dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal, e na Lei n. 12.153, de 2009, que dispõe sobre os Juizados Especiais da Fazenda Pública no âmbito dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios.

Nestas duas últimas normas, há hipóteses de matérias excluídas de sua apreciação, entre elas, as de procedimentos especiais (ações de mandado 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 que envolvem bens imóveis e as que tenham como objeto a impugnação da pena de demissão imposta a servidores públicos civis ou de sanções disciplinares aplicadas a militares.

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

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

O juiz tem maior liberdade, estando autorizado a determinar as provas a

¹⁰³ Segundo a exposição de motivos do Projeto de Lei que instituiu os Juizados Especiais Federais: “A Comissão constituída pelos Senhores Ministros do Superior Tribunal de Justiça pretendeu, com o anteprojeto apresentado, simplificar o exame dos processos de menor expressão econômica facilitando o acesso à Justiça e o ressarcimento das partes menos favorecidas nas disputas contra a União, autarquias, fundações e empresas públicas federais, pois a solução de tais litígios dar-se-á rapidamente, e sem a necessidade de precatórios para a quitação dos eventuais débitos e, no que concerne ao âmbito penal, destaca que serão julgadas as infrações de menor potencial ofensivo, ou seja, os crimes a que a lei comina pena máxima privativa de liberdade não superior a dois anos, ou pena de multa.” Disponível em: <http://www.stj.gov.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=368&tmp.texto=65230>. Acesso em: 24 jun. 2013.

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

Os atos processuais são públicos e poderão realizar-se em horário noturno, permitindo o uso do processo eletrônico na tramitação. Atualmente a Lei n. 11.419, de 2006, que dispõe sobre a informatização do Processo Judicial, autoriza o uso de meio eletrônico na tramitação de todas as ações cíveis, penais e trabalhistas em qualquer grau de jurisdição.

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

A maioria dos Juizados de Pequenas Causas funciona em sistemas judiciais da *common law*. Nos nossos Juizados, embora criados no mundo jurídico da *civil law*, pode o Juiz adotar em cada caso, a decisão que reputar mais justa e equânime atendendo aos fins sociais da lei e as exigências do bem comum (art. 2º e 6º da Lei n. 9.099/95).¹⁰⁴

Podemos concluir que o Brasil criou um Sistema para a solução das Pequenas Causas através dos Juizados Especiais Estaduais e Federais sem paralelo em outros países.

Vistos os aspectos relacionados com o procedimento escolhido para tratamento das Pequenas Causas no Brasil, questiona-se, então, se esse Modelo tem facilitado o Acesso à Justiça, sobretudo da população de baixa renda, e se atende à Expectativa de um Processo Justo?

O diagnóstico advindo da publicação do Conselho Nacional de Justiça: Panorama do Judiciário Brasileiro. Justiça em Números: Indicadores do Poder Judiciário. Brasília: CNJ, 2010, aponta a possibilidade dos Juizados Especiais Federais perderem suas características essenciais, devido à inadequação entre uma estrutura já sobrecarregada e o alto volume de demandas. Realidade também enfrentada pelos Juizados Especiais Estaduais. E, no Relatório de 2012, foi apontado que: “A celeridade, o tempo de processo são questões muito questionadas

¹⁰⁴ SALOMÃO, Luis Felipe. Sistema nacional de juizados especiais. **Revista da EMERJ**. Rio de Janeiro: EMERJ, v.2, n. 8, p. 85-94, 1999. p. 91.

e cobradas pela sociedade. Assim sendo, é importante que o CNJ, através do ‘Justiça em Números’, consiga deixar transparente este dado para toda a sociedade”.¹⁰⁵

O Relatório Descritivo com a Síntese de Dados do Diagnóstico sobre os Juizados Especiais Cíveis, decorrente do Termo de Cooperação Técnica n. 002/2012 entre o IPEA e o CNJ, apontou dados preocupantes sobre os Tempos de processamento:

Com o objetivo de verificar se os juizados especiais cíveis têm sido eficazes no compromisso com a celeridade do processo, princípio que orientou a implantação dos juizados, foram calculados os tempos médios de tramitação dos processos que compõem a amostra. Tendo como referência o tempo médio das ações nas varas comuns e até mesmo nos Juizados Especiais Federais (BRASIL/IPEA, 2011; BRASIL/IPEA 2012), o tempo médio de tramitação nos juizados especiais cíveis é relativamente menor.

Considerando-se o tempo médio entre a petição inicial apresentada pela parte e o encerramento do processo, efetuado pela baixa, tem-se que em média no Amapá esse tempo é de 417 dias, no Ceará 470 dias e no Rio de Janeiro 316 dias.

No entanto ao analisarmos o tempo de tramitação apenas das ações com resolução de mérito, esses tempo aumenta consideravelmente chegando a 1.869 dias no Ceará, 1.365 dias no Amapá e 1.296 dias no Rio de Janeiro, uma análise mais aprofundada desses dados pode expressar a falta de efetividade dos juizados especiais cíveis, como mecanismos de celeridade e garantia dos direitos.¹⁰⁶

Pesquisa específica sobre os Juizados Especiais Federais foi realizada pelo Conselho de Justiça Federal, por intermédio do Centro de Estudos Judiciários (CJF/CEF) e o IPEA, mediante a Diretoria de Políticas e Estudos do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest/Ipea), sendo produzido relatório com o título “Acesso à Justiça Federal: dez anos de juizados especiais”. Nessa pesquisa foram consideradas as seguintes dimensões do Acesso à Justiça nos Juizados Especiais

¹⁰⁵ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números – Justiça Federal**. Brasília: CNJ, 2010. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/relat_federal_jn2010.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2012.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números – Justiça Federal**. Brasília: CNJ, 2012. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/rel_completo_federal.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2013.

¹⁰⁶ “Síntese de dados do Diagnóstico sobre os Juizados Especiais Cíveis: Relatório Descritivo”. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/relatorio-juizado-especial-civel.pdf>>. Acesso em: 24 jun. 2013.

Federais¹⁰⁷:

- Diversidade do perfil do usuário.
- Abertura a novos direitos/demandas.
- Celeridade, presteza, agilidade dos procedimentos.
- Prestação de assistência jurídica gratuita e eficácia do *jus postulandi*.
- Adequação da estrutura do Judiciário e funcionamento dos outros órgãos do sistema de justiça.
- Incorporação de mecanismos informais de solução de conflitos.
- Exercício do direito ao duplo grau de jurisdição.
- Ampliação da capacidade dos cidadãos reconhecerem seus próprios direitos.
- Produção de resultados individual e socialmente justos.

Em conformidade com os dados estatísticos apresentados no referido relatório, após a instalação dos JEFs, a busca pelo Poder Judiciário, especialmente para a solução de causas de menor complexidade e de pequeno valor econômico, tornou-se um fenômeno de massa no Brasil (v. Tabela 1 e Gráfico 1)¹⁰⁸.

Entre os resultados dessa pesquisa, que envolveu 231 JEFs de todo o País, identificou-se o tempo médio de processamento dos feitos. Com base na amostra representativa de autos findos, em 2010, o tempo médio de tramitação de uma ação nos JEFs 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).¹⁰⁹

¹⁰⁷ BRASIL. Conselho da Justiça Federal. **Acesso à Justiça Federal**: dez anos de juizados especiais. Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, Instituto de Planejamento Econômico e Social. Brasília: CJF, 2012. p. 20.

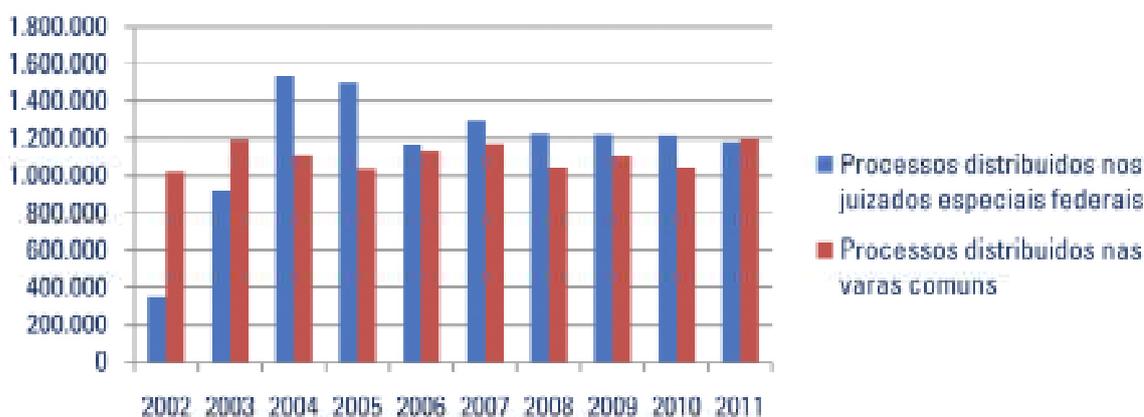
¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 13-14.

¹⁰⁹ *Ibidem*, p. 111.

Tabela 1 - Processos distribuídos nos Juizados Especiais Federais – Brasil, 2002-2011

ANOS	PROCESSOS DISTRIBUÍDOS
2002	348.809
2003	916.442
2004	1.533.647
2005	1.503.429
2006	1.166.005
2007	1.302.255
2008	1.219.526
2009	1.215.092
2010	1.212.595
2011	1.182.501

Fonte: BRASIL/CJF, 2012. Elaboração: Diest/Ipea.

Gráfico 1 - Processos distribuídos nos Juizados Especiais e nas Varas Comuns da Justiça Federal – Brasil, 2002-2011

Fonte: BRASIL/CJF, 2012. Elaboração: Diest/Ipea.

Esse relatório revelou que quando há recurso nos processos, pode haver uma diferença de 480 dias a mais no tempo de processamento, apontando como pontos críticos, o Processo de Revisão das Decisões pelas Turmas Recursais, a diversidade de sistemas informatizados e a má distribuição geográfica dos JEFs. A pesquisa destacou que, em média, o tempo de tramitação do processo após a primeira sentença é superior a 50% do tempo total. Apontou também que o percentual médio de recursos representa 25% das decisões proferidas em primeiro grau.¹¹⁰

¹¹⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Pesquisa do Ipea traça perfil dos Juizados Especiais**

Outro aspecto crítico identificado foi a distribuição geográfica dos JEFs no território nacional, pois há uma concentração de unidades nas regiões Sul e Sudeste e, por outro lado, grandes vazios geográficos nas regiões Norte e Nordeste. A quantidade de varas nas capitais dos estados é também bastante superior àquela em cidades do interior.¹¹¹

Sobre a ampliação ao Acesso à Justiça e os problemas enfrentados pelos JEFs, o Ministro Gilmar Ferreira Mendes acentua com muita propriedade que:

Ao facilitar e ampliar o acesso à Justiça Federal, os JEFs fortaleceram a cidadania, ao mesmo tempo em que permitiram desonerar as vias ordinárias da Justiça de um sem número de processos, tornando-se, assim, agente decisivo na concretização de vários direitos sociais.

Entretanto, o crescente número de casos dos juizados especiais nos últimos anos não é apenas resultado de sua popularização e de seu fácil acesso aos cidadãos. Há um flagrante desenvolvimento da cultura de que a única forma de fazer justiça é por meio do Judiciário. A judicialização e os problemas que estão sendo catalogados pelo CNJ devem ser bem analisados, com vistas a encontrar formas de superá-los. É necessário superar a cultura administrativa da denegação sistemática de direitos amplamente reconhecidos, permitindo-se que a realização do Direito se efetive sem intervenção judicial.

Com todos os problemas, os Juizados Especiais Federais ainda simbolizam verdadeira revolução no funcionamento da Justiça brasileira, que, engendrada pelo esforço conjunto de todos os Poderes da União marcou uma nova fase da Justiça no Brasil, constituindo-se em um divisor de águas na prestação jurisdicional brasileira.¹¹²

Na visão de Omar Chamon, os Juizados Especiais transformaram em realidade a sede de justiça de milhões de brasileiros que estavam totalmente alijados do Acesso à Justiça, devido à miséria que afasta grande parte da população das portas do Poder Judiciário e diante da burocracia e formalismo que transformaram Pequenas Causas em ações judiciais extremamente morosas. Alerta, no entanto, que muito ainda há que ser feito, pois os Juizados Especiais possuem falhas e precisam ser aprimorados, mas o ganho em eficiência e celeridade é

Federais. Disponível em: <http://ftp.stj.jus.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=398&tmp.texto=106886>. Acesso em: 26 jul. 2014.

¹¹¹ *Ibidem.*

¹¹² MENDES, Gilmar Ferreira. Os Juizados Especiais Federais – um divisor de águas na história da justiça federal. **Revista CEJ**. Brasília, Ano XV, p. 8-14, jul 2011. p. 13.

incontestável.¹¹³

Alexandre Freitas Câmara em abordagem crítica aos Juizados Especiais Cíveis Estaduais, Federais e da Fazenda Pública, aponta consequências relacionadas com a facilidade de Acesso à Justiça. Se por um lado diminuíram a litigiosidade contida, por outro lado contribuíram para uma litigiosidade exacerbada, a qual deve ser encarada como um desequilíbrio do Sistema, característico de uma sociedade que acaba de se livrar das barreiras que impediam que a litigiosidade contida fosse liberada.¹¹⁴

Para a Desembargadora Selene Maria de Almeida, um dos problemas enfrentados está na estrutura insuficiente para atender essa demanda exacerbada no tempo e forma esperada pelos jurisdicionados. Afirma que no momento em que se avolumam os casos que devem ser resolvidos pelos Juizados, sem estrutura adequada, cria-se dificuldade de Acesso à Justiça para os carentes.¹¹⁵

Leslie Shériida Ferraz, cuja pesquisa acadêmica baseou-se em dados empíricos levantados pelo Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais (Cebepej), na pesquisa sobre Juizados Especiais Cíveis realizada em nível nacional, em 2006, procedeu à análise sob três perspectivas básicas: a) adequação; b) Efetividade; c) tempestividade (duração razoável do processo).¹¹⁶

Quanto ao primeiro ponto concluiu que a conciliação é a forma mais adequada de solucionar os conflitos submetidos aos Juizados, em razão do seu baixo valor e de seu impacto eminentemente individual.

No aspecto Efetividade, identificou o baixo percentual de casos extintos sem julgamento do mérito em virtude de questões processuais (cerca de 5% do acervo) e o grande percentual de casos de desistência do autor (cerca de um quarto da amostra). E, com a pior avaliação, ficou o parâmetro relacionado com a tempestividade, diante do total descumprimento dos parâmetros estabelecidos em

¹¹³ CHAMON, Omar. Os princípios no cotidiano dos Juizados Especiais Federais. *In*: SERAU JR, Marco Aurélio; DENIS, Donoso (Coord). **Juizados Especiais Federais: reflexões nos dez anos de sua instalação**. Curitiba: Juruá Editora, 2012. p. 196-197.

¹¹⁴ CÂMARA, Alexandre Freitas. **Juizados especiais cíveis estaduais, federais e da fazenda pública: uma abordagem crítica**. 7 ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2012. p. 5-6.

¹¹⁵ ALMEIDA, Selene Maria. Juizados Especiais Federais: a justiça dos pobres não pode ser uma pobre justiça. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**. Brasília, v. 15, n. 2. p. 31-42, fev. 2003.

¹¹⁶ FERRAZ, Leslie Shériida. **Acesso à Justiça: uma análise dos Juizados Especiais Cíveis no Brasil**, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 207-212.

lei. Aliado a isso, os altos índices de congestionamento permitiram diagnosticar a dificuldade dos Juizados em processar em tempo adequado as demandas que lhe são apresentadas.

Diante dos levantamentos de dados das pesquisas realizadas e com suporte nas referências doutrinárias colacionadas, pode-se concluir que os Juizados Especiais atendem ao pressuposto de facilitar o Acesso à Justiça, pela via simplificada e de baixo custo, porém a estrutura organizacional do Poder Judiciário não está dimensionada para processar as novas demandas sociais advindas especialmente da população mais carente.

A demanda elevada e a falta de estrutura compatível para atender a esse fluxo de novas ações refletiram diretamente no tempo médio dos litígios, afetando a garantia de um Processo Justo nos Juizados Especiais.

Em síntese, o Modelo de Juizados Especiais no Brasil tem contribuído fortemente na universalização do Acesso à Justiça. Porém, as deficiências de ordem organizacional e os problemas existentes na sistemática de processamento e Revisão das Decisões têm impedido a justa solução dos processos, especialmente nos quesitos celeridade e Efetividade.

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

Assim, nos próximos capítulos pretende-se examinar com maior detalhamento o funcionamento dos Juizados Especiais Federais e a sistemática de Revisão das suas Decisões com o objetivo de apresentar proposições para o aperfeiçoamento desse Modelo.

CAPÍTULO 2

JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS: ASPECTOS DESTACADOS DESSE NOVO MODELO DE TUTELA JURISDICIONAL

A partir deste ponto, o foco da presente pesquisa passa a ser a análise do funcionamento dos Juizados Especiais Federais e a apresentação de proposições para dar maior Efetividade no Acesso à Justiça e obtenção de um Processo Justo.

Este Capítulo inicia com o exame da estruturação dos JEFs e Turmas Recursais, sua competência e princípios processuais norteadores.

Na sequência são evidenciados aspectos relacionados ao processamento das ações, como a aplicação subsidiária de normas, a dispensa da representação por advogado e a utilização do Processo Eletrônico.

Na última parte é averiguado o Processo de Revisão das Decisões dos JEFs com a indicação das características gerais, das espécies de recursos e de outros meios de impugnação. São também destacados alguns dos principais pontos críticos encontrados na esfera recursal e a necessidade de modificações para seu aprimoramento.

2.1 O SISTEMA DE 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.

2.1.1 A Estruturação dos Juizados Especiais Federais e das Turmas Recursais

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

Justiça Federal”.¹¹⁷

No entanto, a Lei n. 10.259, de 2001, ao dispor sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal não criou a infraestrutura necessária para seu funcionamento, sequer cargos de juízes e servidores, e ainda subestimou o quantitativo de ações a serem propostas.

Em conformidade com o disposto no art. 19 da Lei n. 10.259, de 2001, a implantação dos Juizados teve início em janeiro de 2002, primeiramente nas Capitais e posteriormente nas Subseções do interior.¹¹⁸ 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.

Ou seja, os JEFs foram instalados como era possível, com os escassos recursos disponíveis naquele momento. Cada Tribunal Regional Federal administrou o problema a seu modo, transformando varas especializadas, cedendo servidores, equipamentos e material, estabelecendo parcerias. Um ano após o início do processo de instalação existiam 45 JEFs autônomos e 197 JEFs adjuntos.¹¹⁹

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, precipuamente, à interiorização da Justiça Federal de primeiro grau e à implantação dos JEFs no País, com efetivação gradativa no período de 2010 a 2014 (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.

¹¹⁷ MENDES, Gilmar Ferreira. Os Juizados Especiais Federais – um divisor de águas na história da justiça federal. **Revista CEJ**, Brasília, Ano XV, p. 8-14, jul 2011.

¹¹⁸ “Art. 19. No prazo de seis meses, a contar da publicação desta Lei, deverão ser instalados os Juizados Especiais nas capitais dos Estados e no Distrito Federal.”

“Parágrafo único. Na capital dos Estados, no Distrito Federal e em outras cidades onde for necessário, neste último caso, por decisão do Tribunal Regional Federal, serão instalados Juizados com competência exclusiva para ações previdenciárias.”

¹¹⁹ BRASIL. Conselho da Justiça Federal. **Diagnóstico da estrutura e funcionamento dos Juizados Especiais Federais**. Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, Secretaria de Pesquisa e Informação Jurídicas. Brasília: CJF, 2004 (Série Pesquisas do CEJ; 12). p. 3-8.

A constatação do estrangulamento do Sistema dos JEFs fez parte do Relatório Justiça em Números da Justiça Federal elaborado pelo CNJ.¹²⁰ Os dados revelaram que os JEFs superaram em muito o número de causas em relação à jurisdição comum. Entretanto, a estrutura dos JEFs 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 JEFs 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.

Essa medida surtiu efeitos importantes. Em 2012, das 881 Varas Federais existentes, 363 eram comuns (sem JEFs) e 518 correspondiam a varas com competência para processar demandas dos JEFs (333 Adjuntos e 185 Autônomos).¹²¹

Pode-se concluir que a busca do 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/IPEA sugere o emprego de modo consistente e duradouro das tecnologias e dos instrumentos de gestão disponíveis.¹²²

Quanto às Turmas Recursais, o desafio tem sido ainda maior, diante da precariedade das condições de trabalho presente nos primeiros anos de funcionamento.

¹²⁰ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números – Justiça Federal**. Brasília: CNJ, 2010. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/relat_federal_jn2010.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2012.

¹²¹ BRASIL. Conselho da Justiça Federal. **Estatísticas da Justiça Federal**. Brasília: 2012. Disponível em: <<http://daleth.cjf.jus.br/atlas/Internet/QUADRODEVARASFEDERAIS.htm>>. Acesso em: 16 jul. 2013.

¹²² BRASIL. Conselho da Justiça Federal. **Acesso à Justiça Federal: dez anos de juizados especiais**, Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, Instituto de Planejamento Econômico e Social. Brasília: CJF, 2012. p. 45.

Para Nino Oliveira Toldo, o excessivo número de recursos no âmbito dos JEFs 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 JEFs 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.¹²³

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 unidades¹²⁴, a qual foi regulamentada pela Resolução n. 123, de 2010, do Conselho da Justiça Federal.¹²⁵

Esse quantitativo de servidores (450) remanejados de forma gradativa para as Turmas Recursais está ainda muito aquém da necessidade das instâncias revisoras dos JEFs.

A maioria das Turmas Recursais tem funcionado com um número reduzido de assessores, na expectativa de que seja aprovada uma nova lei que

¹²³ 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 Editora, 2012. p. 59.

¹²⁴ “Art. 7º A fim de assegurar o pleno acesso do jurisdicionado à justiça em todas as fases do processo nos Juizados Especiais Federais, fica o Conselho da Justiça Federal autorizado a remanejar, de acordo com os dados de movimentação processual e com a necessidade do serviço e até o limite de 10% (dez por cento), os cargos e as funções criados por esta Lei para a estruturação das Turmas Recursais dos Juizados Especiais Federais.”

BRASIL. **Lei n. 12.011, de 12 de julho de 2001**. Dispõe sobre a criação de 230 (duzentas e trinta) Varas Federais, destinadas, precipuamente, à interiorização da Justiça Federal de primeiro grau e à implantação dos Juizados Especiais Federais no País, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Lei/L12011.htm>. Acesso em: 27 jul. 2014.

¹²⁵ “Art. 1º. Ficam destinados à estruturação das Turmas Recursais dos Juizados Especiais Federais 225 cargos de Analista Judiciário, 225 de Técnico Judiciário e 225 Funções Comissionadas FC-5, distribuídos na forma do Anexo I desta resolução.”

“Art. 2º. Ficam destinados à estruturação da Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais 5 cargos de Analista Judiciário, 5 de Técnico Judiciário e 5 Funções Comissionadas FC-5.”

“Art. 4º O provimento dos cargos e funções será gradativo em cinco anos e obedecerá ao disposto no art. 3º da Lei n. 12.011/2009, na conformidade do cronograma estabelecido no Anexo II, observada a disponibilidade de recursos orçamentários, em consonância com o disposto no § 1º do art. 169 da Constituição Federal, e ressalvada a possibilidade de antecipação.”

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. **Resolução CJF n. 123, de 28 de outubro de 2010**. Dispõe sobre o remanejamento e a distribuição dos cargos e funções criados pela Lei nº 12.011, de 4 de agosto de 2009. Disponível em: <<http://www2.cjf.jus.br/jspui/bitstream/handle/1234/43861/Res%20123-2010.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 09 set. 2013.

estabeleça a estrutura definitiva de cargos e funções.

Em relação 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.

Grande parte dos Juízes acumulava as atividades da vara de origem e também as das Turmas Recursais, a ponto do Conselho da Justiça Federal recomendar que: “Os magistrados integrantes das Turmas Recursais atuarão com exclusividade de funções, salvo se demonstrada a desnecessidade.” (art. 5º da Resolução n. 61, de 2009).¹²⁶

Objetivando solucionar esse problema foi apresentado pelo 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 PL constou:

(...) 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. (...) ¹²⁷

Esse PL foi aprovado e resultou na Lei n. 12.665, de 13/06/2012,

¹²⁶ BRASIL. Conselho da Justiça Federal. **Resolução n. 61, de 25 de junho de 2009**. Dispõe sobre a compatibilização dos regimentos internos das Turmas Recursais e das Turmas Regionais de Uniformização dos Juizados Especiais Federais e sobre a atuação dos magistrados integrantes dessas Turmas com exclusividade de funções. Disponível em: <<http://www2.cjf.jus.br/jspui/bitstream/handle/1234/5541/Res%20061%20de%202009.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 06 ago. 2013.

¹²⁷ Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=509074>>. Acesso em: 01 ago. 2012.

dispondo 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 225 (duzentos e vinte e cinco) 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, de 2012.

A implantação das Turmas Recursais sob o Modelo trazido pela Lei n. 12.665, de 2012, deverá trazer impacto positivo diante da perspectiva de uma maior produtividade e estabilidade da jurisprudência, considerando-se que os Juízes Federais removidos para os cargos dessas Unidades Jurisdicionais não terão que acumular jurisdição com as Varas Federais, das quais ficam desvinculados.

No entanto, 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, de 2009, não foi suficiente para suprir o déficit de força de trabalho nessas Unidades.

O crescimento da estrutura de recursos humanos deve ser uma meta a ser alçada, mas 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. Ou seja, será necessário repensar o Modelo recursal para que seja mais eficiente. Nesta pesquisa são apresentadas propostas a esse respeito no Capítulo 5.

Na estrutura dos Juizados estão também as Coordenadorias dos Juizados Especiais Federais (COJEFs), previstas no art. 22 da Lei n. 10.259, de 2001, que estabelece: “Os Juizados Especiais serão coordenados por Juiz do respectivo Tribunal Regional, escolhido por seus pares, com mandato de dois anos”.¹²⁸

Em consonância com esse dispositivo, cada TRF possui um

¹²⁸ BRASIL. **Lei n. 12.016, de 7 de agosto de 2009.** Disciplina o mandato de segurança individual e coletivo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12016.htm>. Acesso em: 08 ago. 2013.

Desembargador Federal que tem como atribuição principal coordenar os Juizados e presidir a Turma Regional de Uniformização de Jurisprudência.

Segundo a Série Pesquisas do CEJ n. 14, entre as atribuições institucionais das COJEFs estão a 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.¹²⁹

Pode-se constatar que as COJEFs possuem importante papel nessa estrutura, cujas iniciativas devem ser direcionadas à valorização dos Juizados e dos seus atores. Cabe também aos TRFs proporcionar os recursos necessários para que essas coordenações tenham condições de cumprir com suas atribuições de forma planejada e continuada.

No tópico que segue, serão examinados os critérios de definição da competência e sua relação com o excesso de demanda e com as dificuldades operacionais dos JEFs.

2.1.2 Competência absoluta dos JEFs com base no valor da causa

Compete ao Juizado Especial Cível processar, conciliar e julgar causas de competência da Justiça Federal até o valor de 60 (sessenta) salários mínimos, bem como executar suas sentenças. São excluídas dessa competência as causas referidas 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.

¹²⁹ BRASIL. Conselho da Justiça Federal. **Acesso à Justiça Federal**: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, Instituto de Planejamento Econômico e Social. Brasília: CJP, 2012. p. 72.

Nas Subseções Judiciárias onde estiver instalado o JEF, sua competência é considerada absoluta, sendo definida pelo valor da causa (art. 3º da Lei n. 10.259, de 2001).

Em regra, a complexidade da causa ou a necessidade de realização de prova pericial não afasta a competência dos Juizados, já que o critério escolhido pelo legislador foi o do valor da causa, o qual tem natureza absoluta. Essa é a posição adotada pelo STJ, o qual considera desinfluyente o grau de complexidade da demanda ou o fato de ser necessária a realização de perícia técnica.¹³⁰

Em sentido contrário, mas somente em relação aos Juizados Especiais Estaduais, o STJ tem reconhecido que é imprescindível 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 menor complexidade, com procedimento simplificado e julgamento célere, desafogando-se, com isso, os Tribunais em causas de procedimento ordinário ou sumário.¹³¹

Já o Supremo Tribunal Federal consolidou 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.¹³²

No julgamento do AI n. 768339, ocorrido em 22/10/2009, 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.¹³³

Na apreciação do ARE n. 640671, julgado em 05/08/2011, 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,

¹³⁰ Nesse sentido: CC 86.398/RJ, 3ª Seção, Relatora Ministra Maria Thereza Moura, DJ 22/2/2008; AgRg no REsp 1214479/SC, Segunda Turma, Relator Ministro Og Fernandes, DJe 06/11/2013.

¹³¹ Nesse sentido: RMS 39041/DF, 4ª Turma, Relator Ministro Raul Araújo, DJe 26/08/2013; REsp 1184151/MS, 3ª Turma, Relatora para o acórdão Ministra Nancy Andrighi, DJe 09/02/2012.

¹³² Nesse sentido: AI 768339/SC, Plenário Virtual, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, DJe 20/11/2009; ARE 640671/RS, Plenário Virtual, Relator Ministro Cezar Peluso, DJe 06/09/2011.

¹³³ Súmula n. 279 do STF: "Para simples reexame de prova não cabe recurso extraordinário."

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 14/04/2011, 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.¹³⁴

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 JEFs, 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, sobrecarregando a estrutura do Sistema.

O CNJ tem acompanhado essa evolução através do Relatório Justiça em Números. Os dados demonstram que embora tenha havido alguma redução nas taxas de congestionamento de 2011 para 2012, o número de casos pendentes de solução é extremamente elevado devido ao alto volume de ações que ingressam anualmente nos JEFs. Essas informações estão nas Tabelas 2 e 3:

¹³⁴ BRASIL. STF. RE 537427, Tribunal Pleno, Relator Ministro Marco Aurélio, DJe 17/08/2011.

Essa disfunção poderá resultar na perda das características essenciais desse Modelo de Jurisdição que deveria ser voltado a solucionar causas cíveis de menor complexidade.

Tabela 2 - TCJE - Taxa de Congestionamento nos Juizados Especiais - 2011

Tribunal Regional Federal	TBaixJE - Total de Processos Baixados nos Juizados Especiais	CnJE - Casos Novos nos Juizados Especiais	CpJE - Casos Pendentes nos Juizados Especiais	TCJE - Taxa de Congestionamento nos Juizados Especiais
1ª Região	231.830	374.063	678.599	78%
2ª Região	181.876	145.463	200.852	47%
3ª Região	244.560	165.675	301.113	48%
4ª Região	380.048	351.915	456.912	53%
5ª Região	232.113	260.747	114.783	38%
Justiça Federal	1.270.427	1.297.863	1.752.259	58%

Fonte: Justiça em Números 2011.¹³⁵

Tabela 3 - TCJE - taxa de congestionamento nos Juizados Especiais - 2012

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

Fonte: Justiça em Números 2012.¹³⁶

No Capítulo 4 desta pesquisa, o tema será retomado com a apresentação de alternativas de redefinição da competência dos JEFs para que se tenha uma Tutela Jurisdicional Efetiva e com condições de gerar um Processo Justo.

¹³⁵ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números – Justiça Federal**. Brasília: CNJ, 2012, p. 205/239. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/rel_completo_federal.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2013.

¹³⁶ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números – Justiça Federal**. Brasília: CNJ, 2013. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/relatorio_jn2013.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2014.

2.1.3 Princípios processuais norteadores dos Juizados Especiais Federais

Mostra-se essencial a identificação dos princípios norteadores dos JEFs para a compreensão da sua dinâmica e dos procedimentos que devem ser adotados para se obter uma Tutela Jurisdicional Efetiva e um Processo Justo.

O processo nos Juizados Especiais está sujeito, em primeiro lugar, aos princípios processuais previstos na Constituição Federal, os quais foram referidos no item 1.2.1 deste estudo, que aborda as “Garantias Fundamentais do Processo: o Processo Justo”. Essas diretrizes devem ser asseguradas a todos os jurisdicionados e devem ser observadas por qualquer das instâncias e graus de jurisdição.

São aplicáveis também os princípios informadores do Sistema recursal brasileiro, desde que estejam em sintonia com o “espírito” dos Juizados Especiais, tais como: - o princípio da proibição da *reformatio in pejus*; - o princípio da irrecorribilidade das decisões interlocutórias; - o princípio da taxatividade dos recursos; - os princípios da singularidade e da correlação do recurso; - o princípio da fungibilidade dos recursos; - o princípio da unicidade recursal.

Quando se fala em “espírito” dos Juizados, deve ser entendido como a regra matriz desse Modelo, o ideal de justiça célere, menos formal e comprometida com as pessoas que enfrentam maiores dificuldades de Acesso à Justiça.

Por força da lei instituidora dos Juizados Especiais, foram eleitos como princípios norteadores desse Sistema: a oralidade, a simplicidade, a informalidade, a economia processual e a celeridade, orientando-se ainda pela busca, sempre que possível, da conciliação ou da transação (art. 2º da Lei n. 9.099/1995).

Esses preceitos representam uma aspiração de melhoria do mecanismo processual dos Juizados Especiais, voltados principalmente à simplificação dos atos, à valorização da decisão de primeiro grau, à redução de recursos e às formas alternativas de solução dos conflitos.

Bedaque aponta a busca de preceitos voltados a simplificar o processo, eliminando os obstáculos que a técnica tem apresentado ao normal desenvolvimento das relações processuais, como uma “quarta onda renovatória” do Acesso à

Justiça.¹³⁷

Omar Chamon defende que além dos princípios previstos no art. 2º da Lei n. 9.099, de 1995, de aplicação subsidiária aos JEFs, há também regras e princípios implícitos, tais como, o Acesso à Justiça, a concentração de atos em audiência, a gratuidade em primeira instância e não decretar, como regra, a nulidade de ato processual sem prejuízo. Entende também que a aplicação da instrumentalidade das formas nos Juizados é diferente da aplicação desse mesmo princípio no processo civil tradicional, pois a Constituição autoriza uma maior flexibilidade procedimental nos Juizados.¹³⁸

Antônio César Bochenek acentua que os Juizados Especiais Federais orientam-se pelos critérios e princípios modernos e rápidos de resolução de conflitos, especialmente a autocomposição, equidade, oralidade, celeridade, informalidade, simplicidade, economia processual, com nítido privilégio na realização do direito material e da eficiência na prestação jurisdicional. Em contrapartida, são mitigados os Princípios Constitucionais do devido processo legal, da ampla defesa, do contraditório e da segurança jurídica. Por tudo isso, o procedimento dos Juizados não pode ser utilizado para toda e qualquer demanda, mas apenas para aquelas que se adaptem às previsões legais.¹³⁹

Quanto à autocomposição, sua aplicação aos Juizados Especiais é da maior importância, pois o elevado número de ações que nele tramitam e a tradicional demora na solução clássica de litígios direcionam os profissionais do direito a buscarem novas formas de composição, menos onerosas, mais céleres e próximas da Justiça, capazes de desestimular posturas beligerantes.

É razoável concluir que os Juizados Especiais representam uma grande ruptura com o padrão clássico de prestação jurisdicional adotado na Justiça Federal no Brasil. E, a partir da sua instalação, novas práticas se tornaram corriqueiras no cotidiano dos magistrados, das partes e dos seus representantes.

¹³⁷ BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Efetividade do processo e técnica processual**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 24-25.

¹³⁸ CHAMON, Omar. Os princípios no cotidiano dos Juizados Especiais Federais. *In*: SERAU JR. Marco Aurélio; DONOSO, Denis (Coord.). **Juizados Especiais Federais: reflexões nos dez anos de sua instalação**. Curitiba: Juruá Editora, 2012. p. 198.

¹³⁹ BOCHENEK, Antônio César. **Competência Cível da Justiça Federal e dos Juizados Especiais Cíveis**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 304.

Segundo a Pesquisa CJF/IPEA, os JEFs buscaram incorporar à rotina da Justiça Federal princípios que garantissem uma prestação jurisdicional mais célere, econômica e simples. A ampliação das oportunidades de conciliação entre as partes configura importante contribuição desses órgãos para a revisão do Modelo de administração de conflitos naquele ramo do Judiciário brasileiro, enquanto que a gratuidade e a dispensabilidade da representação legal em primeira instância garantiram a remoção de importantes obstáculos ao acesso de setores sociais de baixa renda.¹⁴⁰

Pode-se concluir, assim, que a observância dos princípios analisados é fundamental para a almejada Efetividade e para se alcançar o ideal de um Processo Justo nos JEFs.

2.2 PROCEDIMENTOS DAS AÇÕES NO ÂMBITO DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS

Os Juizados Especiais Federais possuem uma dinâmica diferenciada e um procedimento inovador que deve ser compreendido e praticado pelos operadores jurídicos, evitando-se a denominada “ordinarização” do processo.

Questionamento importante diz respeito à aplicação subsidiária do Código de Processo Civil aos Juizados Especiais Federais. De regra, deve-se aplicar a legislação dos Juizados, mas naquilo que não houver regulação e tratando-se de matéria processual caberá a aplicação do CPC, desde que não contrariem os princípios norteadores dos Juizados Especiais.¹⁴¹ Cabe referir que não há hierarquia entre o Código de Processo Civil e as leis dos Juizados Especiais (Lei n. 9.099/95, Lei n. 10.259/2001 e Lei n. 12.153/2009).

Acentuam Nelson Nery Júnior e Rosa Maria de Andrade Nery que mesmo inexistindo dispositivo expresso determinando a aplicação subsidiária do Código de

¹⁴⁰ BRASIL. Conselho da Justiça Federal. **Acesso à Justiça Federal: dez anos de juizados especiais**. Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, Instituto de Planejamento Econômico e Social. Brasília: CJF, 2012. p. 171.

¹⁴¹ “O rito dos Juizados Especiais é talhado para ampliar o acesso à justiça (art. 5º, XXXV, da CRFB) mediante redução das formalidades e aceleração da marcha processual, não sendo outra a exegese do art. 98, I, da Carta Magna, que determina sejam adotados nos aludidos Juizados ‘os procedimentos oral e sumaríssimo’, devendo, portanto, ser apreciadas “cum grano salis” as interpretações que pugnem pela aplicação “subsidiária” de normas alheias ao microsistema dos Juizados Especiais que importem delongas ou incremento de solenidades.” (STF, ARE n. 648.629/RJ, Tribunal Pleno, Relator Ministro Luiz Fux, DJe em 07/04/2014).

Processo Civil às ações que tramitam nos Juizados Especiais, referida aplicação ocorre pelo fato do CPC ser a lei ordinária geral do Direito Processual Civil no Brasil.¹⁴²

Oscar Valente Cardoso complementa expressando que as leis específicas de cada Juizado Especial têm incidência subsidiária preferencial, observando-se a ordem cronológica de preferência e, o Código de Processo Civil, será sempre a última fonte, por ser a lei geral regulamentadora do Direito Processual Civil no Brasil, conforme dispõe seu art. 1.211.¹⁴³

No mesmo sentido, Kátia Aparecida Mongone defende a prevalência do critério da especialidade, devendo o Código de Processo Civil ser aplicado somente nas hipóteses de inexistência de norma no Sistema dos Juizados Especiais.¹⁴⁴

Embora os entendimentos doutrinários e jurisprudenciais¹⁴⁵ sejam no sentido de aplicação subsidiária do Código de Processo Civil, essa utilização pelos magistrados deve ser ponderada em cada caso com os princípios que guiam os Juizados Especiais, sob pena de ocorrer a chamada ordinarização desse Modelo, como anteriormente referido.

Segundo Omar Chamon, existe forte tendência em “ordinarizar” o rito dos Juizados, pois se esquece de que os Juizados não se diferenciam da Justiça tradicional pelo rito simplificado. Complementa, afirmando que os Juizados se definem como um Sistema absolutamente novo com princípios específicos e que exigem um olhar totalmente diferenciado.¹⁴⁶

Mesmo que exista alguma inclinação pela ordinarização, essa não tem sido a prática que predomina nos Juizados, conforme apurou a pesquisa CJF/IPEA. Pode-se afirmar que as varas comuns estão sendo influenciadas positivamente pelos Juizados Especiais na medida em que simplificam as rotinas processuais e

¹⁴² NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código de Processo Civil comentado e legislação extravagante**. 11 ed. São Paulo: RT, 2010. p. 1604.

¹⁴³ CARDOSO, Oscar Valente. Regras de incidência subsidiária de normas e preenchimento de lacunas: uma leitura a partir do sistema normativo dos Juizados Especiais Cíveis. **Revista Dialética de Direito Processual**. São Paulo: Editor Oliveira Rocha. n. 100, jul. 2011. p. 87.

¹⁴⁴ MANGONE, Kátia Aparecida. Análise da Aplicação do Código de Processo Civil aos Juizados Especiais Federais Cíveis. *In*: SERAU JR. Marco Aurélio; DONOSO, Denis (Coord.). **Juizados Especiais Federais: reflexões nos dez anos de sua instalação**. Curitiba: Juruá, 2012, p. 148.

¹⁴⁵ Nesse sentido: STJ, CC n. 98679/RS, Terceira Seção, Relator Ministro Arnaldo Esteves Lima, DJe 04/02/2009.

¹⁴⁶ CHAMON, Omar. Os princípios no cotidiano dos Juizados Especiais Federais. *In*: SERAU JR, Marco Aurélio; DENIS, Donoso (Coord.). **Juizados Especiais Federais: reflexões nos dez anos de sua instalação**. Curitiba: Juruá, 2012. p. 204.

buscam a celeridade com ênfase na adoção de soluções autocompositivas dos litígios.

Mesmo assim, cabe às Corregedorias de Justiça e às COJEFs identificarem essas ocorrências e prestarem a orientação necessária para que esse tipo de conduta seja superado e não contamine o Sistema.

Passa-se, neste momento, à análise de questões relevantes para a caracterização do procedimento adotado pelos Juizados Especiais Federais.

2.2.1 A dispensa da representação por advogado e do pagamento de custas para o ajuizamento de ações

Em conformidade com as “ondas” definidas por Cappelletti e Garth¹⁴⁷ para melhorar o Acesso à Justiça, os Juizados Especiais Estaduais e Federais no Brasil dispensam a presença de advogado para propor as demandas e o pagamento de custas.

Quanto à facultatividade da representação por advogados, temos diferentes critérios nas leis que regulam os Juizados, mas em todas elas alcança apenas o primeiro grau de jurisdição. Vejamos os dispositivos legais a respeito da matéria:

Lei n. 9.099, de 1995:

Art. 9º. Nas causas de valor até vinte salários mínimos, as partes comparecerão pessoalmente, podendo ser assistidas por advogado; nas de valor superior, a assistência é obrigatória.

Art. 41. (...) § 2º No recurso, as partes serão obrigatoriamente representadas por advogado.¹⁴⁸

Lei n. 10.259, de 2001:

Art. 10. As partes poderão designar, por escrito, representantes para a causa, advogado ou não.¹⁴⁹

Há que se destacar, entretanto, que o art. 10, *caput*, da Lei n. 10.259, de

¹⁴⁷ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 31.

¹⁴⁸ BRASIL. **Lei n. 9.099, de 26 de setembro de 1995**. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm>. Acesso em: 17 nov. 2012.

¹⁴⁹ BRASIL. **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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10259.htm>. Acesso em: 17 nov. 2012.

2001, não autoriza a representação das partes por não-advogados de forma habitual e com fins econômicos.

O Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da ADIN n. 3.168/DF, reconheceu a constitucionalidade desse dispositivo da Lei n. 10.259, de 2001, que faculta às partes a designação de representantes para as causas cíveis, advogados ou não, no âmbito dos Juizados Especiais Federais, nos termos que seguem:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS. LEI 10.259/2001, ART. 10. DISPENSABILIDADE DE ADVOGADO NAS CAUSAS CÍVEIS. IMPRESCINDIBILIDADE DA PRESENÇA DE ADVOGADO NAS CAUSAS CRIMINAIS. APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DA LEI 9.099/1995. INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO.

É constitucional o art. 10 da Lei 10.259/2001, que faculta às partes a designação de representantes para a causa, advogados ou não, no âmbito dos Juizados Especiais Federais. No que se refere aos processos de natureza cível, o Supremo Tribunal Federal já firmou o entendimento de que a imprescindibilidade de advogado é relativa, podendo, portanto, ser afastada pela lei em relação aos juizados especiais. Precedentes. Perante os Juizados Especiais Federais, em processos de natureza cível, as partes podem comparecer pessoalmente em juízo ou designar representante, advogado ou não, desde que a causa não ultrapasse o valor de sessenta salários mínimos (art. 3º da Lei 10.259/2001) e sem prejuízo da aplicação subsidiária integral dos parágrafos do art. 9º da Lei 9.099/1995. Já quanto aos processos de natureza criminal, em homenagem ao princípio da ampla defesa, é imperativo que o réu compareça ao processo devidamente acompanhado de profissional habilitado a oferecer-lhe defesa técnica de qualidade, ou seja, de advogado devidamente inscrito nos quadros da Ordem dos Advogados do Brasil ou defensor público. Aplicação subsidiária do art. 68, III, da Lei 9.099/1995. Interpretação conforme, para excluir do âmbito de incidência do art. 10 da Lei 10.259/2001 os feitos de competência dos juizados especiais criminais da Justiça Federal.¹⁵⁰

A dispensa do advogado tem duas facetas importantes. Por um lado, é positiva, pois facilita o Acesso à Justiça em face da diminuição de custos e diante do reduzido número de defensores públicos. Por outro lado, pode ser considerada negativa pela precariedade na defesa técnica das pretensões das partes em juízo e pela falta de “paridade de armas” com os entes públicos demandados que contam com a estrutura de advogados públicos altamente qualificados.

O ideal é a existência de uma defensoria pública estruturada de forma a

¹⁵⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal, ADI 3168/DF, Tribunal Pleno, Relator Min. Joaquim Barbosa, DJe 03/08/2007.

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

Seguindo ainda a tendência mundial de criar condições que facilitem o Acesso à Justiça, as partes estão dispensadas do pagamento de custas, taxas ou despesas para a propositura de ações nos Juizados.

De acordo com o art. 54 da Lei n. 9.099, de 1995, o preparo é exigido apenas no recurso contra a sentença, devendo ser feito, independentemente de intimação, nas 48 horas seguintes à interposição, sob pena de deserção, compreendendo todas as despesas processuais, inclusive aquelas dispensadas em primeiro grau de jurisdição, ressalvada a hipótese de assistência judiciária gratuita.¹⁵¹

O exame de pedido de gratuidade com os critérios da Lei n. 1.060, de 1950, poderá ser feito a qualquer momento. Porém, muitos magistrados têm condicionado o seu deferimento a critérios não previstos em lei, como por exemplo, o autor da ação auferir renda até o valor do limite de isenção do imposto de renda. Nesse sentido, o Enunciado n. 38 do Fórum Nacional dos Juizados Especiais Federais.¹⁵²

Essa orientação representa um verdadeiro entrave ao Acesso à Justiça, dificultando a propositura de ações por pessoas que auferem renda superior a esse limite, mas mesmo assim passam por dificuldades financeiras.

O critério que deveria ser observado para a concessão da assistência judiciária gratuita é apenas o que a Lei n. 1.060, de 1950, estabeleceu, qual seja, basta que a parte declare não possuir condições de arcar com as despesas do processo sem prejuízo do próprio sustento ou de sua família, cabendo à parte contrária o ônus de elidir a presunção de veracidade daí surgida.

Nesse sentido, o TRF da 4ª Região tem decidido que descabem critérios

¹⁵¹ O pagamento das custas devidas à União na Justiça Federal de primeiro e segundo graus está disciplinado pela Lei n. 9.289, de 1996. Em relação ao Recurso Extraordinário há também a exigência do pagamento de despesas processuais para sua interposição consoante regulamentação contida na Resolução STF n. 491, de 20 de julho de 2012.

¹⁵² Enunciado n. 38 do FONAJEF: “A qualquer momento poderá ser feito o exame de pedido de gratuidade com os critérios da Lei nº 1.060/50. Para fins da Lei nº 10.259/01, presume-se necessitada a parte que perceber renda até o valor do limite de isenção do imposto de renda.”

outros (como isenção do imposto de renda ou renda líquida inferior a 10 salários mínimos) para infirmar presunção legal de pobreza, em desfavor do cidadão.¹⁵³

A observância da dispensabilidade da representação por advogado e a não exigência de pagamento de custas, juntamente com a possibilidade de concessão do benefício da assistência judiciária gratuita, são critérios que se complementam e facilitam o Acesso à Justiça especialmente das pessoas com dificuldades financeiras.

2.2.2 A utilização do Processo Eletrônico

Diante do alto nível de evolução tecnológica disponível e adaptável a todos os segmentos de serviços, deve o Poder Judiciário buscar o que há de mais sofisticado para informatizar e automatizar o Processo Judicial objetivando prestar jurisdição com agilidade e eficiência, cumprindo assim com os mandamentos constitucionais previstos no art. 5º, LXXVIII e art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

Das inovações trazidas pela Lei n. 10.259, de 2001, a de maior impacto foi a que permitiu a utilização do Processo Eletrônico, focada justamente nos princípios da celeridade e da eficiência.

A busca de uma nova forma de prestação jurisdicional motivou a aprovação de medidas de modernização do Judiciário, para vencer a burocracia de seus atos e a morosidade nos julgamentos.¹⁵⁴

A implantação do Processo Eletrônico teve início juntamente com a instalação dos JEFs, proporcionando maior agilidade, segurança e economia na prestação jurisdicional. Pode-se citar como exemplo, a Justiça Federal da 4ª Região, a qual congrega os Estados do Rio Grande do Sul, do Paraná e de Santa Catarina, que desenvolveu seu próprio Sistema de Processo Eletrônico permitindo o processamento das ações judiciais por meio de autos totalmente virtuais, dispensando por completo o uso do papel.

A expansão do processo virtual no Brasil foi disciplinada pela Lei n.

¹⁵³ Nesse sentido: TRF4, AC n. 5008804-40.2012.404.7100, Terceira Turma, Relator Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, DE 07/03/2013.

¹⁵⁴ LAZZARI, João Batista. Justiça sem papel: uma realidade dos Juizados Especiais Federais do sul do Brasil. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 18, jun. 2007. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/Edicao018/joao_lazzari.htm>. Acesso em: 27 jul. 2014.

11.419, de 2006, que dispõe sobre a informatização do Processo Judicial, autorizando o uso de meio eletrônico na tramitação de todas as ações cíveis, penais e trabalhistas em qualquer grau de jurisdição. Essa inovação legislativa propiciou o uso dos meios mais avançados da tecnologia da informação para que o Judiciário brasileiro possa romper barreiras em busca de uma prestação jurisdicional mais célere e de maior qualidade.

Segundo Aires José Rover, o uso de sistemas informatizados pela Justiça é a melhor das estratégias para realizar a sua função de solucionar os conflitos sociais. Para tanto, é preciso inovar o direito, superar o individualismo e o conservadorismo e compreender as transformações que ocorrem na sociedade, decorrentes das inovações tecnológicas e sociais, abrindo-se, pluridisciplinarmente, às novas formas de organizar a Justiça.¹⁵⁵

Sergio Cardoso relaciona as principais características do Processo Eletrônico: [a] máxima publicidade; [b] máxima velocidade; [c] máxima comodidade; [d] máxima informação [democratização das informações jurídicas]; [e] diminuição do contato pessoal; [f] automação das rotinas e decisões judiciais; [g] digitalização dos autos; [h] expansão do conceito espacial de jurisdição; [i] substituição do foco decisório de questões processuais para técnicos de informática; [j] preocupação com a segurança e a autenticidade dos dados processuais; [k] crescimento dos poderes processuais cibernéticos do juiz; [l] reconhecimento da validade das provas digitais; e, [m] surgimento de uma nova categoria de excluídos processuais: os desplugados.¹⁵⁶

Na percepção de Almeida Filho, as novas tecnologias impulsionaram o Direito Processual para a era da informática. Como antes os computadores no Sistema judicial brasileiro não passavam de máquinas de escrever mais sofisticadas, a idealização de um processamento eletrônico se apresenta como um grande avanço. Desse modo, a informatização do processo faz parte do chamado Pacto Republicano, de reformas infraconstitucionais do processo, justamente com o fim de

¹⁵⁵ ROVER, Aires José. **Definindo o termo processo eletrônico**. Disponível em: <<http://www.infojur.ufsc.br/aires/arquivos/conceitoprocessoeletronico.pdf>>. Acesso em: 27 jul. 2014.

¹⁵⁶ CARDOSO, Sérgio Eduardo. **Viabilidade da utilização da metodologia dos sistemas flexíveis – ssm no planejamento de ações estratégicas do poder judiciário**. Tese de doutorado apresentada à Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, dezembro de 2007. Disponível em: <<http://www.tede.ufsc.br/teses/PEPS5196-T.pdf>>. Acesso em: 02 set. 2011.

garantir celeridade no conflito de interesses entre as partes, pois com a inserção digital, há a implantação de um processo mais eficaz, e com isso, a concretização da Justiça célere.¹⁵⁷

Edilberto Clementino também exalta que um dos fins que se alcança com a adoção do Processo Eletrônico é justamente o aumento da celeridade na comunicação de atos processuais e na tramitação dos documentos que integram a sua cadeia lógica.¹⁵⁸

As ações de modernização da gestão do Judiciário são essenciais, pois, a partir do momento em que o Estado detém o monopólio da jurisdição, deve desempenhar a atividade jurisdicional com eficiência e eficácia, de modo a acompanhar as transformações sociais e dar conta das demandas que lhe são propostas.

Por esse motivo, o Conselho Nacional de Justiça tem exigido a utilização do processo eletrônico pelos Tribunais, conforme pode ser observado das Metas Nacionais do Poder Judiciário:

Meta 10 – 2009: Implantar o processo eletrônico em parcela de suas unidades judiciárias;

Meta 9 – 2011 (Justiça Federal): Implantar processo eletrônico judicial e administrativo em 70% das unidades de primeiro e segundo grau até dezembro de 2011.

Meta 12 – 2013 (Justiça do Trabalho): Implantar o Processo Judicial Eletrônico (PJe) em pelo menos 40% das Varas do Trabalho de cada tribunal.¹⁵⁹

Quanto à padronização dos sistemas de Processo Eletrônico, o Conselho Nacional de Justiça desenvolveu e está em fase de implantação um Modelo uniforme para todo o Poder Judiciário denominado de Processo Judicial Eletrônico (PJe).

O objetivo principal do CNJ é manter um sistema de Processo Judicial eletrônico capaz de permitir a prática de atos processuais pelos magistrados,

¹⁵⁷ ALMEIDA FILHO, José Carlos de Araújo. **Processo eletrônico e teoria geral do processo eletrônico:** a informatização judicial no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

¹⁵⁸ CLEMENTINO, Edilberto Barbosa. **Processo judicial eletrônico:** o uso da via eletrônica na comunicação de atos e tramitação de documentos processuais. Curitiba: Juruá Editora, 2008. p. 209.

¹⁵⁹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Metas Nacionais do Poder Judiciário.** Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metas>>. Acesso em: 18 ago. 2014

servidores e demais participantes da relação processual diretamente no sistema, assim como o acompanhamento desse Processo Judicial, independentemente de o processo tramitar na Justiça Federal, na Justiça dos Estados, na Justiça Militar ou na Justiça do Trabalho.

Além disso, o CNJ pretende convergir os esforços dos tribunais brasileiros para a adoção de uma solução única, gratuita para os próprios tribunais e atenta para requisitos importantes de segurança e de interoperabilidade, racionalizando gastos com elaboração e aquisição de softwares e permitindo o emprego desses valores financeiros e de pessoal em atividades dirigidas à finalidade do Judiciário: resolver os conflitos.¹⁶⁰

A adoção de um de processo eletrônico único é essencial para a padronização de procedimentos em todo o Poder Judiciário, nele incluído os Juizados Especiais Federais.

Nessa fase inicial de implantação do sistema, são imprescindíveis ajustes técnicos para que seja atingindo o nível de desenvolvimento desejável, suprimindo as necessidades dos seus usuários. As críticas apresentadas ao PJe¹⁶¹ não atingem a concepção do sistema idealizado pelo CNJ, mas objetivam aprimorá-lo para melhor atender às rotinas de trabalho dos operadores jurídicos.

Espera-se que em curto espaço de tempo o PJe consiga atingir o nível de eficiência desejável, possibilitando a tramitação de todos os processos judiciais pelo mesmo meio eletrônico, facilitando assim a padronização de procedimentos e gerando maior celeridade nos julgamentos.

O avanço da virtualização dos processos no âmbito dos JEFs chegou ao nível nacional de 82,9% dos processos de primeiro grau e 88,3% nas Turmas Recursais, segundo dados colhidos no Relatório Justiça em Números do CNJ (v. Tabelas 4 e 5):

Como visto, a utilização do Processo Eletrônico foi um ideal que se concretizou com bastante rapidez e trouxe vantagens muito significativas,

¹⁶⁰ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Lançamento do Processo Judicial Eletrônico (PJe)**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/sistemas/processo-judicial-eletronico-pje>>. Acesso em: 03 set. 2013.

¹⁶¹ FENAJUFE. **Mais críticas ao PJe: OAB pede ao CNJ 63 alterações no Processo Judicial Eletrônico**. Disponível em: <<http://www.fenajufe.org.br/index.php/imprensa/ultimas-noticias/fenajufe/1327-mais-criticas-ao-pje-oab-pede-ao-cnj-63-alteracoes-no-processo-judicial-eletronico>>. Acesso em: 03 set. 2013.

melhorando a prestação jurisdicional, a transparência e a gestão de recursos.

Tabela 4 - TCJE - Índice de Processos Eletrônicos nos Juizados Especiais

Tribunal Regional Federal	CnEletJE - Casos Novos Eletrônicos nos Juizados Especiais Federais	CnCJE - Casos Novos de Conhecimento nos Juizados Especiais Federais	ProcEIJJE - Índice de Processos Eletrônicos nos Juizados Especiais
1ª Região	184.222	382.633	48,1%
2ª Região	101.822	102.163	99,7%
3ª Região	162.255	162.385	99,9%
4ª Região	267.244	265.806	100,5%
5ª Região	239.406	239.406	100,0%
J. Federal	954.949	1.152.393	82,9%

Fonte: Justiça em Números 2012.¹⁶²

Tabela 5 - PROCELTR - Índice de Processos Eletrônicos nas Turmas Recursais

Tribunal Regional Federal	CnEletTR - Casos Novos Eletrônicos nas Turmas Recursais	CnTR - Casos Novos na Turma Recursal	ProcEITR - Índice de Processos Eletrônicos nas Turmas Recursais
1ª Região	72.798	125.594	58,0%
2ª Região	45.105	45.914	98,2%
3ª Região	92.444	92.522	99,9%
4ª Região	115.942	115.942	100,0%
5ª Região	79.072	79.072	100,0%
J. Federal	405.361	459.044	88,3%

Fonte: Justiça em Números 2012.¹⁶³

Cabe alertar, no entanto, que a virtualização por si só não é a solução de todas as mazelas do Judiciário. Além do mais, a celeridade inerente ao Processo Eletrônico não deve interferir na qualidade da prestação jurisdicional, que exige o respeito ao direito de produção de provas e soluções justas com base na análise detida dos fatos e respeito às garantias processuais que integram o Processo Justo.

2.2.3 As regras de produção de provas e a realização das perícias judiciais

Relacionado ao Processo Justo está também a forma de produção das

¹⁶² BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números – Justiça Federal**. Brasília: CNJ, 2013. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/eficiencia-modernizacao-e-transparencia/pj-justica-em-numeros/tabelas-do-justica-em-numeros>>. Acesso em: 14 abr. 2014.

¹⁶³ *Ibidem*.

provas e a realização das perícias judiciais, o que deve levar em consideração as condições das partes.

Nesse sentido, acentua Sergio Chiarloni sobre o Justo Processo na disciplina das provas no direito italiano, onde devem ser observadas as garantias constitucionais do contraditório, da igualdade de armas e da imparcialidade do juiz:

Il giusto processo esige che la disciplina delle prove sia indirizzata non tanto ad assicurare la certezza di un esatta ricostruzione del fatto, cosa impossibile; quanto ad eliminare le fonti di incertezza relative a quella ricostruzione, almeno quelle che sono eliminabili senza mettere a rischio le garanzie costituzionali "interne": contraddittorio, parità delle armi, imparzialità del giudice.¹⁶⁴

No que tange aos JEFs, a Lei n. 10.259, de 2001, inovou ao criar regras específicas em complemento às do Código de Processo Civil, com vistas a facilitar e agilizar a solução dos litígios.

A norma geral contida no art. 333 do CPC estabelece que o ônus da prova incumbe ao autor, quanto ao fato constitutivo do seu direito, e ao réu, quanto à existência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor.

Adverte Daniel Mitidiero que o direito à prova impõe que o legislador e o órgão jurisdicional atentem para:

i) existência de relação teleológica entre prova e verdade; ii) admissibilidade da prova e dos meios de prova; iii) distribuição adequada do ônus da prova; iv) momento da produção da prova; v) valoração da prova e formação do convencimento judicial.¹⁶⁵

No caso dos JEFs, a regra da atribuição do ônus da prova prevista no CPC é insatisfatória, pois o litígio tem necessariamente como parte ré a União, autarquias, fundações e empresas públicas federais, as quais dispõem dos documentos indispensáveis à instrução dos processos, mas que na maioria das vezes dificultam ou retardam o fornecimento de cópias aos interessados.

Assim, adequado o disposto no art. 11 da Lei n. 10.259, de 2001, ao

¹⁶⁴ O justo processo exige que a disciplina das provas seja dirigida não tanto para garantir a certeza exata da reconstrução dos fatos, o que é impossível; como eliminar as fontes de incerteza relacionadas com a reconstrução, pelo menos aqueles que podem ser eliminados sem por em risco as garantias constitucionais: contraditório, igualdade de armas, imparcialidade do juiz. (tradução livre).

CHIARLONI, Sergio. Giusto Processo (Diritto Processuale Civile). **Revista dos Tribunais**. São Paulo: Thomson Reuters, ano 38, vol. 219, mai. 2013. p. 127.

¹⁶⁵ MITIDIERO, Daniel. Processo Justo, colaboração e ônus da prova. **Revista do Superior Tribunal do Trabalho**. São Paulo: Lexmagister, ano 78, n. 1, jan. a mar. de 2012. p. 72-73.

prever que “A entidade pública ré deverá fornecer ao Juizado a documentação de que disponha para o esclarecimento da causa, apresentando-a até a instalação da audiência de conciliação”.¹⁶⁶

Essa disposição criou um dever aos entes públicos mediante determinação que deve ser deferida pelo juiz sempre que a parte autora solicitar e indicar os motivos pelos quais não teve acesso aos documentos.

Segundo Bochenek e Nascimento, esse dever de produzir provas pela administração pública, mesmo que contrárias aos seus interesses, tem fundamento nos Princípios Constitucionais da legalidade e da moralidade.¹⁶⁷

Quanto à realização da prova pericial, a Lei n. 10.259, de 2001, tratou do tema no art. 12, que contém a seguinte redação:

Art. 12. Para efetuar o exame técnico necessário à conciliação ou ao julgamento da causa, o Juiz nomeará pessoa habilitada, que apresentará o laudo até cinco dias antes da audiência, independentemente de intimação das partes.

§ 1º Os honorários do técnico serão antecipados à conta de verba orçamentária do respectivo Tribunal e, quando vencida na causa a entidade pública, seu valor será incluído na ordem de pagamento a ser feita em favor do Tribunal.

§ 2º Nas ações previdenciárias e relativas à assistência social, havendo designação de exame, serão as partes intimadas para, em dez dias, apresentar quesitos e indicar assistentes.¹⁶⁸

Essa norma é comentada por William Santos Ferreira destacando que:

Os 2 (dois) modelos de perícia da LJEF são de perícia escrita, com entrega de laudo e contraditório. Um dos motivos desta opção mais formal parece estar ligado ao fato de nos Juizados Especiais Federais o Poder Público sempre integrar o polo passivo da demanda. A diferença entre os dois modelos está no momento de sua realização:

Modelo 1 – **prova pericial pré-conciliatória** – com laudo entregue até 5 dias antes da audiência de conciliação, independentemente de intimação pessoal; (...)

¹⁶⁶ BRASIL. **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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10259.htm>. Acesso em: 17 nov. 2012.

¹⁶⁷ BOCHENEK, Antônio César; NASCIMENTO, Márcio Augusto. **Juizados Especiais Federais Cíveis**. E-book. Porto Alegre: direitos dos autores, 2011. p. 130.

¹⁶⁸ BRASIL. **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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10259.htm>. Acesso em: 17 nov. 2012.

Modelo 2 – **prova pericial pré-audiência instrutória** – quando a prova pericial for necessária ao julgamento, isto é o fato probando envolver questões que demandam conhecimento específico, o laudo deverá ser apresentado até 5 dias antes da audiência de instrução e julgamento, independentemente de intimação das partes, portanto, cabendo a estas diligenciar para antes da audiência ter contato com o laudo, o que em processos eletrônicos é facilitado.¹⁶⁹

No entanto, considerando-se que a maioria das perícias tem relação com ações que postulam a concessão ou restabelecimento de benefícios por incapacidade (auxílio-doença, aposentadoria por invalidez, auxílio-acidente e benefício assistencial para pessoas portadoras de deficiência), a realização de perícias integradas em ambiente anexo às salas de audiências dos Juizados, sem a apresentação de laudos, pode ser uma boa opção.

Cabe referir que a perícia integrada vem sendo utilizada em alguns JEFs e Vara Comuns, pois traz inúmeras vantagens às partes, entre as quais: abrevia sobremaneira o tempo de tramitação do processo, dando Efetividade ao comando constitucional da duração razoável do processo (CF, art. 5º, LXXVIII); permite a concentração dos atos processuais; evita custos com deslocamento das partes, muitas vezes para consultórios situados em localidade diversa do foro; permite o contato direto do Juízo e das partes com o perito, facilitando a busca da verdade real; e evita a produção de laudos incompletos ou lacônicos.¹⁷⁰

O diagnóstico da Pesquisa CJF/IPEA apontou que são necessárias estratégias especialmente orientadas para a realização do elevado número de perícias utilizadas na instrução dos processos. Detectou também que no caso das especialidades clínica médica, ortopedia, neurologia, psiquiatria e medicina do trabalho, as perícias médicas normalmente aconteçam nas instalações do próprio juizado, com alocação de salas e equipamentos. Já nos casos de oftalmologia e otorrinolaringologia, é mais comum as perícias serem realizadas nos consultórios particulares dos peritos ou em clínicas e hospitais.¹⁷¹

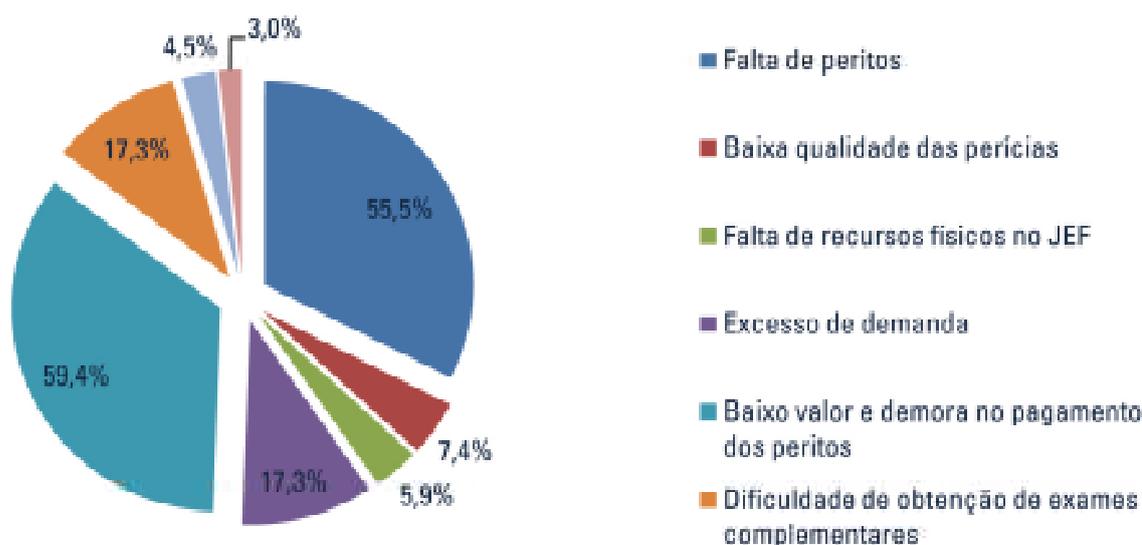
¹⁶⁹ FERREIRA, Willian Santos. Prova pericial nos Juizados Especiais Federais: acesso à justiça e modelos de operacionalização do direito constitucional à prova. In: SERAU JR, Marco Aurélio; DENIS, Donoso (Coord.). **Juizados Especiais Federais: reflexões nos dez anos de sua instalação**. Curitiba: Juruá Editora, 2012, p. 237-238.

¹⁷⁰ Nesse sentido: TRF da 4ª Região, AG n. 0001728-73.2013.404.0000, Quinta Turma, Relator Desembargador Rogério Fraveto, DE 05/07/2013.

¹⁷¹ BRASIL. Conselho da Justiça Federal. **Acesso à Justiça Federal: dez anos de juizados especiais**. Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, Instituto de Planejamento

Importante destacar que o elevado quantitativo de ações judiciais com necessidade de realização de prova pericial fez surgir uma série de obstáculos que podem ser observados no Gráfico da Série Pesquisas do CEJ (v. Gráfico 2):

Gráfico 2 - Principais obstáculos da perícia médica, segundo a percepção dos diretores de secretaria - Brasil, 2011



Fonte: BRASIL/CJF, 2012. Elaboração: Diest/Ipea.¹⁷²

Essas dificuldades fazem parte de uma conjuntura relacionada especialmente com o aumento significativo de novas demandas previdenciárias que congestionam os Juizados Especiais Federais. José Antonio Savaris adverte que dentre o elevado volume de processos previdenciários que fazem congestionar a máquina judiciária, destacam-se as centenas de milhares daqueles que têm como objeto de discussão um benefício previdenciário por incapacidade para o trabalho.¹⁷³

A superação desses obstáculos é um desafio constante dos magistrados e servidores que atuam nos Juizados, exigindo novas iniciativas de estreitamento dos laços interinstitucionais para que as partes não sejam prejudicadas na realização dessa prova que é essencial ao deslinde dos processos para obtenção de uma justa solução.

Econômico e Social. Brasília: CJF, 2012. p. 125.

¹⁷² *Ibidem*. p. 130.

¹⁷³ SAVARIS, José Antonio (Coord.). **Curso de Perícia Judicial Previdenciária**. São Paulo: Conceito Editorial, 2011. p. 8.

2.3 O PROCESSO DE REVISÃO DAS DECISÕES DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS

Neste tópico são analisados os recursos e as outras formas de impugnação das decisões proferidas pelos JEFs para que, no Capítulo 5, sejam apresentadas proposições para aperfeiçoamento desse Modelo.

Cabe destacar que o tema contempla dispositivos legais e também atos normativos dos Tribunais Regionais Federais, do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal por força do disposto no art. 14, § 10, da Lei n. 10.259, de 2001, que estabelece:

Os Tribunais Regionais, o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal, no âmbito de suas competências, expedirão normas regulamentando a composição dos órgãos e os procedimentos a serem adotados para o processamento e o julgamento do pedido de uniformização e do recurso extraordinário.¹⁷⁴

Dentre esses normativos, estão os Regimentos Internos da Turma Nacional de Uniformização dos JEFs, das Turmas Regionais e os das Turmas Recursais.¹⁷⁵

2.3.1 Características Gerais do Sistema Recursal dos Juizados Especiais Federais

A estrutura organizacional dos órgãos colegiados dos Juizados Especiais Federais tem por base a Lei n. 10.259, de 2001, e resoluções do Conselho da Justiça Federal e dos Tribunais Regionais Federais, que instituíram Turmas Recursais nos Estados, uma Turma Regional de Uniformização em cada Tribunal Regional Federal e uma Turma Nacional de Uniformização junto ao Conselho da

¹⁷⁴ BRASIL. **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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10259.htm>. Acesso em: 17 nov. 2012.

¹⁷⁵ BRASIL. Conselho da Justiça Federal. **Resolução n. 22, de 04 de setembro de 2008**. Dispõe sobre o Regimento Interno da Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais. Disponível em: <<http://www2.cjf.jus.br/jspui/bitstream/handle/1234/3835/Res%20022%20de%202008%20alt.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 06 ago. 2013.

_____. **Resolução n. 61, de 25 de junho de 2009**. Dispõe sobre a compatibilização dos regimentos internos das Turmas Recursais e das Turmas Regionais de Uniformização dos Juizados Especiais Federais e sobre a atuação dos magistrados integrantes dessas Turmas com exclusividade de funções. Disponível em: <<http://www2.cjf.jus.br/jspui/bitstream/handle/1234/5541/Res%20061%20de%202009.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 06 ago. 2013.

Justiça Federal.

Em relação à composição das Turmas Recursais, há que se observar o disposto no art. 98, I, da Constituição Federal, que estabeleceu o “julgamento de recursos por turmas de juízes de primeiro grau”.

A Lei n. 10.259, de 2001, delegou aos respectivos Tribunais Regionais Federais a instituição e a definição da composição e áreas de competência dessas turmas (art. 21, *caput*).

A existência de turmas para uniformizar a jurisprudência regional está prevista no art. 14, § 1º, da Lei n. 10.259, de 2001, que nada tratou a respeito da sua composição e estrutura. No Tribunal Regional Federal da 4ª Região, a Turma Regional de Uniformização é composta pelos Presidentes das Turmas Recursais e presidida pelo Desembargador Federal Coordenador dos Juizados Especiais Federais da 4ª Região, que vota apenas no caso de empate (art. 27 da Resolução TRF da 4ª Região n. 43, de 16 de maio de 2011).

No que tange à Turma Nacional de Uniformização sua previsão está no art. 14, § 2º, da Lei n. 10.259, de 2001, cuja composição é prevista na Resolução n. 022, de 04/09/2008, do Conselho da Justiça Federal. A TNU é presidida pelo Ministro Coordenador-Geral da Justiça Federal, sendo integrada por dez juízes federais de primeiro grau (dois de cada TRF) como membros efetivos para um mandato de 2 anos, vedada a recondução.

A manutenção do mandato temporário na TNU passou a ser questionado, diante da modificação dos JEFs pela Lei n. 12.665, de 2012, que criou cargos permanentes nas Turmas Recursais.

Há que se ponderar que a alteração na forma de composição das Turmas Recursais teve relação direta com a inviabilidade da continuidade da acumulação de jurisdição por magistrados ou mesmo com o afastamento das Varas de origem durante o cumprimento do mandato. Essa situação não ocorre na TNU com a mesma intensidade, pois são apenas dez juízes federais que acumulam a jurisdição durante o cumprimento do mandato, enquanto que nas Turmas Recursais o número chegava a aproximadamente duzentos magistrados.

Vejamos agora as principais diretrizes aplicáveis aos recursos:

a) Prazos para Interposição dos Recursos

Os prazos para interposição dos recursos nos Juizados Especiais Federais são de 10 (dez) dias, salvo os casos dos embargos de declaração e do agravo regimental, cujo prazo é de 5 (cinco) dias. Em relação ao recurso extraordinário, a regra a ser seguida é a prevista no Código de Processo Civil que é de 15 (quinze) dias. A resposta ou contrarrazões devem ser apresentadas nos mesmos prazos dos recursos.

Neste ponto, cabe sugerir uma alteração necessária para dar maior Racionalidade ao Sistema. Os prazos de 10 (dez) dias para interposição dos pedidos de uniformização de jurisprudência não geram celeridade, diante da necessidade de se aguardar o transcurso dos 15 (quinze) dias do recurso extraordinário para dar prosseguimento ao processo. A adoção de um prazo único, de 15 (quinze) dias, facilitaria o controle da tempestividade e evita questionamentos quanto à legalidade do prazo de 10 (dez) dias previsto unicamente em Resolução do CJF.

Nos JEFs, não há prazo diferenciado para a prática de qualquer ato processual pelas pessoas jurídicas de direito público, inclusive para a interposição de recursos, prevalecendo a igualdade de armas entre os litigantes (art. 9º da Lei n. 10.259, de 2001). Nesse sentido, é a orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal:

4. O espírito da Lei nº 10.259/01, que rege o procedimento dos Juizados Especiais Federais, é inequivocamente o de afastar a incidência de normas que alberguem prerrogativas processuais para a Fazenda Pública, máxime em razão do que dispõe o seu art. 9º, *verbis*: “Não haverá prazo diferenciado para a prática de qualquer ato processual pelas pessoas jurídicas de direito público, inclusive a interposição de recursos”.

5. Não se aplica aos Juizados Especiais Federais a prerrogativa de intimação pessoal dos ocupantes de cargo de Procurador Federal, prevista no art. 17 da Lei n.º 10.910/2004, na medida em que neste rito especial, ante a simplicidade das causas nele julgadas, particular e Fazenda Pública apresentam semelhante, se não idêntica, dificuldade para o adequado exercício do direito de informação dos atos do processo, de modo que não se revela razoável a incidência de norma que restringe a paridade de armas, além de comprometer a informalidade e a celeridade do procedimento.”¹⁷⁶

¹⁷⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal, ARE n. 648.629/RJ, Tribunal Pleno, Relator Ministro Luiz Fux,

b) Efeitos dos recursos

Os recursos, de acordo com o Código de Processo Civil, podem ter efeito devolutivo e suspensivo. Nos casos em que o recurso seja desprovido de efeito suspensivo, o recorrente deverá demonstrar em preliminar recursal o perigo de dano iminente, decorrente de lesão grave e de difícil ou incerta reparação, caso em que poderá ser atribuído efeito suspensivo ao recurso interposto.

No âmbito dos Juizados Especiais, a regra que vige é a de que os recursos tenham somente efeito devolutivo, podendo o Juiz dar-lhes efeito suspensivo, para evitar dano irreparável para a parte (art. 43 da Lei n. 9.099, de 1995).

Nos JEFs, o cumprimento da obrigação de fazer poderá ocorrer desde logo, nessa incluída entre outros a implantação e revisão de benefícios previdenciários. No entanto, a execução dos créditos vencidos fica condicionada ao trânsito em julgado da decisão condenatória por força da disposição contida no art. 100 da Constituição Federal, regulamentada pelo art. 17 da Lei n. 10.259, de 2001.

c) Antecipação de tutela

Aos juízes competentes para o juízo de admissibilidade incumbe decidir, de ofício ou a requerimento das partes, sobre provimentos cautelares e de antecipação de tutela. Igual competência é conferida aos relatores desses recursos, presentes os requisitos legais, submetendo a decisão ao referendo da Turma.

Segundo o Enunciado FONAJEF n. 79: “A tutela de urgência em sede de turmas recursais pode ser deferida de ofício”.¹⁷⁷ Regra também prevista para o primeiro grau de jurisdição por força do art. 4º da Lei n. 10.259, de 2001.

d) Fundamentação dos julgamentos em segunda instância

O julgamento em segunda instância poderá ser bastante simplificado para garantir maior agilidade aos feitos. Segundo previsão legal (art. 46 da Lei n. 9.099, de 1995), poderá constar apenas da ata, com a indicação suficiente do processo, fundamentação sucinta e parte dispositiva. Caso a sentença seja confirmada pelos

DJe 07/04/2014.

¹⁷⁷ Disponível em: <http://www.ajufe.org.br/portal/images/stories/pdfs/Enunciados_consolidados.pdf>. Acesso em: 06 ago. 2013.

próprios fundamentos, a súmula do julgamento servirá de acórdão.

Em relação a esse tema, o Supremo Tribunal Federal, em repercussão geral, reafirmou jurisprudência no sentido de que decisão de Turma Recursal de Juizados Especiais, quando adota os mesmos fundamentos da sentença questionada, não afronta a exigência constitucional de motivação dos atos decisórios.¹⁷⁸

Diante da relevância desse assunto, foi reservado tópico específico no Capítulo 4 desta Tese para críticas e sugestões.

e) Sucumbência

Quanto à condenação em ônus da sucumbência existe norma legal específica (art. 55 da Lei n. 9.099, de 1995) determinando que somente o recorrente vencido arcará com os honorários advocatícios.¹⁷⁹

Dessa forma, o provimento, ainda que parcial, de recurso nominado, afasta a possibilidade de condenação do recorrente ao pagamento de honorários de sucumbência.¹⁸⁰

Essa sistemática tem por objetivo reduzir a recorribilidade das decisões dos Juizados. A condenação na sucumbência passa a ser ônus somente de quem não se conforma com a decisão de primeiro grau e serve como punição para o recorrente vencido.

Pode-se dizer, assim, que no Sistema dos Juizados Especiais, a função da incidência dos honorários advocatícios em face do recorrente vencido é desestimular recursos improcedentes e não remunerar o trabalho desenvolvido para a elaboração de contrarrazões.¹⁸¹

f) Sobrestamento dos recursos

¹⁷⁸ Nesse sentido: RE n. 635729. Tribunal Pleno. Relator Ministro Dias Toffoli. DJe de 24/08/2011.

¹⁷⁹ “Art. 55. A sentença de primeiro grau não condenará o vencido em custas e honorários de advogado, ressalvados os casos de litigância de má-fé. Em segundo grau, o recorrente, vencido, pagará as custas e honorários de advogado, que serão fixados entre dez por cento e vinte por cento do valor de condenação ou, não havendo condenação, do valor corrigido da causa.”
BRASIL. **Lei n. 9.099, de 26 de setembro de 1995**. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19099.htm>. Acesso em: 17 nov. 2012.

¹⁸⁰ Nesse sentido: STF, RE 506417-AgR/AM, Primeira Turma, Relator Min. Dias Toffoli, DJe 01/08/2011.

¹⁸¹ Nesse sentido: CHIMENTI, Ricardo Cunha. **Teoria e prática dos juizados especiais cíveis estaduais e federais**. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 327.

Quando houver multiplicidade de recursos com fundamento em idêntica questão de direito pendentes de uniformização de jurisprudência ou da análise da constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal, as Turmas Recursais devem adotar o sobrestamento dos processos similares até a decisão dos processos paradigmas, de forma que promovam a posterior confirmação do acórdão recorrido ou sua adaptação à decisão que vier a ser proferida nos recursos indicados.

Esse procedimento está voltado ao escopo de melhor satisfazer o princípio constitucional da celeridade e da Razoável Duração do Processo (art. 5º, LXXVIII, da CF), garantindo a uniformidade de tratamento nas questões de direito.

O sobrestamento de processos ocorre nas seguintes hipóteses:

- I. questão constitucional cuja repercussão geral tenha sido reconhecida pelo STF, quando ainda não realizado o respectivo julgamento de mérito do recurso extraordinário, bem como dos feitos que tratem de matéria sob a apreciação do STJ por meio de incidente de uniformização de jurisprudência e de recurso repetitivo, enquanto pendentes de julgamento;
- II. questão pendente de julgamento na Turma Nacional de Uniformização ou na Turma Regional de Uniformização da respectiva região.

Essa sistemática pode ser adotada pelas Turmas de origem quando detectarem a existência de vários recursos que versam sobre uma mesma questão de direito, selecionando um ou alguns recursos paradigmas para encaminhá-los às Turmas de Uniformização ou ao STF.

Poderá também ser determinado pelo STF, STJ ou TNU por *sponte propria* o sobrestamento na origem dos recursos e processos cuja controvérsia já esteja pendente de análise pelo colegiado. Nesse caso, caberá aos magistrados que atuam nos JEFs e Turmas Recursais apenas cumprir a ordem quanto aos recursos e processos relacionados àquela controvérsia.

Essa ferramenta (sobrestamento de recursos) demanda comunicação mais direta entre os órgãos do Poder Judiciário, principalmente no compartilhamento de informações sobre os temas em julgamento, feitos sobrestados, sistematização das decisões e das ações necessárias à plena Efetividade e à uniformização de procedimentos.

Necessário referir ainda alguns aspectos positivos dessa sistemática, tais

como: - a uniformização da interpretação em temas relevantes; - a desnecessidade das instâncias superiores decidirem múltiplos casos idênticos sobre a mesma questão; - a redução de distribuição de recursos para as instâncias superiores.

E também pontos negativos, em relação à repercussão geral adotada pelo STF, que são: - o grande volume de temas com reconhecimento de repercussão geral; - a morosidade do STF em julgar o mérito dos *leading case*; - milhares de recursos sobrestados nos tribunais e turmas recursais de origem aguardando o julgamento das repercussões gerais.

g) Interposição simultânea de incidentes de uniformização e recurso extraordinário

Havendo interposição simultânea de incidentes de uniformização dirigidos à Turma Regional de Uniformização e à Turma Nacional de Uniformização, será julgado, em primeiro lugar, o incidente dirigido à Turma Regional.¹⁸²

E, no caso de interposição de recurso extraordinário e pedido de uniformização de jurisprudência, este será processado antes do recurso extraordinário, salvo se houver questão prejudicial de natureza constitucional (regra similar à prevista no art. 543, § 2º, do CPC para os casos de interposição simultânea de recurso extraordinário e especial).

Neste tópico cabe referir a falta de Racionalidade do Modelo de uniformização das Decisões dos Juizados Especiais Federais. O princípio da unicidade recursal é inobservado diante da possibilidade dos dois incidentes de uniformização simultâneos contra a mesma decisão da Turma Recursal, tema a ser enfrentado no Capítulo 5 desta Tese.

2.3.2 Espécies de Recursos contra as Decisões dos Juizados Especiais Federais e outros meios de impugnação

Muito embora os JEFs tenham por diretriz a redução do número de recursos para proporcionar maior celeridade e Efetividade, o Sistema estabelecido não condiz com esse propósito, pois há um elenco significativo de situações

¹⁸² Consoante art. 6º da Resolução CJF n. 22, de 4/9/2008, com redação conferida pela Resolução CJF n. 163, de 9/11/2011.

passíveis de insurgência ou impugnação para instâncias superiores.

Na sequência serão apresentadas as principais espécies de recursos cabíveis contra as decisões proferidas no âmbito dos JEFs e suas hipóteses de cabimento:

a) Recurso de Medida Cautelar ou Antecipação de Tutela

Pela interpretação literal dos artigos 4º e 5º da Lei n. 10.259, de 2001, só cabe recurso da decisão que deferir medidas cautelares no curso do processo. No entanto, em uma interpretação sistêmica chega-se à conclusão que da decisão que defere ou indefere medidas cautelares ou antecipatórias dos efeitos da tutela também caberá recurso.

O Conselho da Justiça Federal, para dirigir as controvérsias a respeito da interpretação dessas normas, fixou a orientação do cabimento de agravo no prazo de dez dias para as Turmas Recursais da decisão que defere ou indefere medidas cautelares ou antecipatórias dos efeitos da tutela, sendo a parte recorrida intimada para apresentar resposta em igual prazo (art. 2º, I e § 5º, da Resolução CJF n. 61, de 2009).

b) Embargos de Declaração

No âmbito dos Juizados Especiais caberão embargos de declaração quando, na sentença ou acórdão, houver obscuridade, contradição, omissão ou dúvida. Os erros materiais podem ser corrigidos de ofício (art. 48 da Lei n. 9.099, de 1995).

O prazo de 5 (cinco) dias para interposição é contado da ciência da decisão e quando interpostos contra sentença, os embargos de declaração suspenderão o prazo para recurso (art. 50 da Lei n. 9.099, de 1995). Caso a interposição seja contra acórdão, interpreta-se que o prazo é interrompido.

Savaris e Xavier advertem que, quando da análise da tempestividade do recurso que vier a ser interposto contra a sentença nos Juizados, deve-se descontar do prazo de dez dias o tempo transcorrido até a oposição dos embargos.¹⁸³

Cabe referir, a título de comparação, que no rito ordinário o prazo é

¹⁸³ SAVARIS, José Antonio; XAVIER, Flávia da Silva. **Recursos Cíveis nos Juizados Especiais Federais**. Curitiba: Juruá, 2010. p. 154.

sempre interrompido para interposição de outros recursos por qualquer das partes (art. 538 do CPC). Não se mostra apropriada essa disparidade de tratamento, causando dificuldades no controle dos prazos e levando muitas partes a perderem seus prazos. Por esse motivo, a uniformização seria mais adequada nessa situação.¹⁸⁴

c) Recurso contra a Sentença

Também chamado de Recurso Inominado, cabe da sentença definitiva proferida no Juizado Especial Federal Cível, excetuada a homologatória de conciliação ou laudo arbitral (art. 5º da Lei n. 10.259, de 2001, c/c art. 2º da Res. CJP 61, de 2009).

O recurso será submetido ao juiz que proferiu a sentença, que o recebe, processa e posteriormente encaminha os autos à Turma Recursal que poderá reexaminar provas, questões processuais e de direito indicadas nas razões recursais.

Questão controversa diz respeito ao cabimento ou não de recurso da sentença que extingue o processo sem exame de mérito. Ricardo Cunha Chimentente aborda o tema com os seguintes fundamentos:

A interpretação sistemática dos arts. 2º e 41 da Lei n. 9.099/95 induz à conclusão de que a intenção do legislador foi a de propiciar o recurso apenas das decisões que ponham fim ao processo, com resolução do mérito. É que somente nessa hipótese – de julgamento do mérito – se pode considerar que a lide teve solução dada pela sentença, que faz coisa julgada material, impedindo seja reaberta a questão em ação posterior.

O mesmo não ocorre com as sentenças que extinguem o processo sem resolução do mérito, porque, além de não darem solução à lide, não fazem coisa julgada material e propiciam, conforme o caso, o ajuizamento de nova demanda com o mesmo pedido. (...)

A conclusão é que recursos contra sentenças que extinguem o processo sem a resolução do seu mérito e sem a imposição de ônus para a parte autora não impedem a renovação do pedido e, por isso, são contrários ao princípio da celeridade.¹⁸⁵

¹⁸⁴ Convém mencionar a existência do Projeto de Lei n. 3.947, de 2012, que altera o art. 50 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, estabelecendo que, também no Juizado Especial, a interposição de embargos de declaração interrompe o prazo para outros recursos, por qualquer das partes. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=545811>>. Acesso em: 01 jul. 2014.

¹⁸⁵ CHIMENTI, Ricardo Cunha. **Teoria e prática dos juizados especiais cíveis estaduais e**

Essa conclusão nos parece equivocada, pois toda sentença que extingue o processo sem resolução de mérito causa algum dano à parte autora. Há situações inclusive que esse tipo de decisão fere a garantia do Acesso à Justiça. Por exemplo, alguns magistrados exigem comprovação de residência por meio de documentos em nome dos autores de ações que buscam benefícios assistenciais e extinguem o processo sem exame de mérito mesmo diante da alegação da impossibilidade dessa prova. Veja-se a respeito o enunciado do Fórum Interinstitucional Previdenciário do Rio Grande do Sul:

ENUNCIADO 10 - A comprovação documental do endereço do (a) autor (a) deve ser exigida somente quando houver indício fundado de inconsistência da informação constante na petição inicial ou mediante impugnação do réu.¹⁸⁶

Cabe mencionar também a existência de Súmula das Turmas Recursais de Santa Catarina admitindo o recurso de sentença que extingue o processo sem exame de mérito: "SÚMULA 6 – Cabe recurso da sentença que extingue o processo, com ou sem apreciação do mérito".¹⁸⁷

Aplicável aos Juizados Especiais a disposição contida no art. 515, § 3º, do Código de Processo Civil, que prevê: "Nos casos de extinção do processo sem julgamento do mérito (art. 267), o tribunal pode julgar desde logo a lide, se a causa versar questão exclusivamente de direito e estiver em condições de imediato julgamento".¹⁸⁸

Observados os princípios da informalidade e da celeridade, sempre que julgar indispensável, a Turma Recursal, sem anular a sentença, poderá baixar o processo em diligências para complementar a instrução, consoante se observa dos Enunciados do Fórum Nacional dos Juizados Especiais Federais¹⁸⁹:

Enunciado 101 - A Turma Recursal tem poder para complementar os atos de instrução já realizados pelo juiz do Juizado Especial Federal, de forma a evitar a anulação da sentença.

Enunciado 102 - Convencendo-se da necessidade de produção de prova

federais. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 226-227.

¹⁸⁶ Disponível no site: <www.trf4.jus.br>. Acesso em: 06 ago. 2013.

¹⁸⁷ Art. 5º da Lei n. 10.259, de 2001. Disponível no site: <www.jfsc.jus.br>. Acesso em: 06 ago. 2013.

¹⁸⁸ BRASIL. **Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5869.htm> Acesso em: 17 nov. 2012.

¹⁸⁹ Disponível em: <http://www.ajufe.org.br/portal/images/stories/pdfs/Enunciados_consolidados.pdf>. Acesso em: 06 ago. 2013.

documental complementar, a Turma Recursal produzirá ou determinará que seja produzida, sem retorno do processo para o juiz do Juizado Especial Federal.

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

A adoção dessas orientações serve para corrigir eventuais deficiências na instrução das causas e agilizar o julgamento dos recursos em plena consonância com as diretrizes dos Juizados Especiais.

d) Incidente Regional de Uniformização de Jurisprudência

Incidente previsto no art. 14, § 1º, da Lei n. 10.259, de 2001, quando houver divergência entre decisões sobre questões de direito material proferidas por Turmas Recursais da mesma Região na interpretação da lei.

Muito embora o referido dispositivo legal estabeleça que “o pedido será julgado em reunião conjunta das Turmas em conflito, sob a presidência do Juiz Coordenador”, a interpretação dada pelo Conselho da Justiça Federal foi no sentido da criação de uma Turma Regional de Uniformização em cada Tribunal Regional Federal para essa função jurisdicional.

Caberá também o incidente ainda que inadmissíveis os precedentes invocados pelo recorrente e desde que prequestionada a matéria, quando identificada contrariedade do acórdão recorrido à atual jurisprudência da TRU e o ponto houver sido especificamente impugnado no pedido de uniformização. Nesse sentido, o art. 27, § 3º, I, da Resolução n. 43/2011 do TRF da 4ª. Região e a Questão de Ordem n. 01 da respectiva Turma Regional de Uniformização.¹⁹⁰

Esse incidente não tem cabimento para reexame de provas e análise de questões de direito processual e sequer em caso de divergência com a jurisprudência dos Tribunais Regionais Federais.

A existência das Turmas Regionais e, portanto, desse incidente de uniformização é tema bastante polêmico e ensejará atenção especial no Capítulo 5 desta Tese.

Necessário referir desde logo que o STJ enviou ao Congresso Nacional o

¹⁹⁰ Disponível em: <http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=co_jef_atos_instituc>. Acesso em: 07 ago. 2013

Projeto de Lei n. 5.826, de 2013 que, entre outras proposições, extingue as TRUs e transfere a competência para julgamento dos incidentes regionais para a Turma Nacional de Uniformização.

e) Incidente Nacional de Uniformização de Jurisprudência

Em conformidade com o art. 14, § 2º, da Lei n. 10.259, de 2001, e art. 6º do Regimento Interno da Turma Nacional Uniformização dos JEFs, o incidente de uniformização de interpretação de lei federal caberá em questões de direito material:

I – fundado em divergência entre decisões de Turmas Recursais de diferentes Regiões;

II – em face de decisão de Turma Recursal proferida em contrariedade à súmula ou jurisprudência dominante do Superior Tribunal de Justiça; ou

III – em face de decisão de Turma Regional de Uniformização proferida em contrariedade à súmula ou jurisprudência dominante do Superior Tribunal de Justiça.

Importante realçar a existência de duas súmulas que indicam hipóteses em que não há cabimento dessa uniformização:

Súmula n. 42: Não se conhece de incidente de uniformização que implique reexame de matéria de fato.

Súmula n. 43: Não cabe incidente de uniformização que verse sobre matéria processual.

Para Savaris e Xavier esse Incidente é instrumento recursal de salvaguarda da interpretação da lei federal, nas questões de direito material. É indispensável à concretização dos Princípios Constitucionais da segurança jurídica e da igualdade, à necessidade de construção de uma jurisprudência uniforme e estável.¹⁹¹

Diante da criação de 75 Turmas Recursais no País pela Lei n. 12.665, de 2012, a quantidade de incidentes de uniformização nacional deve aumentar consideravelmente, exigindo que a TNU seja bastante criteriosa na admissibilidade recursal, sob pena de tornar-se uma nova instância revisora ao invés de uniformizadora de jurisprudência.

¹⁹¹ SAVARIS, José Antonio; XAVIER, Flávia da Silva. **Recursos Cíveis nos Juizados Especiais Federais**. 3 ed. Curitiba: Juruá, 2012. p. 246.

f) Incidente de Uniformização de Jurisprudência ao Superior Tribunal de Justiça

Quando a orientação acolhida pela Turma Nacional de Uniformização, em questões de direito material, contrariar súmula ou jurisprudência dominante do Superior Tribunal de Justiça, a parte interessada poderá, no prazo de 10 dias, provocar a manifestação deste, que dirimirá a divergência (art. 14, § 4º, da Lei n. 10.259, de 2001, e Resolução STJ n. 10, de 2007).¹⁹²

O incidente deve ser suscitado nos próprios autos perante o Presidente da Turma Nacional que, após as contrarrazões, faz a admissibilidade prévia e, sendo admitido, encaminha ao Superior Tribunal de Justiça. Por disposição regimental, a competência para julgamento foi atribuída à Primeira Seção do STJ.

No que se refere aos pressupostos de admissibilidade, Bochenek e Nascimento, afirmam que quanto à súmula, não há discussões. Mas, no tocante à definição do que é a jurisprudência dominante não há uma posição definida. Defendem que para ser dominante, essa jurisprudência tem que ser majoritária ou prevalente, mas não há que ser unânime. Quando há várias turmas do STJ que decidem a matéria, o recorrente tem que indicar julgados atuais das diversas turmas que diverjam da decisão vergastada da TNU.¹⁹³

Esse incidente tem grande relevância, pois representa o ponto de intersecção entre a jurisdição comum e a dos Juizados Especiais, garantindo a uniformidade de interpretação da legislação federal. No entanto, um dos obstáculos a esse desiderato é a frequente oscilação jurisprudencial existente no Superior Tribunal de Justiça responsável pela proliferação de recursos e pela insegurança jurídica na interpretação das normas no Brasil.

g) Agravo Regimental

Nos dispositivos legais que tratam dos recursos cabíveis no âmbito dos

¹⁹² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Resolução n. 10, de 21 de novembro de 2007**. Dispõe sobre o processamento, no Superior Tribunal de Justiça, de incidente de uniformização da jurisprudência dos Juizados Especiais Federais. Disponível em: <http://bdjur.stj.gov.br/xmlui/bitstream/handle/2011/10294/Res_10_2007_PRE.pdf;jsessionid=CF1B58770762D774337851D2FA357568?sequence=1>. Acesso em: 07 ago. 2013.

¹⁹³ BOCHENEK, Antônio César; NASCIMENTO, Márcio Augusto. **Juizados Especiais Federais Cíveis**. E-book. Porto Alegre: direitos dos autores, 2011. p. 174.

Juizados Especiais não há previsão do cabimento do Agravo Regimental. No entanto, o Conselho da Justiça Federal estabeleceu as seguintes hipóteses em que esse recurso pode ser manejado:

- em face de decisão monocrática do relator e do presidente da Turma Recursal caberá agravo regimental no prazo de cinco dias (art. 2º, § 3º, da Resolução n. 61, de 2009);
- em face de decisão monocrática do relator, cujo prazo de interposição é de 5 (cinco) dias (art. 34 da Resolução n. 22, de 2008).

Caso não ocorra a retratação, o prolator da decisão apresentará o processo em mesa para julgamento pelo Colegiado. A competência para julgamento é da Turma em que proferida a decisão recorrida.

Nessa hipótese está um dos grandes dilemas acerca do Sistema processual. Considerando que o objeto da lei dos Juizados Especiais foi reduzir o número de recursos cabíveis, seria válido criar novas possibilidades por meio de Resolução? Esse questionamento também será objeto de novos estudos e críticas no Capítulo 5 desta Tese.

h) Recurso Extraordinário

O Recurso Extraordinário em matéria constitucional de repercussão geral caberá de decisão de última instância, que pode ser de Tribunal, de Turma Recursal e de Uniformização e do STJ (art. 102, III, “a”, da CF c/c art. 15 da Lei n. 10.259, de 2001, e Regimento Interno do STF)¹⁹⁴. Será interposto perante o Presidente da Turma ou Tribunal recorrido, que após as contrarrazões, fará a admissibilidade prévia e posteriormente encaminhará ao STF.

De acordo com o art. 543-A do CPC, com redação incluída pela Lei n. 11.418, de 2006, para efeito da repercussão geral, será considerada a existência, ou não, de questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, que ultrapassem os interesses subjetivos da causa. Haverá também repercussão geral sempre que o recurso impugnar decisão contrária à súmula ou jurisprudência dominante do STF.

¹⁹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Regimento Interno**. Brasília: STF, 2012. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF_Maio_2013_versao_eletronica.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2013.

Não há dúvidas sobre a previsão legal do cabimento do Recurso Extraordinário em face das decisões dos Juizados Especiais. No entanto, essa possibilidade merece maiores reflexões que serão feitas no Capítulo 5 desta Tese, pois é espantoso pensar num Sistema Recursal simplificado que permite, em tese, que todos os processos possam ser julgados também pelo Supremo Tribunal Federal.

i) Agravo contra Inadmissão dos Incidentes de Uniformização e do Recurso Extraordinário

Está previsto no Regimento Interno da TNU que, em caso de inadmissão preliminar do incidente nacional de uniformização, a parte poderá interpor agravo nos próprios autos, no prazo de 10 (dez) dias, a contar da publicação da decisão recorrida, devendo fundamentar o pleito, demonstrando o equívoco da decisão recorrida e a circunstância de se encontrar em confronto com súmula ou jurisprudência dominante da TNU, do STJ e do STF. E, após a interposição do agravo e ante os fundamentos colacionados, poderá o Presidente da Turma Recursal ou o Presidente da Turma Regional reconsiderar a decisão. Não havendo reconsideração, os autos serão encaminhados à TNU (art. 15 - redação dada pela Resolução n. 163, de 09/11/2011).

Por simetria, a mesma regra é aplicada nos casos de inadmissão dos incidentes de uniformização para as Turmas Regionais de Uniformização. Em relação ao incidente endereçado ao STJ, a insurgência pode ser feita por requerimento da parte: “(...) se inadmitido, houver requerimento da parte, o pedido de uniformização será distribuído no Superior Tribunal de Justiça a relator integrante da Seção competente.” (art. 1º, § 1º, da Resolução n. 10, de 2007).

No caso de inadmissão do Recurso Extraordinário, caberá agravo nos próprios autos, no prazo de 10 (dez) dias, conforme previsão contida no art. 544 do CPC.¹⁹⁵

Reitera-se aqui a ponderação apresentada na letra “g” sobre o Agravo Regimental, diante da falta de previsão legal de recurso contra a inadmissão dos

¹⁹⁵ Súmula n. 727 do STF: “Não pode o magistrado deixar de encaminhar ao Supremo Tribunal Federal o agravo de instrumento interposto da decisão que não admite recurso extraordinário, ainda que referente a causa instaurada no âmbito dos juizados especiais.”

incidentes de uniformização de jurisprudência.

- Outros meios de Impugnação das Decisões dos JEFs

Afora os recursos nominados e detalhados no item anterior, as decisões proferidas pelos Juizados Especiais Federais estão sujeitas às seguintes formas de impugnação:

a) Mandado de Segurança

O Mandado de Segurança é disciplinado pela Lei n. 12.016, de 2009, sendo concedido para proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa física ou jurídica sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça (art. 1º).¹⁹⁶

Para Marisa Ferreira dos Santos, a irrecorribilidade das decisões interlocutórias compromete o devido processo legal e abre a possibilidade da interposição de mandado de segurança. Cita como exemplo a decisão que indefere a produção de prova pericial.¹⁹⁷

Essa ausência de previsão de recursos em relação às decisões interlocutórias na fase da instrução ou mesmo do cumprimento da sentença, não pode ser substituída pela via do mandado de segurança, pois: a) burla o Sistema que limitou as decisões passíveis de recurso; b) afeta a celeridade e Efetividade dos juizados; c) vulgariza a natureza do mandado de segurança, transformando-o em recurso substituído. Nesse ponto, a orientação do STF é no sentido de que é incabível o mandado de segurança das decisões interlocutórias exaradas em processos submetidos ao rito sumário dos juizados especiais (RE 576.847, Plenário, Rel. Min. Eros Grau, DJe 7/8/2009).¹⁹⁸

¹⁹⁶ BRASIL. **Lei n. 12.016, de 7 de agosto de 2009**. Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12016.htm>. Acesso em: 08 ago. 2013.

¹⁹⁷ SANTOS, Marisa Ferreira. Os recursos nos Juizados Especiais Federais. *In*: SERAU JR. Marco Aurélio; DONOSO, Denis (Coord.). **Juizados Especiais Federais: reflexões nos dez anos de sua instalação**. Curitiba: Juruá, 2012. p. 161.

¹⁹⁸ EMENTA: "RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PROCESSO CIVIL. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. MANDADO DE SEGURANÇA. CABIMENTO. DECISÃO LIMINAR NOS JUIZADOS ESPECIAIS. LEI N. 9.099/95. ART. 5º, LV DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA AMPLA DEFESA. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO. 1. Não cabe

Sendo assim, defendemos que cabe mandado de segurança somente contra ato jurisdicional teratológico que cause gravame e não haja recurso. Nesse sentido, o Enunciado FONAJEF n. 88: “Não se admite Mandado de Segurança para Turma Recursal, exceto na hipótese de ato jurisdicional teratológico contra o qual não caiba recurso”.¹⁹⁹

É da competência das Turmas Recursais processar e julgar os mandados de segurança contra ato de juiz federal no exercício da competência dos Juizados Especiais Federais e contra os seus próprios atos e decisões, consoante previsão contida na Resolução CJF n. 61, de 2009, art. 2º, IV, e na Súmula n. 376 do STJ.

No mesmo sentido, há orientação firmada pelo STF, definindo que compete à Turma Recursal o exame de mandado de segurança, quando utilizado como substitutivo recursal, contra ato de juiz federal dos JEFs.²⁰⁰

Necessário referir, ainda, que o STJ tem entendimento no sentido de cabimento de Mandado de Segurança aos TJs e TRFs contra ato das Turmas Recursais para fins exclusivo do controle da competência. O fundamento adotado pela Corte é de que “É necessário estabelecer um mecanismo de controle da competência dos Juizados, sob pena de lhes conferir um poder desproporcional: o de decidir, em caráter definitivo, inclusive as causas para as quais são absolutamente incompetentes, nos termos da lei civil”.²⁰¹

Não há previsão do cabimento de recurso ordinário da decisão do mandado de segurança proferida pelos Juizados Especiais, por força de disposição expressa contida no art. 102, II, “a” e art. 105, II, “b” da Constituição Federal, regulamentados pelo art. 539 do Código de Processo Civil, admitido apenas das decisões de tribunais.

mandado de segurança das decisões interlocutórias exaradas em processos submetidos ao rito da Lei n. 9.099/95. 2. A Lei n. 9.099/95 está voltada à promoção de celeridade no processamento e julgamento de causas cíveis de complexidade menor. Daí ter consagrado a regra da irrecorribilidade das decisões interlocutórias, inarredável. 3. Não cabe, nos casos por ela abrangidos, aplicação subsidiária do Código de Processo Civil, sob a forma do agravo de instrumento, ou o uso do instituto do mandado de segurança. 4. Não há afronta ao princípio constitucional da ampla defesa (art. 5º, LV da CB), vez que decisões interlocutórias podem ser impugnadas quando da interposição de recurso inominado. Recurso extraordinário a que se nega provimento.”

¹⁹⁹ Disponível em: <[http://www.ajufe.org.br/portal/images/stories/pdfs/Enunciados_consolidados .pdf](http://www.ajufe.org.br/portal/images/stories/pdfs/Enunciados_consolidados.pdf)>. Acesso em: 06 ago. 2013.

²⁰⁰ Nesse sentido: RE 586789/PR, Tribunal Pleno, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, DJe 24/02/2012.

²⁰¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, RMS n. 17524/BA, Corte Especial, Relatora Ministra Nancy Andrighi, DJ 11/09/2006.

Eventual insurgência pode ser apreciada em incidente de uniformização nas hipóteses em que caracterizada a divergência de interpretação de direito material.

b) Reclamação

O instituto da reclamação é previsto constitucionalmente para a preservação da competência e garantia da autoridade das decisões do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça (art. 102, I, “I” e art. 105, I, “F”), cuja regulamentação se deu pela Lei n. 8.038, de 1990.²⁰²

Na legislação dos Juizados Especiais não há disposição expressa quanto ao seu cabimento. No entanto, para dar Efetividade à sistemática de uniformização de jurisprudência adotada no âmbito dos Juizados Especiais Federais torna-se necessário admitir-se a reclamação perante as Turmas de Uniformização. Nesse sentido, a Questão de Ordem n. 16 da TNU: “Na Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais, admite-se reclamação contra decisão da turma recursal que recusa adaptar acórdão à jurisprudência consolidada”.

A respeito das hipóteses de cabimento da reclamação nos JEFs, escrevem Savaris e Xavier:

É perfeitamente possível o manejo da reclamação no âmbito dos Juizados Especiais Federais e isso não apenas em relação às decisões do Supremo Tribunal Federal (proferidas em Recurso Extraordinário, em sede de controle abstrato de constitucionalidade, ou consolidadas em súmula vinculante) e do Superior Tribunal de Justiça (proferidas no incidente de uniformização de que trata o art. 14, § 4º da Lei 10.259/01 – art. 19 da Lei 12.153/09), mas igualmente em relação às decisões dos colegiados uniformizadores.

Não havia sentido se atribuir competência de uniformização no âmbito dos Juizados Especiais Federais e aceitar que as instâncias ordinárias desconsiderem, no processo objeto de incidente de uniformização, os termos em que determinada a aplicação do direito pelos colegiados uniformizadores.²⁰³

A reclamação tem um papel fundamental no Processo de Revisão das

²⁰² BRASIL. **Lei n. 8.038, de 28 de maio de 1990**. Institui normas procedimentais para os processos que especifica, perante o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8038.htm>. Acesso em: 09 set. 2013.

²⁰³ SAVARIS, José Antonio; XAVIER, Flávia da Silva. **Recursos Cíveis nos Juizados Especiais Federais**. 3 ed. Curitiba: Juruá, 2012. p. 311.

Decisões dos Juizados Especiais Federais, pois em caso de procedência do incidente de uniformização, os autos costumam ser devolvidos à Turma Recursal de origem para prosseguir no julgamento com a adoção da premissa uniformizada e análise das questões fáticas. Assim, em eventual recusa na observância da tese fixada pela TRU ou TNU, o remédio reservado para as partes é a reclamação.

2.3.3 Recursos não previstos nos Juizados Especiais Federais

Conforme já referido, não caberá recurso da sentença homologatória de conciliação ou laudo arbitral, por força de disposição legal (art. 5º da Lei n. 10.259, de 2001, combinado com o art. 41 da Lei n. 9.099, de 1995).

Considerando-se ainda as características dos Juizados Especiais Federais, alguns dos recursos previstos no Código de Processo Civil não são admitidos nesta instância simplificada, entre eles:

a) Agravo de Instrumento contra Decisões Interlocutórias em geral

O agravo de instrumento ou mesmo o agravo retido na forma prevista no Código de Processo Civil (arts. 522 a 529) contra as decisões interlocutórias em geral não tem cabimento nos Juizados Especiais, salvo nos casos de deferimento ou indeferimento de liminares ou antecipação de tutela.

A insurgência contra as demais decisões interlocutórias deverão ser apresentadas junto com o recurso da sentença.

Na opinião de Ricardo Cunha Chimente, com a qual também concordamos, os princípios da celeridade e da concentração de atos determinam que a solução de todos os incidentes deve ocorrer no curso da audiência ou na própria sentença. Considerando a irrecorribilidade das decisões interlocutórias proferidas na fase de conhecimento do processo, tais decisões não transitam em julgado e poderão ser impugnadas no próprio recurso interposto contra sentença, sendo por isso incabível o agravo de instrumento.²⁰⁴

b) Recurso Adesivo

²⁰⁴ CHIMENTI, Ricardo Cunha. **Teoria e prática dos juizados especiais cíveis estaduais e federais**. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 233-234.

Questão polêmica está relacionada ao cabimento do recurso adesivo previsto no art. 500 do Código de Processo Civil. As Leis n. 10.259/2001 e 9.099/95 não excluem essa possibilidade, que nada mais é do que um recurso contra a sentença.

Os JEFs em geral não admitem o recurso adesivo seguindo a orientação do FONAJEF expressa no Enunciado n. 59: “Não cabe recurso adesivo nos Juizados Especiais Federais”.²⁰⁵ Referida orientação está calcada na natureza do processo nos Juizados, que tem como orientação a simplicidade, a celeridade e a redução das hipóteses recursais.

Como contraponto, defendendo o cabimento do recurso adesivo, Savaris e Xavier afirmam que a adoção do recurso subordinado empresta um efeito de possibilidade de conformismo em relação à decisão que declarou a sucumbência recíproca. Seria justamente este propósito de atenuação do ânimo recursal que torna o recurso adesivo plenamente compatível com os princípios norteadores dos JEFs.²⁰⁶

A não aceitação do recurso adesivo pode ser uma das causas do elevado percentual de recorribilidade das decisões dos JEFs e responsável também pelo alto índice de congestionamento nas instâncias recursais.

c) Recurso Oficial

De acordo com o Código de Processo Civil (art. 475) está sujeita ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal, a sentença proferida contra os entes de direito público que exceda a sessenta salários mínimos, salvo quando em conformidade com súmula de tribunal superior ou jurisprudência do plenário do Supremo Tribunal Federal.

Na esfera dos JEFs há regra expressa no sentido da inexistência de reexame necessário (art. 13 da Lei n. 10.259, de 2001). Inclui-se nessa dispensa as condenações superiores a sessenta salários mínimos, as quais ocorrem com certa frequência.

Compatível com a inexistência do recurso de ofício é a autorização legal dada aos representantes judiciais dos entes públicos para conciliar, transigir ou

²⁰⁵ Disponível em: <http://www.ajufe.org.br/portal/images/stories/pdfs/Enunciados_consolidados.pdf>. Acesso em: 06 ago. 2013.

²⁰⁶ SAVARIS, José Antonio; XAVIER, Flávia da Silva. **Recursos Cíveis nos Juizados Especiais Federais**. 3 ed. Curitiba: Juruá, 2012. p. 76.

desistir, nos processos da competência dos Juizados Especiais Federais (art. 10, parágrafo único, da Lei n. 10.259, de 2001).

d) Embargos Infringentes

Nos processos pelo rito ordinário cabem embargos infringentes quando o acórdão não unânime houver reformado, em grau de apelação, a sentença de mérito (art. 530 do CPC).

Nos Juizados Especiais os acórdãos não unânimes não ensejam qualquer impugnação, permitindo maior celeridade na conclusão do julgamento dos recursos.

Cabe ressaltar que na estrutura organizacional dos Juizados não há previsão da existência de um órgão colegiado para apreciação desse tipo de recurso. O acesso às Turmas de Uniformização de Jurisprudência tem como pressuposto divergência entre Turmas Recursais, não sendo cabível a ampliação dessa competência.

e) Recurso Especial

A restrição ao cabimento do Recurso Especial no âmbito dos Juizados justifica-se com base no art. 105, III, da Constituição Federal, que prevê o cabimento de Recurso Especial somente em relação às causas decididas, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos Tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios. Ou seja, não cabe de decisão proferida por Turma Recursal ou de Uniformização.

Em conformidade com essa interpretação foi editada a Súmula n. 203 pelo Superior Tribunal de Justiça: “Não cabe recurso especial contra decisão proferida por órgão de segundo grau dos Juizados Especiais”.

De qualquer forma, pelo Modelo recursal dos JEFs, é possível ter acesso ao Superior Tribunal de Justiça na hipótese da orientação acolhida pela Turma Nacional de Uniformização, em questões de direito material, contrariar súmula ou jurisprudência dominante daquele Tribunal, na forma prevista no art. 14, § 4º, da Lei n. 10.259, de 2001.

f) Embargos à Execução de Sentença

Com o objetivo de cumprir de imediato as condenações, não são

admitidos embargos à execução de sentença ou outras impugnações de questões surgidas após o trânsito em julgado, é o que se extrai dos artigos 16 e 17 da Lei n. 10.259, de 2001. Nesse sentido, os Enunciados FONAJEF que seguem:

Enunciado FONAJEF n. 13: “Não são admissíveis embargos de execução nos Juizados Especiais Federais, devendo as impugnações do devedor ser examinadas independentemente de qualquer incidente”.

Enunciado FONAJEF n. 108: “Não cabe recurso para impugnar decisões que apreciem questões ocorridas após o trânsito em julgado”.²⁰⁷

Bochenek e Nascimento comentam que na sistemática adotada pela Lei n. 10.259, de 2001, foi abolido o sistema tradicional de execução do processo civil clássico. Portanto, não há mais processo executivo autônomo nem sentenças tipicamente condenatórias. Para os autores referidos, a efetividade das sentenças proferidas pelo Juizado ocorre de imediato, independentemente de inaugurar nova relação processual (ação de natureza executiva “lato sensu”, ou seja, ações em que as tutelas cognitiva e executiva se fazem dentro da mesma relação processual, sem intervalo).²⁰⁸

A extinção da fase de execução da sentença e respectivos embargos à execução foi uma das inovações da Lei dos JEFs que maior efeito positivo resultou, pois até então os processos se arrastavam por longos períodos em discussões relacionadas ao cumprimento da sentença e aos cálculos resultantes de eventuais diferenças monetárias.

g) Ação Rescisória

A Lei dos Juizados Especiais Federais não tratou da Ação Rescisória, sendo aplicada subsidiariamente a vedação contida no art. 59 da Lei n. 9.099, de 1995: “Não se admitirá ação rescisória nas causas sujeitas ao procedimento instituído por esta Lei”.

Essa restrição foi objeto do Enunciado FONAJEF n. 44: “Não cabe ação rescisória no JEF. O artigo 59 da Lei n 9.099, de 1995, está em consonância com os princípios do Sistema processual dos Juizados Especiais, aplicando-se também aos

²⁰⁷ Disponível em: <http://www.ajufe.org.br/portal/images/stories/pdfs/Enunciados_consolidados.pdf>. Acesso em: 06 ago. 2013

²⁰⁸ BOCHENEK, Antônio César; NASCIMENTO, Márcio Augusto. **Juizados Especiais Federais Cíveis**. E-book. Porto Alegre: direitos dos autores, 2011. p. 150.

Juizados Especiais Federais” .²⁰⁹

Para Savaris e Xavier a Ação Rescisória é um instrumento de correção da prestação jurisdicional e sua vedação corresponde a uma restrição na concretização do direito constitucional a um Processo Justo (devido processo legal em sua dimensão material). Alinhavam, entretanto, que essa mesma restrição prestigia a segurança jurídica das relações e a estabilidade das Decisões Judiciais, mas há que se buscar uma harmonização de valores constitucionais que na prática se mostram antagônicos, defendendo em casos excepcionais a relativização da coisa julgada.²¹⁰

O não cabimento de Ação Rescisória encontra respaldo nos princípios norteadores dos Juizados Especiais, principalmente o da celeridade, mas é considerado um dos principais problemas do Sistema Recursal dos JEFs por consolidar julgamentos injustos sob o manto da coisa julgada.

Esse tema será revisitado no Capítulo 5 desta pesquisa, com vistas a encontrar alternativas que possam equilibrar a segurança jurídica das decisões e o direito a um Processo Justo nos Juizados Especiais.

Neste Capítulo procurou-se demonstrar as particularidades processuais dos JEFs, seus avanços e alguns dos pontos críticos que merecem ser repensados e aperfeiçoados em prol da Efetividade e da obtenção de um Processo Justo.

No próximo Capítulo pretende-se tratar dos aspectos relacionados com a Efetividade no Acesso à Justiça nos JEFs, seus desafios e oportunidades de superação.

²⁰⁹ Disponível em: <[http://www.ajufe.org.br/portal/images/stories/pdfs/Enunciados_consolidados .pdf](http://www.ajufe.org.br/portal/images/stories/pdfs/Enunciados_consolidados.pdf)>. Acesso em: 06 ago. 2013.

²¹⁰ SAVARIS, José Antonio; XAVIER, Flávia da Silva. **Recursos Cíveis nos Juizados Especiais Federais**. 3 ed, Curitiba: Juruá, 2012. p. 314.

CAPÍTULO 3

A EFETIVIDADE NO ACESSO À JUSTIÇA NOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS: DESAFIOS E POSSÍVEIS SOLUÇÕES PROCESSUAIS E GERENCIAIS

No Capítulo anterior foram identificadas e detalhadas as principais características dos Juizados Especiais Federais, os procedimentos adotados na tramitação das ações e o Processo de Revisão das Decisões.

Constatou-se que a criação dos JEFs objetivou dar maior agilidade, celeridade e Efetividade na tutela jurisdicional. No entanto, passados mais de 10 (dez) anos da instalação desse novo Modelo, surgiram desafios que precisam ser enfrentados e superados para que se obtenha maior eficiência do Sistema.

Pretende-se, assim, neste Capítulo, analisar a Efetividade no Acesso à Justiça, examinando-se o excesso de demanda, a crise do Poder Judiciário e os desafios enfrentados pelos JEFs. Na sequência, são identificadas possíveis soluções para superar esse dilema. Por fim, são feitas ponderações sobre a administração judiciária e a gestão de recursos, o que envolve a realização de planejamento estratégico e o cumprimento de metas quantitativas e qualitativas, para dessa forma se atingir a Efetividade esperada dos JEFs.

Oportuno esclarecer que as críticas e proposições apresentadas neste Capítulo podem ser empregadas para a Justiça Federal como um todo, mas, com mais razão, são aplicáveis aos Juizados Especiais pela suma importância que possuem como instrumento de Acesso à Justiça, consoante os fundamentos expostos no Capítulo 1. Parte-se, assim, de uma abordagem mais ampla para se chegar aos pormenores dos Juizados Especiais Federais, com vistas a encontrar mecanismos que possam gerar maior Efetividade a esse Modelo de Tutela Jurisdicional.

3.1 DESAFIOS À EFETIVIDADE NO ACESSO À JUSTIÇA NOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS

Neste primeiro tópico, objetiva-se reafirmar a importância de se obter a Efetividade no Acesso à Justiça, o que pode implicar a adoção de alguns filtros para se evitar o excesso de demandas que congestionam os JEFs. Esses filtros não podem ser interpretados como limitação ao Acesso à Justiça, pois não são barreiras, mas condicionantes que valorizam outras formas de solução dos litígios sem que necessariamente tudo passe pelo crivo do Judiciário.

3.1.1 Aspectos relacionados à Efetividade no Acesso à Justiça

Os principais obstáculos que dificultam o Direito de Acesso à Justiça foram objeto de análise no Capítulo 1, item 1.1.3. Objetiva-se neste momento apontar novos elementos e possibilidades para superação dessas dificuldades no âmbito dos JEFs.

Afirma Kazuo Watanabe que uma das maiores preocupações dos processualistas modernos repousa na Efetividade do processo como instrumento da tutela de direitos, componente indispensável do Acesso à Justiça qualificado.²¹¹

Para esta Tese, elegeu-se como conceito operacional de Tutela Jurisdicional Efetiva²¹², a prestação jurisdicional que alcança sua finalidade, que é realizar a justiça no tempo e no modo esperado.

Deve-se ter presente que a noção de uma Tutela Jurisdicional Efetiva não se reduz à ideia de um processo célere. Nas situações padrões em causas repetitivas, a solução pode ser padronizada, simples e rápida. Mas celeridade em demasia no julgamento de casos difíceis pode resultar violação de garantias processuais e decisões injustas. Quanto a esse tema, Savaris e Xavier apresentam a seguinte ponderação:

Um processo efetivo emerge da necessária ponderação entre dois primordiais valores: segurança e celeridade. Pelo primeiro, a sentença tende a sair correta. Pelo segundo, a sentença tende a sair em tempo

²¹¹ WATANABE, Kazuo. **Da cognição no processo civil**. 3 ed. São Paulo: DPJ, 2005. p. 21.

²¹² “La tutela jurídica, en cuanto efectividad del goce de los derechos, supone la vigencia de todos los valores jurídicos armoniosamente combinados entre sí.” COUTERE, Eduardo J. **Fundamentos del Derecho Procesal Civil**. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1985. p. 480.

oportuno. Talvez essa dicotomia não seja tão absoluta e se dissolva no que se considera o direito a um processo sem dilações indevidas. A consideração excessiva à celeridade (instrução ou fundamentação deficiente) pode prejudicar a efetividade jurisprudencial e a legitimidade do Poder Judiciário tanto quanto a demora excessiva na entrega da prestação jurisdicional. Isso ocorrerá quando o avanço processual se der em prejuízo do devido processo legal e suas irradiações de defesa, contraditório, igualdade entre as partes e, de modo destacado, a necessária fundamentação dos atos decisórios.²¹³

Os Juizados Especiais representam a melhor experiência brasileira da democratização ao Acesso à Justiça, com a abertura das portas do Judiciário às pessoas mais simples e carentes de recursos. Mas a superação das barreiras ao ingresso em juízo não é suficiente. O jurisdicionado quer visualizar também a porta de saída do Judiciário e levar consigo uma resposta célere e adequada a sua pretensão.

Infelizmente o espaço reservado ao acesso é bem mais amplo, alegre e iluminado que o espaço destinado à saída, o qual por vezes mostra-se nebuloso, incerto e decepcionante.

Nesse sentido, Leslie Ferraz evidencia que não é suficiente que o processo produza resultados (“eficácia”), sendo, ao revés, imperioso que se verifiquem resultados reais, palpáveis, factíveis, positivos e verdadeiros, ou seja, “efetivos”.²¹⁴

O direito à Tutela Jurisdicional Efetiva ocorre em momentos distintos, quais sejam, no Acesso à Justiça, no Devido Processo Legal e na Razoável Duração do Processo. Cabe ao Judiciário cumprir cada uma dessas garantias constitucionais, esse é seu dever, sua missão em prol dos cidadãos que vivem numa sociedade democrática.

Considerando-se a presença constante da administração nas demandas que tramitam nos JEFs, cabe referir os três principais balizadores da Tutela Jurisdicional Efetiva na seara do direito público segundo Gonzáles Pérez: a) eliminação de obstáculos ao acesso ao processo; b) impedimento de que formalismos processuais acarretem a imunidade do controle da atividade

²¹³ SAVARIS, José Antonio; XAVIER, Flávia da Silva. **Manual dos Recursos nos Juizados Especiais Federais**. 3 ed. Curitiba: Juruá, 2012. p. 122.

²¹⁴ FERRAZ, Leslie Shériida. **Acesso à Justiça: uma análise dos Juizados Especiais Cíveis no Brasil**. p. 142.

administrativa; c) exercício pleno da jurisdição nas diversas etapas do processo.²¹⁵

O enfrentamento dessas dificuldades não é tarefa fácil e desafia todos os atores envolvidos nos processos que buscam o reconhecimento de direitos supostamente violados pela administração pública.

Pode-se dizer, em conformidade com Vâlna Cardoso de Moraes, que o processo efetivo é aquele que atinge a finalidade a que se destina, considerando o conjunto de objetivos existentes no direito material e a totalidade da repercussão da atividade jurisdicional sobre dada situação de fato. Todavia, a questão alcança contornos complexos quando existe a presença da administração pública em juízo e as consequentes limitações processuais e materiais para a implementação das Decisões Judiciais.²¹⁶

Pretende-se, assim, nesta pesquisa, apontar os principais desafios à Tutela Efetiva nos JEFs e identificar possíveis soluções processuais e gerenciais para superá-los. Para tanto, são aproveitados também os dados da pesquisa “Acesso à Justiça Federal: dez anos de juizados especiais”, realizada pelo Conselho da Justiça Federal e pelo IPEA, a qual aponta:

Finalmente, cabe registrar que, para a maioria dos juízes pesquisados, a promoção do acesso à justiça requer principalmente o aprimoramento da resolução de conflitos nas esferas administrativas (53,6%) e a ampliação dos recursos humanos e/ou financeiros (35%). A redução do número de processos para garantir a qualidade das decisões também é uma opção frequente entre os magistrados, indicando clara contraposição entre quantidade e qualidade, o que talvez possa sugerir que, em sua opinião, o acesso à justiça já teria sido suficientemente ampliado em termos quantitativos, sendo necessárias estratégias para garantir qualidade à prestação jurisdicional. A melhoria da gestão do trabalho também aparece como opção relevante (21,8%), evidenciando o destaque que o tema da gestão tem recebido no Judiciário brasileiro no período recente.²¹⁷

Neste ponto, podemos concluir, com base nos apontamentos já apresentados ao longo desta pesquisa, que: a) o Acesso à Justiça foi

²¹⁵ GONZÁLES PÉREZ, Jesús; CASSAGNE, Juan Carlos. **La justicia administrativa em Ibero-américa**. Buenos Aires: Léxis, 2005, *apud* MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 28 ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 54

²¹⁶ MORAES, Vâlna Cardoso de. **Demandas repetitivas decorrentes de ações ou omissões da administração pública**: hipóteses de soluções e a necessidade de um direito processual público fundamentado na Constituição. Brasília: CJF, 2012 (Série monografias do CEJ; 14). p. 53.

²¹⁷ BRASIL. Conselho da Justiça Federal. **Acesso à Justiça Federal: dez anos de juizados especiais**. Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, Instituto de Planejamento Econômico e Social. Brasília: CJF, 2012. p. 83.

suficientemente ampliado em termos quantitativos, sendo necessárias estratégias para garantir qualidade à prestação jurisdicional nos JEFs; e b) a necessidade de redução da demanda para aumentar a qualidade das decisões.

Para superar esses obstáculos serão avaliadas neste Capítulo alternativas relacionadas com: a) o aprimoramento da resolução de conflitos nas esferas administrativas; e b) a melhoria da gestão dos recursos humanos e materiais.

No tópico que segue será analisado o suposto excesso de demanda, como fator da crise do Poder Judiciário, e os desafios relacionados a esse tema para aumento da Efetividade da Tutela Jurisdicional.

3.1.2 O excesso de demanda e a crise do Poder Judiciário no Brasil

A denominada crise do Estado-jurisdição afeta diferentes países, como um fenômeno do Estado contemporâneo, e se fortalece como uma instituição burocrática e lenta, desacreditada pelo povo e que representa um convite à demanda de forma a potencializar os conflitos.²¹⁸

No caso brasileiro, o Poder Judiciário vive um grande dilema. Por um lado, tem vislumbrado o crescimento da demanda e por outro, a cobrança cada vez maior de todos os setores da sociedade por uma justiça mais ágil e efetiva.

A crise surgiu com a explosão da litigiosidade no Brasil decorrente da ampliação do Acesso à Justiça e diante da falta de condições do Poder Judiciário de responder por esse crescimento da demanda na forma e no tempo esperados pela população.

O aumento do número de novas ações judiciais tem um invés positivo ligado à democratização do Acesso à Justiça e à conscientização da população brasileira acerca de seus direitos.

Por outro lado, serve para expor a baixa qualidade dos serviços públicos oferecidos à população, especialmente na área da saúde e previdência social,

²¹⁸ PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; PAUMGARTTEN, Michele Pedrosa. A experiência Ítalo-Brasileira no uso em resposta à crise do monopólio estatal de solução de conflitos e a garantia do Acesso à Justiça. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**. Rio de Janeiro, ano 5, volume VIII, p. 444. Disponível em: <http://www.redp.com.br/arquivos/redp_8a_edicao.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2014.

gerando a necessidade de intervenção judicial em causas que deveriam ser resolvidas na via administrativa.

O Banco Mundial, ao fazer uma análise do Judiciário brasileiro, concluiu que a demanda do setor cresceu dramaticamente a partir de 1991. Desde então, a produtividade dos magistrados também teve grande elevação, mas não ao ponto de dar conta da maior carga de trabalho. Indicou, ainda, que o Brasil alcança as mais altas taxas latino-americanas e mundiais em relação ao número médio de processos e o de processos decididos.²¹⁹

O Relatório Justiça em Números do CNJ²²⁰ revelou que 92 milhões de processos estavam em tramitação no Brasil em 2012, o que representa aumento de 10,6% nos últimos quatro anos. Esse aumento no volume de processos ocorreu apesar da melhoria da produtividade de magistrados e servidores e resulta, principalmente, do aumento de 8,4% no número de casos novos, em 2012, e de 14,8%, no quadriênio. Com isso a taxa de congestionamento do Poder Judiciário ficou em 70%, em 2012, embora a quantidade de processos baixados tenha aumentado nos últimos anos. Ou seja, o esforço produtivo não foi suficiente em face do volume de casos novos. A pesquisa revela, ainda, que a maior parte dos processos que tramitam na Justiça brasileira está no primeiro grau de jurisdição, por isso é necessário priorizar esse segmento.²²¹

Em síntese, esses números refletem a melhoria das condições de Acesso à Justiça no Brasil, mas ao mesmo tempo caracterizam um "excesso de demanda" a ser solucionado não apenas pelo aumento da produtividade do Poder Judiciário. Ao classificarmos a demanda como "excesso" é porque entendemos que algo está provocando esse fenômeno cujas causas devem ser identificadas e tratadas para se chegar a um nível razoável de litigância, proporcional ao número de habitantes no Brasil.

²¹⁹ BANCO MUNDIAL. **Fazendo com que a Justiça Conte: medindo e aprimorando o desempenho do Judiciário no Brasil**. Unidade de Redução da Pobreza e Gestão Econômica. América Latina e Caribe. Relatório n. 38789-BR, 2004, p. 149. Disponível em: <<https://www.amb.com.br/docs/bancomundial.pdf>>. Acesso em: 22 mai. 2014.

²²⁰ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números – Justiça Federal**. Brasília: CNJ, 2013. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/relatorio_jn2013.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2014.

²²¹ De acordo com o Relatório Justiça em Números, 83% dos casos novos, 93% dos processos pendentes e 83% dos processos baixados pelo Judiciário em 2012 tramitaram na primeira instância do Poder Judiciário, formada pelas varas, seções judiciárias, juntas eleitorais e auditorias militares.

Segundo o Ministro Joaquim Barbosa²²², 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.

Essa manifestação do Ministro Joaquim Barbosa valida análise crítica apresentada nesta Tese, de que os Juizados Especiais estão cumprindo o papel de proporcionar amplo Acesso à Justiça, diante da aproximação da Justiça Federal ao Jurisdicionado, mas por outro lado estão deixando a desejar quanto à Efetividade e à Expectativa de um Processo Justo.

O excessivo número de demandas nos JEFs tem como causa principal os questionamentos de natureza previdenciária, figurando no polo passivo o INSS, líder do *ranking* dos maiores litigantes do Poder Judiciário no Brasil, conforme lista elaborada pelo CNJ. Na Justiça Federal, o INSS é réu em 34% de ações no primeiro grau das Varas Comuns, e em 79% das ações nos Juizados Especiais Federais.²²³ A litigiosidade na área previdenciária é, em sua maioria, individualizada, repercutindo no volume de processos e na morosidade do Sistema de Justiça brasileiro.

O volume demasiado, acima da capacidade de processamento, gera por consequência a lentidão na solução dos litígios, causa mais recorrente para identificar a tão propagada “Crise do Judiciário”.

Sendo assim, a superação dessa crise passa pelo enfrentamento da demanda existente e pela adoção de medidas eficazes para atacar as causas dos litígios, questões que serão tratadas ao longo deste estudo.

Diante dessa conclusão, no tópico que segue pretende-se indicar os desafios a serem superados pelos JEFs em prol de uma maior Efetividade.

²²² EXCESSO de litigância é desafio para o Poder Judiciário, diz ministro Joaquim Barbosa. Portal do CNJ. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/26635-excesso-de-litigancia-e-desafio-para-o-poder-judiciario-diz-ministro-joaquim-barbosa>>. Acesso em: 20 mai. 2014.

²²³ Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/21877-orgaos-federais-e-estaduais-lideram-100-maiores-litigantes-da-justica>>. Acesso em: 21 ago. 2013.

3.1.3 Desafios a serem superados para o aumento da Efetividade no Acesso à Justiça nos Juizados Especiais Federais

Procurou-se demonstrar em tópicos anteriores que os Juizados Especiais criaram facilidades de Acesso à Justiça diante da ausência ou baixo nível dos custos de ajuizamento dos processos e da Expectativa de obtenção de uma tutela rápida e efetiva. No âmbito federal, os JEFs geraram também uma maior aproximação aos jurisdicionados, atingindo o desiderato de criar condições para a população mais pobre, mais desassistida, reivindicar seus direitos em juízo.

Ao atrair essa nova gama de processos, os Juizados Especiais passaram a concentrar o maior volume de demanda do Poder Judiciário no Brasil, gerando por consequência elevadas taxas de congestionamento e perda de Efetividade.

Diante desse quadro, o grande desafio na atual conjuntura é diminuir a imprescindibilidade do ingresso em juízo para a solução dos conflitos gerados em grande parte pelo péssimo serviço prestado pelos entes públicos, principalmente o INSS, que é o maior litigante dos JEFs. Esse problema não pode persistir a ponto de provocar a constante atuação do Judiciário na correção dos erros administrativos, diante da corriqueira negativa de direitos na via administrativa.

As medidas a serem adotadas nessa empreitada não devem restringir o Acesso à Justiça, pelo contrário, devem oferecer alternativas mais efetivas do que as tradicionalmente proporcionadas pelo Poder Judiciário.

Bochenek, ao defender tese de doutorado na Universidade de Coimbra, analisou experiências empíricas dos JEFs brasileiros e citou ideias que podem ser utilizadas para alterar os padrões de litigação. O referido autor concluiu que vários fatores acabaram por movimentar indevidamente ou desnecessariamente os tribunais, sobrecarregando-os. Nesses casos é preciso limitar o acesso aos tribunais, para ampliar o acesso aos direitos e à Justiça. E apresentou a seguinte solução:

O que fazer para limitar e ampliar? Fomentar uma nova concepção de acesso aos direitos e à Justiça voltada para a integração entre os órgãos de poder, com as entidades públicas, privadas e os movimentos sociais, com o objetivo de diminuir o número de demandas que não necessitariam ingressar nos tribunais, pois são melhores solucionados na via administrativa ou por outras formas de resolução de conflito. Nesse sentido, os Juizados Especiais Federais demonstraram que é possível

alterar os padrões tradicionais de prestação jurisdicional, contudo, é preciso avançar, principalmente para a inserção de meios de defesa coletivos dos direitos, e propagar experiências criativas e inovadoras que transformem os sistemas judiciais.²²⁴

Savaris, ao comentar os sinais de crise da justiça, especialmente a previdenciária, que predomina nos JEFs, também aponta o excesso de demandas como principal ponto crítico à Efetividade jurisdicional. Para ele, são três os fatores determinantes para a multiplicação das lides: os péssimos serviços prestados pelo INSS (Administração Pública), a utilização de ferramentas artesanais para julgamentos de massa e o hiato entre a postura administrativa e o direito aplicado.²²⁵

Dentre os macrodesafios a serem enfrentados de forma prioritária pela Justiça Federal no período de 2015-2019 está a gestão das demandas repetitivas e dos grandes litigantes. Para tanto, deverá ser aprimorada a gestão das questões jurídicas repetitivas e as repercussões gerais para reduzir o acúmulo de processos relacionados à chamada “litigância serial”, demandas que geram um grande número de processos com o mesmo pedido.²²⁶

Da pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas (FGV)²²⁷, em 2010, colhem-se as principais causas do aumento das demandas judiciais, muitas das quais são as responsáveis pela série de desafios a serem enfrentados pelos JEFs. São elas:

a) a criação dos Juizados Especiais e da gratuidade processual contribuiu para aumentar a litigiosidade (os juizados não desafogaram as varas federais e previdenciárias existentes, pelo contrário, incentivaram o ingresso de demandas repetitivas e a atuação da advocacia de massa);

b) o excesso de atos administrativos editados pelo INSS (desde 1994 foram mais de 760), criando uma zona cinzenta que estimula a litigiosidade;

²²⁴ BOCHENEK, Antônio César. Limitar o acesso à Justiça para ampliar os direitos. **Revista Consultor Jurídico**. 27 Jan. 2013. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-jan-27/segunda-leitura-limitar-acesso-justica-ampliar-direitos>>. Acesso em 28 Jan. 2013.

²²⁵ SAVARIS, José Antonio. **Direito Processual Previdenciário**. Curitiba: Juruá, 2008, p. 107-115.

²²⁶ JUSTIÇA Federal prioriza desafios a serem enfrentados no período 2015-2019. Portal do CJF, 03 fev. 2014. Disponível em: <<http://www.jf.jus.br/noticias/2014/fevereiro/justica-federal-prioriza-desafios-a-serem-enfrentados-no-periodo-2015-2019>>. Acesso em: 20 mai. 2014.

²²⁷ FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). **Diagnóstico sobre as causas de aumento das demandas judiciais cíveis, mapeamento das demandas repetitivas e propositura de soluções pré-processuais, processuais e gerenciais à morosidade da justiça**: relatório de pesquisa. São Paulo: Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, 2010, 202 p. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/relat_pesquisa_fgv_edital1_2009.pdf>. Acesso em: 23 mai. 2014.

- c) o não esgotamento da instância administrativa para ajuizar ações;
- d) a oscilação e a demora na formação de precedentes no Judiciário;
- e) a mídia como veiculadora de teses jurídicas, especialmente jornais de cunho mais popular, o que estimula o aumento no número de processos.

Desse rol, a gratuidade não pode ser vista como um problema a ensejar a adoção de requisitos mais rígidos para sua concessão²²⁸, diante da dificuldade de se definir critérios objetivos para caracterizar a insuficiência de recursos e da onerosidade para a comprovação da condição socioeconômica das partes, prejudicando a rápida solução dos litígios.

O Poder Judiciário, na verdade, é um prestador de serviço público e, como tal, não deve impor o pagamento de custas para limitar o Acesso à Justiça. Tal medida prejudica de forma mais acentuada a população mais carente e significa um grande retrocesso. Sendo assim, esse aspecto não representa um desafio a ser enfrentado, pelo contrário, deve ser mantido como a primeira das ondas do Acesso à Justiça apregoada por Cappelletti e Garth.²²⁹

As demais causas merecem atenção e serão analisadas nos próximos tópicos com o objetivo de se chegar a possíveis soluções que permitam reduzir a litigiosidade nos JEFs e aumentar a Efetividade. As propostas que serão apresentadas são de ordem processual e gerencial com foco principal no incentivo à resolução de conflitos na via administrativa e na utilização das ações coletivas, nos casos de demandas repetitivas ou de massas.

3.2 SOLUÇÕES RELACIONADAS À EFETIVIDADE NO ACESSO À JUSTIÇA

O volume crescente de processos é um fenômeno complexo que deve envolver todos os Poderes da República e a Sociedade para uma pacificação consensual e eficiente dos conflitos gerados, liberando em parte a atuação do

²²⁸ Para Gisele Lenke os principais pontos a serem tratados, são a inadequada interpretação dos institutos da assistência judiciária gratuita e do interesse de agir e a falta de estabilidade da jurisprudência brasileira. LENKE, Gisele. O congestionamento do Poder Judiciário: um breve estudo sob o ponto de vista da demanda dos serviços judiciais. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 58, fev. 2014. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao058/Gisele_Lemke.html>. Acesso em: 11 mar. 2014.

²²⁹ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 31.

Judiciário nessa missão.

As soluções necessárias para aumentar a Efetividade no Acesso à Justiça passam necessariamente pela redução da demanda, especialmente aquelas denominadas demandas repetitivas ou de massa.

As medidas costumeiramente defendidas e empregadas para combater a lentidão do Judiciário decorrente do excesso de processos são o aumento do número de juízes e servidores, a maior informatização, a diminuição do número de recursos e a implantação de métodos modernos de gestão com a racionalização do fluxo de trabalho.

A busca da Efetividade deve também encontrar soluções nos mecanismos de respostas que caracterizam os Juizados Especiais, desenvolvendo em larga escala seu potencial conciliatório, informal e com alto grau de automação para ter maior produtividade, mas desde que seja com qualidade.

Assim, neste ponto da pesquisa, objetiva-se dar ênfase aos mecanismos voltados à resolução de conflitos na via administrativa e à utilização das ações coletivas, nos casos de demandas repetitivas ou de massas, as quais que se complementam às anteriores para que se possa atingir maior Efetividade no Acesso à Justiça.

3.2.1 A resolução de conflitos na esfera administrativa e o alinhamento da administração à jurisprudência iterativa dos Tribunais Superiores

A redução da judicialização de demandas requer o aperfeiçoamento na forma de atuação administrativa dos entes públicos e uma melhor interpretação das normas, evitando-se restrições indevidas a direitos.

O resultado da Pesquisa realizada pelo CJF e IPEA indicou que, para a maioria dos juízes entrevistados, a promoção do Acesso à Justiça requer principalmente o aprimoramento da resolução de conflitos na esfera administrativa. A mesma opinião foi evidenciada pelos servidores, muitos dos quais acreditam que os JEFs foram transformados em balcão de atendimento do INSS.²³⁰

²³⁰ BRASIL. Conselho da Justiça Federal. **Acesso à Justiça Federal: dez anos de juizados especiais.** Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, Instituto de Planejamento

No mesmo sentido, a pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas assinalou, em relação ao INSS, que a complexidade e instabilidade do regime jurídico previdenciário (“cipoal normativo”) criam um cenário normativo não suficientemente compreendido sequer pelo agente público responsável pela concessão do benefício na esfera administrativa. Essa situação reforça a possibilidade de surgimento de conflito de interesses entre segurados e administração passível de judicialização, em que cada um postula pela interpretação que lhe parece mais favorável.²³¹

Por sua vez, Antônio César Bochenek, arrola dois fatores que levam à substituição da atividade administrativa pela judicial, quais sejam: a) a diversidade de critérios de interpretação da legislação utilizada nas vias administrativa e judicial (normalmente mais benéfico na via judicial); e b) nos casos de indeferimento administrativo dos pedidos, os segurados procuram os juizados como uma segunda oportunidade de ter deferido seu pedido, o que é fomentado pela inexistência de ônus ou qualquer restrição para o ingresso nos JEFs.²³²

Acertada é a recomendação de Gilmar Ferreira Mendes no sentido de que é necessária uma reforma da cultura administrativa de denegação sistemática de direitos, pois grande parte das demandas que envolvem a Previdência Social encontra-se, hoje, nos JEFs. Caso o próprio órgão administrativo assumisse a responsabilidade pela aplicação da lei e da jurisprudência consolidada, certamente haveria menos demandas judiciais, com resultados satisfatórios para todos. Argumenta que é preciso combater o entendimento recorrente de que apenas o Poder Judiciário pode resolver os problemas do cidadão, permitindo-se a realização do Direito sem a intervenção judicial.²³³

Diante dessas premissas, defende-se nesta pesquisa a adoção de

Econômico e Social. Brasília: CJF, 2012. p. 94-95.

²³¹ FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). **Diagnóstico sobre as causas de aumento das demandas judiciais cíveis, mapeamento das demandas repetitivas e propositura de soluções pré-processuais, processuais e gerenciais à morosidade da justiça**: relatório de pesquisa. São Paulo: Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, 2010. p. 63. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/relat_pesquisa_fgv_ edital1_2009.pdf>. Acesso em: 23 mai. 2014.

²³² BOCHENEK, Antônio César. **A interação entre tribunais e democracia por meio do acesso aos direitos e à justiça**: análise de experiências dos Juizados Especiais Federais cíveis brasileiros. Brasília: CJF, 2013. p. 518.

²³³ MENDES, Gilmar Ferreira. Os Juizados Especiais Federais – um divisor de águas na história da Justiça Federal. **Revista CEJ**, Brasília, Ano XV, p. 8-14, jul 2011.

mecanismos que possam melhorar a solução administrativa das demandas, sem intervenção judicial, quais sejam:

a) obrigatoriedade do prévio ingresso na via administrativa

A comprovação do prévio ingresso na via administrativa como condição para a propositura da ação judicial enfrenta resistências, devido às incertezas quanto sua utilidade.

A imagem da Administração Pública no Brasil não é das melhores em virtude da baixa qualidade dos serviços prestados à população e da rigorosa apreciação dos direitos postulados. Em contrapartida, o ingresso na via judicial tem sido facilitado pela inexistência de cobrança de custas e honorários advocatícios e por não gerar riscos em caso de insucesso da pretensão. Por consequência, ocorre a supressão da fase administrativa, impactando o fluxo de novas demandas judiciais.

A necessidade de prévia manifestação do Poder Público, como condição para invocar a prestação jurisdicional, pode, aparentemente, significar lesão ao direito de ação garantido pela Constituição no art. 5º, inciso XXXV. No entanto, esse dispositivo estabelece que somente os casos de lesão ou ameaça de lesão a direito serão apreciados pelo Poder Judiciário.

Não se trata de uma forma de submissão do direito de ação à prévia manifestação da administração a respeito do pedido, mas de comprovação do legítimo interesse para o exercício desse direito, o qual é exigido pelo art. 3º do Código de Processo Civil. Sem a demonstração da existência de um conflito de interesses, não há como ser invocada a prestação jurisdicional e, em determinadas situações, é necessária para indicar a existência do litígio, evitando que o Poder Judiciário assumira atribuições que não lhe são afetas, sobrecarregando sua pesada estrutura.

No caso das demandas previdenciárias, os segurados têm interesse de agir e, portanto, há necessidade e utilidade do processo, quando sua pretensão encontra óbice na via administrativa em face do indeferimento do pedido apresentado, ou, pela omissão no atendimento do pleito pela Autarquia previdenciária.

Ainda que o exaurimento da via administrativa não seja condição para a propositura da ação de natureza previdenciária, consoante jurisprudência consolidada na Súmula n. 213 do extinto Tribunal Federal de Recursos, em se tratando de pedidos de concessão de aposentadorias, pensão, auxílios ou contagem recíproca do tempo de contribuição para fins de jubilação, a prévia manifestação da administração é necessária. O Poder Judiciário, em tais casos, não deve se prestar a substituir a atividade administrativa de conferência de recolhimentos das contribuições, cálculo do tempo de contribuição, avaliação da incapacidade laborativa, entre outros requisitos.

Não se deve exigir a prévia provocação administrativa nos casos em que é público e notório o procedimento denegatório da pretensão por divergência de interpretação de normas, ou quando o INSS não cumpre, por ação própria, as obrigações legais.

A orientação firmada pelo Superior Tribunal de Justiça é no sentido de que o interesse processual do segurado e a utilidade da prestação jurisdicional concretizam-se nas hipóteses de: a) recusa de recebimento do requerimento ou b) negativa de concessão do benefício previdenciário, seja pelo concreto indeferimento do pedido, seja pela notória resistência do INSS à tese jurídica apresentada.²³⁴

No âmbito do Supremo Tribunal Federal prevalecia o entendimento da dispensabilidade do prévio requerimento para o ajuizamento de ações previdenciárias.²³⁵ No entanto, essa discussão ganhou repercussão geral e resultou em orientação semelhante à adotada pelo STJ.

O Plenário do STF definiu que a exigência não fere a garantia de livre acesso ao Judiciário, previsto no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, pois sem pedido administrativo anterior, não fica caracterizada lesão ou ameaça de direito. Considerou-se não haver interesse de agir do segurado que não tenha inicialmente protocolado seu requerimento junto ao INSS, pois a obtenção de um benefício depende de uma postulação ativa. Nos casos em que o pedido for negado, total ou parcialmente, ou em que não houver resposta no prazo legal de 45 dias, fica caracterizada ameaça a direito. O relator observou que prévio requerimento

²³⁴ Nesse sentido: STJ, REsp n. 1.310.042/PR, 2ª Turma, Relator Ministro Herman Benjamin, DJe 28/5/2012.

²³⁵ Nesse sentido: STJ, RE 549055 AgR/SP, 2ª Turma, Relator Ministro Aires Brito, DJe 10/12/2010.

administrativo não significa o exaurimento de todas as instâncias administrativas. Negado o benefício, não há impedimento ao segurado para que ingresse no Judiciário antes que eventual recurso seja examinado pela autarquia. Contudo, ressaltou não haver necessidade de formulação de pedido administrativo prévio para que o segurado ingresse judicialmente com pedidos de revisão de benefícios, a não ser nos casos em que seja necessária a apreciação de matéria de fato. Acrescentou ainda que a exigência de requerimento prévio também não se aplica nos casos em que a posição do INSS seja notoriamente contrária ao direito postulado.²³⁶

Esse julgamento do STF deverá gerar impacto positivo na redução do número de demandas judiciais, não só na área previdenciária, mas também em questões de natureza tributária, administrativa, bancária e outras.

Caso o Supremo Tribunal Federal tivesse desobrigado, em todas as hipóteses o prévio requerimento administrativo, tornando dispensável o uso da esfera administrativa para obtenção do direito reivindicado, poderia gerar um colapso no Sistema Judicial, notadamente dos JEFs.

De qualquer forma, para que a exigência do uso da via administrativa seja salutar para prevenção de demandas, será preciso que ocorra a melhoria no atendimento dispensado pelos entes públicos, mediante o incremento no número de servidores devidamente treinados. O requerimento administrativo exige resposta no tempo e modo devidos e não pode tornar-se mais um obstáculo a ser vencido antes do ingresso em juízo.

Somente com a adoção da obrigatoriedade do uso prévio da via administrativa com as exceções adotadas na orientação firmada pelo STJ e STF, e com a melhoria do atendimento dos entes públicos demandados, será possível caminhar para uma redução do excesso de demanda.

b) a observância do devido processo legal administrativo

Ao se defender a necessidade do prévio requerimento administrativo como condição para a propositura das ações judiciais, deve-se exigir da Administração Pública a observância do princípio constitucional do devido processo legal, inserido no processo administrativo como elemento

²³⁶ STF, RE 631240 RG/MG, Tribunal Pleno, Relator Ministro Luís Roberto Barroso, julgado em 27.08.2014.

fundamental para a manutenção de um Estado fundado nos pilares da democracia e da igualdade.

Savaris ressalta que as normas do processo administrativo revelam-se como instrumentos fundamentais de cidadania. A partir das garantias processuais definidas pela Constituição, o exercício da competência administrativa que venha a interferir na esfera jurídica dos particulares não pode ocorrer sem observâncias aos postulados do devido processo legal. Afirma, ainda, que restou superado o paradigma da inexistência de processualidade para além do âmbito judicial.²³⁷

O processo administrativo decorre do direito de petição, assegurado constitucionalmente. De outra vertente, é necessário, em regra, para a: a) manifestação inequívoca de interesse em relação à prestação postulada; b) interrupção ou suspensão da contagem da decadência ou prescrição, quando existentes; e c) deflagração de eventual litígio entre o indivíduo e o Ente Público demandado.

A Lei n. 9.784, de 1999, regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal direta e indireta, estabelecendo normas básicas que visam, em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, a “vontade” administrativa do Estado é formada na sequência que se denomina “procedimento administrativo”, sendo necessário discipliná-lo para mantê-la sob controle. Assim, antes que chegue a sua conclusão final – antes, pois, de se fazer eventualmente gravosa a alguém -, pode-se zelar por seu correto e prudente encaminhamento.²³⁸

Para o cumprimento das regras do devido processo administrativo, a Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência (art. 37, *caput*, da Constituição Federal c/c art. 2º da Lei n. 9.784, de 1999).

Para Marçal Justem Filho aplicam-se ao processo administrativo os princípios gerais do direito administrativo e também princípios específicos, quais

²³⁷ SAVARIS, José Antonio. **Direito Processual Previdenciário**. Curitiba: Juruá, 2008. p. 133.

²³⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 23 ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 478.

sejam: utilidade, imparcialidade, publicidade, contraditório, motivação, objetividade e celeridade.²³⁹

Entre os direitos dos administrados previstos no art. 3º da Lei n. 9.784, de 1999, estão:

I - ser tratado com respeito pelas autoridades e servidores, que deverão facilitar o exercício de seus direitos e o cumprimento de suas obrigações;

II - ter ciência da tramitação dos processos administrativos em que tenha a condição de interessado, ter vista dos autos, obter cópias de documentos neles contidos e conhecer as decisões proferidas;

III - formular alegações e apresentar documentos antes da decisão, os quais serão objeto de consideração pelo órgão competente;

IV - fazer-se assistir, facultativamente, por advogado, salvo quando obrigatória a representação, por força de lei.²⁴⁰

No âmbito da concessão das prestações previdenciárias, considera-se processo administrativo o conjunto de atos praticados por intermédio dos Canais de Atendimento da Previdência Social, iniciado em razão de requerimento formulado pelo interessado, de ofício pela Administração ou por terceiro legitimado, e concluído com a decisão definitiva no âmbito administrativo.

São fases do processo administrativo previdenciário: a fase inicial ou instauração; a instrutória; a decisória; a recursal e a de cumprimento da decisão administrativa.

Lamentavelmente muitos dos direitos dos administrados não costumam ser respeitados pela Administração Pública, a qual dificulta o acesso ao processo administrativo e a apresentação de documentos; retarda a análise dos pedidos; produz decisões sem motivação ou deficientemente fundamentadas; e nela ainda prevalece a cultura administrativa da denegação sistemática de direitos amplamente reconhecidos.

Esses fatos foram externados em reunião do Fórum Interinstitucional Previdenciário de Santa Catarina, em maio de 2013, na qual resultou aprovada deliberação que sintetiza essa realidade:

²³⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 8 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 307.

²⁴⁰ BRASIL. **Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em: 22 ago. 2013.

DELIBERAÇÃO 21: O Fórum delibera que seja oficiado à Superintendência do INSS no sentido de comunicar a constatação de que a principal medida de redução de demandas judiciais é a melhoria do processo administrativo em três pontos:

a) esclarecimento aos segurados acerca de seus direitos previdenciários e das provas necessárias a sua obtenção;

b) recebimento de todos os documentos apresentados pelo segurados, mesmo quando os servidores julguem desnecessários, dando processamento aos requerimentos de reconhecimento de tempo de contribuição e/ou concessão de benefícios;

c) a fundamentação das decisões de indeferimento com a análise de todos os requisitos relacionados à prestação postulada, de modo a garantir que a constatação de um requisito indeferitório não obste a continuidade do exame dos demais.²⁴¹

O processo administrativo ineficiente, isto é, que não segue o regramento legal e os seus princípios norteadores, gera insegurança e descrença no resultado, razão pela qual muitos administrados acreditam que essa fase (via administrativa) não tem utilidade e representa desperdício de tempo. A consequência desse fenômeno é a procura do Poder Judiciário sem a prévia provocação da Administração Pública.

Essa realidade precisa ser modificada mediante a adoção de medidas pelos Entes Públicos envolvidos. Deve haver treinamento dos servidores e controle das suas atividades e dos processos por eles conduzidos. Uma nova cultura de acesso ao processo administrativo deve ser desenvolvida, que acabe com a denegação sistemática de direitos amplamente reconhecidos.

Poderiam também as Procuradorias dos entes públicos atuarem de forma mais efetiva na orientação das agências de atendimento para que adotem as posições já uniformizadas e que sequer são contestadas em juízo pelos procuradores públicos.

Enquanto não houver Efetividade do processo administrativo, o Judiciário continuará sendo demandado a assumir uma competência alheia, utilizando sua força de trabalho de forma indevida.

Como alternativa, o próximo Pacto Republicano a ser firmado, conforme

²⁴¹ Disponível em: <http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=cojef_enunciados_forum_prev_SC>. Acesso em: 22 ago. 2013.

mencionado no Capítulo 1 (1.2.3), poderia incluir entre seus objetivos a elaboração de um plano de ação para que sejam respeitadas as garantias constitucionais dos cidadãos a um processo administrativo justo.

Caberia também ao Ministério Público Federal, com base nas atribuições conferidas pelo art. 129 da Constituição e pela Lei Complementar n. 75/1993, adotar as medidas necessárias para que a Administração Pública reconheça na esfera administrativa os direitos assegurados constitucionalmente aos cidadãos.

c) redução da demanda relacionada com benefícios previdenciários

A identificação das origens das demandas e as respostas dadas pela Justiça mostram-se fundamentais para combater as causas da litigiosidade. Considerando-se a predominância das ações previdenciárias nos JEFs, cerca de 80% dos processos, mostra-se oportuno identificar quais seriam as causas de tamanha litigância e buscar soluções apropriadas.

É censo comum que o INSS é excessivamente burocrático e rígido, especialmente na avaliação das provas apresentadas pelos segurados. E que as normas aplicadas na via administrativa ultrapassam os limites legais e contrariam a jurisprudência dos tribunais, provocando o indeferimento de um elevado número de benefícios e o conseqüente ajuizamento de ações judiciais.

Na pesquisa realizada pela FGV, o diagnóstico foi de que são diversos os fatores causadores de potenciais conflitos em matéria previdenciária, por exemplo: (i) o crescimento demográfico e o aumento da expectativa de vida da população; (ii) os ciclos de instabilidade econômica e de conseqüente desemprego; (iii) a regulamentação legislativa, instável e pouco clara, que provocaria conflitos ao invés de preveni-los; (iv) a atuação estatal administrativa, formalista e ineficiente, que conduziria a população a buscar a tutela previdenciária pela via judicial; (v) o sentido conferido às políticas econômicas governamentais, que resultariam em redução da tutela previdenciária, o que geraria reação por meio da propositura de demandas judiciais; (vi) a própria atuação do Poder Judiciário, lento, instável e pouco uniforme.²⁴²

²⁴² FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). **Diagnóstico sobre as causas de aumento das demandas judiciais cíveis, mapeamento das demandas repetitivas e propositura de soluções pré-processuais, processuais e gerenciais à morosidade da justiça**: relatório de

Acrescente-se que a busca de benefícios por incapacidade laboral tem predominado na via administrativa²⁴³ e por consequência representa o maior contingente de processos previdenciários que chegam aos JEFs.²⁴⁴ José Antonio Savaris apresenta sua análise sobre esse fenômeno que está congestionando a estrutura judiciária, enfatizando que:

A procura de razões para uma tal incessante elevação dessa específica litigiosidade nos leva a alguns fatos consabidos: a) o reduzido número de profissionais médicos que atuam como peritos da Previdência Social; b) a falta de estrutura administrativa para que os peritos alcancem pareceres mais seguros e próximos da verdade; c) o diminuto espaço de tempo em que se realiza a perícia médica administrativa; d) as constantes reclamações contra os serviços da perícia médica do INSS; e) condutas oportunistas de pessoas que buscam, no benefício previdenciário por incapacidade, correção para as vicissitudes do mercado de trabalho, amparo à velhice ou simples acréscimo de bem-estar individual.²⁴⁵

Relacionado ao tempo de espera para realização da perícia médica na via administrativa, cabe apontar decisões proferidas pelo TRF da 4ª Região em ACP, as quais determinam que o INSS conceda o auxílio-doença com base em atestado médico quando não realizar os exames em até 45 (quarenta e cinco) dias.²⁴⁶

Essa medida judicial tem evitado o ajuizamento de um grande número de demandas individuais pelos segurados do INSS, viabilizando de forma isonômica a concretização da efetiva proteção previdenciária, direito fundamental do trabalhador.

Com base nesse exemplo, pode-se afirmar que a atuação mais ativa dos entes legitimados para a propositura de ACP (especialmente o Ministério Público e a Defensoria Pública) pode desencadear a solução administrativa em matéria previdenciária de forma ágil e uniforme, sem a necessidade da intervenção judicial

pesquisa. São Paulo: Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, 2010. p. 35. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/relat_pesquisa_fgv_ edital1_2009.pdf>. Acesso em: 23 mai. 2014.

²⁴³ BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Informe de Previdência Social**. Volume 24. Número 10, out./2012.

²⁴⁴ BRASIL. Conselho da Justiça Federal. **Diagnóstico da estrutura e funcionamento dos Juizados Especiais Federais**. Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, Secretaria de Pesquisa e Informação Jurídicas. Brasília: CJF, 2004 (Série Pesquisas do CEJ; 12). p. 109.

²⁴⁵ SAVARIS, José Antonio (Coord.). **Curso de Perícia Judicial Previdenciária**. São Paulo: Conceito Editorial, 2011. p. 8.

²⁴⁶ TRF/4ª R. AI n. 5013845-45.2012.404.0000/RS. 6ª Turma. Relator Desembargador Federal Celso Kipper. DE 09/07/2013.
TRF/4ª R. APELREEX n. 5004227-10.2012.404.7200. 5ª Turma. Relator Desembargador Federal Rogério Fraveto. DE 23/05/2014.

de forma individualizada.

Outra iniciativa importante com o objetivo de reduzir a quantidade de ações ajuizadas contra o INSS foi a instituição do “Projeto de Redução de Demandas Judiciais do INSS”, através da Portaria Interministerial AGU/MPS n. 8, de 3/6/2008.

Essa iniciativa conjunta do Ministério da Previdência Social e da Advocacia Geral da União institucionalizou mecanismos de identificação de conflitos jurídicos em matéria previdenciária, havidos em sede administrativa ou judicial, os quais deverão ser previamente resolvidos pelo Ministério da Previdência Social, assessorado por sua Consultoria Jurídica, ou pela AGU, por meio da fixação da interpretação da legislação previdenciária a ser uniformemente seguida pelas Agências da Previdência Social e pelos Procuradores Federais que representam o INSS em juízo ou que prestam consultoria e assessoramento jurídicos à Autarquia e suas autoridades.

As orientações e súmulas editadas pelo MPS e AGU devem ser aplicadas aos casos semelhantes pelo Conselho de Recursos da Previdência Social, pelas Agências da Previdência Social e pelos procuradores federais, os quais estão autorizados a “adotar o meio legalmente previsto para adequar a tese de defesa às orientações editadas e, se for o caso, requerer a extinção do feito”.

Merece destaque ainda neste tópico, que trata da redução da demanda previdenciária, a reflexão relacionada à interpretação das normas previdenciárias na concessão dos benefícios, como evidencia Zenildo Bodnar ao tratar da “Concretização Jurisdicional dos Direitos Previdenciários e Sociais no Estado Contemporâneo”:

A sistematização de uma hermenêutica própria para o Direito Previdenciário, segundo a qual toda decisão relacionada com a matéria deve considerar o objetivo essencial de um sistema de seguridade social é assegurar proteção às pessoas fragilizadas, em função dos riscos sociais, é extremamente relevante para se conferir sistematização, coerência e segurança jurídica nas decisões judiciais e administrativas.

A jurisdição prestada pelo Poder Judiciário pode contribuir para a concretização dos direitos fundamentais relativos à seguridade social, quando é administrada com mecanismos e procedimentos céleres e com decisões adequadas e socialmente consequentes, fundamentadas na efetiva proteção dos direitos fundamentais legítimos, os quais são indispensáveis para a construção de uma sociedade mais digna, solidária

e com menos desigualdade social.²⁴⁷

Sendo assim, a superação dos desafios nesse assunto passa por uma série de medidas conexas, entre as quais, a melhoria da qualidade das perícias médicas, maior eficiência na gestão de recursos pelo INSS e a superação da cultura administrativa de denegação sistemática dos benefícios.

d) A vinculação da administração pública ao entendimento jurisprudencial uniformizado

O Brasil, quando comparado com outros países (v.g. Estados Unidos), tem um longo caminho pela frente no que tange ao respeito aos precedentes. Segundo o Professor Michael D. Floyd, as regras da *common law de stare decisis* (precedente vinculante) tornam as Decisões Judiciais subsequentes da mesma corte ou de cortes inferiores vinculadas pelo resultado da ação anterior. “Assim, mesmo antes que uma determinada audiência ou julgamento de segunda instância comece, todos, nos Estados Unidos, estão vinculados aos resultados de um caso anterior de modo muito maior do que ocorre no Brasil”.²⁴⁸

A vinculação dos órgãos do Poder Judiciário e da Administração Pública no Brasil ocorre quando da aprovação de súmula vinculante pelo STF, nos termos contidos no art. 103-A da Constituição Federal, cuja regulamentação se deu com a edição da Lei n. 11.417, de 2006.

A respeito das peculiaridades da súmula vinculante perante a administração pública, comenta Marçal Justem Filho que uma vez editada, o seu conteúdo deve ser observado. E, se não o fizerem, caberá reclamação diretamente ao STF, o qual poderá desconstituir o ato administrativo infringente da súmula vinculante e determinar que outro seja adotado.²⁴⁹

A Emenda Constitucional n. 45, de 2004, também estabeleceu que

²⁴⁷ BODNAR, Zenildo. A concretização jurisdicional dos direitos previdenciários e sociais no estado contemporâneo. In: LUGON, Luiz Carlos de Castro; LAZZARI, João Batista. (Org.). **Curso Modular de Direito Previdenciário**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2007, v. 01, p. 11-28. p. 26.

²⁴⁸ FLOYD, Michael. Class Actions e Outros tipos de litígios coletivos: a experiência dos Estados Unidos com possíveis analogias com as demandas repetitivas. **Seminário Demandas Repetitivas na Justiça Federal: possíveis soluções processuais e gerenciais**, 28 de fevereiro e 1º de março de 2013. Brasília: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2013. (Série Cadernos do CEJ n. 29). p. 40.

²⁴⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 8 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 340.

produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, as decisões definitivas de mérito, proferidas pelo STF, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade (art. 102, § 2º, da CF de 1988).

No entanto, as decisões de mérito preferidas pelo STF na sistemática da repercussão geral não geram eficácia vinculante para a Administração Pública. Caso fosse prevista essa vinculação, milhares de ações sequer precisariam ser propostas, reduzindo em grande parte o congestionamento da máquina judiciária.

A alternativa seria inserir no texto constitucional essa nova hipótese de efeito vinculante para prevenir conflitos e garantir maior Efetividade da Tutela Jurisdicional.

E, partindo-se da premissa de que o Brasil precisa avançar na fixação dos efeitos vinculantes das decisões dos Tribunais Superiores, como forma de combater a instabilidade jurisprudencial e a falta de uniformidade na interpretação das normas pelas várias instâncias judiciais e administrativas, defende-se, nesta pesquisa, o tratamento vinculativo também na hipótese do Recurso Especial Representativo de Controvérsia.

A Lei n. 11.672, de 2008, alterou o Código de Processo Civil para introduzir o art. 543-C, o qual estabelece que quando houver multiplicidade de recursos com fundamento em idêntica questão de direito, o recurso especial será processado como representativo de controvérsia pelo Superior Tribunal de Justiça.

Essa regra é de grande importância para desafogar o Poder Judiciário na medida em que permite o julgamento uniforme de recursos repetitivos e reduz a instabilidade do entendimento jurisprudencial que permeia o STJ. Por sinal, a demora na pacificação da jurisprudência acerca das questões de direito faz com que os escritórios de advocacia permaneçam ingressando com esses processos, ainda que existam posicionamentos em 1ª e 2ª instância contrários à tese sustentada.

Tramita no Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional n. 209, de 2012, que insere o § 1º ao art. 105 da Constituição Federal, com o seguinte teor:

No recurso especial, o recorrente deverá demonstrar a relevância das questões de direito federal infraconstitucional discutidas no caso, nos

termos da lei, a fim de que o Tribunal examine a admissão do recurso, somente podendo recusá-lo pela manifestação de dois terços dos membros do órgão competente para o julgamento.

Segundo a justificativa da PEC, a atribuição de novo requisito de admissibilidade ao recurso especial suscitará a apreciação da relevância da questão federal a ser decidida, ou seja, deve ser demonstrada a repercussão geral, de forma similar à já existente no recurso extraordinário. Caberá ao recorrente evidenciar a relevância das questões de direito federal infraconstitucional discutidas no caso, sob o ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, que ultrapassem os interesses subjetivos da causa.

Essa PEC cria na verdade um filtro para aliviar a carga de trabalho do STJ. Com isso, essa Corte deixará de atuar como terceira instância revisora de processos cujo interesse muitas vezes está restrito às partes, passando a exercer de forma mais efetiva o seu papel constitucional de uniformizar a interpretação da legislação federal.

A referida Proposta de Emenda à Constituição poderia prever também a eficácia vinculativa das decisões proferidas nesta sistemática em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública direta e indireta, como forma de reduzir a litigiosidade e dar maior Racionalidade ao Sistema.

Enquanto não modificadas as normas constitucionais que ampliam a vinculação das decisões do STF e criam esse mesmo efeito para o recurso especial processado como representativo de controvérsia pelo STJ, caberia ao Advogado-Geral da União exercer com maior afinco as atribuições fixadas no art. 4º da Lei Complementar n. 73/1993, especialmente as seguintes:

X - fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e demais atos normativos, a ser uniformemente seguida pelos órgãos e entidades da Administração Federal;

XI - unificar a jurisprudência administrativa, garantir a correta aplicação das leis, prevenir e dirimir as controvérsias entre os órgãos jurídicos da Administração Federal;

XII - editar enunciados de súmula administrativa, resultantes de jurisprudência iterativa dos Tribunais.²⁵⁰

²⁵⁰ BRASIL. **Lei Complementar n. 73, de 10 de fevereiro de 1993**. Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp73.htm>. Acesso em: 17 ago. 2014.

Com a edição de Súmulas pela AGU, os órgãos da Administração Pública passam a ter amparo legal para o reconhecimento de direitos antes contestados, além de possibilitar a realização dos acordos judiciais e as desistências de recursos protelatórios.

A AGU editou mais de setenta súmulas, o que representou um avanço, mas ainda é pouco diante do quantitativo de assuntos com relação aos quais os entes públicos são demandados em juízo. Novas súmulas teriam o condão de prevenir conflitos e reduzir a excessiva recorribilidade de Decisões Judiciais em nome da indisponibilidade do interesse público. Os Procuradores, diante das súmulas, têm suporte para não recorrerem das decisões desfavoráveis, permitindo também a realização de maior número de acordos judiciais.

Por parte da Justiça Federal cabe a estruturação das unidades de controle de ações repetitivas nos TRFs e o aperfeiçoamento de mecanismos de disseminação de boas práticas e de gestão da informação acerca das questões repetitivas e dos grandes litigantes. E mais, criar ferramentas nos Sistemas processuais que possibilitem o controle das ações repetitivas e dos grandes litigantes.²⁵¹

Faz-se necessário também promover uma grande revisão das normas administrativas, especialmente as do INSS, para compilar e sistematizar a consulta e adequar o conteúdo com a legislação de regência e com as orientações sedimentadas pela jurisprudência. Caso contrário, os servidores continuarão a negar benefícios com base em regras administrativas que destoam da interpretação firmada pelos Tribunais Superiores.

Dessa forma, fica evidenciada a existência de mecanismos jurídicos que permitem a adoção de medidas para reduzir significativamente as demandas contra os entes públicos quando houver jurisprudência iterativa dos Tribunais Superiores. O que tem faltado é vontade política para tanto, provocando o congestionamento da máquina judicial, especialmente os JEFs, reduzindo a Efetividade da Tutela Jurisdicional.

²⁵¹ JUSTIÇA Federal prioriza desafios a serem enfrentados no período 2015-2019. Portal do CJF, 03 fev. 2014. Disponível em: <<http://www.jf.jus.br/noticias/2014/fevereiro/justica-federal-prioriza-desafios-a-serem-enfrentados-no-periodo-2015-2019>>. Acesso em: 20 mai. 2014.

3.2.2 A criação de órgãos multidisciplinares para resolver impasses relacionados com as demandas judiciais

A responsabilidade pela busca de meios apropriados para reduzir os impasses que geram demandas judiciais em volume cada vez maior deve ser compartilhada com toda a sociedade.

Defende-se nesta Tese a necessidade de um diálogo interinstitucional em torno das causas da litigiosidade mediante a cooperação externa ao Judiciário com a participação de organizações e das entidades governamentais atingidas, para harmoniosamente encontrar caminhos alternativos para a redução da demanda e o aumento da Efetividade da Tutela Jurisdicional. Em síntese, a existência de um pacto de colaboração mútua que ajude a evitar litígios e a encontrar soluções apropriadas para os judicializados.

Para colocar em prática essa proposta o mais apropriado são os Fóruns Interinstitucionais de alcance nacional, regional e estadual, para solução de temas nas respectivas áreas de abrangência. Nesses fóruns devem participar representantes do Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública, da OAB e da Advocacia Pública, dos entes públicos envolvidos (INSS, Ministério da Saúde, Agências Reguladoras), de aposentados e pensionistas, da sociedade civil, dentre outros que tenham relação com os direitos em discussão.

A obtenção dos resultados requer vontade política dos participantes, pois envolve mudança de comportamentos e de procedimentos sem a imposição judicial. Exige na maioria das vezes o aprimoramento na prestação dos serviços e a melhoria no tratamento que os entes públicos dispensam aos administrados, tudo para evitar a judicialização de conflitos.

O Modelo proposto pode ser comprovado com dois exemplos práticos a serem seguidos.

O primeiro é o Fórum do Judiciário para a Saúde que surgiu a partir dos resultados da Audiência Pública nº 4, realizada pelo STF, em maio e abril de 2009. O CNJ constituiu um grupo de trabalho pela Portaria n. 650, de 20/11/2009, cujas atividades culminaram na aprovação da Recomendação CNJ n. 31, de 2010, que traça diretrizes aos magistrados quanto às demandas judiciais que envolvem a

assistência à saúde.²⁵² E, em 6/4/2010, o CNJ publicou a Resolução n. 107, que instituiu o Fórum Nacional do Judiciário para monitoramento e resolução das demandas de assistência à saúde – Fórum da Saúde.²⁵³

O Fórum da Saúde é coordenado por um Comitê Executivo Nacional e constituído por Comitês Estaduais.²⁵⁴ Após realizar dois encontros nacionais, o Fórum da Saúde ampliou sua área de atuação para incluir a saúde suplementar e as ações resultantes das relações de consumo.

O segundo exemplo são os Fóruns Interinstitucionais Previdenciários dos Estados do Sul do Brasil, vinculados ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região, criados com o objetivo estratégico institucional de fortalecer e fomentar a integração entre os órgãos da Justiça Federal e os demais órgãos e entidades do Sistema de Justiça. Motivam esses fóruns: a importância de promover a democratização do diálogo entre o Poder Judiciário Federal e os atores envolvidos, direta ou indiretamente, nos processos da Justiça Federal; a necessidade de padronização dos procedimentos nos processos de matéria previdenciária que tramitam na Justiça Federal; e a necessidade de ampliação das vias de acesso ao Poder Judiciário Federal e o caráter social do Direito Previdenciário.²⁵⁵

Os Fóruns da Saúde e Previdenciário estão atingindo seus objetivos, o que pode ser comprovado pelos enunciados, deliberações e recomendações aprovadas e divulgadas nos Portais do CNJ e do TRF da 4ª Região.

²⁵² “Recomenda aos Tribunais a adoção de medidas visando a melhor subsidiar os magistrados e demais operadores do direito, para assegurar maior eficiência na solução das demandas judiciais envolvendo a assistência à saúde.” Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atos-da-presidencia/322-recomendacoes-do-conselho/12113-recomendacao-no-31-de-30-de-marco-de-2010>>. Acesso em: 22 mai. 2014.

²⁵³ Resolução CNJ n. 107, de 6/4/2010: “Institui o Fórum Nacional do Judiciário para monitoramento e resolução das demandas de assistência à saúde.” Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atos-da-presidencia/323-resolucoes/12225-resolucao-no-107-de-06-de-abril-de-2010>>. Acesso em: 22 mai. 2014.

²⁵⁴ Portaria CNJ n. 40, de 25/3/2014: “Cria o comitê organizador do Fórum Nacional do Poder Judiciário para monitoramento e resolução das demandas da assistência à saúde.” Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/portarias/2014/portaria_n_40_gp_2014.pdf>. Acesso em: 22 mai. 2014.

²⁵⁵ Os Fóruns Interinstitucionais Previdenciários do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná foram criados respectivamente pelas seguintes Resoluções do TRF da 4ª Região:
 - n.36, de 24/6/2010. Disponível em: <http://www2.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/hcd_Resolucao%2036-2010b.pdf>. Acesso em: 22 mai. 2014.
 - n. 83, de 22/10/2010. Disponível em: <http://www2.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/hcd_Res832010.pdf>. Acesso em: 22 mai. 2014.
 - n. 19, de 23/03/2011. Disponível em: <http://www2.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/hcd_Resolucao%2019-2011.pdf>. Acesso em: 22 mai. 2014.

Para elucidar, verifica-se a aprovação de 45 (quarenta e cinco) importantes Enunciados na I Jornada de Direito da Saúde do Conselho Nacional de Justiça realizada em 15/05/2014, os quais servirão para prevenir litígios e ajudarão a encontrar soluções exequíveis e apropriadas aos conflitos judicializados.²⁵⁶

Por sua vez, os Fóruns Previdenciários aprovaram recomendações e deliberações com finalidades similares, colaborando na redução da demanda previdenciária.²⁵⁷

Essas experiências exitosas devem ser mantidas e aperfeiçoadas e também inspirar a constituição de outros fóruns, tais como, o Fórum Nacional Previdenciário, o Fórum Nacional Administrativo e o Fórum Nacional Tributário para discussões dos conflitos respectivos.

Com isso, teríamos órgãos multidisciplinares para resolver impasses relacionados com as diversas demandas judiciais da área da Seguridade Social, do Direito Administrativo e Tributário, principais focos de ações dos JEFs.

A iniciativa compete aos dirigentes do Conselho Nacional de Justiça, do Conselho da Justiça Federal e dos TRFs, os quais podem ser provocados por intermédio de encaminhamento de projetos de iniciativas da primeira instância do Judiciário ou dos representantes das organizações e entidades governamentais envolvidas com referidas demandas judiciais.

No tópico que segue são apresentadas sugestões voltadas à criação de um novo Modelo de tutela coletiva que evite a massificação de demandas individuais. Ou seja, não sendo possível resolver as pendências pela composição de interesses, a busca pelo Judiciário deve primar pela solução coletiva, dada a sua abrangência e a isonomia no tratamento das partes, medidas essas que colaboram para uma Tutela Jurisdicional Efetiva.

3.2.3 A necessidade de um Modelo de Tutela Coletiva que evite demandas individuais

²⁵⁶ Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/ENUNCIADOS_APROVADOS_NA_JORNADA_DE_DIREITO_DA_SAUDE_PLENARIA_15_5_14.pdf>. Acesso em: 27 mai. 2014.

²⁵⁷ Para exemplificar: Fórum Interinstitucional do Paraná: Recomendação 1 e Deliberações 8 e 13; Fórum Interinstitucional de Santa Catarina: Recomendação 7 e Deliberações 8 e 10, 11, 12, 13, 14, 15 e 19; Fórum do Rio Grande do Sul: Deliberação n. 12. Disponível em: <http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=840>. Acesso em: 26 ago. 2013.

Faz-se necessário acentuar que a Constituição Federal do Brasil de 1988 assegura o Acesso à Justiça não só de forma individual, mas também por meio coletivo. No entanto, as demandas individuais com o objetivo de reparar violações de direitos decorrentes de ações ou omissões da Administração Pública têm congestionado o Poder Judiciário, notadamente os JEFs.

Antônio César Bochenek afirma que a preferência pela litigação individual não se coaduna com os anseios das sociedades democráticas contemporâneas nem com os Sistemas Judiciais emancipatórios e, gradualmente, silencia as formas coletivas de resolução de conflito. Defende, assim, a valorização da litigação coletiva como forma de racionalizar o Sistema Judicial para que as demandas com mesmo substrato casuístico e jurídico tenham idênticas decisões e sejam adotadas para todos os envolvidos e não apenas para os que recorrem individualmente aos tribunais.²⁵⁸

Vânila de Moraes defende a necessidade de uma reconstrução dos meios processuais para resolução das demandas de massa. Prega o urgente enfrentamento do fenômeno das ações repetitivas a partir da alteração de paradigmas que considerem a própria natureza de direito público das questões envolvidas, como forma de evitar um possível colapso no Sistema de Justiça por força do excesso de demandas.²⁵⁹

Para a referida autora, a solução das demandas repetitivas deve ter por princípio a prestação jurisdicional efetiva, a isonomia de tratamento entre os afetados por ações ou omissões da Administração Pública, a segurança jurídica e a duração razoável do processo.²⁶⁰

É inconteste a conclusão de que para as demandas repetitivas ou de massa, as ações coletivas são mais eficazes, pois evitam o ajuizamento individual

²⁵⁸ BOCHENEK, Antônio César. **A interação entre tribunais e democracia por meio do acesso aos direitos e à justiça**: análise de experiências dos Juizados Especiais Federais cíveis brasileiros. Brasília: CJF, 2013. p. 520.

²⁵⁹ MORAES, Vânia Cardoso de. **Demandas repetitivas decorrentes de ações ou omissões da administração pública**: hipóteses de soluções e a necessidade de um direito processual público fundamentado na Constituição. p. 155, 172.

²⁶⁰ No mesmo sentido, José Garberí Llobregat argumenta que contraria o direito à tutela judicial efetiva quando um mesmo órgão judicial concede uma decisão em sentido contrário à outra anteriormente proferida quando exista identidade dos supostos dados com relevância jurídica, e não fique expresso ou não se infiram as razões para tal mudança de entendimento (LLOBREGAR, José Garbie. **El Decrecho a la Tutela Judicial Efectiva en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional**. Barcelona: Editorial Bosch S.A. 2008. p. 275-276).

com a mesma finalidade, proporcionando uma tutela judicial com maior celeridade e uniformidade e com menor custo.

Os principais instrumentos de tutela coletiva no Brasil destinados à proteção dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos²⁶¹ são a Ação Civil Pública (Lei n. 7.347, de 1985, com as modificações Lei n. 8.078, 1990, que instituiu o Código de Defesa do Consumidor), a Ação Popular (Lei n. 4.717, de 1965) e o Mandado de Segurança Coletivo (Lei n. 12.016, de 2009).²⁶²

Essa normatização não é considerada suficiente sob o ponto de vista formal. Aluisio Gonçalves de Castro Mendes considera necessário que o Código de Processo Civil incorpore e sistematize as normas relacionadas à defesa judicial coletiva de forma completa, harmoniosa e eficaz. Sugere também, alternativamente, a edição de um Código de Processos Coletivos ou então uma nova Lei da Ação Civil Pública, como norma de caráter geral das ações coletivas.²⁶³

Segundo Ada Pellegrini Grinover, a evolução doutrinária brasileira a respeito dos processos coletivos autoriza a elaboração de um verdadeiro Direito Processual Coletivo, como ramo do Direito Processual Civil, que tem seus próprios princípios e institutos fundamentais, diversos dos do Direito Processual Individual. Para a autora, os institutos da legitimação, competência, poderes e deveres do juiz e do Ministério Público, conexão, litispendência, liquidação e execução da sentença, coisa julgada, entre outros, têm feição própria nas ações coletivas que, por isso mesmo, enquadram-se numa Teoria Geral dos Processos Coletivos.²⁶⁴

A deficiência do Modelo de tutela coletiva no Brasil é flagrante diante do fato de que as ações coletivas não estão impedindo o excesso de litigiosidade

²⁶¹ “Compõe o universo do processo coletivo dois grandes domínios: o da tutela de direitos coletivos e o da tutela coletiva de direitos individuais homogêneos.” (ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos**. Tese de Doutorado. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Direito. Programa de Pós-Graduação em Direito. 2005. p. 272. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/4574>>. Acesso em: 25 mar. 2014).

²⁶² Para a tutela coletiva dos direitos individuais homogêneos são utilizadas a Ação Civil Pública, também chamada de Ação Civil Coletiva quando não proposta pelo Ministério Público, e o Mandado de Segurança Coletivo.

²⁶³ MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. **Ações coletivas e meios de resolução coletiva de conflitos no direito comparado e nacional**. 3 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p. 289.

²⁶⁴ GRINOVER, Ada Pellegrini. O projeto de lei brasileira sobre processos coletivos. **Página de Direito**. Artigos Nov. 2013. www.tex.pro.br. Disponível em: <<http://tex.pro.br/home/artigos/257-artigos-nov-2013/6345-o-projeto-de-lei-brasileira-sobre-processos-coletivos>>. Acesso em: 25 mar. 2014.

individual por meio de demandas consideradas repetitivas ou de massa. Isso porque a ação coletiva não impede nem prejudica a propositura da ação individual com o mesmo objeto e a sentença somente faz coisa julgada *erga omnes* na hipótese de procedência do pedido.

Afora isso, proliferam questionamentos envolvendo a natureza da competência territorial (absoluta ou relativa), a litispendência (quando é diverso o legitimado ativo) e a conexão (que leva à proliferação de ações coletivas e à multiplicação de decisões contraditórias).

Para a superação desse desafio duas vertentes de mudanças são essenciais, quais sejam: a) a ampliação das pessoas e entes com legitimidade para a propositura das ações coletivas; b) uma reformulação dos efeitos decorrentes das ações coletivas, de modo que gere vinculação obrigatória dos interessados no julgamento, impedindo a propositura a qualquer tempo de demandas individuais sobre o mesmo tema.

Com base na experiência de outros países, Aluisio Gonçalves de Castro Mendes defende o reconhecimento da legitimação aos indivíduos e associações mediante um controle de representatividade adequada, como forma de desonerar a função quase que exclusiva do Ministério Público, bem como, a utilização dos sistemas de exclusão e de inclusão, em termos de vinculação dos interessados no julgamento, de forma que os ausentes precisem manifestar o desejo de desacoplamento de ingresso, dentro de determinado prazo, perante o juiz da causa coletiva.²⁶⁵

Esse mesmo autor afirma que a Itália tem cumprido um papel de extrema relevância para a construção da tutela dos direitos coletivos, advinda principalmente da preocupação, do envolvimento e do brilhantismo dos juristas italianos no tratamento da matéria.²⁶⁶

Quanto à legitimação ativa, não nos parece adequada uma ampliação tão grande. Uma atuação efetiva por parte do Ministério Público, das Defensorias Públicas, da OAB, das Associações, Fundações e Institutos legalmente constituídos, que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos em

²⁶⁵ MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. **Ações coletivas e meios de resolução coletiva de conflitos no direito comparado e nacional**. 3 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p. 293.

²⁶⁶ *Ibidem*, p. 93.

conflito, seria suficiente.

Já no que concerne aos efeitos decorrentes das ações coletivas, concordamos com Aluísio Mendes, pois o Modelo brasileiro não impõe prazo para entrada e saída, causando insegurança quanto aos limites subjetivos da demanda e do julgado. A adoção de um sistema de exclusão (*op-out*) torna-se indispensável para reduzir o contingente de demandas repetitivas que congestionam o Judiciário no Brasil, notadamente, os Juizados Especiais.

Cabe referir a existência de um Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América, aprovado nas Jornadas do Instituto Ibero-Americano de Direito Processual, em outubro de 2004. Embora não tenha força normativa interna, serve como Modelo concreto para inspirar as reformas, de modo a tornar mais homogênea a defesa dos interesses e direitos transindividuais. Nesse sentido, foi elaborado um anteprojeto para um Código Brasileiro de Processos Coletivos, com a colaboração especial dos professores Ada Pellegrini Grinover, Kazuo Watanabe e Antonio Gibi.

Esse anteprojeto, quando encaminhado ao Executivo, sofreu modificações que desconfiguraram a proposta original, sendo enviado ao Congresso Nacional não como código, mas como uma lei geral das ações coletivas. Esse PL n. 5.139/2009 integrou o II Pacto Republicano e se destinou a disciplinar a ação civil pública para a tutela de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos.

Embora calcado em princípios adequados e prevendo a ampliação dos legitimados para propor a ação coletiva, não atinge o escopo de redução do excesso de demandas individuais, pois estabeleceu que: “Não será cabível ação civil pública para veicular pretensões que envolvam tributos, concessão, revisão ou reajuste de benefícios previdenciários ou assistenciais, contribuições previdenciárias, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS ou outros fundos de natureza institucional cujos beneficiários podem ser individualmente determinados.” (art. 1º, § 1º do PL n. 5.139, de 2009).

Essa exclusão representa um retrocesso inaceitável no estágio atual da tutela coletiva no Brasil, pois o maior volume de demandas repetitivas está relacionado justamente com questões tributárias, previdenciárias, assistenciais e do FGTS. O projeto nesses moldes, caso aprovado, causaria uma nova sobrecarga aos JEFs a ponto de inviabilizá-los.

Mais, o PL n. 5.139, de 2009, tal como proposto, manteria a atual anomalia das ações coletivas convivendo com as ações individuais, em vez de resolver os litígios de forma ampla e isonômica.

Por não resolver os problemas do Modelo atual das ações civis públicas, o PL n. 5.139, de 2009, acabou rejeitado no mérito pela Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados, em 2010, embora tenha recurso pendente de julgamento quanto a essa decisão.²⁶⁷

Novo PL sob o n. 4.484, de 2012, foi apresentado pelo Deputado Antonio Roberto (PV-MG). Essa nova proposição repete grande parte dos dispositivos do PL n. 5.139, de 2009, mas inova essencialmente quanto à possibilidade de ajuizamento de ação civil pública sobre questões tributárias e previdenciárias.

Essa medida está fundamentada no fato de que os JEFs estão abarrotados de causas previdenciárias que poderiam ser resolvidas se a matéria pudesse ser objeto de ação civil pública. E, mais, a multiplicação de demandas repetitivas, no campo previdenciário, tributário e outros, tem onerado os cofres públicos e acaba por inviabilizar a jurisdição adequada e a devida tutela de direitos.²⁶⁸

Quanto ao Projeto de Lei n. 8.046, 2010, oriundo do Senado Federal (Projeto de Lei do Senado n.º 166, de 2010), destinado à aprovação do Novo Código de Processo Civil brasileiro, a novidade ficou com a criação do incidente de resolução de demandas repetitivas previsto nos artigos 988-1000.²⁶⁹

Esse incidente terá cabimento quando, estando presente o risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica, houver efetiva ou potencial repetição de processos que contenham controvérsia sobre a mesma questão de direito ou de direito e de fato. Trata-se na verdade de incidente que pode ser suscitado perante Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal, desde que pendente de julgamento

²⁶⁷ BRASIL, Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 5.139, de 2009**. Disciplina a ação civil pública para a tutela de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=432485>>. Acesso em: 06 jul. 2014.

²⁶⁸ BRASIL, Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 4.484, de 2012**. Disciplina a ação civil pública para a tutela de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrar_integra?codteor=1028199&filename=PL+4484/2012>. Acesso em: 25 mar. 2014.

²⁶⁹ BRASIL, Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 8.046, de 2010**. Disciplina o Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichade_tramitacao?idProposicao=490267>. Acesso em: 06 jul. 2014.

causa de competência do tribunal. Ou seja, não se pode suscitar um incidente se não há nenhuma causa que esteja em trâmite nesse órgão jurisdicional.

Tem legitimidade para suscitá-lo: a) o relator ou órgão colegiado; b) as partes; c) o Ministério Público; d) a Defensoria Pública; e) a pessoa jurídica de direito público; f) a associação civil. Podem também dele participar, apresentando subsídios para o julgamento, qualquer das partes e/ou interessados, o chamado *amicus curiae*.

Julgado o incidente, a tese jurídica será aplicada a todos os processos que versem idêntica questão de direito e que tramitem na área de jurisdição do respectivo tribunal. Se houver recurso e a matéria for apreciada, em seu mérito, pelo plenário do STF ou pela corte especial do STJ, a tese jurídica firmada será aplicada a todos os processos que versem idêntica questão de direito e que tramitem em todo o território nacional. Com isso, questões de massa receberão tratamento igualitário em idêntico tempo.

Embora esse novo incidente a ser introduzido no ordenamento jurídico brasileiro seja inovador, não atinge a Expectativa de uma tutela coletiva ampla capaz de resolver eficientemente as demandas de massa, de forma a evitar a proliferação das ações individuais.

Diante das considerações apresentadas, espera-se que seja aprovado um novo Modelo de tutela coletiva a ser adotado no Brasil, o qual contemple a ampliação da legitimação ativa para a propositura das ações coletivas, permitindo a postulação concentrada de direitos sociais, para inibir as ações individuais com o mesmo objeto.

Dessa forma, acredita-se que será possível reduzir as demandas repetitivas ou de massa, as quais sobrecarregam os JEFs,²⁷⁰ dando-se um passo a mais para a Efetividade no Acesso à Justiça e um Processo Justo.

Importe referir ainda neste tópico que a utilização de ação civil pública em matéria previdenciária encontrou resistência no STJ. Mas, posteriormente, o mesmo Tribunal reconsiderou sua orientação para estabelecer que o Ministério Público possui legitimidade ativa para ajuizar ação civil pública sobre matérias de índole

²⁷⁰ Não se incluem na competência do Juizado Especial Cível as ações coletivas para defesa de direitos ou interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos (art. 3, § 1º, da Lei n. 10.259/2001), somente as individuais. Portanto, as ações coletivas devem ser propostas na jurisdição ordinária.

social, em conformidade com os precedentes do STF.²⁷¹

Em importante julgado (REsp n. 1.142.630/PR), a Relatora Ministra Laurita Vaz admitiu como patente a legitimidade do MPF tanto em face do inquestionável interesse social envolvido no assunto, como, também, em razão da inegável economia processual, evitando-se a proliferação de demandas individuais idênticas com resultados divergentes, com o conseqüente acúmulo de feitos nas instâncias do Judiciário, o que, certamente, não contribui para uma prestação jurisdicional eficiente, célere e uniforme.

Reconhecido o cabimento das ações coletivas para defesa de direitos sociais, espera-se uma atuação mais efetiva por parte do Ministério Público Federal e da Defensoria Pública no ajuizamento dessas demandas na via ordinária, reduzindo-se o volume de ações individuais nos JEFs e proporcionando uma tutela ampla, ágil, isonômica e efetiva.

No tópico seguinte serão abordadas ideias relacionadas com a Administração Judiciária que complementam as soluções até aqui expostas.

3.3 A UTILIZAÇÃO DE REGRAS DE ADMINISTRAÇÃO JUDICIÁRIA E GESTÃO DE RECURSOS PARA AUMENTO DA EFETIVIDADE NO ÂMBITO DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS

Neste tópico, almeja-se tratar da Administração Judiciária e da gestão de recursos nos Juizados Especiais Federais, temas relacionados com a organização do trabalho, planejamento estratégico e cumprimento de metas voltadas à maior Efetividade da Tutela Jurisdicional.

Justifica-se essa preocupação, pois como bem atentou Ataíde Júnior, “o sucesso da jurisdição não corresponde, apenas, ao avanço da técnica processual, mas, sobretudo, à operacionalização do poder jurisdicional, via mecanismos de gestão administrativa”.²⁷²

²⁷¹ STJ, REsp n. 1.142.630/PR, Quinta Turma, Relatora Ministra Laurita Vaz, DJe 01/02/2011.

²⁷² ATAÍDE JÚNIOR. Vicente de Paula. Processo e Administração da Justiça: novos caminhos da ciência processual. **Revista *On line* do Instituto Brasileiro de Administração do Sistema Judiciário**. Disponível em: <<http://www.ibrajus.org.br/revista/artigo.asp?idArtigo=48>>. Acesso em 02 set. 2011.

3.3.1 O Gerenciamento dos Recursos Humanos e Materiais

A estruturação dos Juizados Especiais Federais e das Turmas Recursais, sua evolução e estágio atual de distribuição de recursos humanos e materiais foram tratados no Capítulo 2 (2.1.1). Neste item serão analisados contextos da gestão dos recursos para uma melhor organização e funcionamento dessas unidades, tendo em vista que a Pesquisa CEJ/IPEA apontou que a criação de novas varas não é a única solução para as dificuldades de acesso aos JEFs.²⁷³

Pode-se dizer que, diante da constatação de que o aumento da estrutura por si só não é suficiente, estaria faltando maior eficiência por parte dos JEFs. Assim, um dos caminhos para gerenciar a elevada demanda processual é a adoção de técnicas inovadoras com maior eficiência na gestão dos recursos disponíveis.

Os recursos humanos devem ser voltados para as atividades fins, evitando-se a concentração de servidores em áreas meio, em setores administrativos que executam tarefas que não estejam diretamente ligadas com o objetivo de uma prestação jurisdicional eficiente. Ou seja, o foco deve ser o jurisdicionado, formado em sua maioria por pessoas humildes que esperam encontrar nos Juizados a solução para suas angústias pessoais.

Exemplo apropriado de inovação é o adotado pelos JEFs de São Paulo/SP, onde estão instaladas 12 Varas-Gabinetes e uma secretaria única que não se limita ao trabalho jurisdicional. A estrutura administrativa, sob a responsabilidade de um juiz presidente, foi dividida em quatro setores: atendimento, processamento, cálculos, perícias médicas/assistência social e apoio aos gabinetes. Foi com essa criatividade que o Juizado Especial de São Paulo (JEF/SP) superou uma série de problemas que se refletia em todos os setores com forte impacto na prestação jurisdicional, pois recebeu na fase inicial de funcionamento mais de um milhão de processos.²⁷⁴

Essa experiência de secretaria única poderia e deveria ser seguida pelas Subseções Judiciárias com mais de três JEFs instalados. Essa medida é de grande impacto na simplificação, otimização e racionalização dos atos e rotinas cartorárias,

²⁷³ BRASIL. Conselho da Justiça Federal. **Acesso à Justiça Federal**: dez anos de juizados especiais. Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, Instituto de Planejamento Econômico e Social. Brasília: CJP, 2012. p. 45.

²⁷⁴ Informações disponíveis em: <<http://www.jfsp.jus.br/assets/Uploads/administrativo/NUCS/revista/revista14/JR0014.pdf>>. Acesso em: 15 mai. 2014.

garantindo maior eficiência na gestão dos recursos.

Para Vladimir Passos de Freitas, uma nova visão do Judiciário não despreza as medidas tradicionais (exemplo, mais varas, mais funcionários), mas enxerga além, como a existência de métodos que possibilitem melhor rendimento dos trabalhos. Deve haver a busca nos modernos conceitos de administração, nos estudos específicos, nas iniciativas de outros países e na experiência das empresas como subsídios para alterar, para melhor, o rumo das coisas.²⁷⁵

A gestão deve ser entendida como atividade meio para gerar boa organização e utilização adequada dos recursos disponíveis. O Juiz moderno deve ser um bom jurista e também agregar técnicas de gestão para obter maior qualidade e produtividade no desempenho da sua atividade e de sua equipe. Segundo Maria Tereza Aina Sadek:

Esse juiz dos novos tempos não é mais o juiz que apenas julga. Não é mais o juiz que só recita a lei. É o juiz que administra, é o juiz que gerencia, é o juiz que se comunica, é o juiz que busca inovações na tecnologia, é principalmente o juiz comprometido com a realidade, que avalia as consequências sociais e econômicas de suas decisões. Esse juiz, como cidadão e como protagonista da arena pública, não está alheio à imagem do Judiciário junto à população. Suas atribuições não o impedem de conhecer e buscar formas de combater a percepção comungada por amplas fatias da sociedade que vê o Judiciário como uma instituição fechada, autorreferida, isolada, avessa a qualquer tipo de controle, imune a mudanças e refratária a toda e qualquer influência do mundo real. Ao contrário, esse juiz tem uma postura crítica e subjuga os interesses corporativos aos valores republicanos.²⁷⁶

No mesmo sentido, Savaris e Xavier defendem que aos valores processuais como celeridade, economia e instrumentalidade somam-se os valores administrativos de qualidade e produtividade, sendo necessário empregar uma postura gerencial para racionalizar as tarefas judiciais com vistas ao resultado geral. Não basta ampliar a estrutura de trabalho se os seus gestores não forem eficientes na utilização desses recursos:

A eficiência gerencial recomenda ótima alocação de recursos escassos (estrutura e pessoal) para promover ganhos a todos os que se encontram

²⁷⁵ FREITAS, Vladimir Passos de. Considerações sobre a administração da justiça. **Revista Consultor Jurídico**. Publicado em 08.11.2006. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2006-nov-08/consideracoes_administracao_justica>. Acesso em: 30 ago. 2013.

²⁷⁶ SADEK, Maria Tereza Aina. Justiça: novas perspectivas. In: PENTEADO, Luis Fernando Wowk; PONCIANO, Vera Lúcia Feil; DUTRA, Alexandre Pereira. **Curso modular de administração da justiça: planejamento estratégico**. São Paulo: Conceito Editorial, 2012. p. 11.

em juízo aguardando análise de seu direito e, com isso, elevar as atividades judiciais do órgão jurisdicional a um patamar considerado aceitável, sob a perspectiva de indicadores de produtividade. Há aqui uma ideia de ganho real que pode coincidir com o interesse da parte em obter uma resposta jurisdicional efetiva. Mas não coincidirá, necessariamente.²⁷⁷

Pesquisa realizada por Antônio César Bochenek aponta problemas e soluções relacionados com a estrutura do Poder Judiciário, realçando de início os ensinamentos de Boaventura de Souza Santos de que “Os problemas da justiça não se resolvem com mais juízes”²⁷⁸. Para Bochenek:

A expansão das atividades do Judiciário nos últimos anos, impulsionada por diversos fatores, elevou sobremaneira o número de ações ajuizadas. O acréscimo do número de demandas também acarretou a criação de mais órgãos jurisdicionais e cargos de juízes e servidores. A equação orçamentária dos tribunais não pode desprezar o fator da sobrecarga em ter mais juízes, servidores, estruturas e por certo ferir o equilíbrio econômico financeiro da gestão, sem falar na responsabilidade fiscal prevista na legislação. A administração da Justiça que se coadune com tempos democráticos e contemporâneos precisa ousar, a partir de princípios inovadores e criativos, para implantar novas formas de administração e reinventar as velhas sob novas roupagens, sempre pautados pela interação com todos os agentes do sistema judicial, sem descuidar da ampliação da participação social.²⁷⁹

Em síntese, não basta apenas aumentar a estrutura humana e material e promover as reformas processuais, deve-se também adotar medidas de gestão para que o desempenho da atividade jurisdicional ocorra com maior eficiência e eficácia.

Considerando que o grande tema em gestão de serviços judiciários é o tempo, ou seja, as práticas administrativas devem contribuir para a celeridade e a qualidade do trabalho dos juízes, a sugestão do norte-americano Jeffrey Apperson, presidente da *International Association for Court Administration* e vice-presidente da *National Center for State Courts* é de que o Poder Judiciário brasileiro deve investir cada vez mais no profissionalismo de sua administração, de modo a permitir que os juízes aproveitem ao máximo o tempo para proferir suas decisões em prazo

²⁷⁷ SAVARIS, José Antonio; XAVIER, Flávia da Silva. **Recursos Cíveis nos Juizados Especiais Federais**. Curitiba: Juruá, 2010. p. 117.

²⁷⁸ SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo para uma nova cultura política**: para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática. 4 ed. São Paulo: Editora Cortez, 2006.

²⁷⁹ BOCHENEK, Antônio César. Limitar o acesso à Justiça para ampliar os direitos. **Revista Consultor Jurídico**. 27 Jan. 2013. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-jan-27/segunda-leitura-limitar-acesso-justica-ampliar-direitos>>. Acesso em 28 Jan. 2013.

razoável.²⁸⁰

Para se chegar a esse profissionalismo, faz-se necessário proporcionar cursos de capacitação aos magistrados e servidores. Para o professor de economia da Universidade de Hamburgo (Alemanha), Stefan Voigt, nenhuma variável é tão certa e expressiva em relação à eficiência quanto a capacitação de servidores e magistrados.²⁸¹

Apesar dessa necessidade, são limitados os cursos de gestão administrativa com foco nos magistrados e essa falta de treinamento é um dos desafios a serem enfrentados pelas Escolas da Magistratura. Algumas delas já oferecem cursos nessa área, a exemplo da EMAGIS da 4ª Região, que tem no seu Currículo Permanente um módulo voltado ao Planejamento e Gestão no Poder Judiciário.²⁸²

O incentivo à cultura gerencial por partes dos juízes e servidores é imprescindível, pois não há mais espaço para grandes aumentos de estrutura de recursos humanos e materiais. O momento atual exige criatividade, inteligência e espírito inovador e empreendedor para se obter maior eficiência e por consequência maior Efetividade processual.

No contexto da modernização da gestão, a Secretaria da Reforma do Judiciário defende a disseminação de medidas que não dependem de alteração legislativa e que visam a: a) ampliar a eficiência da gestão do Sistema Judiciário nacional; b) implementar novas políticas de gestão e instituição de sistemática de planejamento; c) rever processos organizacionais, modernizando a gestão de recursos humanos e, especialmente, ampliando o acesso da população aos seus serviços e reduzindo a morosidade da atividade jurisdicional.²⁸³

²⁸⁰ ESPECIALISTA defende maior profissionalismo na gestão do Poder Judiciário. Portal do CNJ, 18 out. 2013. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/26679-especialista-defende-maior-profissionalismo-na-gestao-do-poder-judiciario>>. Acesso em: 20 mai. 2014.

²⁸¹ Essa conclusão tem como base dados coletados na Comissão Europeia para a Eficiência da Justiça (Cepej) e foi apresentada no Painel Medição e Desempenho da Justiça nas Américas, realizado em 15/10/2013, depois da cerimônia de divulgação do Relatório Justiça em Números 2013, do CNJ. (PAINEL discute a capacitação de magistrados e servidores para uma Justiça mais eficiente. Portal do CNJ. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/26658-painel-discute-a-capacitacao-do-magistrado-para-uma-justica-mais-eficiente>>. Acesso em: 20 mai. 2014).

²⁸² Informações disponíveis em: <http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=990>. Acesso em: 15 mai. 2014.

²⁸³ Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/reforma/main.asp?ViewID=%7BDA9EC2A8-2D0D-4473-A4DD-DF9D33C8DE5D%7D¶ms=itemID=%7B36628E74-D1EF-4C22-8B66-A14226B6CD80%7D;&UIPartUID=%7B2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26%7D>>. Acesso em: 30 ago.

Visando à maior eficiência no uso dos recursos disponíveis e Efetividade da tutela jurisdicional, seguem como exemplos alguns dos projetos adotados no âmbito dos JEFs da 4ª Região:

- a) Definição da estrutura mínima de magistrados, servidores, carga de trabalho e produtividade nos JEFs;
- b) Realização de audiências com perícia judicial integrada para benefícios por incapacidade;
- c) Otimização dos serviços de cálculo judicial;
- d) Valorização dos precedentes de uniformização de jurisprudência;
- e) Aprimoramento de parcerias com entes públicos e privados envolvidos com os JEFs;
- f) Aprimoramento das ferramentas do sistema de processo eletrônico;
- g) Aperfeiçoamento do gerenciamento dos processos de trabalho;
- h) Intensificação da política de conciliação.²⁸⁴

O Conselho Nacional de Justiça mantém disponível no seu Portal na internet o Banco de Boas Práticas de Gestão do Poder Judiciário, com o intuito de promover a divulgação e o compartilhamento de projetos e ações desenvolvidas pelos tribunais.

Esse Banco é um instrumento de estímulo aos integrantes do Judiciário a documentar suas melhores práticas, publicá-las para compartilhamento e enriquecimento mútuo, e inclusive apresentá-las em eventos de troca de experiências, como forma de partilhar o conhecimento na área de gestão.

Por último, cabe acentuar que a implantação de políticas de gestão eficientes e duradouras passa pela elaboração e execução de um planejamento estratégico detalhado, tema a ser tratado no item seguinte.

3.3.2 A realização de Planejamento Estratégico pelo Poder Judiciário

2013.

²⁸⁴ BRASIL, Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Juizados Especiais Federais. **Metas do Planejamento Estratégico**. Disponível em: <http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=cojef_planej_estrat_COJEF>. Acesso em: 18 ago. 2014.

A elaboração de Planejamento Estratégico faz parte da Administração Judiciária e é essencial para a melhor gestão dos recursos disponíveis e para nortear as ações dos segmentos envolvidos.

O Planejamento Estratégico define o rumo a ser seguido, de forma coordenada e controlada, para atingir aquilo que a sociedade demanda. Deve ser visto como um instrumento dinâmico de gestão, que contém decisões antecipadas sobre a linha de atuação a ser adotada no cumprimento de sua missão que, no caso do Poder Judiciário, é a eficaz resolução dos conflitos a ele levados.²⁸⁵

O Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução n. 70, de 2009,²⁸⁶ dispondo sobre o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário.²⁸⁷ Os principais fundamentos desse regramento são:

- a unicidade do Poder Judiciário, a exigir a implementação de diretrizes nacionais para nortear a atuação institucional de todos os seus órgãos;
- a elaboração de Planejamento Estratégico Nacional, a fim de aperfeiçoar e modernizar os serviços judiciais;
- a necessidade de se conferir maior continuidade administrativa aos tribunais, independentemente das alternâncias de seus gestores.

O Planejamento Estratégico do Poder Judiciário, consolidado no Plano Estratégico Nacional, tem como missão realizar justiça e como visão, ser reconhecido pela Sociedade como instrumento efetivo de justiça, equidade e paz social.

O CNJ e os Tribunais deverão elaborar os seus respectivos planejamentos estratégicos alinhados ao Plano Estratégico Nacional, com abrangência mínima de cinco anos. Devendo os tribunais promover a cada três

²⁸⁵ GIMENES, Emanuel Alberto Sperandio Garcia. Planejamento estratégico e sua introdução na Justiça Federal. *In*: PENTEADO, Luis Fernando Wowk; PONCIANO, Vera Lúcia Feil; DUTRA, Alexandre Pereira. **Curso modular de administração da justiça**. São Paulo: Conceito Editorial, 2012. p. 246.

²⁸⁶ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 70, de 18 de março de 2009**. Dispõe sobre o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/gestao-e-planejamento-do-judiciario/resolucao-n-70>>. Acesso em: 02 set. 2014.

²⁸⁷ O CNJ aprovou a Resolução n. 198, de 16 de junho de 2014, revogando a Resolução n. 70, de 2009, a partir de 01 de janeiro de 2015. (BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 198, de 16 de junho de 2014**. Dispõe sobre o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br//images/atos_normativos/resolucao/resolucao_198_16062014_18062014144006.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2014.

meses Reuniões de Análise da Estratégia - RAE para acompanhamento dos resultados das metas fixadas, oportunidade em que poderão promover ajustes e outras medidas necessárias à melhoria do desempenho.

Outra iniciativa de grande relevância do CNJ é a que instituiu a Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário, por meio da Portaria n. 138, de 2013²⁸⁸, a qual tem por finalidade organizar a estratégia de gestão, de forma integrada, de todos os tribunais brasileiros e tem por fundamentos específicos:

- a necessidade de desenvolver gestão estratégica mais adaptativa, conectada à realidade de cada segmento de justiça e região geográfica;
- a importância de gerar maior consenso, compromisso e responsabilidade com a melhoria permanente do Poder Judiciário;
- a obrigatoriedade de revisão do Planejamento Estratégico do Poder Judiciário 2009-2014.

As diretrizes básicas para a elaboração e gestão do Planejamento Estratégico da Justiça Federal estão disciplinadas na Resolução CJF n. 69, de 2009.²⁸⁹ Sendo que, sua elaboração, execução e avaliação estão a cargo do Conselho da Justiça Federal, como órgão central; dos Tribunais Regionais Federais, como órgãos setoriais; e das Seções Judiciárias, como órgãos seccionais.

O Planejamento Estratégico que envolve toda a Justiça Federal foi traduzido em Painéis, contendo: Mapa Estratégico, Objetivos, Indicadores, Metas e Iniciativas para a Justiça Federal, Conselho da Justiça Federal e para cada Tribunal Regional Federal, conforme modelo especificado na gestão da estratégia por meio do *Balanced Scorecard* - BSC. Os órgãos que compõem a Justiça Federal contribuem para o alcance da estratégia por meio do desdobramento dos indicadores e metas, bem como pelas iniciativas estratégicas propostas.²⁹⁰

Como referência de Planejamento Estratégico para os Juizados Especiais

²⁸⁸ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Portaria n. 138, de 23 de agosto de 2013**. Institui Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atos-da-presidencia/portarias-presidencia/26063-portaria-n-138-de-23-de-agosto-2013>>. Acesso em: 02 set. 2013.

²⁸⁹ BRASIL. Conselho da Justiça Federal. **Resolução n. 69, de 31 de julho de 2009**. Dispõe sobre as diretrizes básicas para a elaboração e gestão do Planejamento Estratégico da Justiça Federal. Disponível em: <<http://www2.cjf.jus.br/jspui/bitstream/handle/1234/28431/Res%20069%20de%202009.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 02 set. 2013.

²⁹⁰ Disponível em: <<http://www.jf.jus.br/governanca/bpm/planejamento-estrategico-jf>>. Acesso em: 30 ago. 2013.

Federais e Turmas Recursais, apresenta-se o do TRF da 4ª Região, do qual este pesquisador participou da elaboração na condição de Coordenador Seccional dos JEFs em Santa Catarina.

De início, cabe identificar a Missão, a Visão e os Valores institucionais adotados no Planejamento dos JEFs da 4ª Região:

- Missão: Consolidar-se perante a sociedade até 2014 como modelo de Efetividade na prestação jurisdicional, transparência e segurança jurídica;
- Visão: Garantir à sociedade uma prestação jurisdicional rápida, acessível e efetiva;
- Valores: Oralidade; Gratuidade; Simplicidade; Economia Processual; Informalidade; Celeridade; Direito de Acesso à Justiça; Respeitabilidade; Conciliação.²⁹¹

Do Mapa Estratégico cabe destacar os temas, objetivos estratégicos e projetos relacionados (v. Quadro 1), os quais possuem indicadores específicos e metas de acompanhamento.

Quadro 1 - Mapa estratégico: temas, objetivos estratégicos e projetos relacionados

Temas	Objetivos	Principais Projetos
Eficiência Operacional	a) agilizar os trâmites processuais; b) agilizar os trâmites administrativos; c) otimizar a gestão dos custos operacionais; d) otimizar os processos de trabalho.	- Plano emergencial de redução de processos conclusos para sentença nos JEFs; - Mapeamento dos processos críticos nos JEFs e TRs para efeito de padronização de procedimentos (Comissão de padronização de procedimentos nos JEF e TRs da 4ª Região); - Sistema de Conciliação Pré-Processual; - Regime de auxílio nos JEFs e Turmas Recursais; - Redistribuição de carga de trabalho nos JEFs da 4ª Região (Comissão de Reestruturação e Aprimoramento dos JEFs no âmbito dos TRFs – Provimento nº 5, CNJ); - Programa de capacitação para utilização dos sistemas de dados do INSS; - Banco de dados de peritos judiciais; - Melhoria do acesso à jurisprudência dos JEFs e Turmas Recursais; - Revisão da sistemática de custeio das despesas com AJG a pessoas carentes.
Acesso ao Sistema de Justiça	a) facilitar o Acesso à Justiça; b) promover a Efetividade	- Advocacia Voluntária; - Programa de aperfeiçoamento de servidores para atendimento ao público de JEFs e Turmas Recursais;

²⁹¹ BRASIL, Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **COJEF - Planejamento Estratégico dos JEFs da 4ª Região**. Disponível em: <http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=318>. Acesso em: 18 ago. 2014.

	no cumprimento das decisões.	<ul style="list-style-type: none"> - Banco de Conciliadores Voluntários; - Programa de valorização do trabalho voluntário; - Audiências públicas direcionadas aos JEFs e Turmas Recursais; - Campanha de divulgação à população sobre os serviços prestados pelos JEFs e Turmas Recursais; - Programa de aperfeiçoamento do serviço de atermação; - Programa de participação dos JEFs em iniciativas sociais e comunitárias da 4ª Região; - Programa permanente de treinamento para partes e procuradores; - Juizados Especiais Federais Avançados; - Ampliação dos JEFs da 4ª Região.
--	------------------------------	---

Fonte: Tribunal Regional Federal da 4ª Região

O Planejamento Estratégico para ser exitoso deve ser construído coletivamente, com a participação efetiva e o engajamento de serventuários e de magistrados de primeiro e segundo graus, em todas as fases (planejamento, execução e acompanhamento).

O Planejamento deve ser inovador, levando em conta perspectivas futuras, deve também saber absorver boas práticas de outros locais e segmentos. As experiências exitosas devem ser aproveitadas e replicadas observadas as adaptações necessárias para gerar os resultados esperados.

Não se pode esquecer, também, que planejamento exige ação e monitoramento dos resultados. Nem sempre boas ideias ao serem colocadas em prática alcançam os objetivos esperados. Não pode haver engessamento com as propostas contidas no planejamento, pois os JEFs são dinâmicos, ágeis por natureza e diante de tantos avanços tecnológicos e inovações legislativas, muitos projetos ficam defasados e devem ser substituídos por outros mais modernos.

Pode-se concluir que a existência de Planejamento Estratégico específico para os JEFs, alinhado ao Plano Estratégico Nacional, mostra-se fundamental para uma prestação jurisdicional rápida, acessível e efetiva. Defende-se também que o Planejamento Estratégico deve ser constantemente revisado e atualizado para contemplar novos projetos que permitam a constante evolução, inovação e criatividade no desenvolvimento das atividades no âmbito dos Juizados.

Na sequência, será analisada a indicação de metas por parte do Conselho Nacional de Justiça, tema relacionado com o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário.

3.3.3 A necessária redefinição das metas do Conselho Nacional de Justiça em relação aos Juizados Especiais Federais

A definição de metas a serem atingidas por todos os segmentos do Poder Judiciário são essenciais para melhorar o desempenho, a produtividade e a Efetividade na prestação jurisdicional.

Atento a essa necessidade, o Conselho Nacional de Justiça tem focado grande parte da sua atuação no estabelecimento de metas nacionais, com base na Resolução n. 70, de 2009, que atribuiu a incumbência a esse órgão pela coordenação e instituição de indicadores de resultados, metas, projetos e ações de âmbito nacional, comuns a todos os tribunais.

Fazem parte das metas propostas pelo CNJ: a) aumentar a produtividade; b) incentivar a busca de meios alternativos para solução de conflitos; c) modernizar a Justiça com a implementação gradativa do Processo Judicial Eletrônico; d) dar maior transparência às informações processuais com a divulgação pela internet; e) superar os entraves das execuções das sentenças; f) reduzir o tempo médio de duração dos processos; g) qualificar a força de trabalho e incrementar as condições laborais; h) melhorar os serviços judiciais oferecidos ao cidadão brasileiro.

Em 2009, o CNJ, reunido com os representantes de todos os tribunais, elegeu dez metas de nivelamento que o Judiciário deveria atingir naquele ano para proporcionar maior agilidade e eficiência à tramitação dos processos, melhorar a qualidade do serviço jurisdicional prestado e ampliar o acesso do cidadão brasileiro à justiça. Dentre essas metas, a que causou maior impacto foi a Meta n. 2, que possui o seguinte conteúdo: “Identificar os processos judiciais mais antigos e adotar medidas concretas para o julgamento de todos os distribuídos até 31/12/2005 (em 1º e, 2º grau ou tribunais superiores)”.

No 3º Encontro Nacional do Judiciário, foram definidas as dez metas prioritárias para 2010, cujo enfoque continuou sendo o aumento da produtividade, entre as quais, as que preveem julgar quantidade igual à de processos de conhecimento distribuídos em 2010 e todos os processos de conhecimento distribuídos (em 1º grau, 2º grau e tribunais superiores) até 31/12/2006, além da redução em pelo menos 10% do acervo de processos na fase de cumprimento ou de

execução e, em 20%, do acervo de execuções fiscais.

Para o ano de 2011 foram selecionadas quatro metas para todo Judiciário e metas específicas para cada segmento de Justiça – Trabalhista, Federal, Militar e Eleitoral, com exceção da Justiça Estadual. Foram privilegiadas propostas relacionadas com a produtividade e com o gerenciamento de projetos nos tribunais para auxiliar a implantação da gestão estratégica e a ampliação da utilização do processo eletrônico.

Durante o V Encontro Nacional do Judiciário definiram-se as metas para o Judiciário brasileiro alcançar em 2012, que além da produtividade, preocupou-se, pela primeira vez, com o gerenciamento de rotinas nas Turmas Recursais dos JEFs, ao propor a implantação de gestão por processos de trabalho (gerenciamento de rotinas – meta 11).

Em relação ao ano de 2013, as Metas Nacionais do Poder Judiciário também foram segmentadas, mantendo-se o foco na produtividade e na redução do passivo. Para a Justiça Federal, a exigência complementar foi o aumento do número de conciliações e o gerenciamento de rotinas das Turmas Recursais (metas 5 e 6).

No VII Encontro Nacional do Judiciário foram definidas seis metas nacionais para 2014 com o objetivo de garantir uma prestação judicial mais célere e eficiente ao cidadão brasileiro. Entre elas, estão medidas que buscam aumentar a produtividade, reduzir o congestionamento processual, garantir estrutura mínima de trabalho, sobretudo nas varas do primeiro grau, e combater a corrupção. No encontro, os presidentes dos tribunais também aprovaram os doze macrodesafios que vão nortear as atividades do Poder Judiciário de 2015 até 2020. São eles: a garantia dos direitos de cidadania, o combate à corrupção e à improbidade administrativa, a celeridade e produtividade na prestação jurisdicional, a melhoria da gestão de pessoas, o aperfeiçoamento da gestão de custos, a instituição da governança judiciária e a melhoria da infraestrutura e governança de Tecnologia da Informação e Comunicação.

Da análise das metas do CNJ, percebe-se que a ênfase é o aumento da produtividade e a redução do congestionamento de todas as instâncias do Judiciário, sem qualquer referência à qualidade das decisões proferidas. Ou seja, o CNJ, ao privilegiar o produtivismo judiciário, acaba promovendo a construção de uma Justiça quantitativa, insensível, com sérios prejuízos aos jurisdicionados.

A pressão sofrida pelos magistrados para produzir cada vez mais e em menor tempo pode estar gerando decisões “injustas”, seja pela falta de análise detida dos casos ou pela precariedade da fundamentação adotada.

Essa situação é agravada pelos critérios de avaliação de desempenho dos magistrados adotados pelos tribunais brasileiros, os quais são objeto de crítica dos pesquisadores da área, a exemplo da apresentada por Bochenek:

Os tribunais judiciais brasileiros, em regra, têm procedido à avaliação do desempenho pela produtividade quantitativa, ou seja, conforme o levantamento de dados estatísticos, pelo número de ações distribuídas e de processos julgados pelos juízes. Quanto a esse aspecto, a produtividade dos juízes federais tem aumentado com o passar dos anos. Contudo, esse fator isolado não representa um panorama completo do desempenho dos tribunais e essa circunstância apresenta um efeito perverso, que é incentivar a judicialização de rotina além da tendência de evitar os processos e domínios jurídicos que obriguem decisões mais complexas, inovadoras e controversas (litigiosidade de alta intensidade). Por outro lado, o sistema de avaliação pela produtividade revela desempenhos desiguais não eficazmente controlados. Ressalto que há outros fatores que repercutem diretamente no desempenho, vez que o judiciário não deve ser visto apenas pela produtividade, e permitem a avaliação mais centrada na qualidade da justiça.²⁹²

Vilian Bollmann defende a necessidade do CNJ rever a definição das metas para o Judiciário propondo uma reflexão que envolve três vertentes, quais sejam: a) o processo de elaboração das metas, para que envolva não apenas os tribunais, mas também os juízes, servidores e cidadãos, para que elas reflitam, de fato, aquilo que é possível e necessário para uma Justiça de qualidade; b) a finalidade das metas, que não sejam um fim em si mesmo, mas um instrumento para identificar os obstáculos para a Justiça e, a partir deste diagnóstico, promover sugestões de ações administrativas e reformas legais que permitam a melhoria do serviço judiciário; e c) a quem devem servir, para buscar os fins, que são a promoção da paz social e a afirmação da Justiça como algo concreto para todos os cidadãos.²⁹³

²⁹² BOCHENEK, Antônio César. **A interação entre tribunais e democracia por meio do acesso aos direitos e à justiça**: análise de experiências dos Juizados Especiais Federais cíveis brasileiros. Brasília: CJF, 2013. p. 269-270.

²⁹³ BOLLMANN, Vilian. QUALIDADE E QUANTIDADE: CNJ deve rever definições de metas para o Judiciário. **Revista Consultor Jurídico**. 29 de novembro de 2013. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-nov-29/vilian-bollmann-cnj-rever-definicoes-metas-judiciario>>. Acesso em: 11 mar. 2014.

Não há dúvida que chegou o momento do CNJ e dos tribunais brasileiros reverem os critérios de fixação das metas, trilhando um caminho de moderação, com a combinação da produtividade e da qualidade das decisões proferidas nas diversas instâncias. Um controle mais completo da atividade judicial será fundamental para disseminar a cultura da decisão justa, célere e efetiva.

O critério baseado na entrada e saída de ações é bastante simplista e serve para medir a carga de trabalho dos magistrados e servidores, mas não reflete a qualidade da prestação jurisdicional. Deve-se desenvolver um Sistema eficaz de informação que envolva também conteúdo e controle de qualidade das decisões proferidas.

Pode-se dizer que no contexto atual são os JEFs que sofrem a maior pressão quanto ao cumprimento de metas, diante da carga excessiva de novos processos que surgem a cada ano. Como visto, esse fenômeno tem origem na denegação sistemática de direitos na esfera administrativa, na conscientização da população quanto aos seus direitos sociais e na facilidade de ingresso em juízo para buscar a satisfação dessas pretensões.

O que se defende nesta pesquisa é que as metas do CNJ em relação aos JEFs sejam fixadas com observância das características próprias desse Modelo, não apenas calcada em produtividade e percentual de congestionamento das Varas. As metas deveriam incluir critérios relacionados com:

- a) **a facilidade de Acesso à Justiça:** oferecimento de assistência judiciária, serviço de atermção, agilidade no atendimento ao público, proximidade do cidadão às Varas ou às unidades avançadas de atendimento;
- b) **a qualidade das decisões proferidas nas várias instâncias dos JEFs:** qualidade técnica a ser aferível pelas corregedorias, por amostragem, para detectar eventual produção em série, sem análise das peculiaridades de cada caso e sem a devida fundamentação;
- c) **a Efetividade da jurisdição:** obtenção da tutela judicial no tempo e no modo esperado, incluído os mecanismos de cumprimento das decisões e acordos realizados em comparação com as demais varas que tratam da mesma matéria;
- d) **a eficiência na gestão e no procedimento judicial:** otimização da utilização dos recursos materiais, financeiros, humanos e tecnológicos disponíveis;

e) **a satisfação dos jurisdicionados com a tutela judicial oferecida nos JEFs:** a ser medida mediante pesquisas de satisfação.

Não basta ao CNJ e aos Tribunais fixarem critérios mais completos de aferição do desempenho da atividade judicial e divulgar os resultados obtidos para dar a necessária transparência. Torna-se imprescindível também a análise dos dados colhidos e um consequente plano de ação voltado à solução de eventuais gargalos estruturais, modificações exógenas da demanda, ações oportunistas ou abusivas, distribuição ineficiente de recursos, dentre outros.

Essa atribuição poderia ser exercida por um Escritório de Gestão Organizacional voltado a desenvolver um Plano Estratégico para garantir o aprimoramento do Judiciário, fazendo mais com os dados existentes, tornando-os mais úteis do que apenas informar.

Para chegar-se ao ideal almejado, facilidade de Acesso à Justiça, Efetividade e Processo Justo, há um longo caminho a ser trilhado com a superação de muitos dos obstáculos até aqui apontados, através de um conjunto de ações a serem adotadas de forma continuada.

Nos próximos capítulos pretende-se avançar na análise crítica e propositiva desta pesquisa com foco no Processo Justo e sua dimensão processual no âmbito dos JEFs e Turmas Recursais.

CAPÍTULO 4

O PROCESSO JUSTO E SUA DIMENSÃO PROCESSUAL NO ÂMBITO DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS

Ao longo desta pesquisa estão sendo apresentadas críticas e inseridas proposições alicerçadas em base teórica e prática com viés processual, com o objetivo de aprimorar o Modelo dos JEFs para torná-lo mais acessível, adequado, célere e efetivo.

O Capítulo anterior foi dedicado à análise da Efetividade no Acesso à Justiça nos JEFs, apontando-se os desafios a serem enfrentados e as possíveis soluções processuais e gerenciais.

Neste Capítulo pretende-se prosseguir nessa apreciação em busca de novas proposições de ordem processual para que se chegar a um Processo Justo no âmbito dos JEFs.

Consoante Daniel Mitidiero, o Direito Fundamental ao Processo Justo é um direito de natureza processual, o qual impõe deveres organizacionais ao Estado na sua função legislativa, judiciária e executiva.²⁹⁴ E, ainda, segundo Gelson Amaro de Souza, “O processo é o instituto propulsor do acesso à justiça e esta é a sua principal finalidade. Somente um processo justo pode propiciar a ordem jurídica justa e o efetivo acesso à justiça.”²⁹⁵

O conceito operacional adotado nesta Tese para Processo Justo é o que cumpre as garantias do devido processo legal em sua dimensão substancial, sendo acessível, adequado, célere e efetivo, com vistas a proteger os direitos demandados em juízo.

Ao fazer-se um paralelo com o ordenamento jurídico italiano, percebe-se naquele País a existência de Garantia Constitucional para que a jurisdição seja prestada mediante um justo processo (art. 111 da Constituição), valorizando sobremaneira a adoção de procedimentos que concretizem essa norma.

²⁹⁴ MITIDIERO, Daniel. Direito Fundamental ao Processo Justo. **Revista Magister de Direito Civil e Processo Civil**. Porto Alegre: Magister, ano VIII, n. 45, nov./dez. 2011. p. 24.

²⁹⁵ SOUZA, Gelson Amaro. A finalidade do processo. **Revista Dialética de Direito Processual**. São Paulo: Dialética, n. 121, p. 57-71, abr. 2013. p. 59.

As mudanças sustentadas nesta pesquisa estão voltadas a corrigir as imperfeições dos JEFs para torná-lo mais acessível, efetivo e justo. Para tanto, são necessárias algumas alterações de procedimentos.

Necessário destacar o alerta feito por Cappelletti e Garth de que o desafio é criar foros que sejam atraentes para os indivíduos, não apenas do ponto de vista econômico, mas também físico e psicológico, de modo que eles se sintam à vontade e confiantes para utilizá-los, apesar dos recursos de que disponham aqueles a quem eles se opõem.²⁹⁶

É natural que depois de uma década de utilização dos JEFs e diante de tantas inovações de ordem social e econômica ocorridas nesse período, sejam necessárias alterações legislativas. Os ordenamentos jurídicos precisam ser atualizados para andar em compasso com as demais áreas do conhecimento e com as novas necessidades do ser humano.

Importante reforçar que eventual reforma procedimental deve respeitar os principais valores dos Juizados Especiais, quais sejam, oralidade, simplicidade, instrumentalidade, celeridade processual e a prática conciliatória.

As modificações devem obedecer também à autonomia do Sistema de jurisdição dos JEFs, mas ao mesmo tempo, proporcionar maior celeridade e a tão necessária segurança jurídica reclamada pelos jurisdicionados. Celeridade em grau excessivo representa muitas vezes superficialidade, insegurança e pode gerar resultados injustos, vazios de conteúdo.

Em síntese, aperfeiçoamentos são necessários, vários deles já defendidos nos tópicos anteriores e outros que serão apresentados neste Capítulo e no próximo, todos voltados à busca de “um Processo Justo, a serviço de uma justiça célere, eficaz e efetiva, para todos que dela necessitem nestes novos tempos”.²⁹⁷

4.1 A NECESSIDADE DA REDEFINIÇÃO DA COMPETÊNCIA DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS PARA A OBTENÇÃO DE UM PROCESSO JUSTO

O volume de processos ajuizados nos JEFs tem gerado um excesso de

²⁹⁶ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 98.

²⁹⁷ *Ibidem*, p. 14.

demanda, consoante já analisado no Capítulo 3 onde foram identificadas causas e apresentadas possíveis soluções para que ocorra a diminuição da litigiosidade. Afora as proposições já indicadas, outras medidas de ordem processual precisam ser adicionadas para que os JEFs tenham condições de oferecer uma jurisdição de qualidade, cumprindo seu papel de proporcionar um justo processo.

Assim, neste tópico, serão apreciados aspectos relacionados ao excesso de competência e as alternativas para mudança dos critérios de Acesso aos JEFs, bem como os impactos da eventual extinção da competência delegada.

4.1.1 O excesso de competência dos Juizados Especiais Federais

A obtenção de um Processo Justo está intimamente ligada ao equilíbrio entre o volume de demanda e a estrutura de recursos humanos e materiais para processamento desses feitos, bem como a simplificação dos procedimentos e à adoção de mecanismos alternativos para a solução de conflitos com agilidade.

No caso dos JEFs, o volume de casos pendentes de solução demonstra a dificuldade em processar em tempo adequado as demandas que lhe são apresentadas. Segundo dados citados no Capítulo 2, os quais constam do Relatório Justiça em Números do CNJ, havia 1.420.757 (um milhão, quatrocentos e vinte mil, setecentos e cinquenta e sete) casos pendentes de solução em final de 2012 e uma taxa de congestionamento na ordem 43%.²⁹⁸

Diante dessas informações, pretende-se avaliar o suposto excesso de competência dos JEFs. Para isso, faz-se necessário retornar à análise da Lei n. 10.259, de 2001, que estabelece os critérios de fixação da competência e as regras para definição do valor da causa:

Art. 3º Compete ao Juizado Especial Federal Cível processar, conciliar e julgar causas de competência da Justiça Federal até o valor de sessenta salários mínimos, bem como executar as suas sentenças.

(...) § 2º Quando a pretensão versar sobre obrigações vincendas, para fins de competência do Juizado Especial, a soma de doze parcelas não poderá exceder o valor referido no art. 3º, caput.

Esse dispositivo legal não tem uma boa redação e está incompleto, pois

²⁹⁸ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números – Justiça Federal**. Brasília: CNJ, 2013.

deixou de disciplinar a forma de apuração do valor da causa quando a demanda envolver prestações vencidas e vincendas, gerando interpretações divergentes.

Vejamos:

Súmula n. 12 das Turmas Recursais de Santa Catarina:

Nas demandas em que se postulam prestações vencidas e vincendas, fixa-se o valor da causa com base apenas no montante atualizado das parcelas vencidas até a data do ajuizamento da ação.²⁹⁹

Súmula n. 1 das Turmas Recursais do Rio Grande do Sul:

Havendo parcelas vencidas e vincendas, o valor da causa corresponde à soma das parcelas vencidas com doze vincendas, conforme o disposto no artigo 260, do Código de Processo Civil.³⁰⁰

Conflito de Competência n. 46.732/MS - Superior Tribunal de Justiça:

Do exame conjugado da Lei 10259/01 com o art. 260 do CPC, havendo parcelas vincendas, tal valor deve ser somado às vencidas para os fins da respectiva alçada. (Relator Ministro José Arnaldo da Fonseca. DJU 14.3.2005).³⁰¹

Muito embora, pelo exame conjugado da Lei n. 10.259, de 2001, com o art. 260 do Código de Processo Civil, prevaleça a interpretação de que para estabelecimento do valor da causa devem ser somadas as parcelas vencidas com doze vincendas, faze-se necessário uma alteração legislativa para evitar que continuem a proliferar conflitos de competência quanto a este aspecto.

Outra divergência ligada ao limite de competência está relacionada com o montante da condenação nas hipóteses em que ultrapassados sessenta salários mínimos.

A solução adotada para esta controvérsia pela TNU é no sentido de que, após o trânsito em julgado, não cabe a limitação do valor do título executivo ao limite de sessenta salários mínimos na data do ajuizamento da ação. Admitir a limitação implicaria, por via transversa, a possibilidade de renúncia tácita, bem como imporia

²⁹⁹ Disponível em: <http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=sumulas_tr>. Acesso em: 27 ago. 2013.

³⁰⁰ Disponível em: <http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=sumulas_tr>. Acesso em: 27 Ago. 2013.

³⁰¹ A partir da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário com Repercussão Geral nº 590409, em 26/08/2009, os conflitos de competência entre Vara Federal e Juizado Especial Federal não são mais julgados pelo Superior Tribunal de Justiça, mas pelos respectivos Tribunais Regionais Federais.

ao beneficiário de título executivo judicial a obrigatoriedade de renúncia ao excedente ao limite de competência, independentemente de qualquer renúncia expressa neste sentido, o que é incabível, por afrontar a Garantia Constitucional da coisa julgada, bem como o enunciado da Súmula nº. 17 da TNU.³⁰²

Essa decisão fixou alguns critérios não disciplinados em lei e tem gerado inconformismo dos entes públicos condenados a pagar valores que superam o teto de 60 (sessenta) salários mínimos quando no ajuizamento da ação não foi respeitado o limite de competência.

Por conta dessa interpretação, muitos juízes passaram a exigir em todas as ações propostas nos JEFs que os autores apresentem renúncia expressa ao que excede 60 (sessenta) salários mínimos no momento do ajuizamento da demanda, em conformidade com a Súmula n. 17 da TNU: “Não há renúncia tácita no Juizado Especial Federal, para fins de competência”.

Com a finalidade de superar as referidas incompletudes e obter um regramento uniforme para os JEFs, o Superior Tribunal de Justiça encaminhou o Projeto de Lei n. 5.826, de 2013, ao Congresso Nacional, propondo as seguintes modificações no art. 3º da Lei n. 10.259, de 2001:

Art. 3º. ...

§ 1º. ...

V – para concessão de medidas cautelares. (incluído)

§ 2º. ...

§ 3º Quando a pretensão versar sobre obrigações vencidas e vincendas, o valor da causa será calculado na forma do art. 260 do Código de Processo Civil e não poderá exceder o valor de alçada dos Juizados Especiais Federais. (alterado)

§ 4º Quando o valor da condenação exceder o valor de sessenta salários mínimos, a competência do juizado especial federal não será modificada, desde que o valor da causa, na data do ajuizamento da ação, obedeça ao disposto no *caput* deste artigo. (incluído)

§ 5º No foro onde estiver instalada vara do juizado especial, sua competência é absoluta. (renumerado)³⁰³

³⁰² Nesse sentido: TNU, PEDILEF nº 200733007076643, Relator Juiz Federal Alcides Saldanha Lima, DOU 25/11/2011.

³⁰³ Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=>

Em relação ao segundo ponto analisado, o Projeto de Lei não acolhe a uniformização adotada pela TNU, pois somente mantém a competência dos Juizados na hipótese do valor da causa, na data do ajuizamento da ação, não ter ultrapassado o limite dos 60 (sessenta) salários mínimos.

Cabe ainda consignar que, respeitado o limite de competência no ajuizamento da ação, é perfeitamente possível a condenação final superar os 60 (sessenta) salários mínimos. Nessa hipótese, na fase do cumprimento da sentença, o pagamento será feito por meio de precatório, permitida nova renúncia do valor que supere a alçada dos JEFs para que o pagamento seja feito por meio de Requisição de Pequeno Valor (RPV).

Presente essa ampliação da competência pela interpretação dos dispositivos da Lei n. 10.259, de 2001, deve ser ressaltado que os JEFs atraíram quase a totalidade das demandas de natureza previdenciária e de litígios contra a Caixa Econômica Federal³⁰⁴, grande parte do volume de ações de servidores públicos e as relacionadas à área da saúde, afora as de origem tributária.

É certo que parte dessas ações não seria proposta não fosse a facilidade de Acesso gerada pelos JEFs. Mas o que chama a atenção é o fato de que os Juizados, desde a instalação, passaram a receber mais processos do que as Varas Comuns. Ou seja, os JEFs, que seriam para causas menores, concentram o maior volume de distribuição da Justiça Federal. Por conta disso, um significativo número de varas comuns foram transformadas em JEFs, conforme já explanado nesta pesquisa.

A competência dos JEFs tende a se ampliar em face do valor de alçada estar vinculado ao salário mínimo, o qual tem aumentos reais todos os anos. Outro fator que deve ser ponderado e que poderá gerar um aumento significativo de demandas nos JEFs é a possível extinção da competência delegada, o que será examinado no tópico 4.1.3.

Diante desse diagnóstico, surgem pelo menos duas possibilidades para enfrentar esse problema.

582035>. Acesso em: 27 ago. 2013.

³⁰⁴ O INSS responde por 79% das ações que tramitam nos Juizados Especiais Federais, na sequência está a Caixa Econômica Federal com 7%. (BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. 100 maiores litigantes - 2012. Brasília: CNJ/ Departamento de Pesquisas Judiciárias, 2012. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/100_maiores_litigantes.pdf>. Acesso em: 06 ago. 2013).

Uma delas seria limitar o Acesso aos JEFs com regras mais rígidas de concessão de assistência judiciária gratuita e com a imposição de riscos decorrentes da litigação como forma de conter as chamadas “demandas aventureiras”.

No Capítulo 3, essa opção foi rechaçada como alternativa para redução de demandas, pois representa a recriação de um dos obstáculos ao Acesso à Justiça. A adoção de política de restrição à concessão da Assistência Judiciária Gratuita em face do abuso de poucos não se mostra razoável e tem viés antidemocrático e ditatorial. Cabe ao magistrado identificar os “supostos aventureiros” e aplicar a eles as penalidades já previstas no ordenamento jurídico, tal como a litigância de má-fé.

A outra opção está relacionada à mudança dos critérios legais para definição da competência dos JEFs, a qual é defendida nesta pesquisa como a mais apropriada para enfrentar esse desafio e cujas alternativas serão examinadas no próximo tópico.

4.1.2 Alternativas de redefinição da competência dos Juizados Especiais Federais para a garantia de uma tutela jurisdicional de qualidade

Neste tópico pretende-se fazer uma análise dos critérios de definição da competência dos JEFs e apontar alternativas que possam gerar um equilíbrio entre a distribuição de processos e a qualidade da prestação jurisdicional.

O excesso de demanda nos JEFs tem obstado o ideal de um Processo Justo e a motivação desse fenômeno pode estar nos critérios de fixação da competência, que são bastante alargados.

A Pesquisa CJF/IPEA apontou que a definição da competência jurisdicional a partir do valor da causa merece reflexão atenta, já que muitos dos feitos que tramitam nos JEFs versam sobre direitos sociais cujo reconhecimento depende de comprovação documental nada trivial, envolvendo procedimentos relativamente complexos como, por exemplo, perícias técnicas de diferentes naturezas.³⁰⁵

Vamos então às alternativas a serem analisadas com base nos

³⁰⁵ BRASIL. Conselho da Justiça Federal. **Acesso à Justiça Federal: dez anos de juizados especiais**. Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, Instituto de Planejamento Econômico e Social. Brasília: CJF, 2012. p. 15.

pressupostos fixados nesta Tese:

A. Alteração do limite do valor de alçada dos JEFs (competência em razão do valor da causa)

O art. 3º da Lei n. 10.259, de 2001, estabeleceu a competência dos Juizados Especiais Federais Cíveis para processar, conciliar e julgar causas da Justiça Federal até o valor de 60 salários mínimos. Seria esse montante baixo ou elevado?

Existem projetos de lei tramitando no Congresso Nacional com o objetivo de elevar o limite de 60 (sessenta) salários mínimos. Essas propostas não merecem ser aprovadas, pois visam a elastecer a competência dos JEFs, inviabilizando o Sistema. São eles:

- 1) PL n. 5.132/2009 - PLEN Tramitando em Conjunto (Apensado ao PL n. 6.954, de 2002):** Estabelece que o Juizado Especial Federal Cível tem competência para julgar causas que não excedam 80 (oitenta) vezes o salário mínimo, possibilitando o acúmulo de pedidos de reparação de danos materiais e extrapatrimoniais nos feitos dos Juizados Especiais Cíveis.³⁰⁶

O PL n. 6.954, de 2002, recebeu parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania pela constitucionalidade dos projetos por atenderem aos pressupostos formais e materiais previstos na Constituição Federal. No mérito, conclui-se pela rejeição de todos os projetos de lei apensados, pois, aumentar a competência funcional, além de não resolver os atuais problemas, criará maiores obstáculos, equiparando os Juizados especiais à morosidade da Justiça comum.

- 2) PL n. 824, de 2011:** Dá nova redação ao art. 3º da Lei nº 10.259, de 2001, para aumentar de sessenta para duzentos salários mínimos a competência do Juizado Especial Cível Federal.³⁰⁷

Esse PL recebeu, em 27/02/2014, parecer do Relator Dep. Gabriel Guimarães (PT-MG), pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no

³⁰⁶ Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=432276>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

³⁰⁷ Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=495927>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

mérito, pela rejeição, pelos seguintes motivos (os quais convalidam a crítica apresentada nesta pesquisa):

- os JEFs já se encontram por demais sobrecarregados, tornando a solução das demandas cada vez mais morosa;
- o aumento multiplicaria de forma grandiosa a carga processual dos JEFs, sem que em contrapartida houvesse um concomitante aumento exponencial de sua estrutura;
- tornar os JEFs por demais abrangentes, na prática, prejudicaria o atendimento célere das demandas de menor valor, importantíssimas para aqueles que possuem menores condições financeiras.³⁰⁸

3) Proposta desta Tese: objetiva dar nova redação ao art. 3º da Lei nº 10.259, de 2001, para reduzir para 40 (quarenta) salários mínimos a competência do Juizado Especial Cível Federal.

Já foi dito que os JEFs são vítimas de seu próprio sucesso devido à enorme demanda contida da população de menor renda que passou a ser atendida. Ou seja, a procura pelos JEFs deu-se de tal forma que hoje eles se encontram ameaçados pelos mesmos problemas da jurisdição comum.

Esse excesso de demanda não deve ser tratado com a imposição de obstáculos ao Acesso à Justiça, pelo contrário, todas as facilidades criadas devem ser mantidas.

Assim, a solução passa por privilegiar a jurisdição especial somente para as causas de menor valor, evitando-se a vulgarização do Sistema. Os JEFs se tornaram a principal porta de entrada dos processos da Justiça Federal e, onde há excesso de competência, dificilmente haverá qualidade na prestação jurisdicional.

O valor de 60 (sessenta) salários mínimos, devido aos reajustes anuais, acaba por retirar cada vez mais processos das vias ordinárias, a ponto de que os feitos que tramitam nas varas comuns têm condições de receber uma solução mais ágil do que nos JEFs.

Dessa forma, ao invés de se ampliar a competência pelo aumento do limite do valor de alçada, a opção mais apropriada é a redução desse parâmetro para 40 (quarenta) salários mínimos.

³⁰⁸ Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=495927>>. Acesso em: 18 ago. 2014.

Essa opção retoma os ideais que deram origem aos Juizados Especiais no Brasil e que foram elencados no Capítulo 1 desta Tese, qual seja, o tratamento diferenciado e simplificado para as Pequenas Causas.

Deve haver uma simetria entre os Juizados Federais e Estaduais quanto ao limite de alçada, optando-se pelo parâmetro previsto na Lei n. 9.099, de 1995, por melhor representar o que se compreende como Pequenas Causas.

Somente com essa revisão do limite monetário será possível aos JEFs dar respostas rápidas e eficientes para os conflitos atribuídos a sua jurisdição e proporcionar um Processo Justo.

B. Ampliação ou exclusão de matérias (competência em razão da matéria)

As matérias que devem ser processadas e julgadas pelos JEFs estão disciplinadas pela Lei n. 10.259, de 2001, aplicando-se, como regra geral, a todas as demandas que ingressam na Justiça Federal, salvo aquelas excluídas de forma expressa pelo art. 3º, § 1º.³⁰⁹

Sobre o tema existem propostas de alteração legislativa e outras sugestões não levadas à apreciação pelo Congresso Nacional, conforme análise que segue:

- 1) **PL n. 1.035, de 2007:** altera a redação do inciso III do § 1º do art. 3º da Lei nº 10.259, de 2001, para incluir na competência do Juizado Especial Federal as causas de imposição de penalidade prevista nas normas de trânsito.³¹⁰

Proposta semelhante já havia sido apresentada pelo PL n. 6.591, de 2006, pendente de apreciação, o qual estabelece competência para os Juizados

³⁰⁹ “§ 1º Não se incluem na competência do Juizado Especial Cível as causas:

I - referidas no art. 109, incisos II, III e XI, da Constituição Federal, as ações de mandado 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;

II - sobre bens imóveis da União, autarquias e fundações públicas federais;

III - para a anulação ou cancelamento de ato administrativo federal, salvo o de natureza previdenciária e o de lançamento fiscal;

IV - que tenham como objeto a impugnação da pena de demissão imposta a servidores públicos civis ou de sanções disciplinares aplicadas a militares.”

³¹⁰ Esse PL não foi apreciado até o momento. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=351135>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

Especiais Cíveis e Criminais e/ou Juizados Federais realizar o julgamento de questões administrativas de infração de trânsito.³¹¹

O autor do PL n. 1.035, de 2007, Deputado Mendes Ribeiro Filho (PMDB/RS), justifica a necessidade de aprovação, pois há casos simplórios e de fácil solução cuja competência é do juízo comum. Assim, para se questionar a imposição de penalidade prevista nas normas de trânsito é extremamente difícil, quase impossível. Diante disso, a alteração pretende facilitar o acesso ao judiciário do cidadão autuado por infração de trânsito ocorrida em rodovias federais.

Essa proposta poderá gerar um acréscimo de demanda, contrariando a necessidade atual de redução da competência dos JEFs. Mas, por outro lado, mostra-se razoável ir além, propondo-se a revogação integral do citado inciso III, pois não há justificativa plausível em manter-se na competência dos JEFs apenas a anulação e o cancelamento de ato administrativo de natureza tributária e previdenciária. Com essa medida seriam também evitados os conflitos de competência para dirimir o que se enquadra em ato administrativo, retardando a solução dos processos.

2) limitar a competência dos JEFs somente para as causas relacionadas com as prestações da Seguridade Social (previdência, assistência e saúde), ou apenas para as causas relacionadas com os benefícios do Regime Geral de Previdência Social, com ou sem limite de valor da causa.

Essa hipótese não deve gerar reflexos significativos quanto ao excesso de competência, pois os dados estatísticos apresentados nesta pesquisa demonstram que 79% das demandas propostas nos JEFs são contra o INSS. E, caso abandonado o critério de limitação pelo valor da causa, aumentará ainda mais a competência dos JEFs com maior congestionamento de processos.

Pode-se argumentar em favor dessa proposta que haveria menor distorção nos entendimentos jurisprudenciais, pois as Turmas Recursais concentrariam os julgamentos dos recursos em matéria previdenciária.

Entretanto, essa vantagem não se sustenta, por dois motivos principais.

³¹¹ Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=313379>>. Acesso em: 08 jul. 2014.

Primeiro, porque fica na dependência da extinção da competência delegada, cujos recursos dessas decisões são destinados aos TRFs. Segundo, a oscilação da jurisprudência é um fenômeno constante nos tribunais brasileiros, acontecendo com muita frequência, inclusive no Superior Tribunal de Justiça, que tem o papel de uniformizar a interpretação da legislação federal.

3) limitar a competência apenas para causas previdenciárias que envolvem matéria de fato ou unicamente para as ações de concessão de benefício, com ou sem limite de valor da causa.

Essas alternativas não se mostram apropriadas, pois na maioria das vezes as ações previdenciárias envolvem matéria de fato e de direito, dificultando a separação dessas demandas, o que pode gerar conflitos de competência.

É inviável também por impedir o acesso aos JEFs de pessoas humildes e sem recursos que tenham o desejo de postular a revisão do seu benefício previdenciário com base em teses exclusivamente de direito. Temas como o IRSM-02/1994, o art. 29, II, da Lei n. 8.213/91, os novos tetos das Emendas Constitucionais n. 20/98 e 41/2003 e a desaposentação, que têm ensejado o ajuizamento de milhares de ações todos os anos. E, ao mesmo tempo, pode assegurar o julgamento de ações acima do valor de sessenta salários mínimos, desde que a demanda tenha natureza previdenciária exclusivamente de fato ou para a concessão de benefício.

Ademais, essas limitações contrariam a essência dos Juizados Especiais que devem ser voltados para todas as matérias e não apenas para um pedido específico.

Ambas as hipóteses (b.2 e b.3) causam excessiva restrição de acesso aos JEFs, retrocedendo ao início do funcionamento em 2002, quando ficaram limitados temporariamente à matéria previdenciária (art. 19, parágrafo único, da Lei n. 10.259, de 2001).

Em outros termos, essas alternativas não devem ser levadas em frente, pois podem extinguir a competência pelo valor da causa e transformar todos os JEFs especializados unicamente em matéria previdenciária. Portanto, contrariam os fundamentos apresentados no Capítulo 1 desta Tese em defesa da existência de Juizados Especiais para Pequenas Causas e não para determinadas causas.

C. Inclusão do critério da complexidade da causa para afastar a competência dos JEFs

Considerando-se que a Constituição Federal de 1988 estabelece no art. 98, I, que os Juizados Especiais têm competência para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade, caberia o processamento nessa instância de causas complexas? A regra também é aplicável aos Juizados Especiais Federais?

Como referido no Capítulo 2 desta Tese, o STJ adotou o entendimento de que a complexidade não é motivo para afastar a competência dos JEFs, reconhecendo a competência absoluta pelo valor da causa.³¹² Orientação diversa é adotada em relação aos Juizados Especiais Estaduais, que devem ser voltados a julgar apenas causas de menor complexidade, mesmo quando o valor da causa fique abaixo do limite de sua alçada.³¹³

Por sua vez, o Supremo Tribunal Federal entendeu que não há repercussão geral na discussão sobre a existência de complexidade na definição da competência dos Juizados Especiais Federais e Estaduais.³¹⁴

Assim, diante do contexto normativo vigente e sua interpretação por parte do STJ, a complexidade não pode afastar as demandas dos JEFs, pela ausência de previsão da Lei dos JEFs. Mas, seria oportuno modificar a Lei n. 10.259, de 2001, para prever que as causas complexas sejam excluídas da competência dos JEFs, tal qual previsto na Lei n. 9.099, de 1995?³¹⁵

O critério da complexidade da demanda não se apresenta como a melhor alternativa, pois seu conceito contém alto grau de subjetividade e provoca sérias discussões quanto aos casos que merecem esse tratamento.

O STF no julgamento do RE 537427³¹⁶ procurou definir os parâmetros a serem observados na análise da complexidade das causas nos Juizados Especiais

³¹² Nesse sentido: STJ, CC n. 83130/ES, Segunda Seção, Relatora Ministra Nancy Andrighi, DJ 04/10/2007.

³¹³ Nesse sentido: STJ, RMS 39041/DF, 4ª Turma, Relator Ministro Raul Araújo, DJe 26/08/2013; REsp 1184151/MS, 3ª Turma, Relatora para o acórdão Ministra Nancy Andrighi, DJe 09/02/2012.

³¹⁴ Nesse sentido: STF, AI 768339 RG/SC, Plenário Virtual, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, DJe 20/11/2009; ARE 640671 RG/RS, Plenário Virtual, Relator Ministro Cezar Peluso, DJe 06/09/2011.

³¹⁵ Lei n. 9.099/95: "Art. 3º O Juizado Especial Cível tem competência para conciliação, processo e julgamento das causas cíveis de menor complexidade, assim consideradas:"

³¹⁶ STF, RE n. 537427, Tribunal Pleno, Relator Ministro Marco Aurélio, DJe 17/08/2011.

Estaduais, mas essa decisão não foi suficiente para impedir a continuidade dos conflitos de competência naquela jurisdição.

Partindo-se então do pressuposto da não aplicação do critério da complexidade de forma impositiva aos JEFs, a exclusão de competência fica restrita às hipóteses previstas na Lei n. 10.259, de 2001, as quais devem ser interpretadas como exaustivas, evitando-se longos debates sobre o tema.

Abre-se, no entanto, a possibilidade do autor da demanda considerar sua causa como complexa e optar voluntariamente pela jurisdição comum, hipótese que passa a ser examinada no item seguinte.

D. Natureza optativa dos Juizados Especiais

A natureza optativa e, portanto, relativa, é admitida nos Juizados Especiais dos Estados e do Distrito Federal em face do disposto no art. 3º, § 3º, da Lei n. 9.099, de 1995. Consoante remansosa jurisprudência do STJ, ao autor é facultada a opção pelo ingresso junto à Justiça Comum.³¹⁷

Nesse contexto, o PL n. 1.684, de 2007, prevê que seja acrescentado o § 4º ao inciso IV do artigo 3º da Lei n. 10.259, de 2001, permitindo ao cidadão a escolha entre a tramitação ordinária ou no Juizado Especial Federal, nas causas mais complexas. Esse PL pende de apreciação definitiva, mas tem parecer da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação (em 16/12/2011).³¹⁸

Segundo o voto do Relator, Deputado Eliseu Padilha (PMDB/RS), há aquelas causas em que o valor corresponde ao estipulado pela Lei, porém, a complexidade dessas demandas exige a produção de provas, a realização de diligências, oitiva de testemunhas, provas periciais, etc., que afrontam os princípios da simplicidade, informalidade e economia processual. Resultando daí a importância do Projeto de lei que visa a suprir essa lacuna determinando a competência relativa dos Juizados para esses casos. Dessa forma, o autor da ação não estaria obrigado a demandar no Juizado Especial, instalado no foro onde também está a Justiça comum, podendo optar por um ou por outro.

³¹⁷ Nesse sentido: STJ, REsp 222004/PR, Quarta Turma, Relator Ministro Barros Monteiro, DJ 05/06/2000; REsp 280193/SP, Quarta Turma, Relator Ministro Barros Monteiro, DJ 04/10/2004.

³¹⁸ Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=361122>>. Acesso em: 01 jul. 2014.

A questão é polêmica e, segundo Bochenek e Nascimento, a escolha do juízo monocrático pelo autor implica a definição do órgão jurisdicional e, em consequência, do respectivo órgão revisor, traduzindo-se em privilégio exagerado a uma das partes em detrimento da outra, podendo ferir direitos constitucionalmente assegurados, como o devido processo legal, a ampla defesa e o contraditório.³¹⁹

Pode-se argumentar então que a manutenção do regramento atual que adota o critério absoluto baseado no valor da causa é ainda o melhor dos parâmetros.

A conclusão a que se chega nesta pesquisa é em sentido contrário. Deve ser permitido ao autor da demanda, diante da necessidade de produção de provas e eventuais diligências, optar pela jurisdição comum.

Para determinadas demandas, as características dos Juizados Especiais podem dificultar a realização de perícias e outras provas que possam ser imprescindíveis, bem como, impede o acesso a um Sistema Recursal mais amplo, completo e com maiores possibilidades de argumentação e defesa de teses jurídicas. Nesses casos, a opção pelo rito comum mostra-se adequada.

A utilização dos Juizados Especiais deve ser tratada como um privilégio, em face da facilidade de Acesso à Justiça e da celeridade dos julgamentos. No entanto, quando não se vislumbra essa Expectativa, os Juizados Especiais podem se tornar gravosos, prejudicando justamente os mais desfavorecidos socialmente.

Cabe ainda argumentar que a opção pelo rito comum enseja vantagens para os entes públicos demandados, pois as regras processuais previstas no Código de Processo Civil beneficiam a Administração Pública. São prazos em quádruplo para contestar, em dobro para recorrer, execução da sentença com regras privilegiadas, dentre outras.

A título comparativo com a Itália, o novo procedimento sumário utilizado para as causas de competência do juiz monocrático, de menor complexidade, prevista no art. 50-*bis*, é classificado pela doutrina como facultativo e não impositivo, restando ao alvitre do autor a escolha deste ou do rito ordinário.³²⁰

³¹⁹ BOCHENEK, Antônio César; NASCIMENTO, Márcio Augusto. **Juizados Especiais Federais Cíveis**. E-book. Porto Alegre: direitos dos autores, 2011. p. 19.

³²⁰ BORDAT, Bruno Vinícius da Rós; ARAÚJO, José Aurélio de. Alguns Apontamentos sobre a Reforma Processual Civil Italiana – Sugestões de Direito Comparado para o Aperfeiçoamento do Novo CPC Brasileiro. In: FUX, Luiz (Coord). **O novo processo civil brasileiro (direito em**

De qualquer forma, a proposta suscita muitas divergências e gera reflexos significativos na Justiça Federal como um todo e não apenas em relação aos JEFs. Por essa razão, a sugestão deve passar por um amplo debate com todos os atores do processo e com a realização de audiência pública coordenada pelo CNJ ou CJF possibilitando a manifestação dos interessados.

Finalizando este tópico sobre a necessidade da redefinição da competência dos JEFs para a obtenção de um Processo Justo, a alternativa que se propõe é a redução do limite de alçada para quarenta salários mínimos e caráter facultativo. Assim, o autor poderá optar pela jurisdição comum, mesmo nos casos em que o valor da causa seja inferior a quarenta salários mínimos.

Na sequência será avaliada a possível extinção da competência delegada, pois sua efetivação deverá causar um novo aumento no volume de processos que tramitam nos JEFs.

4.1.3 A possível extinção da competência delegada e seus efeitos nos Juizados Especiais Federais

Sobre o tema em análise o Conselho Nacional de Justiça promoveu estudo e publicou o relatório denominado “Competência Delegada: impacto nas ações dos Tribunais Estaduais”, detalhando um dos mais representativos campos de interação institucional entre a Justiça Federal e a Justiça Estadual.³²¹

Pretende-se nesta Tese utilizar-se de parte dos dados estatísticos produzidos no referido Relatório CNJ, os quais servem para descrever o impacto causado pelo quantitativo de processos de competência da Justiça Federal que foram processados e julgados pela Justiça Estadual durante o período de 2009 a 2011.

A delegação da competência da Justiça Federal para a Justiça dos Estados está prevista atualmente no artigo 109, § 3º, da Constituição Federal³²², que

expectativa): (reflexões acerca do projeto do novo Código de Processo Civil). Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 59.

³²¹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Competência Delegada**: impacto nas ações dos Tribunais Estaduais. Brasília: CNJ/Departamento de Pesquisas Judiciárias, 2013. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/rel2013_comp_delegada.pdf>. Acesso em: 30 mai. 2014.

³²² “Art. 109. (...) § 3º: Serão processadas e julgadas na justiça estadual, no foro do domicílio dos

recepcionou a regulamentação contida no art. 15 da Lei n. 5.010, de 1966³²³. Envolve apenas o primeiro grau de jurisdição, pois, de acordo com o § 4º do art. 109 da Constituição, o recurso cabível será sempre para o Tribunal Regional Federal da área de jurisdição do juiz monocrático.

Ocorre nas Comarcas do interior onde não funcionar Vara da Justiça Federal abrangendo especialmente as ações previdenciárias e assistenciais movidas contra o INSS, como opção para os beneficiários para facilitar a propositura da ação e a produção de provas, bem como, as execuções fiscais, para facilitar a citação, penhora de bens e defesa dos devedores.³²⁴

A previsão da delegação de competência surgiu quando da reimplantação da primeira instância da Justiça Federal no Brasil operada pela Lei n. 5.010, de 1966. Naquela época, as varas federais foram localizadas nas Capitais dos Estados, sendo que a interiorização começou a ocorrer somente na década de 80 e de forma lenta.

Essa realidade mudou drasticamente após a Constituição de 1988, com a criação dos cinco Tribunais Regionais Federais e com o aumento da interiorização da Justiça Federal em todos os Estados. Mais relevante ainda foi a criação dos JEFs e das Turmas Recursais pela Lei n. 10.259, de 2001, e também a implantação do processo eletrônico que passou a ser utilizado em larga escala com elevados índices de virtualização (82,9% dos processos de primeiro grau e 88,3% nas Turmas Recursais).³²⁵

segurados ou beneficiários, as causas em que forem parte instituição de previdência social e segurado, sempre que a comarca não seja sede de vara do juízo federal, e, se verificada essa condição, a lei poderá permitir que outras causas sejam também processadas e julgadas pela justiça estadual.”

³²³ “Art. 15. Nas Comarcas do interior onde não funcionar Vara da Justiça Federal (artigo 12), os Juízes Estaduais são competentes para processar e julgar:

I - os executivos fiscais da União e de suas autarquias, ajuizados contra devedores domiciliados nas respectivas Comarcas;

II - as vistorias e justificações destinadas a fazer prova perante a administração federal, centralizada ou autárquica, quando o requerente for domiciliado na Comarca;

III - os feitos ajuizados contra instituições previdenciárias por segurados ou beneficiários residentes na Comarca, que se referirem a benefícios de natureza pecuniária.

IV - as ações de qualquer natureza, inclusive os processos acessórios e incidentes a elas relativos, propostas por sociedades de economia mista com participação majoritária federal contra pessoas domiciliadas na Comarca, ou que versem sobre bens nela situados.”

³²⁴ A retomada da competência delegada das execuções fiscais não será objeto da análise nesta pesquisa por não ter reflexo direto sobre os JEFs.

³²⁵ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números 2013**. Brasília: CNJ, 2013. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/eficiencia-modernizacao-e-transparen>

A falta de capilaridade para retomar a competência delegada foi enfrentada também pela Lei n. 12.011, de 2009, que criou 230 novas varas federais, instaladas no período de 2010 a 2014, privilegiando a interiorização da Justiça Federal. Com essa ampliação chegou-se a quase 1000 Varas Federais em funcionamento, a maioria delas em cidades do interior do Brasil.

Acrescenta-se a isso, iniciativas importantes que vem sendo adotadas em algumas regiões para aproximar a Justiça Federal do jurisdicionado. O art. 106, § 2º, da Constituição Federal autoriza os Tribunais Regionais Federais a instalarem a justiça itinerante com a realização de audiências e demais funções da atividade jurisdicional nos limites territoriais da respectiva jurisdição, servindo-se de equipamentos públicos e comunitários. Os Juizados itinerantes têm previsão também no art. 22, parágrafo único, da Lei n. 10.259, de 2001.

Na 1ª Região existem os JEFs Itinerantes (JEFTIs) com o objetivo de possibilitar o Acesso à Justiça Federal ao jurisdicionado carente, de baixa renda ou de pouca ou nenhuma escolaridade, habitantes de locais inacessíveis, de forma a ampliar a interiorização da Justiça Federal da Primeira Região. Os JEFTIs estão presentes nas Capitais e no interior dos 13 Estados e no Distrito Federal, e podem ser realizados pelas modalidades: Terrestre – Local Fixo, Terrestre – Carreta e Fluvial.³²⁶

Na 4ª Região estão sendo instaladas Unidades Avançadas de Atendimento da Justiça Federal (UAAs), de forma permanente, em municípios que não contam com vara federal (no final de 2013 existiam 18 UAAs em funcionamento).³²⁷ Essa medida visa a ampliar a interiorização da Justiça Federal e retomar os processos de jurisdição delegada. A instalação e a manutenção das UAAs têm custos financeiros reduzidos, pois todos os processos são eletrônicos, permitindo o trabalho a distância, em complementação a atos processuais que demandam presença física dos juízes, servidores, jurisdicionados e operadores do Direito.

Essas iniciativas podem ser replicadas em todas as Regiões para

cia/pj-justica-em-numeros/tabelas-do-justica-em-numeros>. Acesso em: 14 abr. 2014.

³²⁶ Informações constantes do Portal do TRF da 1ª Região. Disponível em: <<http://portal.trf1.jus.br/portaltf1/juizado-especial-federal/jef/juizado-especial-federal/jef-itinerante/>>. Acesso em: 31 mai. 2014.

³²⁷ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Relatório Anual de Atividades 2013**. Porto Alegre: TRF4, 2014. p. 25.

aproximar ainda mais a Justiça Federal das pessoas que residem nas pequenas cidades, dispensando a instalação de novas varas e gerando economia de recursos.

Afora o aspecto relacionado à ampliação da rede de atendimento da Justiça Federal, a retomada da competência delegada é justificada pelos dados estatísticos que demonstram vantagens significativas para os usuários que preferem o ingresso pelas unidades federais.

De acordo com o estudo do CNJ, 27% dos 7,4 milhões de processos de competência da Justiça Federal estavam em tramitação nos estados em 2011, com crescimento constante de 2% ao ano. Mantida essa tendência de crescimento, em 2023 haverá mais ações tramitando na competência delegada do que nas Varas Federais. Outro dado preocupante foi de que em 2011, enquanto o estoque da Justiça Federal cresceu 1%, o da Estadual cresceu 11%.³²⁸

Diante do constante crescimento do estoque de processos de competência federal distribuídas na Justiça Estadual, não se mostra adequado manter o regime atual de delegação da competência, sem nenhuma mitigação legal. Nasce, assim, a necessidade de adoção de soluções legislativas para evitar-se o agravamento da situação.

A alteração em debate justifica-se também quando avaliada sob a perspectiva de eficiência no julgamento do estoque de processos. Em 2011, a Justiça Federal julgou 34% de todos os processos em tramitação; no mesmo ano a Justiça Estadual julgou apenas 11% dos processos de competência federal em tramitação e os JEFs atingiram o índice de 72%, em 2012.³²⁹

Outro dado importante: dos julgamentos realizados pela Justiça Federal houve interposição de recursos em 13% dos processos, enquanto que na Justiça Estadual, no âmbito da competência delegada, o índice foi de 19% (em 2011 foram 43 mil remetidos à instância superior, de um total de 302,6 mil distribuídos e quase dois milhões em tramitação ao final do ano).³³⁰

³²⁸ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Competência Delegada**: impacto nas ações dos Tribunais Estaduais. Brasília: CNJ/Departamento de Pesquisas Judiciárias, 2013. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/rel2013_comp_delegada.pdf>.

Acesso em: 30 mai. 2014. p. 17.

³²⁹ *Ibidem*, p. 19.

³³⁰ *Ibidem*, p. 21.

Pode-se afirmar também que a procura pela competência delegada está mais relacionada ao rito processual do que à falta de capilaridade da Justiça Federal. Exemplo dessa afirmação é São Paulo, que conta com um dos melhores índices de interiorização e mesmo assim concentra a maior parte da distribuição nacional e o maior passivo da competência delegada. São Paulo reúne 56% dos processos de competência delegada do Brasil e 20% dos distribuídos nas varas federais. Além disso, enquanto em média 13% dos processos distribuídos estão nas varas estaduais, em São Paulo esse percentual atinge 27%. O TJSP chega a concentrar 72% de todos os processos de competência delegada, com 1,4 milhão em tramitação no final de 2011, enquanto que em toda Justiça Estadual havia 2 milhões.³³¹

Na comparação do procedimento dos JEFs com aquele adotado na jurisdição ordinária, sobressai a maior oportunidade de produção de provas, a condenação em honorários advocatícios nas sentenças, um Sistema Recursal mais amplo e a menor oscilação da jurisprudência dos TRFs em relação às Turmas Recursais.

Seriam essas supostas desvantagens ou dificuldades encontradas no procedimento adotado nos JEFs que estariam fomentando a busca da competência delegada em locais em que a Justiça Federal está relativamente próxima dos beneficiários da Previdência Social.

Embora a competência delegada seja uma opção dos segurados ou beneficiários da Previdência Social, de regra é feita pelos advogados que preferem ingressar na Justiça Estadual por vislumbrarem resultados mais positivos que não obteriam nos JEFs.

Esse sintoma tem relação com algumas das deficiências dos JEFs que estão sendo analisadas nesta Tese e que devem ensejar modificações nos critérios de fixação da competência, na produção de provas, no procedimento da instrução dos processos e no julgamento dos recursos almejando por um Processo Justo.

A possível extinção da competência delegada aliada com o aprimoramento no Modelo dos JEFs devem resultar em uma série de vantagens para as partes, dentre as quais:

³³¹ *Ibidem*, p. 14-16.

- um procedimento célere, informal e virtualizado, com taxas de congestionamento reduzidas em comparação com a Justiça Estadual;
- desnecessidade de constituição de advogado para ajuizamento da ação e possibilidade de atuação da Defensoria Pública da União;
- dispensa do pagamento de custas, taxas ou despesas processuais para o ajuizamento das ações;
- maior possibilidade de acordos judiciais e menor grau de recorribilidade;
- rápida execução dos julgados e pagamentos dos valores atrasados.

Diante dos dados apresentados pelo Relatório CNJ e da análise aqui produzida é possível concluir em relação à delegação de competência que:

- tem sua maior concentração no Estado de São Paulo, que é o mais desenvolvido economicamente e com uma das maiores capilaridades da Justiça Federal;
- não é expressiva nos Estados do Norte do Brasil, os quais possuem maior extensão territorial e poucas Varas Federais em cidades do interior, contrariando a essência desse Modelo;
- a Justiça Federal tem condições de assumir os processos da competência delegada, pois representam um incremento na ordem de 13% do total da sua distribuição (dados de 2011 demonstram que foram distribuídos na Justiça Estadual 302.666 processos da competência federal e, nesse mesmo ano, a Justiça Federal recebeu 2.379.497 processos);
- não é recomendável a transferência do estoque de 2 milhões de processos pendentes de julgamento na Justiça Estadual para a Justiça Federal, sob pena de congestionamento e atrasos para concluí-los.³³²

Uma das propostas de readequação da competência delegada, defendida

³³² A maior demanda pela competência delegada está em TJSP com 170.686 processos distribuídos, seguido pelo TJMG com 37.412 processos distribuídos e pelo TJRS com 25.704 processos distribuídos em 2011 (BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Competência Delegada: impacto nas ações dos Tribunais Estaduais**, Brasília: CNJ/Departamento de Pesquisas Judiciárias, 2013. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/rel2013_comp_delegada.pdf>. Acesso em: 30 mai. 2014. p. 27).

pela Procuradoria-Geral Federal, prevê o critério da distância de 100 km entre a sede da Justiça Federal e o domicílio do beneficiário. Segundo Nota Técnica nº 11/2010, do CNJ: “A opção pelo critério da distância de no máximo cem quilômetros (...) afigura-se razoável para manter incólume a intenção do constituinte originário (...) qual seja, garantir o livre acesso do segurado ou beneficiário do Poder Judiciário”.

A vantagem dessa sugestão é a de que para ser implementada basta uma pequena alteração do texto do art. 15 da Lei n. 5.010, de 1966, dispensando a necessidade de uma Emenda Constitucional, e praticamente extingiria a competência delegada nas Regiões Sul e Sudeste, dada a proximidade das Varas Federais dos seus usuários.

De qualquer forma, a revogação parcial ou total da competência delegada não impede a delegação de atos processuais para a Justiça Estadual, em regime de cooperação judiciária. Isso, quando necessário, já que na maioria das vezes a utilização do processo eletrônico resolve os problemas de distanciamento entre as partes e as Varas Federais.

A conclusão a que se chega neste tópico é de que a Justiça Federal tem condições de absorver o volume de demanda que é ajuizada anualmente na competência delegada, salvo o passivo que deve permanecer na Justiça Estadual até a sua extinção definitiva.

Associada à extinção ou mitigação da competência delegada devem ser aprovadas medidas de aprimoramento dos JEFs, dentre elas as que alteram os critérios de definição da competência, tema abordado no tópico anterior com a apresentação de possíveis soluções a esse desafio na perspectiva de que os jurisdicionados obtenham um Processo Justo.

Na continuidade serão indicadas outras medidas para se chegar a uma instrução processual mais adequada e justa nos Juizados Especiais.

4.2 INSTRUÇÃO PROCESSUAL E PROCESSO JUSTO NOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS

No Capítulo 2 desta Tese foram analisados aspectos destacados do procedimento adotado no âmbito dos JEFs, entre os quais, o direito à produção de provas, ressaltando-se que “O direito a prova é um dos elementos do ‘processo justo’ mais cotidiano da vida jurídica.”³³³ Foi também identificado que a perícia é o principal ponto crítico na tramitação das ações, especialmente as que buscam a concessão de benefícios previdenciários e assistenciais relacionados com a incapacidade laboral.

Neste ponto da pesquisa, tem-se como oportuno avaliar novos aspectos relacionados com o processamento das ações no âmbito dos JEFs, com vistas a aprimorar a instrução processual para que as partes envolvidas possam obter uma prestação jurisdicional adequada e justa.

4.2.1 A Instrução Processual nos Juizados Especiais Federais

Nos Juizados Especiais, o processo deve receber um tratamento diferenciado e simplificado com vistas a abreviar o tempo de tramitação, deixando-se de lado atos processuais que possam criar embaraços ou que estabeleçam formalidades próprias do rito ordinário.³³⁴

Estabelece o art. 13 da Lei n. 9.099, de 1995, que os atos processuais serão válidos sempre que preencherem as finalidades para as quais forem realizados e não se pronunciará qualquer nulidade sem que tenha havido prejuízo. Ou seja, não há prevalência dos meios de realização dos atos processuais, desde que sejam moralmente legítimos. Mas, não significa vulgarizar ou eliminar as formalidades, apenas considerá-las como instrumentos de concretização do direito material.

³³³ RAMOS, Vitor de Paula. Direito Fundamental à Prova. **Revista de Processo**. São Paulo: RT, v. 38, n. 224, p. 41-62, out. 2013. p. 41.

³³⁴ Para Cândido Rangel Dinamarco o Direito Processual vive atualmente a “fase instrumentalista”, onde os exageros cometidos em fases anteriores são rechaçados, entre os quais o formalismo exacerbado que impedia a efetivação dos direitos dos jurisdicionados, ampliando-se a aplicação dos princípios da instrumentalidade das formas, da adaptabilidade do procedimento e da boa-fé processual (DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 13 ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 22-23).

Regra similar é adotada no ordenamento jurídico espanhol, conforme se observa da lição de Antonio Torres Del Moral em que reconhece a importância das formas processuais, mas se mostra contrário à rigidez formalista:

Las formas procesales cumplen un papel de capital importancia para la ordenación de cada litis, por lo que no puede dejarse al arbitrio de las partes su cumplimiento, ni la decisión del momento en que van cumplirlas. (...) Por tanto, según el Tribunal Constitucional, no toda irregularidad formal es obstáculo insalvable para la prosecución del proceso, especialmente en los supuestos en que la ley no lo determine así de forma taxativa. Porque los requisitos y formas procesales han de ser razonables y guardar relación con las finalidades del proceso mismo. (...) El órgano judicial debe, pues, notificar los defectos formales a fin de permitir su subsanación si ello es factible.³³⁵

Na sequência, Antonio Torres Del Moral defende um processo sem dilações indevidas, indicando algumas circunstâncias que devem ser levadas em conta na duração dos procedimentos. São elas:

- 1) la complejidad del litigio;
- 2) la conducta de los litigantes;
- 3) el posible exceso de trabajo del órgano judicial en esas fechas;
- 4) la conducta de las autoridades competentes, y
- 5) las consecuencias que de la demora se siguen para los litigantes.³³⁶

Interessante notar que a Itália, após a reforma do Código de Processo Civil pela Lei n. 69, de 2009, passou a permitir na fase instrutória que o juiz proceda do modo que entender mais oportuno no que diz respeito aos atos de instrução relevantes em relação ao objeto do provimento pretendido. Assim, tornou-se

³³⁵ As formas processuais desempenham um papel crucial no andamento de cada ação, de modo que não pode ser deixada ao arbítrio das partes o cumprimento, nem a decisão do momento em que vão ser cumpridas. (...) Portanto, de acordo com o Tribunal Constitucional, nem toda irregularidade formal é insuperável para a continuação do processo, especialmente nos casos em que a lei não determinar obstáculo tão exaustivamente. Porque os requisitos e formas processuais devem ser razoáveis e guardar relação com as finalidades do processo. (...) O tribunal deve, portanto, notificar os defeitos formais para permitir que sejam sanados, quando possível.” (Tradução livre). DEL MORAL, Antonio Torres. El Sistema de Garantías de Los Derechos. In: **Los Derechos Fundamentales y su Protección Jurisdiccional**. Madrid: Editorial COLEX, 2007. p. 606-607.

³³⁶ 1) a complexidade do litígio; 2) a conduta dos litigantes; 3) o possível excesso de trabalho do órgão judicial nessas datas; 4) a conduta das autoridades competentes; e 5) as consequências que a demora causam aos litigantes. (Tradução livre). DEL MORAL, Antonio Torres. El Sistema de Garantías de Los Derechos. In: **Los Derechos Fundamentales y su Protección Jurisdiccional**. Madrid: Editorial COLEX. 2007. p. 607.

possível a desformalização da instrução, uma adaptabilidade a cargo do juiz nessa fase processual (art. 702-ter).³³⁷

A adoção de procedimentos excessivamente formais e burocratizados retira grande parte das vantagens previstas para os Juizados Especiais afetando seus princípios básicos.

De acordo com Antônio César Bochenek, o processo deve ser simples no seu trâmite, despido de exigências burocráticas ou protelatórias, com a supressão de quaisquer fórmulas complicadas, inúteis ou obsoletas. Destaca, ainda, a necessidade da observância do princípio da informalidade, no sentido de que não deve haver apego às formas procedimentais rígidas e preestabelecidas. O magistrado deve exercer uma postura ativa, buscando soluções alternativas de ordem procedimental.³³⁸ E, ainda, segundo Daniel Mitidiero, “O juiz tem o dever de interpretar e aplicar a legislação processual em conformidade com o direito fundamental ao processo justo.”³³⁹

A postura ativa e adequada do juiz que atua no Juizado Especial ocorre quando:

- delega os atos ordinatórios para servidores que atuam em secretaria;
- profere despachos que impulsionam o processo para chegar a seu desfecho final sem necessidade de novas intervenções;
- não retarda a análise dos pedidos apresentados pelas partes;
- profere decisões com fundamentação sucinta e linguagem acessível;
- adota em cada caso a decisão que reputar mais justa e equânime, atendendo aos fins sociais da lei e às exigências do bem comum (art. 6º da Lei n. 9.099, de 1995);
- agiliza a execução das decisões, determinando de ofício, no caso das ações previdenciárias, a imediata implementação, restabelecimento e/ou revisão do benefício e o pagamento dos valores atrasados.

³³⁷ BODART, Bruno Vinícius da Rós. Simplificação e adaptabilidade no anteprojeto do novo CPC brasileiro. In: FUX, Luiz (Coord.). **O novo processo civil brasileiro (direito em expectativa): reflexões acerca do projeto do novo Código de Processo Civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 99.

³³⁸ BOCHENEK, Antônio César. **Competência Cível da Justiça Federal e dos Juizados Especiais Cíveis**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 195.

³³⁹ MITIDIERO, Daniel. Direito Fundamental ao Processo Justo. **Revista Magister de Direito Civil e Processo Civil**. Porto Alegre: Magister, ano VIII, n. 45, nov./dez., 2011. p. 25.

Esse tipo de condução do processo está em conformidade com a orientação firmada pelo STF, que além do reconhecimento do direito à paridade de armas nos JEFs, estabeleceu também que o rito dos Juizados Especiais é talhado para ampliar o Acesso à Justiça (art. 5º, XXXV, da CRFB) mediante redução das formalidades e aceleração da marcha processual.³⁴⁰

Feitas essas ponderações de ordem geral, passa-se ao exame de outras questões específicas da instrução processual que devem ser aperfeiçoadas em prol de um Processo Justo.

4.2.2 Incremento da solução dos litígios pela Conciliação: pré-processual ou após a distribuição do processo

Neste tópico pretende-se apontar procedimentos que possam colaborar na obtenção da conciliação, por ser a forma mais eficaz, rápida e de baixo custo para a solução dos litígios.

A Conciliação favorece o processo de paz social, fomenta a cultura do diálogo e ajuda a tornar a Justiça mais ágil e efetiva. A resolução de controvérsias na relação de interesses é administrada por um conciliador, que busca aproximar as partes, controlar as negociações, apurar as arestas, sugerir e formalizar propostas, apontar vantagens e desvantagens, buscando a composição do conflito pelas partes. Para Sílvio Marques Garcia:

É preciso, portanto, que se abandone a ideia de que a conciliação é uma mera forma alternativa de solução de demandas para que, cada vez mais, seja um meio usual de pôr fim aos conflitos, que deve conviver com e dentro da jurisdição, deixando-se para a decisão judicial de mérito apenas as questões em que não foi possível obter o acordo. Afinal, a sentença de mérito não é caminho exclusivo de se chegar à justiça.

Assim, a política pública de harmonização entre as partes deve ser incentivada principalmente para que não se aponte unicamente o Poder Judiciário como responsável pela crise da Justiça e para conscientizar todos os Poderes, Administrativo, Legislativo e Judiciário, de que é necessária uma atuação sólida no sentido de se ampliar o acesso à justiça e garantir sua efetividade, o que pode ser feito por meio da conciliação.³⁴¹

³⁴⁰ STF, ARE n. 648.629/RJ, Tribunal Pleno, Relator Ministro Luiz Fux, DJe 7/4/2014.

³⁴¹ GARCIA, Sílvio Marques. A solução de demandas previdenciárias nos Juizados Especiais Federais por meio da conciliação. *In*: SERAU JR, Marco Aurélio; DENIS, Donoso (Coord.).

No entanto, a adoção da autocomposição dos conflitos enfrenta resistência pela cultura demandista presente na sociedade e pelo baixo interesse dos magistrados em empregar medidas que favoreçam a conciliação entre as partes.

O especial apreço de solução de conflitos pela via judicial ocorre também no velho continente, a ponto do Parlamento Europeu ter aprovado a Diretiva 2008/52/CE, de 2008³⁴², com o objetivo de facilitar o acesso à resolução alternativa de litígios e em promover a resolução amigável, incentivando o recurso à mediação e assegurando uma relação equilibrada entre a mediação e o Processo Judicial. Nessa Diretiva são destacadas como principais vantagens da mediação: i) a rapidez; ii) os baixos custos, iii) a maior disposição das partes envolvidas ao cumprimento espontâneo; e iv) a preservação da relação amigável entre os interessados.

Elígio Resta afirma que a Diretiva da Comunidade Europeia introduziu vários filtros à jurisdição, mas fez emergir uma salutar tentativa de redefinir o sistema institucional de solução do conflito.³⁴³

A Itália, em conformidade com a Diretiva 2008/52/CE, aprovou a Lei n. 69, de 2009³⁴⁴, regulamentada pelo Decreto Legislativo n. 28, de 2010³⁴⁵, que disciplina a mediação. Para Chiara Besso, a mediação adotada pelo legislador italiano, segue

Juizados Especiais Federais: reflexões nos dez anos de sua instalação. Curitiba: Juruá Editora, 2012, p. 224-225.

³⁴² PARLAMENTO EUROPEU. **Directiva 2008/52/Ce do Parlamento Europeu e do Conselho**, de 21 de maio de 2008, relativa a certos aspectos da mediação em matéria civil e comercial. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32008L0052>>. Acesso em: 04 jun. 2014.

³⁴³ RESTA, Elígio. *Il Diritto Fraternalo*. Roma: Laterza. 2009, *apud* PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; PAUMGARTTEN, Michele Pedrosa. A experiência Ítalo-Brasileira no uso em resposta à crise do monopólio estatal de solução de conflitos e a garantia do Acesso à Justiça. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**. Rio de Janeiro: www.redp.com.br, ano 5, volume VIII, jul-dez 2011. Disponível em: <http://www.redp.com.br/arquivos/redp_8a_edicao.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2014. p. 444.

³⁴⁴ A Lei n. 69, de 2009, delegou competência para o Governo promover mudanças relacionadas à mediação e à conciliação e à redução e simplificação dos ritos especiais. Por conta disso, foi editado o Decreto Legislativo n. 28, de 2010, que prevê a mediação prévia obrigatória em determinadas causas. ITÁLIA. **LEGGE 18 giugno 2009, n. 69. Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile**. Pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 140 del 19 giugno 2009 - Supplemento ordinario n. 95. Disponível em: <<http://www.parlamento.it/parlam/leggi/09069l.htm>>. Acesso em: 04 jun. 2014.

³⁴⁵ ITÁLIA. **DECRETO LEGISLATIVO 4 marzo 2010**. Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali. Disponível em: <<http://www.mondoadr.it/cms/normativa/decreto-legislativo-4-marzo-2010-n-28-attuazione-dell%E2%80%99articolo-60-della-legge-18-giugno-2009-n-69-in-materia-di-mediazione-finalizzata-alla-conciliazione-delle-controversie-civili-e-comme-2.html>>. Acesso em: 04 jun. 2014.

em parte o Modelo dos EUA e de outras jurisdições, mas tem elementos de originalidade.³⁴⁶

Flávia Pereira Hill destaca as principais características do Modelo italiano de mediação, dentre as quais estão:

- i) contemplar a mediação a solução de litígios envolvendo direitos disponíveis;
- ii) a instituição de um registro dos organismos de mediação, mantido pelo Ministério da Justiça;
- iii) possibilidade de a Ordem dos Advogados e os conselhos profissionais instituírem órgãos de mediação;
- iv) possibilidade de desenvolvimento da mediação por meios eletrônicos;
- v) possibilidade de o mediador nomear peritos, caso seja necessário conhecimento específico;
- vi) previsão dos honorários dos mediadores em regulamento, sendo majorado o valor em caso de celebração de acordo;
- vii) previsão do dever de o advogado informar seu cliente sobre a possibilidade de mediação antes da instauração do Processo Judicial;
- viii) concessão de vantagens fiscais para a celebração de acordo;
- ix) previsão da condenação do vencedor no Processo Judicial ao reembolso das despesas em favor do vencido, caso tenha recusado, por ocasião da mediação, proposta feita pelo mediador cujo conteúdo corresponda inteiramente à solução judicial;
- x) vedação a que a mediação tenha duração superior a quatro meses;
- xi) garantia de imparcialidade, neutralidade e independência do mediador;
- xii) previsão de que o acordo de mediação tenha eficácia executiva e constitua título executivo para fins de hipoteca judicial.³⁴⁷

Cabe registrar que a mediação como pré-requisito para ajuizar ação cível em vigor na Itália, desde março de 2011, virou motivo de insegurança jurídica diante

³⁴⁶ BESSO, Chiara. La Mediazione Italiana: Definizioni e Tipologie. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**. Rio de Janeiro: www.redp.com.br, ano 4, volume VI, jan-dez. 2000. Disponível em: <http://www.redp.com.br/arquivos/redp_6a_edicao.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2014. p. 248.

³⁴⁷ HILL, Flávia Pereira. A nova Lei de Mediação Italiana. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**. Rio de Janeiro: www.redp.com.br, ano 4, volume VI, jan-dez 2000. Disponível em: <http://www.redp.com.br/arquivos/redp_6a_edicao.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2014. p. 298-299.

da decisão do Tribunal Constitucional que considerou a lei inconstitucional. No entanto, em junho de 2013, a regra voltou a valer, a partir de um decreto do Executivo prevendo que uma pessoa só pode procurar a Justiça cível depois de tentar resolver seu conflito por conciliação. Na primeira versão da lei, o procedimento extrajudicial podia ser feito sem a assistência de um advogado. Depois, o Executivo determinou que a mediação tem de ser necessariamente assistida por um defensor profissional.³⁴⁸

No Brasil, dada a importância do tema, o CNJ editou a Resolução n. 125, de 2010, dispondo sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dando outras providências.³⁴⁹

Quanto aos JEFs, a Lei n. 10.259, de 2001, autoriza não só conciliar, mas também transigir e desistir de recorrer das sentenças como forma de agilizar a solução dos processos.³⁵⁰ Ou seja, a conciliação está inserida nos objetivos dos

³⁴⁸ PINHEIRO, Aline. Mediação na Itália vira motivo de insegurança jurídica. **Consultor Jurídico**. São Paulo: www.conjur.com.br, em 14 fev. 2014. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-fev-14/mediacao-obrigatoria-italia-vira-motivo-inseguranca-juridica>>. Acesso em: 04 jun. 2014.

³⁴⁹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atos-da-presidencia/323-resolucoes/12243-resolucao-no-125-de-29-de-novembro-de-2010>>. Acesso em: 01 ago. 2013.

Essa Resolução tem suporte em importantes fundamentos, quais sejam:

- a eficiência operacional, e o acesso ao Sistema de Justiça e a responsabilidade social que são objetivos estratégicos do Poder Judiciário;
- o direito de Acesso à Justiça, previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal além da vertente formal perante os órgãos judiciários, implica acesso à ordem jurídica justa;
- cabe ao Judiciário estabelecer política pública de tratamento adequado dos problemas jurídicos e dos conflitos de interesses, que ocorrem em larga e crescente escala na sociedade, de forma a organizar, em âmbito nacional, não somente os serviços prestados nos processos judiciais, como também os que possam sê-lo mediante outros mecanismos de solução de conflitos, em especial dos consensuais, como a mediação e a conciliação;
- a necessidade de se consolidar uma política pública permanente de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos consensuais de solução de litígios;
- a conciliação e a mediação são instrumentos efetivos de pacificação social, solução e prevenção de litígios, e que a sua apropriada disciplina em programas já implementados no país tem reduzido a excessiva judicialização dos conflitos de interesses, a quantidade de recursos e de execução de sentenças;
- ser imprescindível estimular, apoiar e difundir a sistematização e o aprimoramento das práticas já adotadas pelos tribunais;
- a organização dos serviços de conciliação, mediação e outros métodos consensuais de solução de conflitos devem servir de princípio e base para a criação de Juízos de resolução alternativa de conflitos, verdadeiros órgãos judiciais especializados na matéria.

³⁵⁰ “Art. 10. As partes poderão designar, por escrito, representantes para a causa, advogado ou não.”
 “Parágrafo único. Os representantes judiciais da União, autarquias, fundações e empresas públicas federais, bem como os indicados na forma do caput, ficam autorizados a conciliar, transigir ou desistir, nos processos da competência dos Juizados Especiais Federais.” (BRASIL. **Lei n. 10.259, de 12 de julho de 2001**. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e

Juizados Especiais de busca da resolução dos litígios com eficácia e rapidez, prevalecendo em relação às formas tradicionais de solução das demandas.

Para Antônio Schenkel do Amaral e Silva, a conciliação é um dos pilares dos Juizados e está expressamente autorizada para os entes públicos e privados que participam do Juizado Federal, conforme disposição do art. 10 da Lei n. 10.259/2001.³⁵¹

Pode-se afirmar, assim, que os Juizados Especiais introduziram a cultura da conciliação na Justiça Federal, prática até então pouco utilizada na solução das controvérsias envolvendo entes públicos federais sob o argumento de que estariam em jogo direitos indisponíveis. Mas, ainda há um grande caminho a ser percorrido para se obter resultados mais expressivos neste campo.

A Pesquisa CJF/IPEA apontou que a realização de audiências exclusivas de conciliação não é prática habitual nos JEFs. Cerca da metade dos Juizados visitados nunca realizaram audiências exclusivamente de conciliação, circunstância que é mais comum nos Juizados adjuntos. A fragilidade da conciliação nos JEFs é evidenciada ainda pelo fato de as sentenças homologatórias de acordo somarem apenas 14,9% do total do ano de 2011.³⁵²

Para Rogério Favreto, uma das maiores dificuldades para a implementação de uma nova política pública de mediação consiste não apenas em apresentar novas propostas, mas também em criar as condições necessárias para a sua expansão e desenvolver mecanismos de aferição da Efetividade dessas práticas.³⁵³

Dentro dessa política de conciliação, o fortalecimento das relações interinstitucionais e o prévio entendimento com entes públicos envolvidos e órgãos de defesa dos interesses das partes (Ministério Público, Defensoria Pública e OAB), são fundamentais na definição dos procedimentos a serem adotados, criando-se assim condições para a solução consensual dos processos.

Criminais no âmbito da Justiça Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10259.htm>. Acesso em: 17 nov. 2012).

³⁵¹ SILVA, Antônio Fernando Schenkel do Amaral e. **Juizados Especiais Federais Cíveis: competência e conciliação**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2007. p. 149.

³⁵² BRASIL. Conselho da Justiça Federal. **Acesso à Justiça Federal: dez anos de juizados especiais**. Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, Instituto de Planejamento Econômico e Social. Brasília: CJF, 2012. p. 146.

³⁵³ FAVRETO, Rogério. A implantação de uma política pública. In: AZEVEDO, André Gomma de. **Manual de Mediação Judicial**. Brasília: Ministério da Justiça, 2009. p. 17.

E quais procedimentos poderiam ser adotados de forma cotidiana para fomentar a prática conciliatória nos Juizados Especiais?

Para que se amplie o número de conflitos conciliados, reduzindo a litigância, as alternativas mais oportunas são o incentivo à conciliação pré-processual (aquela que precede o ajuizamento da ação) e a tentativa da conciliação após o ajuizamento e antes da abertura do prazo de defesa do ente público demandado.

O que se defende aqui é diferente do Modelo adotado pela Itália de que a tentativa de conciliação é um pré-requisito obrigatório para o ajuizamento da ação, pois essa exigência vai de encontro ao Direito de Acesso à Justiça.

Cabe referir que a experiência brasileira de Comissões de Conciliação Prévias da Justiça do Trabalho como condição obrigatória para ajuizamento da ação trabalhista foi declarada inconstitucional pelo STF nas ADIs 2139 e 2160.³⁵⁴

A Resolução CNJ n. 125, de 2010, estabeleceu que os Centros Judiciários de Solução de Conflitos Judiciários e Cidadania deverão obrigatoriamente abranger setor de solução pré-processual de conflitos, setor de solução processual de conflitos e setor de cidadania (art. 10).

A solução pré-processual quando implantada com estrutura adequada pode representar um ganho significativo para os interessados e para o Judiciário, reduzindo a excessiva judicialização de conflitos.

Das demandas que tramitam nos JEFs, podem passar por essa fase: as previdenciárias, principalmente as ligadas a benefícios por incapacidade; as que postulam a concessão de benefícios assistências aos idosos e deficientes; as relacionadas com a área da saúde, tais como concessão de medicamentos, exames e procedimentos cirúrgicos; as que discutem contratos bancários, entre outras.

O êxito desse procedimento depende também da realização de encontros

³⁵⁴ “PROCESSO OBJETIVO - PETIÇÃO INICIAL. A petição inicial do processo objetivo deve ser explícita no tocante à causa de pedir. JURISDIÇÃO TRABALHISTA - FASE ADMINISTRATIVA. A Constituição Federal em vigor, ao contrário da pretérita, é exaustiva quanto às situações jurídicas passíveis de ensejar, antes do ingresso em juízo, o esgotamento da fase administrativa, alcançando, na jurisdição cível-trabalhista, apenas o dissídio coletivo.” (STF, ADI 2139 MC, Tribunal Pleno, Relator Ministro Marco Aurélio, DJe 23/10/2009).

“JUDICIÁRIO - ACESSO - FASE ADMINISTRATIVA - CRIAÇÃO POR LEI ORDINÁRIA - IMPROPRIEDADE. Ao contrário da Constituição Federal de 1967, a atual esgota as situações concretas que condicionam o ingresso em juízo à fase administrativa, não estando alcançados os conflitos subjetivos de interesse. Suspensão cautelar de preceito legal em sentido diverso.” (STF, ADI 2160 MC, Tribunal Pleno, Relator Ministro Marco Aurélio, DJe 23/10/2009).

prévios com os representantes judiciais dos entes públicos para estabelecer uma rotina apropriada e a fixação de critérios mínimos para análise desses pleitos. É importante a uniformidade entre os procuradores públicos sobre quais matérias estão pacificadas para serem acordadas e sobre os parâmetros da negociação.

Mesmo sem o ajuizamento das ações, o Centro de Conciliação pode e deve atuar para aproximar as partes envolvidas e criar condições favoráveis à conciliação para evitar futuros litígios.

Exemplo dessa prática ocorre quando a Caixa Econômica Federal, segunda maior demandada dos JEFs, identifica empréstimos/financiamentos inadimplentes e solicita ao Centro de Conciliação da Justiça Federal a designação de audiências com os devedores para renegociar os contratos. Essas audiências têm ocorrido também em forma de mutirões itinerantes na Seção Judiciária de Santa Catarina, com altos índices de acordo (81,64%), evitando que a parte inadimplente ingresse com ação nos JEFs ou Varas Comuns para rediscutir os contratos. Impede, também, que a CEF tenha que ingressar com ações de cobrança ou execuções contra os devedores inadimplentes em varas ordinárias.³⁵⁵

Outra sugestão que se apresenta nesta pesquisa, que poderá ser adotada pelos Centros de Conciliação na área previdenciária, consiste em criar uma pauta de perícias médicas para os casos dos segurados que tiveram benefícios por incapacidade indeferidos e que procuram os JEFs para ajuizamento das ações. Antes de ajuizar o litígio, realiza-se a perícia em sala própria da Justiça Federal e de, forma integrada, procede-se à sessão de conciliação com a presença de representantes do INSS. Nos casos em que a perícia concluir pela incapacidade, a Autarquia implanta desde logo o benefício e paga os valores atrasados. Em síntese, ao invés de proceder à perícia médica depois de ajuizada a ação, altera-se a ordem, fazendo previamente ao ajuizamento, reduzindo-se custos, gerando agilidade e evitando-se um litígio entre as partes.

A outra forma de incremento da conciliação refere-se aos conflitos ajuizados, ou seja, logo após a distribuição do processo.

Nessa hipótese, o que se apregoa é a obrigatoriedade da tentativa de

³⁵⁵ BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL. **Projeto Caravana da Conciliação**. Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania da Justiça Federal de Santa Catarina. 2013. Disponível em: <http://www2.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/rbb_caravana-da-conc.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2014.

conciliação a ser realizada antes da citação do ente público demandado, salvo justificativa de inviabilidade do acordo nos casos em que a lide versar exclusivamente sobre matéria de direito controvertido.

O procedimento seria a designação imediata da audiência de conciliação após a distribuição do processo a ser realizada pelo JEF ou pelo Setor de Solução de Conflitos Processuais do Centro Judiciário da Subseção Judiciária.

A designação da audiência deve observar alguns parâmetros, tais como:

a) identificar previamente as matérias passíveis de serem solucionadas por esse meio; b) dependendo de prova pericial, esta deverá ser realizada antes ou de forma integrada com a audiência de conciliação.

Esse Modelo tem inspiração no Sistema de Conciliação Pré-Processual (SICOPP) implantado na Seção Judiciária do Paraná³⁵⁶ e no Sistema de Perícias Médicas e de Conciliações Pré-processuais (SICOPREV) das Varas e Juizados Previdenciários da Seção Judiciária do Rio Grande do Sul³⁵⁷, que são duas grandes centrais de conciliação prévia que disponibilizam perícias com médicos contratados pela Justiça Federal.

A proposta de conciliação logo após o ajuizamento do processo faz parte do Projeto de Lei n. 8.046, de 2010, que dispõe sobre o novo Código de Processo Civil. Consoante o disposto nos artigos 323 e 324, se a petição inicial preencher os requisitos essenciais e não for o caso de improcedência liminar do pedido, o juiz designará audiência de conciliação com antecedência mínima de trinta dias. Obtida a transação, será homologada por sentença. Caso contrário, o prazo para contestação inicia-se da audiência de conciliação ou da última sessão de mediação

³⁵⁶ “O ‘Sistema de Conciliação Pré-Processual - SICOPP’ é um sistema desenvolvido no âmbito da Coordenadoria Regional do Sistema de Conciliação da Seção Judiciária do Paraná - SISTCON-PR, para realização de conciliações envolvendo processos relativos, inicialmente, a benefícios por incapacidade no âmbito dos quatro Juizados Especiais Federais da Subseção Judiciária de Curitiba.” Disponível em: <http://www2.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/rbb_TEXTO%20DO%20SICOPP.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2014.

³⁵⁷ “A Justiça Federal gaúcha realiza perícias médicas com médicos contratados pelo Poder Judiciário para possibilitar a conciliação processual. É o chamado Sicoprev - Sistema de Perícias Médicas e de Conciliações Pré-Processuais das Matérias de Competência das Varas e Juizados Previdenciários. O objetivo é padronizar e agilizar a tramitação de ações de concessão de benefícios por incapacidade. O sistema possibilita o acordo entre as partes antes mesmo da sentença do juiz, desafogando, assim, o trabalho da Justiça, dando uma resposta mais rápida ao cidadão.” Disponível em: <http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=8550>. Acesso em: 14 jun. 2014.

ou conciliação.³⁵⁸

Nos dois Modelos de procedimentos apresentados, as audiências poderão ser realizadas também por meio de videoconferência³⁵⁹ ou de forma itinerante³⁶⁰ para facilitar a participação das partes que residem fora da sede da Justiça Federal.

Por fim, cabe reafirmar que a cultura da conciliação precisa ser disseminada de diversas formas para que atinja os resultados esperados, por auxiliar as partes a resolverem seus conflitos com elevado grau de satisfação, ajudando também na prevenção de contendas futuras.

Concluimos este tópico afirmando que a busca da pacificação social e a solução harmonizada dos litígios promovem a celeridade e a Efetividade, contribuindo para o objetivo de um Processo Justo nos JEFs.

Dando seguimento às propostas indicadas para aprimorar a instrução processual, serão apontadas na sequência hipóteses em que é recomendável a padronização de procedimentos, ressaltando-se também a importância da cooperação das partes para a justa solução das demandas.

4.2.3 A importância da padronização de procedimentos e da cooperação para a obtenção de um Processo Justo no âmbito dos Juizados Especiais Federais

Neste tópico pretende-se fazer uma abordagem sobre a importância da padronização de determinados procedimentos para gerar maior segurança jurídica e da cooperação em prol de um Processo Justo no âmbito dos JEFs.

A ausência de padrões organizacionais reflete em rotinas e processos de trabalho totalmente diversos, com perda de eficiência operacional. A diversidade de procedimentos também dificulta o trabalho dos advogados que atuam em diferentes

³⁵⁸ Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=831805&filename=PL+8046/2010>. Acesso em: 28 ago. 2013.

³⁵⁹ BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO. **Sistema de Conciliação Santa Catarina - Videoconferência**. SISTCON – Sistema de Conciliação. 2009. Disponível em: <http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=sistcon_multimidi_a_video>. Acesso em: 14 jun. 2014.

³⁶⁰ BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO. **Projeto Conciliações Itinerantes**. Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos/Sistema de Conciliação do TRF4ªR, 2013. Disponível em: <http://www2.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/rbb_itinerantes_2.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2014.

unidades.

A padronização tem papel fundamental na racionalização de procedimentos, gera segurança na atuação dos magistrados, servidores e representantes legais das partes e otimiza a utilização dos recursos disponíveis, auxiliando a vazão do grande número de processos.

Entretanto, uma padronização em grau elevado em nível nacional pode engessar os Juizados e tolher a criatividade dos Juízes na busca de soluções inovadoras para a solução eficaz das demandas.

As Turmas de Uniformização de Jurisprudência não têm competência para conhecer de questões de direito processual. Esse fato impede uma padronização de procedimentos para os Juizados e Turmas Recursais. Para suprir parte dessa lacuna foram editados Regimentos Internos e Questões de Ordem regulando aspectos administrativos e jurisdicionais de natureza processual que dizem respeito, na grande maioria, ao exame de admissibilidade dos Pedidos de Uniformização de Jurisprudência pela TNU e TRUs.

Cabe referir também a valorosa colaboração dos Enunciados do Fórum Nacional dos Juizados Especiais Federais (FONAJEF) na homogeneização de procedimentos. O FONAJEF é um evento promovido anualmente pela Associação dos Juízes Federais do Brasil (AJUFE), desde 2004. Seu objetivo é discutir temas, sistemáticas e soluções para aprimorar o funcionamento dos JEFs a partir do debate das mais diversas situações vivenciadas pelos juízes federais que atuam nessas Unidades Judiciárias.³⁶¹

Compete também às COJEFs atuar na padronização dos procedimentos nos Juizados. Como iniciativa de destaque, temos a Comissão de Padronização de Procedimentos nos Juizados e Turmas Recursais da 4ª Região criada para atender aos reclamos dos usuários dos serviços e aos objetivos estratégicos de agilização e otimização dos trâmites judiciais.³⁶² Essa Comissão tem por objetivo mapear as práticas adotadas nas rotinas processuais, buscando identificar padrões mínimos recomendáveis que contribuam para a célere, efetiva e desburocratizada distribuição

³⁶¹ A consolidação dos enunciados aprovados pelo FONAJEF está disponível no Portal da Ajufe: <http://www.ajufe.org.br/portal/images/stories/pdfs/Enunciados_consolidados.pdf>. Acesso em: 09 set. 2013.

³⁶² BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Portaria nº 544, de 30 de junho de 2010**. Disponível em: <http://www.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/hcd_Portaria%20N%20544%202010.pdf>. Acesso em 02 ago. 2012.

de justiça nos Juizados e Turmas Recursais de toda a 4ª Região.

São exemplos de práticas que podem ser padronizadas de forma a atingir a Expectativa de justa solução das demandas de competência dos JEFs:

- a elaboração de um Manual de Procedimentos dos JEFs com um Fluxograma identificado à rotina de tramitação dos processos a ser editado pelo Conselho da Justiça Federal³⁶³;
- a existência de formulários de peticionamento para os JEFs e TRs no Processo Eletrônico, de utilização facultativa;
- os quesitos básicos para as perícias médicas, aos quais possam ser adicionados quesitos complementares;
- o laudo de constatação para fins de aferição de insuficiência financeira, utilizado especialmente para ações de concessão de benefícios assistenciais;
- a realização dos cálculos judiciais em conformidade com o Manual de Cálculos da Justiça Federal;
- o cumprimento dos julgados, observadas as regras específicas previstas na Lei n. 10.259, de 2001.

Quanto à padronização dos Sistemas de Processo Eletrônico no Brasil, por meio do PJe mencionado no Capítulo 2, fica o registro da preocupação no sentido de que possa ocorrer uma uniformização de procedimentos para todo e qualquer tipo de demanda judicial, sem o devido respeito às peculiaridades dos JEFs.

Aliada à padronização dos procedimentos está a necessária cooperação entre os atores do processo para a rápida solução das demandas.

Segundo Laura Fernandes Parchen, o princípio da cooperação tem origem na conjugação dos princípios da boa-fé objetiva e do contraditório. E, esse dever de colaboração, não é apenas das partes, incidindo também e no mesmo nível de importância sobre o juiz, o qual deve ser mais ativo e participativo, situado no

³⁶³ Merece referência a publicação do Manual de Padronização dos Juizados Especiais Federais da 3ª Região, que teve origem no curso “Questões e Desafios Atuais dos Juizados Especiais Federais”, promovido pela Escola de Magistrados da Justiça Federal da 3ª Região. (MAIA, Mairan; SANTOS, Marisa (Coord.). **Manual de padronização dos Juizados Especiais Federais da 3ª Região**. São Paulo: Escola de Magistrados da Justiça Federal da 3ª Região – EMAG, 2012.

centro da controvérsia, buscando estabelecer o caráter isonômico do processo.³⁶⁴

Importa referir que o princípio da colaboração faz parte do projeto do novo CPC que tramita no Congresso Nacional, abrindo espaço à participação das partes na construção do procedimento. As partes e o juiz poderão, em conjunto, disciplinar o procedimento para melhor ajustá-lo às especificidades do caso concreto.³⁶⁵

Consoante defende Daniel Mitidiero, o Processo Justo é pautado pela colaboração do juiz com as partes do processo, sendo que “a cooperação impõe uma postura dialogal e aberta ao órgão jurisdicional, comprometida mais com o desiderato de acudir-se ao justo no processo do que ao prestígio do fetichismo da forma pela forma.”³⁶⁶

Nesse sentido, o estilo de trabalho tradicional e formalista do magistrado que atua em Juizado Especial deve ser substituído pela postura ativa e voltada à justa solução das demandas, permitindo a realização das provas necessárias à comprovação do direito das partes e prezando pelo contraditório para garantir a igualdade de tratamento entre as partes. Isso porque, o procedimento empregado nos Juizados Especiais não autoriza o juiz a não observar as garantias fundamentais do processo.

Cabível também a defesa da parcialidade positiva do magistrado em prol da humanização do processo. Segundo Arthur César de Souza, essa postulação humanitária exige o efetivo reconhecimento das diferenças que existem entre as pessoas, para que se possa entrever uma decisão final equitativa e justa.³⁶⁷

Pode-se concluir que a padronização de procedimentos aliada à aplicação do princípio da cooperação na solução dos litígios de competência dos JEFs irão colaborar no desiderato da obtenção de um Processo Justo.

³⁶⁴ PARCHEN, Laura Fernandes. Impacto do Princípio da Cooperação no Juiz. **Academia Brasileira de Direito Processual Civil**. Porto Alegre: Revista Eletrônica. Disponível em: <<http://www.abdpc.org.br/abdpc/artigos/LAURA%20PARCHEN%20-%20VERS%C3%83O%20FINAL.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2014.

³⁶⁵ “Art. 8º. Todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha a solução do processo com efetividade e em tempo razoável.” (BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei n. 8.046, de 2010**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490267>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

³⁶⁶ MITIDIERO, Daniel. **Bases para a Construção de um Processo Civil Cooperativo**: o Direito Processual Civil no marco teórico do formalismo valorativo. Porto Alegre: UFRGS, 2007. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/13221/0006_42773.pdf?sequen ce=1>. Acesso em: 16 jun. 2014. p. 118.

³⁶⁷ SOUZA, Arthur César. A parcialidade positiva do juiz – fundamento ético-material do Código Modelo Ibero-Americano. **Revista de Processo**. São Paulo: RT, ano 38, vol. 224, out./2013. p. 39.

A última parte deste Capítulo será dedicada a analisar o dever de fundamentar as decisões proferidas no âmbito dos Juizados Especiais como elemento complementar para se chegar ao Processo Justo.

4.3 O PROCESSO JUSTO E O DEVER DE FUNDAMENTAR AS DECISÕES PROFERIDAS PELOS JUIZADOS ESPECIAIS

Pretendem-se neste tópico fazer uma breve abordagem sobre a teoria da argumentação jurídica e o dever de fundamentação das decisões proferidas no âmbito dos Juizados Especiais. Objetiva-se também analisar a possibilidade do juiz que atua nos Juizados Especiais adotar em cada caso a decisão que reputar mais justa e equânime, atendendo aos fins sociais da lei e às exigências do bem comum, consoante previsão contida no art. 6º da Lei n. 9.099, de 1995.

Para Manuel Atienza, uma teoria da argumentação jurídica deve cumprir três funções básicas: 1ª de caráter teórico ou cognoscitivo; 2ª de natureza prática ou técnica; 3ª de política ou moral. Após delimitar cada uma dessas funções, diz que na teoria padrão da argumentação jurídica, parte-se da distinção entre casos claros ou fáceis e casos difíceis. Em relação aos primeiros, o ordenamento jurídico fornece uma resposta correta que não é discutida. Quanto aos casos difíceis, em princípio, é possível propor mais de uma resposta correta, situadas dentro das margens permitidas pelo Direito positivo.³⁶⁸

A separação dos casos nessas duas categorias, fáceis e difíceis, tem efeito prático incontestável na solução dos processos judiciais colaborando para o cumprimento dos princípios processuais, notadamente o da celeridade. Garante maior agilidade na decisão dos casos fáceis e, por outro lado, reforça a necessidade da fundamentação arrazoada na solução dos casos considerados difíceis e trágicos.

Diante desse contexto, deseja-se analisar quais situações podem ser objeto de provimentos jurisdicionais simplificados e quais os casos demandam uma solução construída com fundamentos argumentativos mais consistentes no âmbito dos Juizados Especiais.

³⁶⁸ ATIENZA, Manuel. *As Razões do Direito*: Teorias da Argumentação Jurídica. São Paulo: Landy, 2002. p. 331-335.

4.3.1 O dever de fundamentar as decisões como um dos componentes do Processo Justo

Não se pode conceber um Processo Justo sem que a decisão que o componha esteja devidamente fundamentada, permitindo que as partes conheçam as razões que o magistrado utilizou para embasar determinado posicionamento.

Conforme Manuel Atienza há uma forte relação entre a argumentação e a decisão, as quais são facetas de uma mesma realidade:

En el Derecho – cabría decir – hay que argumentar porque hay que decidir y porque no aceptamos que las decisiones (particularmente cuando proceden de órganos públicos) puedan presentar-se de manera desnuda, desprovistas de razones. De manera que, si esto es así, bien podría decirse que la argumentación (la tarea de suministrar esas razones) acompaña a las decisiones como la sombra al cuerpo: argumentar y decidir son facetas de una misma realidad.³⁶⁹

Para MacCormick, os juízes devem adotar decisões que sejam justificadas nos termos da lei, expondo publicamente as razões justificatórias.³⁷⁰

Seguindo essa lógica, a Constituição da Itália estabelece que todas as decisões judiciais devem ser motivadas (art. 111, § 6º)³⁷¹, exigência que se aplica seja qual for a fórmula assumida.³⁷²

Da mesma forma, a Constituição do Brasil garante a todos os cidadãos

³⁶⁹ No direito - pode-se dizer - tem que se argumentar porque tem que se decidir e porque não aceitamos que as decisões (especialmente quando eles vêm de órgãos públicos), possam se apresentar de maneira desprovida de razões. Então, se assim é, pode-se dizer que o argumento (a tarefa de fornecer esses motivos) acompanha as decisões como a sombra do corpo: argumentar e decidir são facetas de uma mesma realidade. (Tradução livre).

ATIENZA, Manuel. **El Derecho como argumentación**. 3 ed. Barcelona: Ariel Derecho. 2012. p.61-62.

³⁷⁰ MACCORMICK, Neil. **Argumentação jurídica e teoria do direito**. Tradução de Waldéa Barcellos. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 23.

³⁷¹ “Art. 111 (...)Tutti i provvedimenti giurisdizionali devono essere motivati.” (ITÁLIA. **Constituição da República Italiana**. Disponível em: <<http://www.governo.it/Governo/Costituzione/CostituzioneRepubblicaitaliana.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2014.

Regulamentando o tema o art. 132 do CPC italiano dispõe que:

“Art. 132 (Contenuto della sentenza).

La sentenza è pronunciata in nome del popolo italiano e reca l'intestazione: Repubblica Italiana. Essa deve contenere:

- 1) l'indicazione del giudice che l'ha pronunciata;
- 2) l'indicazione delle parti e dei loro difensori;
- 3) le conclusioni del pubblico ministero e quelle delle parti;
- 4) la concisa esposizione delle ragioni di fatto e di diritto della decisione;
- 5) il dispositivo, la data della deliberazione e la sottoscrizione del giudice.”

³⁷² PERLINGIERI, Pietro. **Commento alla Costituzione Italiana**. Nápoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 1997. p. 755.

que as decisões proferidas pelo Poder Judiciário sejam fundamentadas, sob pena de nulidade (art. 93, IX).³⁷³

Segundo Cintra, Grinover e Dinamarco, a motivação das Decisões Judiciais tem uma função política relevante, cujos destinatários não são apenas as partes do processo e o magistrado competente para julgar eventual recurso, mas *quisquis de populo*, com a finalidade de aferir-se em concreto a imparcialidade do julgador e a legalidade e justiça das decisões. Por esse motivo, diversas Constituições — como a belga, a italiana, a grega e diversas latino americanas — haviam tornado constitucional o princípio da motivação, seguindo o mesmo caminho a Constituição do Brasil de 1988.³⁷⁴

Marinoni acentua que a legitimação da decisão jurisdicional depende não apenas de estar o juiz convencido, mas acima de tudo de o juiz justificar a Racionalidade da sua decisão, com base na análise do caso concreto, nas provas produzidas e na convicção que formou sobre as situações de fato e de direito. Dessa forma, é possível o controle da atividade do juiz pelas partes e pela sociedade, já que a decisão judicial deve ser o resultado de um raciocínio lógico capaz de ser demonstrado mediante a relação entre o relatório, a fundamentação e o dispositivo.³⁷⁵

Havendo obrigatoriedade de todas as Decisões Judiciais serem fundamentadas para se legitimarem, pode-se concluir que os julgamentos proferidos nos Juizados Especiais também se submetem a essa regra. Os princípios norteadores dos Juizados Especiais (oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual, celeridade e consensualidade) não autorizam o juiz a tomar decisões sem apontar os fundamentos, mesmo que de forma sucinta.

José Antonio Savaris e Flávia da Silva Xavier acentuam que a ausência

³⁷³ “Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios: (...)

IX - todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação;” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004, BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 17 jul. 2014.

³⁷⁴ CINTR, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 28 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 77.

³⁷⁵ MARINONI, Luiz Guilherme. **Curso de Processo Civil V. 1: Teoria Geral do Processo**. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p. 106.

ou deficiência na fundamentação não se confunde com sua concisão na exposição dos fundamentos. Faz parte das características dos Juizados Especiais que as Decisões Judiciais sejam concisas, mas isso não pode servir de manto a decisões que não permitam conhecimento acerca das razões determinantes da conclusão do julgamento.³⁷⁶

Cabe ainda referir que argumentar é sempre uma ação relativa ou relacionada a uma linguagem, ou seja, um jogo dos usos da linguagem.³⁷⁷

Nos Juizados Especiais a linguagem a ser utilizada na fundamentação das Decisões Judiciais deve ser de fácil compreensão, acessível às pessoas de menor grau de instrução e formação cultural. O juiz deve adotar uma terminologia jurídica compreensível àqueles que litigam sem advogado, dado o permissivo legal que autoriza essa prática (art. 9º da Lei n. 9.099, de 1995, e art. 10 da Lei n. 10.259, de 2001) e em respeito ao princípio da simplicidade que consagra os Juizados Especiais como uma jurisdição social.

4.3.2 A solução dos casos fáceis e difíceis nos Juizados Especiais Federais e o princípio da celeridade processual

A necessária distinção entre casos fáceis e difíceis tem relevância em qualquer modelo de prestação jurisdicional, seja ordinária ou especial, pois envolve uma justificação coerente por parte dos magistrados na solução das demandas judiciais.

Necessário recordar que a Constituição Federal estabelece no art. 98 que os Juizados Especiais têm competência para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo. No entanto, a Lei n. 10.259, de 2001, ao regulamentar os JEFs, pautou a definição da competência exclusivamente com base no critério do valor da causa. Assim, tramitam nos JEFs processos de pequeno valor monetário, mas que podem ser classificados como de difícil solução. Veja-se a respeito o comentário de Bochenek:

³⁷⁶ SAVARIS, José Antonio; XAVIER, Flávia da Silva. **Recursos Cíveis nos Juizados Especiais Federais**. Curitiba: Juruá, 2010. p. 116.

³⁷⁷ ATIENZA, Manuel. **El Derecho como argumentación**. 3 ed. Barcelona: Ariel Derecho. 2012. p. 73.

O legislador infraconstitucional, ao estabelecer a competência dos Juizados, presume a menor complexidade para as causas de pequeno valor, misturando duas realidades distintas que podem levar a aberrações e desconfortos nos casos de matéria probatória complexa ou de alta indagação jurídica. Não se confundem as causas de pequeno valor com as de menor complexidade. A menor complexidade não está relacionada ou ligada ao valor da causa, mas sim ao conteúdo e à matéria discutida no processo. Uma causa pode ser de elevado valor e de pouca complexidade. As pequenas causas são aquelas de reduzido valor econômico, mas que podem ser extremamente complexas. A redação das Leis 9.099/95 e 10.259/2001, ao estabelecer a competência em razão do valor, aparentemente elimina essa dualidade.³⁷⁸

Dessa forma, pode-se concluir que nos JEFs tramitam causas fáceis (de menor complexidade) e causas de difícil solução (embora de baixo valor monetário).

Uma demanda pode ser considerada como de fácil solução quando ela é rotineira, pode-se dizer repetitiva nos fatos e nas leis que são aplicáveis. O desfecho é previsível e de regra o ordenamento jurídico fornece uma resposta correta para esses casos. Essas demandas são muito comuns em direito tributário, administrativo, questões bancárias e revisão de benefícios previdenciários, representando o maior volume dos processos que tramitam nos Juizados Especiais no Brasil.

O juiz pode classificar os casos fáceis como padronizados, pois não exige novas reflexões diante da existência de jurisprudência uniformizada. As petições iniciais e as contestações repetem os mesmos fundamentos e as decisões são produzidas em bloco.

Embora, não exista grande expectativa em torno da solução dos casos fáceis, exige-se uma justificação interna, de caráter lógico-dedutivo, partindo-se da premissa maior para a premissa menor e a conclusão.³⁷⁹

Os casos difíceis são observados quando a controvérsia oferece argumentativamente, para os dois lados, que invocam legitimamente Princípios Constitucionais em conflito, mais de uma resposta possível. Nesses casos a técnica

³⁷⁸ BOCHENEK, Antônio César. **Competência Cível da Justiça Federal e dos Juizados Especiais Cíveis**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 181.

³⁷⁹ Justificação interna e justificação externa, a partir da obra de Wróblewski, citada por ATIENZA, Manuel. **El Derecho como argumentación**. 3 ed. Barcelona: Ariel Derecho. 2012. p. 68.

da ponderação é essencial para encontrar a melhor resposta, dentre as oferecidas.³⁸⁰

Os casos difíceis podem ser classificados também pela sua repercussão jurídica e não são poucos os processos iniciados em JEFs com Repercussão Geral reconhecida pelo STF, demonstrando que nesta instância são solucionados casos complexos. Exemplos:

. **Tema: 027** - Título: Meios de comprovação do estado miserabilidade do idoso para fins de percepção de benefício de assistência continuada;

. **Tema: 054** – Título: Extensão aos inativos e pensionistas da GDACT em seu grau máximo;

. **Tema: 555** – Título: Fornecimento de Equipamento de Proteção Individual - EPI como fator de descaracterização do tempo de serviço especial.³⁸¹

Ronald Dworkin defende a tese de que, nos casos difíceis, somente é possível alcançar uma resposta certa. Essa solução é contestada por Atienza, que afirma existir casos em que caberá mais de uma resposta certa. Por sua vez, Alexy demonstra com a ponderação que mais de uma resposta correta pode ser alcançada, principalmente nos casos em que se chega a realizar a proporcionalidade estrita. Entre as respostas possíveis, haverá a melhor para alguns.³⁸²

MacCormick, que também defendem a tese de que para os casos difíceis há várias soluções possíveis, ao tratar da justificação de segunda ordem afirma que ela envolve escolhas entre possíveis deliberações rivais a se fazer dentro do contexto específico de um sistema jurídico operante, o que impõe algumas limitações óbvias ao processo. Sendo que, as decisões jurídicas tratam do mundo real e assim como as hipóteses científicas elas devem fazer sentido não só no respectivo sistema jurídico como no mundo.³⁸³

A solução dos casos difíceis exige uma justificação externa com

³⁸⁰ MOREIRA, Eduardo Ribeiro. Argumentação Jurídica e a solução dos casos trágicos. **Cadernos da EMARF, Fenomenologia e Direito**. Rio de Janeiro, v.2, n. out.2009/mar.2010. p. 6.

³⁸¹ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Repercussão Geral**. Acompanhamento por Tema. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/acompanhamentoPorTema.asp?tipo=AC>>. Acesso em: 16 jun. 2014.

³⁸² MOREIRA, Eduardo Ribeiro. Argumentação Jurídica e a solução dos casos trágicos. **Cadernos da EMARF, Fenomenologia e Direito**, Rio de Janeiro, v.2, n.2, out.2009/mar.2010. p. 98-99.

³⁸³ MACCORMICK, Neil. **Argumentação jurídica e teoria do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 129/131.

identificação da norma, interpretação da norma, prova e qualificação, ou seja, a justificação das premissas, que exige algo mais do que a lógica-dedutiva.³⁸⁴

Pode-se afirmar que essa justificação na solução dos casos difíceis deve ter por base princípios e também a analogia, como elementos argumentativos para uma decisão que tenha a necessária coerência. Essa argumentação não está relacionada com sua extensão ou com a retórica utilizada, mas com a coerência dos fundamentos adotados na solução do caso em análise.

Como são várias soluções possíveis, o juiz deve apontar os motivos que o levaram a optar por uma e não por outra (solução). Isso perpassa pelo exame das normas jurídicas, das suas interpretações e pela elucidação dos fatos e averiguação das provas produzidas, elementos que devem ser conjugados de forma coerente.

Imprescindível ainda mencionar, com base nos ensinamentos de MacCormick, que existe uma importante característica que distingue a consistência e a coerência em termos lógicos: a ligação entre a ideia de coerência e o caráter valorativo do ordenamento jurídico. Desta maneira, a medida que a consistência é a ausência de contradição lógica entre duas ou mais regras, a coerência é a “compatibilidade axiológica entre duas ou mais regras, todas justificáveis em vista de um princípio comum”.³⁸⁵

A solução de casos fáceis pelos Juizados encontra compatibilidade com os seus princípios norteadores e gera maior celeridade. Nesse sentido, os julgamentos pelas Turmas Recursais que confirmam a sentença pelos seus próprios fundamentos, sem agregar novos fundamentos, com base na Lei n. 9.099, de 1995 (artigos 46 e 82, § 5º)³⁸⁶, não vulnera o direito fundamental à motivação das Decisões Judiciais, contido no art. 93, inc. IX, da Constituição Federal. Destacam-se os precedentes do Supremo Tribunal Federal:

³⁸⁴ ATIENZA, Manuel. **El Derecho como argumentación**. 3 ed. Barcelona: Ariel Derecho. 2012. p. 68.

³⁸⁵ MACCORMICK, Neil. **Retórica e Estado de Direito**. Tradução de Conrado Hubner Mendes. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 301.

³⁸⁶ “Art. 46. O julgamento em segunda instância constará apenas da ata, com a indicação suficiente do processo, fundamentação sucinta e parte dispositiva. Se a sentença for confirmada pelos próprios fundamentos, a súmula do julgamento servirá de acórdão.”

“Art. 82. Da decisão de rejeição da denúncia ou queixa e da sentença caberá apelação, que poderá ser julgada por turma composta de três Juízes em exercício no primeiro grau de jurisdição, reunidos na sede do Juizado.” (...)

“§ 5º Se a sentença for confirmada pelos próprios fundamentos, a súmula do julgamento servirá de acórdão.”

JUIZADO ESPECIAL. PARÁGRAFO 5º DO ART. 82 DA LEI Nº 9.099/95. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. ARTIGO 93, INCISO IX, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NÃO OCORRÊNCIA. Possibilidade de o colégio recursal fazer remissão aos fundamentos adotados na sentença. Jurisprudência pacificada na Corte. Matéria com repercussão geral. Reafirmação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.³⁸⁷

AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. JUIZADO ESPECIAL. ACÓRDÃO QUE MANTÉM A SENTENÇA POR SEUS PRÓPRIOS FUNDAMENTOS. ALEGADA OFENSA AO ART. 93, IX, DA CF. INOCORRÊNCIA. AGRAVO IMPROVIDO. I – Não viola a exigência constitucional de motivação, a decisão de Turma Recursal de juizados especiais que, em conformidade com a Lei nº 9.099/95, adota como fundamento os contidos na sentença recorrida. Precedentes. II – Agravo regimental improvido.³⁸⁸

No entanto, a técnica da confirmação da sentença pelos próprios fundamentos no julgamento de casos complexos ou difíceis merece reflexão.

Na avaliação de Serau e Donoso, a utilização indiscriminada da confirmação da sentença por seus próprios fundamentos tem vulnerado garantias processuais levando à precarização do processo nos Juizados Especiais.³⁸⁹

José Ricardo Caetano Costa faz crítica mais contundente afirmando que o problema desse tipo de decisão, por sua generalidade extrema, é que vale para todos e para ninguém, ao mesmo tempo. Para ele, essa técnica só atende a um fim, o de resolver o problema estatístico da própria Turma Recursal, não importando o nível de sofrimento e desagregação, em termos de Direito Social, que ela possa trazer consigo. Por conta disso, apresenta como sugestão que, ao invés da simples remissão aos argumentos utilizados na sentença, melhor seria que em todos os votos constassem, embora rapidamente, um pequeno esboço do caso concreto e os fundamentos principais que conduziram os juízes a refutarem o indeferimento do pedido.³⁹⁰

A TNU está atenta quanto a essa necessidade e vem anulando decisões

³⁸⁷ RE n. 635729, Repercussão Geral, Tribunal Pleno, Relator Ministro Dias Toffoli, DJe 24/08/2011.

³⁸⁸ AI 789441 AgR/AP, Primeira Turma, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, DJe 25/11/2010.

³⁸⁹ SERAU JR. Marco Aurélio; DONOSO, Denis (Coord.) Os Juizados Especiais Federais e a Retórica do Acesso à Justiça. In: **Juizados Especiais Federais**: reflexões nos dez anos de sua instalação. Curitiba: Juruá, 2012. p. 26-27.

³⁹⁰ COSTA, José Ricardo Caetano. “Mantenho as injustiças por seus próprios fundamentos...?” Uma reflexão (necessária) sobre as decisões não motivadas das turmas recursais do Rio Grande do Sul. **Revista Juris plenum trabalhista e previdenciária**. Caxias do Sul: Editora Plenum. v. 33, 2010. p. 15-35.

com fundamentos precários ou genéricos, fundados unicamente em razões remissivas sem o aprofundamento do exame dos fatos discutidos. Para a TNU, o dever de fundamentar não decorre apenas de uma exigência do devido processo legal, mas está vinculado à própria necessidade de justificação das decisões do Poder Público, sendo que a concisão na exposição dos fundamentos, técnica apropriada ao Modelo jurisdicional dos JEFs, não se confunde com a ausência ou deficiência na fundamentação do julgado. E, a falta de exposição das razões que levam à reforma da sentença desvirtua o princípio do livre convencimento e viola o artigo 93, inciso IX, da Constituição da República.³⁹¹

Esse mesmo colegiado tem decidido que embora o juiz não esteja obrigado a analisar cada um dos argumentos apresentados pelo recorrente, ele não tem liberdade discricionária para se eximir de analisar questões específicas suscitadas pelas partes.³⁹²

Esses precedentes refletem a orientação de que em casos difíceis as questões suscitadas pelas partes merecem resposta pontual, devendo ser afastada a técnica da confirmação da sentença pelos próprios fundamentos, pois não é cabível remissão a uma fundamentação precária e que não contempla os temas em discussão.

Em face da necessidade das Decisões Judiciais serem devidamente fundamentadas, questiona-se então a validade da manutenção da permissão legal (art. 46 da Lei n. 9.099, de 1995) que autoriza a confirmação da sentença pelos seus próprios fundamentos.

A reflexão que se apresenta tem como objetivo garantir que as partes conheçam a real motivação para a conclusão a que chegou o órgão julgador, permitindo assim comprovar eventual divergência jurisprudencial para a interposição dos recursos previstos no âmbito dos Juizados Especiais.

Enfim, temos um velho dilema entre a celeridade e a qualidade na prestação jurisdicional. Encontrar o ponto de equilíbrio será sempre um grande desafio a ser superado pelos atores processuais. De qualquer forma, recomenda-se

³⁹¹ Nesse sentido: TNU, PEDILEF n. 200481100176162, Relator Juiz Federal José Antonio Savaris, DOU 08/04/2011; PEDILEFn. 05012611820084058202, Relator Juiz Federal Gláucio Ferreira Maciel Gonçalves, DOU 23/04/2013.

³⁹² Nesse sentido: TNU, PEDILEF n.0148854-50.2005.4.03.6301, Relator Juiz Federal Rogério Moreira Alves, DOU 16/08/2013.

a adoção da técnica da ponderação de valores mediante a justificação racional das Decisões Judiciais.

Diante dessa análise e na perspectiva de se chegar a um Processo Justo, defende-se nesta tese a alteração da redação do art. 46 da Lei n. 9.099, de 1995 para:

Art. 46. O julgamento em segunda instância conterá a indicação suficiente do processo, fundamentação sucinta e parte dispositiva.

Nessa redação fica excluída a parte que prevê que o julgamento constará apenas da ata, pois entendemos necessário que seja prolatado voto pelo relator do processo.

Fica excluída também a parte que estabelece: “Se a sentença for confirmada pelos próprios fundamentos, a súmula do julgamento servirá de acórdão.” Com isso passa a ser necessário, em todos os casos, uma fundamentação, mesmo que sucinta.

Essa mudança poderá implicar pequena perda da celeridade, mas tem o atributo de dar maior qualidade às decisões proferidas pelas Turmas Recursais, atendendo assim ao princípio constitucional que garante a fundamentação das Decisões Judiciais, elemento que integra o Processo Justo.

4.3.3 A necessária busca da Decisão Justa e Equânime pelos magistrados que atuam nos Juizados Especiais

No Sistema dos Juizados Especiais o juiz pode adotar em cada caso a decisão que reputar mais justa e equânime, atendendo aos fins sociais da lei e às exigências do bem comum, consoante previsão contida no art. 6º da Lei n. 9.099, de 1995.

Para Antônio César Bochenek, essa previsão significa resolver o litígio das partes, proporcionando a tranquilidade social e satisfazendo os interesses da sociedade.³⁹³

A título de comparação, o ordenamento italiano admite o “juízo de

³⁹³ BOCHENEK, Antônio César. **Competência cível da Justiça Federal e dos Juizados Especiais Cíveis**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 190.

equidade” no processo civil de cognição, ou por específica disposição de lei ou em virtude de requerimento conjunto das partes a fim de que a valorização dos fatos sobre os quais se fundam direitos disponíveis seja realizada com base em “valores”, complementares ou alternativos em relação à lei.³⁹⁴

A equidade é uma autorização legal concedida ao magistrado para no caso concreto fazer justiça, sem estar vinculado de forma absoluta ao disposto na regra legal. Essa liberdade deve ser exercida com base na experiência do magistrado, valorizando as provas produzidas e a situação pessoal e social das partes, justificando de forma racional os motivos para adoção de determinada decisão. São casos difíceis, em que a técnica da subsunção pode levar a uma decisão injusta.

Lenio Streck faz severas críticas ao juiz que decide por “livre convencimento” afirmando:

Numa palavra – e penso que nisso há uma grande concordância no seio das diversas posturas antes delineadas –, em regimes e sistemas jurídicos democráticos, não há (mais) espaço para que “a convicção pessoal do juiz” seja o “critério” para resolver as indeterminações da lei, enfim, “os casos difíceis”. Assim, uma crítica do direito *strito sensu*, isto é, uma crítica que se mantenha nos aspectos semânticos da lei, pode vir a ser um retrocesso.³⁹⁵

Não se está a defender nesta pesquisa um “decisionismo judicial”. A maior liberdade de atuação concedida pela Lei dos Juizados, ao contrário de dispensar a motivação das decisões, impõe ao juiz o dever de bem justificar seu eventual distanciamento da letra da lei, a fim de evitar que a discricionariedade que lhe foi confiada ganhe contornos de arbitrariedade.³⁹⁶

No que diz respeito ao papel do juiz no julgamento das causas submetidas aos Juizados, especialmente no enfrentamento das questões sociais, cabe pontuar:

- está autorizado pelo art. 6º da Lei n. 9.099, de 1995 a julgar por equidade com vistas ao atendimento dos fins sociais da lei e das exigências do bem comum;

³⁹⁴ FAZZALARI, Elio. **Instituições de Direito Processual**. 8 ed. Campinas: Bookseller, 2006. p. 490.

³⁹⁵ STRECK, Lenio Luiz. **O que é isso: decido conforme minha consciência?** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 56.

³⁹⁶ CHIMENTI, Ricardo Cunha. **Teoria e prática dos juizados especiais cíveis estaduais e federais**. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 101.

- deve fazer um exame aprofundado das questões fáticas, para descobrir a realidade social e proferir a decisão mais justa possível;
- deve interpretar com ponderação os princípios em colisão com atribuição de peso maior aos que priorizam a proteção social, tal como apregoa Alexy na sua obra “Teoria dos Direitos Fundamentais”³⁹⁷;
- deve abandonar a prática utilitarista e da racionalidade puramente econômica, na forma preconizada por José Antonio Savaris.³⁹⁸

Em síntese, o juiz que atua nos Juizados Especiais não deve ter um comportamento formal, conservador e insensível à realidade social das partes que litigam nesse Sistema de Justiça. O legislador deu ao juiz instrumentos legais apropriados para proferir a melhor decisão, no sentido de ser a mais justa possível na solução dos casos. Cabe, portanto, aos magistrados utilizarem desses poderes para proporcionarem um Processo Justo aos jurisdicionados.

No quinto e último Capítulo desta Tese vamos tratar do Processo de Revisão das Decisões dos JEFs, com apresentação de críticas e proposições para o aperfeiçoamento do Modelo, dando mais um passo rumo ao Justo Processo.

³⁹⁷ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 91-102.

³⁹⁸ SAVARIS, José Antonio. **Uma teoria da decisão judicial da previdência social**: contributo para a superação da prática utilitarista. Florianópolis: Conceito Editorial, 2011. p. 313-316.

CAPÍTULO 5

PROCESSO JUSTO NO ÂMBITO RECURSAL DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS

Consoante demonstrado no Capítulo anterior, o Processo Justo envolve uma estruturação adequada de procedimentos para atingir o seu fim, qual seja uma decisão justa. Portanto, faz-se necessário neste momento lançar um olhar crítico e prospectivo em relação ao Sistema Recursal dos JEFs, cujas características gerais foram apresentadas no Capítulo 2 desta Tese.

Nesse contexto, as Turmas Recursais representam o principal ponto crítico, devido ao congestionamento de processos, estrutura deficitária e diferentes procedimentos entre as Seções Judiciárias.

A forma de composição das Turmas Recursais teve um grande avanço com a criação dos cargos permanentes de juízes federais que passaram a ter atuação exclusiva nos órgãos revisores dos JEFs (Lei n. 12.665, de 2012), mas há ainda muito mais a ser feito, especialmente na estruturação das assessorias dos magistrados. No Capítulo 3 foram apontadas medidas adicionais à criação de novos cargos e funções, quais sejam, a utilização de técnicas de Administração Judiciária e Gestão de Recursos para aumento da Efetividade no âmbito dos JEFs.

Entretanto, o maior desafio está relacionado com os procedimentos. Em razão disso, defende-se nesta pesquisa a necessidade de alterações com vistas a dar maior Racionalidade e tornar mais Justo o Processo de Revisão das Decisões dos Juizados Especiais Federais.

Necessário referir o Projeto de Pesquisa denominado CNJ Acadêmico, objeto do Edital n. 020/2010/CAPES/CNJ, que elenca os principais obstáculos que precisam ser enfrentados e superados em relação ao Modelo Recursal dos JEFs, são eles:

6. Principais problemas no processo de revisão das decisões nos Juizados Especiais Federais: essa área temática se propõe a discutir os principais gargalos e entraves existentes no processo de revisão das decisões dos juizados especiais federais. Por um lado, esses problemas podem decorrer dos limites impostos à possibilidade de revisão de decisões no âmbito dos juizados especiais federais, como a ausência de ações rescisórias, por exemplo; por outro, são consequências de

procedimentos que tornam o mecanismo de revisão excessivamente formal e burocratizado, retirando grande parte das vantagens inicialmente previstas para essa justiça especial. Alguns subtemas seriam especialmente importantes dentro dessa abordagem:

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

Assim, neste Capítulo, aspira-se lançar um olhar crítico e propositivo a respeito dessas inquietações que atingem o Processo de Revisão das Decisões dos JEFs.

5.1 ALTERNATIVAS PARA SUPERAR O EXCESSO DE FORMALISMO E A BUROCRATIZAÇÃO DO PROCESSO DE REVISÃO DAS DECISÕES DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS

O processamento dos recursos é algo dispendioso envolvendo considerável quantitativo de magistrados, servidores e de advogados públicos e privados, além de acarretar atrasos na solução das lides prejudicando o interesse dos jurisdicionados.

O tempo médio para solução dos litígios nos JEFs tem significativa elevação quando são apresentados recursos, contrariando a Expectativa de um procedimento célere, descomplicado e informal. O relatório da Pesquisa CJF/IPEA revelou que quando há recurso nos processos, pode haver uma diferença de 480 dias a mais no tempo de processamento. A pesquisa destacou que, em média, o

tempo de tramitação do processo após a primeira sentença é superior a 50% do tempo total. Apontou também que o percentual médio de recursos representa 25% das decisões proferidas em primeiro grau.³⁹⁹

Esses dados motivam a busca de alternativas inovadoras para os procedimentos extremamente formais e burocratizados, as quais serão apresentadas na continuidade deste tópico.

5.1.1 Possibilidades procedimentais para gerar maior celeridade e informalidade na esfera recursal dos JEFs

A essência principiológica dos Juizados Especiais está na celeridade e na informalidade, razão pela qual conflita com esses princípios a existência de procedimentos formais e burocratizados, os quais decorrem do regramento do Sistema e da forma como atuam os magistrados.

Os integrantes das Turmas Recursais têm ampla liberdade nos julgamentos dos recursos, devendo se preocupar não apenas com um julgamento célere, mas acima de tudo justo, o que implica necessariamente menos formalismos e mais qualidade.

Diante desse contexto, algumas medidas podem ser adotadas para o aperfeiçoamento do Sistema. São elas:

a) Organização e funcionamento das Turmas Recursais

Questiona-se a possibilidade de novas formas de organização e funcionamento das instâncias revisoras visando a diminuir o tempo de tramitação dos processos.

A adoção de secretarias únicas para as Turmas Recursais, em cada Seção Judiciária, com gabinetes independentes para os juízes relatores, proporciona padronização de procedimentos, maior ganho de produtividade e agilidade. Esse Modelo que é adotado na 4ª Região pode ser seguido por todas as Seções Judiciárias da Justiça Federal.

Quanto à forma de julgamento dos recursos, a Constituição Federal

³⁹⁹ BRASIL. 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#](http://www.stj.gov.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=398&tmp.texto=106886#)>. Acesso em: 26 nov. 2012.

determina apenas que seja feito por turmas de juízes de primeiro grau (art. 98, I). A Lei n. 10.259, de 2001, nada dispôs a respeito, sendo aplicado subsidiariamente o regramento contido no art. 45 da Lei n. 9.099, de 1995, que estabelece a intimação das partes da data da sessão de julgamento.⁴⁰⁰

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

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

Pode-se dizer que é a realização de um ato solene de julgamento dos processos com a possibilidade de participação e manifestação do Ministério Público e de sustentação oral pelos advogados e procuradores públicos. No entanto, os dados estatísticos demonstram que as sustentações orais são realizadas em apenas 1% (um por cento) dos processos pautados para julgamento.⁴⁰¹

E qual o ritual seguido para uma sessão de julgamento presencial? Primeiramente os gabinetes pautam os processos que serão julgados com antecedência para permitir que as partes e o Ministério Público sejam intimados da data da sessão. As sessões costumam observar a seguinte ordem de julgamento:

1. Processos com impedimento ou suspeição de algum dos integrantes do colegiado, mediante a convocação de outro magistrado, sem que haja debate sobre o conteúdo do voto, salvo em caso de divergência;
2. Processos com pedido de sustentação oral, a qual é dispensada quando o voto do relator e dos demais integrantes do colegiado é favorável à tese a ser defendida na tribuna;
3. Processos com pedido de preferência, mediante simples proclamação do resultado para os interessados;

⁴⁰⁰ O tema não foi disciplinado pela Resolução CJF n. 61, de 25 de junho de 2009, que “Dispõe sobre a compatibilização dos regimentos internos das Turmas Recursais e das Turmas Regionais de Uniformização dos Juizados Especiais Federais e sobre a atuação dos magistrados integrantes dessas Turmas com exclusividade de funções”.

⁴⁰¹ Dado por amostragem referente Santa Catarina, fornecido a este pesquisador pela Secretaria das Turmas Recursais da Seção Judiciária.

4. Processos com indicação de voto divergente, os quais foram lançados previamente no sistema de processo eletrônico (de regra sem novo debate em sessão);
5. Processos sem destaques, com a proclamação “em bloco” de que ficam decididos à unanimidade nos termos dos votos dos respectivos relatores.

Pode-se concluir que a sessão presencial é uma solenidade formal que define a data em que será anunciado o resultado dos julgamentos, pois as decisões já estão prontas antes da sessão de julgamento e eventuais discussões costumam ocorrer antecipadamente em meio virtual. Em casos excepcionais ocorre alteração de resultado em relação aos processos com sustentação oral.

Sendo assim, a sessão de julgamento presencial gera atrasos no julgamento dos recursos, pois o relator elabora seu voto e lança no sistema eletrônico, mas terá que aguardar a inclusão em pauta e a realização da sessão, que normalmente ocorre uma vez a cada mês, para só então publicar a decisão.

A proposta para essa barreira à celeridade dos julgamentos pelas Turmas Recursais está baseada na informalidade, qual seja:

- I. Realização de sessão de julgamento presencial somente para os processos criminais e naqueles em que as partes requererem expressamente a sustentação oral (em momento anterior ao julgamento do recurso pela Turma Recursal)⁴⁰² ou ainda por conveniência do relator para discussão de determinados temas ou fatos;
- II. Realização de julgamento colegiado por meio virtual para os demais processos. Neste caso, os relatores disponibilizarão uma vez por semana em meio eletrônico os votos aos demais integrantes do colegiado para querendo lançarem eventuais divergências no prazo de 5 (cinco) dias. Não havendo manifestação, interpreta-se o resultado do julgamento como sendo unânime. Com a votação concluída, o voto e o acórdão serão imediatamente publicados com a devida intimação das partes.

⁴⁰² Decisão do Plenário do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) manteve norma do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) que regula as sustentações orais na Turma de Uniformização do Sistema dos Juizados Especiais (duração das sustentações orais e a necessidade de prévia inscrição para fazê-las). O CNJ reconheceu a pertinência da norma com base nos princípios que orientam o funcionamento dos Juizados Especiais, entre eles a oralidade, a simplicidade, a economia processual e a celeridade, não cabendo intervenção do CNJ quando não demonstrada qualquer ilegalidade. (Processo de Controle Administrativo - PCA n. 0004205.14.2014.2.00.0000, Relatora p/Acórdão Conselheira Deborah Ciocci, julgado em 02/09/2014).

Essa dinâmica independe de mudança legislativa, pois a Lei n. 10.259, de 2001, nada dispôs a respeito da necessidade de designação de data para a realização de sessões de julgamento.

Considerando-se que as Turmas Recursais possuem quase 100% (cem por cento) dos processos em meio virtual, a operacionalização demandaria apenas ajustes técnicos no sistema de Processo Judicial Eletrônico para abrigar essa nova forma de julgamento colegiado.

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

Como paradigma para a validação da mudança defendida, temos o Plenário Virtual adotado pelo STF no exame da existência de repercussão geral em relação aos recursos extraordinários, consoante regramento previsto pela Emenda Regimental STF n. 21, de 2007.⁴⁰³

b) Forma de proceder dos magistrados que atuam nas Turmas Recursais e de Uniformização

Os servidores e especialmente os magistrados que atuam nas varas e nas instâncias recursais dos Juizados Especiais devem ter preparo técnico e psicológico com acentuado viés social, pois solucionam demandas de pessoas na maioria das vezes hipossuficientes, carentes de recursos para as necessidades mais básicas do ser humano.

Para atingir esse desiderato, deve-se privilegiar um Modelo de seleção e formação de magistrados adequado às necessidades atuais dos Sistemas jurídicos.

⁴⁰³ “Art. 323. Quando não for caso de inadmissibilidade do recurso por outra razão, o(a) Relator(a) submeterá, por meio eletrônico, aos demais Ministros, cópia de sua manifestação sobre a existência, ou não, de repercussão geral.” (...)

“Art. 324. Recebida a manifestação do(a) Relator(a), os demais Ministros encaminhar-lhe-ão, também por meio eletrônico, no prazo comum de 20 (vinte) dias, manifestação sobre a questão da repercussão geral.”

“Parágrafo único. Decorrido o prazo sem manifestações suficientes para recusa do recurso, reputar-se-á existente a repercussão geral.”

Claudia Roesler, ao tratar desse tema, sustenta que o sistema de recrutamento denominado de burocrático, que buscava um perfil de juiz “boca-da-lei”, deixou marcas indelévels e está ultrapassado diante das transformações sofridas pelo Estado e pela Sociedade contemporânea.⁴⁰⁴

Defende Paulo Afonso Brum Vaz que os Juizados Especiais foram concebidos para inverter a lógica positivista legalista de interpretar a norma sem a devida preocupação com a efetividade social. Pretendeu-se que esse segmento do Poder Judiciário pudesse ajudar na efetivação da erradicação da pobreza e das desigualdades sociais, instrumentalizando-se, assim, os juízes com o poder de julgar por equidade. No entanto, afirma o autor, que os magistrados são “produto de um caldo de cultura individualista, elitista e formalista, de fundamentos estanques e burocratizados, são facilmente levados à retração, inclusive quando estimulados a atuar em prol da prestação de uma justiça efetivamente distributiva”.⁴⁰⁵

A atuação nos Juizados Especiais demanda uma visão diferenciada do processo, deixando de lado o Modelo conservador e formal do Código de Processo Civil, exigindo atitudes inovadoras e descomplicadas para que seja viabilizada a justa solução das demandas.

Por isso, quando preciso, os magistrados devem determinar diligências para complementar os atos de instrução, com produção de novas provas, evitando a anulação das sentenças.⁴⁰⁶ Basta boa vontade e sensibilidade dos julgadores no sentido de viabilizarem a produção das provas necessárias para o melhor deslinde do feito.

Condutas que evitam o formalismo e a burocratização possuem efeitos práticos importantes, gerando maior celeridade e contribuindo na tomada de decisões mais justas no âmbito das Turmas Recursais.

c) Divulgação das Decisões das Turmas Recursais

Pesquisas nos Portais da Justiça Federal revelam que é inexpressivo o

⁴⁰⁴ ROESLER, Claudia Rosane. Os sistemas de seleção dos juízes nas democracias constitucionais. *In: Novos Estudos Jurídicos (Univali)*, v. 12, p. 35-42, 2007. Disponível em: <<http://siaiweb06.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/451/393>>. Acesso em: 30 jul. 2014.

⁴⁰⁵ VAZ, Paulo Afonso Brum. O papel do juiz na construção do direito: uma perspectiva humanista. *Revista do Tribunal Regional Federal da 4ª Região*. Ano 23, n. 81. Porto Alegre: TRF 4ª Região. 2012. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao44/paulo_vaz.html>. Acesso em: 14 nov. 2013. p. 66-67.

⁴⁰⁶ Nesse sentido, os Enunciados FONAJEF 100, 101 e 102, transcritos no Capítulo 2 desta Tese.

número de decisões das Turmas Recursais que se encontram acessíveis aos usuários.

A falta de acesso aos precedentes das Turmas Recursais é de extrema gravidade gerando oscilação da jurisprudência e perda de Efetividade da prestação jurisprudencial, tendo em vista que:

1. Os juizados de primeiro grau não tem como observar a orientação jurisprudencial das Turmas Recursais, proliferando os recursos;
2. A ausência de memória das interpretações e orientações adotadas em julgamentos anteriores leva os componentes dos colegiados a mudarem os posicionamentos já firmados sem uma motivação inovadora, gerando insegurança jurídica;
3. As partes têm dificuldade para comprovar a divergência na interpretação do direito material entre Turmas Recursais, impedindo a admissibilidade dos incidentes de uniformização de jurisprudência e acabando por consagrar decisões com interpretações diversas.

Uma das causas desse problema está na forma como as decisões são proferidas. Permite a Lei de Regência (art. 46 da Lei n. 9.099, de 1995), conforme já apontado no Capítulo 4, que nos Juizados Especiais o julgamento pelas Turmas Recursais seja bastante simplificado, podendo constar apenas da ata, com a indicação suficiente do processo, fundamentação sucinta e parte dispositiva e, caso a sentença for confirmada pelos próprios fundamentos, a súmula do julgamento servirá de acórdão.

Disso decorre que os votos são singelos e na maioria das vezes não contêm ementa, dificultando a indexação e divulgação da jurisprudência pelas Turmas Recursais.

Caso mantida a possibilidade de confirmação da sentença pelos próprios fundamentos⁴⁰⁷, a solução desse impasse deve merecer atenção especial das Turmas Recursais, das Coordenadorias dos Juizados Especiais Federais e da área de Tecnologia e Informação dos Tribunais Regionais Federais, adotando-se as seguintes medidas:

⁴⁰⁷ Na parte final do Capítulo 4 desta Tese foi apresentada proposição de mudança da redação do art. 46 da Lei n. 9.099, de 1995, para: "Art. 46. O julgamento em segunda instância conterà a indicação suficiente do processo, fundamentação sucinta e parte dispositiva."

1. elaboração e divulgação de ementas dos julgados que reflitam a orientação jurisprudencial das Turmas Recursais;
2. indicação e divulgação dos precedentes relevantes julgados pelas Turmas Recursais;
3. indexação na base de jurisprudência das decisões que não possuem ementas;
4. aperfeiçoamento das ferramentas de busca à base de jurisprudência das Turmas Recursais;
5. elaboração de boletins mensais para divulgação dos precedentes das Turmas Recursais de cada Região.

O êxito dessas propostas depende da prioridade a ser dada a esse tema, pois é flagrante a disparidade na forma de indexação e divulgação dos precedentes dos Tribunais Regionais Federais quando comparados com os das Turmas Recursais.

a) Admissibilidade dos Pedidos de Uniformização de Jurisprudência

Os aspectos formais e procedimentais exigidos para a admissibilidade dos pedidos de uniformização de jurisprudência têm prevalecido frente aos princípios da informalidade e da simplicidade, impedindo a análise do direito material a ser uniformizado.

Relacionado ao tema está a já mencionada precariedade na divulgação das decisões proferidas pelas Turmas Recursais, necessárias à demonstração das divergências entre os diversos colegiados.

Os dados estatísticos fornecidos pela TNU a este pesquisador comprovam que a regra é o não conhecimento dos Pedidos de Uniformização (v. Tabela 6).

Nesses dados não estão incluídos os pedidos de uniformização decididos monocraticamente pelo Presidente da TNU, os quais representam o maior volume desses incidentes (v. Tabela 7).

Tabela 6 - Decisões colegiadas

ANO	PU NÃO CONHECIDOS %	PU PROVIDOS %	PU PROVIDOS EM PARTE %	PU NÃO PROVIDOS %	PU PREJUDICADOS (SENTENÇA/ACÓRDÃO ANULADOS) %
2010	653 – 56,30	123 – 10,60	134 – 11,55	203 – 17,5	47 – 4,05
2011	511 – 47,75	178 – 16,63	164 – 15,33	165 – 15,43	52 – 4,86
2012	5741 – 77,52	450 – 6,08	589 – 7,95	256 - 3,45	370 – 5,00
2013	1382 – 68,62	139 – 6,90	301 – 14,95	127 – 6,30	65 – 3,23

Fonte: Turma Nacional de Uniformização dos JEFs.

Tabela 7 - Decisões monocromáticas proferidas pela Presidência da TNU

Ano	PU Não Conhecido	PU Não Provido	Negado Seguimento
2012	588	449	4604
2013	399	4782	1432
2014 (até 07/2014)	139	4253	391

Fonte: Turma Nacional de Uniformização dos JEFs.

Os motivos que impedem a admissão, o conhecimento ou que levam ao não provimento da quase totalidade dos pedidos de uniformização são variados, entre os quais:

- a ausência de comprovação de divergência entre decisões de turmas de diferentes regiões ou da proferida em contrariedade a súmula ou jurisprudência dominante do STJ (art. 14, § 2º da Lei n. 10.259, de 2001);
- o não cabimento para reexame de matéria de fato (Súmula n. 42 da TNU);
- o não cabimento em relação a questões processuais (Súmula n. 43 da TNU);
- a falta de indicação da fonte que permita a aferição da autenticidade do julgado paradigma (QO n. 3 da TNU);
- a apresentação de tese jurídica inovadora (QO n. 10 da TNU);
- a falta de prequestionamento dos temas tratados (QO n. 14 e 35 da TNU);

- a decisão impugnada ter mais de um fundamento suficiente e as respectivas razões não abrangerem todos eles (QO n.18 da TNU);
- a jurisprudência da TNU ter se firmado no mesmo sentido do acórdão recorrido (QO n. 13 da TNU);
- o acórdão recorrido se encontrar no mesmo sentido da orientação do Superior Tribunal de Justiça (QO n. 24 da TNU);
- o acórdão recorrido não guarda similitude fática e jurídica com o acórdão paradigma (QO. 22 da TNU).

Em síntese, o que se constata é um excessivo rigor processual na análise dos pressupostos de admissibilidade dos pedidos de uniformização, o que contraria os princípios norteadores dos Juizados Especiais e impede a obtenção de um Processo Justo. Nesse sentido, Bodart e Araújo afirmam que “Verdadeiras ‘armadilhas processuais’ são criadas pela jurisprudência, que se apega ao formalismo exacerbado para impedir o acúmulo de processos (e, conseqüentemente, o acesso do cidadão à ordem jurídica justa).⁴⁰⁸

Poderiam as Turmas de Uniformização agir de forma menos formal para conhecer os incidentes quando verificada de alguma forma a existência de divergência na interpretação do direito material e assim fixar a orientação a ser seguida pelos Juizados em primeiro grau e nas Turmas Recursais.

Seria também razoável mudar a Lei n. 10.259, de 2001, para incluir na uniformização questões de direito processual, pois existe considerável disparidade de procedimentos nos Juizados e Turmas Recursais. Relacionado a isso, estão também os frequentes debates nas Turmas de Uniformização para distinguir o direito material do direito processual. Sem considerar que na maioria das vezes o não conhecimento do incidente, por se tratar de questão processual, acaba impedindo o acesso ao direito material buscado pelas partes.

⁴⁰⁸ BORDAT, Bruno Vinícius da Rós; ARAÚJO, José Aurélio de. Alguns Apontamentos sobre a Reforma Processual Civil Italiana – Sugestões de Direito Comparado para o Aperfeiçoamento do Novo CPC Brasileiro. *In*: FUX, Luiz (Coord.). **O novo processo civil brasileiro (direito em expectativa)**: (reflexões acerca do projeto do novo Código de Processo Civil). Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 69.

5.1.2 Medidas para enfrentar a proliferação de recursos decorrentes da instabilidade jurisprudencial e da falta de observância dos precedentes

O elevado quantitativo de recursos nos JEFs tem relação direta com a instabilidade jurisprudencial e com a falta de observância dos precedentes pelos juízes de primeiro e segundo grau.⁴⁰⁹ Acrescenta-se a essas causas a quantidade de recursos cabíveis e a inexistência de oneração que desestimule a busca por instâncias superiores.

O alto índice de recorribilidade faz aumentar os casos pendentes de solução, dificulta as conciliações e gera elevadas taxas de congestionamento nas Turmas Recursais. Os dados apurados pelo Relatório Justiça em Números do Conselho Nacional de Justiça são mostrados nas Tabelas 8-11.⁴¹⁰

Tabela 8 - CpTR - Casos pendentes nas Turmas Recursais

Tribunal Regional Federal	CpCrimTR - Casos Pendentes Criminais nas Turmas Recursais	CpNCrimTR - Casos Pendentes Não-Criminais nas Turmas Recursais	CpTR - Casos Pendentes na Turma Recursal
1ª Região	42	221.334	221.376
2ª Região	18	61.015	61.033
3ª Região	67	216.618	216.685
4ª Região	59	230.951	231.010
5ª Região	0	132.239	132.239
Justiça Federal	186	862.157	862.343

Fonte: Justiça em Números 2012.

⁴⁰⁹ No Direito Italiano, segundo relatado por Daniela Pereira Madeira, “consolidou-se a uniformização da jurisprudência através das máximas da Corte de Cassação, que são publicadas pelo *Ufficio de Massimario*, verificada a reiterada interpretação que a corte atribui a determinada norma. Essas máximas possuem força persuasiva, e uma sentença que as contrarie pode ser reformada através de recurso para a Corte de Cassação”. (MADEIRA, Daniela Pereira. A força da jurisprudência. In: FUX, Luiz (coord). **O novo processo civil brasileiro (direito em expectativa)**: (reflexões acerca do projeto de novo Código de Processo Civil). Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 557).

⁴¹⁰ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números – Justiça Federal**. Brasília: CNJ, 2013. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/eficiencia-modernizacao-e-transparencia/pj-justica-em-numeros/tabelas-do-justica-em-numeros>>. Acesso em: 14 abr. 2014.

Tabela 9 - TCTR - Taxa de congestionamentos nas Turmas Recursais

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

Fonte: Justiça em Números 2012.

Tabela 10 - TbCnTr - Processos Baixados por Caso Novo nas Turmas Recursais

Tribunal Regional Federal	TBaixTR - Total de Processos Baixados na Turma Recursal	CnTR - Casos Novos na Turma Recursal	TbCnTr - Processos Baixados por Caso Novo nas Turmas Recursais
1ª Região	94.018	125.594	75%
2ª Região	29.329	45.914	64%
3ª Região	72.300	92.522	78%
4ª Região	118.859	115.942	103%
5ª Região	79.558	79.072	101%
Justiça Federal	394.064	459.044	86%

Fonte: Justiça em Números 2012.

Tabela 11 - RxJE - Recorribilidade Externa dos Juizados Especiais Federais

Tribunal Regional Federal	RSupJE - Recursos à Instância Superior nos Juizados Especiais	DeRExtJE - Decisões nos Juizados Especiais Passíveis de Recurso Externo	RxJE - Recorribilidade Externa dos Juizados Especiais Federais
1ª Região	122.515	478.243	25,6%
2ª Região	34.083	120.314	28,3%
3ª Região	91.535	238.811	38,3%
4ª Região	115.942	398.462	29,1%
5ª Região	92.658	36.690	252,5%
Justiça Federal	456.733	1.272.520	35,9%

Fonte: Justiça em Números 2012.

Notas: - **RxJE** - Recorribilidade Externa dos Juizados Especiais Federais

Finalidade: Indicar o número de recursos interpostos nos Juizados Especiais Federais endereçados às Turmas Recursais da Justiça Federal, em relação ao número de sentenças

que põem fim à relação processual nos Juizados Especiais Federais, com ou sem análise do mérito, proferidas no período-base (semestre).

Fórmula: **RxJE = RsupJE / DeREExtJE**

Definição das Variáveis conforme Resolução nº 76 de 2009 do CNJ:

- **RSupJE** - Recursos à Instância Superior nos Juizados Especiais: Todos os recursos endereçados às Turmas Recursais da Justiça Federal no período-base (semestre). Excluem-se outras modalidades de impugnação a decisões judiciais, tais como mandados de segurança, medidas cautelares e habeas corpus.

- **DeREExtJE** - Decisões nos Juizados Especiais Passíveis de Recurso Externo: As decisões referidas no art. 4º da Lei 10.259/2001 e todas as sentenças proferidas no âmbito dos Juizados Especiais Federais passíveis de recursos endereçados às Turmas Recursais, no período-base (semestre).

Esses dados relativos à recorribilidade devem ser considerados elevados, pois os Juizados Especiais foram concebidos para, em regra, não haver necessidade da busca da instância recursal.

Entre as motivações para tão elevados percentuais é a alternância de entendimentos jurisprudências advindos de vários fatores, entre os quais, a rotatividade dos magistrados que integram as Turmas Recursais e de Uniformização, a insuficiente divulgação da jurisprudência das Turmas Recursais e a oscilação na interpretação dada à legislação federal pelo Superior Tribunal de Justiça. Essas causas devem ser enfrentadas para diminuir a quantidade de novos recursos.

Quanto à rotatividade de juízes nas Turmas Recursais, a tendência é reduzir a partir do completo preenchimento dos cargos permanentes criados pela Lei n. 12.665, de 2012. Apesar disso, uma pequena e salutar movimentação deverá continuar a acontecer devido às promoções, remoções e aposentadorias. No entanto, o risco existente no contexto atual decorre da falta de adequada estrutura de recursos humanos e materiais que pode levar uma intensificação nos pedidos de remoção dos magistrados para outras Varas. Sendo assim, faz-se necessário adotar as medidas já propostas para melhorar as condições de trabalho, tornando mais atrativa a permanência nos órgãos recursais.

Quanto à oscilação da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, a solução foge do âmbito dos JEFs. Cabe àquela Corte identificar as causas que provocam as frequentes mudanças de orientações e empregar mecanismos de correção e controle rigoroso dos precedentes. O STJ precisa rever seus processos de trabalho, equilibrando produção e qualidade das decisões. De nada adianta bater recordes de julgamentos sem a devida fundamentação ou com mudança de direção,

isso provoca um número cada vez maior de recursos, retroalimentando a engrenagem e gerando insegurança jurídica. Segundo Marinoni:

Uma vez decidida a questão a partir de um recurso especial, não há mais como se admitir que tribunal algum decida de forma contrária. Se isso não acontecer, para nada servirá a técnica da divergência. Se esta sepulta a possibilidade de divergência pelos tribunais estaduais e federais, sepulta a possibilidade de o STJ voltar a julgar a questão, se não estejam presentes os pressupostos próprios para a revogação do precedente.⁴¹¹

Ainda quanto à força dos precedentes e da jurisprudência no CPC projetado, Estefânia Viveiros afirma:

A instabilidade da jurisprudência está na contramão das reformas do CPC e dos novos institutos que foram criados para atacar os processos em massificação ou com idênticas teses jurídicas, cujo interesse se torna de todos; enfim cuida-se de interesse público. Aliás, como bem afirmou Michele Taruffo, a jurisprudência é “um fator essencial e decisivo em sede de interpretação e de aplicação do direito.” (TARUFFO, Michele. Precedente e jurisprudência. *Revista de Processo*, v. 199, ano 36, p. 140, set. 2011).⁴¹²

Outro dado relevante é o percentual de reforma das decisões proferidas pelos JEFs, o que nos leva a refletir sobre a necessidade da introdução de limites ao direito de recurso ou de ônus maior para o recorrente vencido (v. Tabela 12):

Por tudo isso e em observância à lógica dos Juizados Especiais, propõe-se a criação de mecanismos para limitar o acesso às Turmas Recursais, quais sejam:

- a) **valor de alçada para recorrer:** causas de valor inicial ou de condenação inferior a 10 salários mínimos não seriam passíveis de recurso para qualquer das partes;⁴¹³

⁴¹¹ MARINONI, Luiz Guilherme. Por uma Corte de Precedentes. *In: Seminário Teoria da Decisão Judicial*. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 25/04/2014. Disponível em: < <http://www.cjf.jus.br/cjf/noticias-do-cjf/2014/abril/marinoni-defende-respeito-os-precedentes-dascorte-s-superiores-em-palestra-no-cjf> >. Acesso em: 19 ago. 2014.

⁴¹² VIVEIROS, Estefânia. A força dos precedentes e da jurisprudência no CPC projetado. *Justiça & Cidadania*. Rio de Janeiro: Editora JC, n. 158, out. 2013. Disponível em: <<http://www.editorajc.com.br/2013/10/forca-precedentes-jurisprudencia-cpc-projetado1>>. Acesso em: 19 ago. 2014.

⁴¹³ Na Lei de Execução Fiscal brasileira (art. 34 – Lei n. 6.830, de 1980) existe previsão semelhante: “Das sentenças de primeira instância proferidas em execuções de valor igual ou inferior a 50 (cinquenta) Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional - ORTN, só se admitirão embargos infringentes e de declaração.”

A validade dessa opção do legislador tem sido reiteradamente validada pelo Superior Tribunal de Justiça. Nesse sentido: RMS n. 35616/SP, 1ª Turma, Relator Ministro Arnaldo Esteves Lima, DJe

- b) **depósito recursal**: obrigação a ser criada em relação ao ente público demandado quando desejar recorrer da sentença, em montante equivalente ao valor da condenação.⁴¹⁴

Tabela 12 - RdJE - Reforma de Decisão nos Juizados Especiais Federais

Tribunal Regional Federal	RpJE - Recursos das Decisões dos Juizados Especiais Federais Providos pelas Turmas Recursais (ainda que parcialmente)	RjJE - Recursos das Decisões dos Juizados Especiais Federais Julgados pelas Turmas Recursais	RdJE - Reforma de Decisão nos Juizados Especiais Federais
1ª Região	nd	88.623	Nd
2ª Região	3.897	54.076	7,2%
3ª Região	10.783	95.125	11,3%
4ª Região	22.387	162.438	13,8%
5ª Região	13.247	64.995	20,4%
J. Federal	50.314	465.257	13,4%

Fonte: Justiça em Números 2012.⁴¹⁵

A realidade demonstra a necessidade premente de valorizar as decisões de primeiro grau dos Juizados Especiais, inibindo recursos indevidos e protelatórios.

No mesmo sentido, a Lei n. 69, de 2009, promoveu diversas alterações no Código de Processo Civil Italiano, sendo relevante destacar a criação de filtros para redução do número de recursos de cassação.

Outro fator que tem retardado a conclusão dos processos é o acúmulo de pedidos de uniformização pendentes de exame de admissibilidade nas Turmas Recursais, representando um dos maiores obstáculos à celeridade e à eficácia da prestação jurisdicional nos JEFs. A título exemplificativo, segundo dados estatísticos consolidados em 02/2014 pela COJEF/TRF4, havia 27.376 (vinte e sete mil, trezentos e setenta e seis) recursos extraordinários e pedidos de uniformização

15/02/2013; RMS n. 38833/MG, 2ª Turma, Rel. Min. Castro Meira, DJe 25/09/2012.

⁴¹⁴ Regra similar é adotada no processo trabalhista brasileiro: art. 899 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Da mesma forma, a Espanha exige como regra geral em toda classe de recursos ordinários e extraordinários a obrigatoriedade do depósito prévio, que não corresponde ao valor da condenação, mas se o recurso for inadmitido ou denegado, a quantia depositada é perdida.

MELLADO, José M^a. Asencio. **Derecho Procesal Civil**. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2008. p. 204-205.

⁴¹⁵ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números – Justiça Federal**. Brasília: CNJ, 2013. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/eficiencia-modernizacao-e-transparencia/pj-justica-em-numeros/tabelas-do-justica-em-numeros>>. Acesso em: 14 abr. 2014.

jurisprudencial (regional e nacional) pendentes de juízo de admissibilidade nas Turmas Recursais da 4ª Região.

Esse entrave tem relação com o Modelo recursal dos JEFs e com a concentração de atribuições pelos Presidentes de Turmas Recursais que acumulam a relatoria de processos e o juízo de admissibilidade, aliado à deficitária estrutura de apoio.

Considerando ainda a necessidade de implantação de gestão por processo de trabalho (gerenciamento de rotinas) nas Turmas Recursais⁴¹⁶, aliada à reduzida padronização de procedimentos e à necessidade de maior Racionalidade, agilidade e eficiência na admissibilidade dos recursos, a solução proposta é a instituição de um Gabinete de Apoio às Turmas Recursais, instalado junto à COJEF dos TRFs, coordenado por um Juiz Federal com a atribuição de realizar o exame concentrado de admissibilidade de incidentes de uniformização de jurisprudência e recursos extraordinários de todas as Turmas Recursais da Região.

A proposta indicada foi acolhida pelo TRF da 4ª Região mediante a publicação da Resolução n. 27, de 2014.⁴¹⁷ Iniciativa semelhante também poderia ser empregada pelos TRFs em que há um acúmulo de processos aguardando a admissibilidade recursal.

A série de proposições apresentadas neste tópico poderá ensejar grandes avanços para a redução da instabilidade jurisprudencial e do índice de recorribilidade, valorizando, por consequência, as decisões de primeiro grau e reduzindo a morosidade dos processos, com vistas ao ideal de um Processo Justo.

5.1.3 O suposto excesso de Instâncias Uniformizadoras de Jurisprudência

A principal diretriz dos Juizados Especiais é dar maior celeridade na prestação jurisdicional. Para a concretização desse objetivo foi idealizado um

⁴¹⁶ Nesse sentido, Meta n. 6 do Poder Judiciário (CNJ-2013): “Justiça Federal: Implementar gestão por processos de trabalho (gerenciamento de rotinas) em 100% das turmas recursais.” Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metas/metas-2013>>. Acesso em: 30 jun. 2014.

⁴¹⁷ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Resolução nº 27, de 07 de março de 2014**. Dispõe sobre a admissibilidade de Incidentes de Uniformização de Jurisprudência e Recurso Extraordinário nas Turmas Recursais no âmbito dos Juizados Especiais Federais da 4ª Região. Disponível em: <http://www2.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/csj_res.-27-2014---institui-gabinete-de-admissibilidade.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2014.

procedimento com redução do número de recursos, abandonando-se o estilo já ultrapassado do Código de Processo Civil.

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

Apesar disso, as decisões dos JEFs estão sujeitas a uma série de recursos e impugnações previstas nas Leis n. 10.259, de 2001, e n. 9.099, de 1995, e no Código de Processo Civil, na forma referida no Capítulo 2 desta pesquisa, quais sejam: a) recurso de medida cautelar ou antecipação de tutela; b) recurso contra a sentença; c) incidente regional de uniformização de jurisprudência; d) incidente nacional de uniformização de jurisprudência; e) incidente de uniformização de jurisprudência ao Superior Tribunal de Justiça; f) embargos de declaração; g) agravo regimental; h) recurso extraordinário; i) agravo contra inadmissão dos incidentes de uniformização e do recurso extraordinário; j) mandado de segurança; k) reclamação.

Diante de tantas possibilidades recursais, vejamos, nas Tabelas 13-15, alguns dados do Relatório Justiça em Números do CNJ⁴¹⁸ sobre os índices de recorribilidade interna das Turmas Recursais, Taxas de Congestionamento das TRUs e processos baixados por caso novo:

Tabela 13 - RinTR - Recorribilidade Interna das Turmas Recursais

Tribunal Regional Federal	RIntTR - Recursos Internos nas Turmas Recursais	DeRIntTR - Decisões nas Turmas Recursais Passíveis de Recurso Interno	RinTR - Recorribilidade Interna das Turmas Recursais
1ª Região	17.986	140.015	12,8%
2ª Região	8.080	89.257	9,1%
3ª Região	20.113	95.125	21,1%
4ª Região	14.513	222.667	6,5%
5ª Região	5.069	60.229	8,4%
J. Federal	65.761	607.293	10,8%

Fonte: Justiça em Números 2012.

⁴¹⁸ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números – Justiça Federal**. Brasília: CNJ, 2013. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/eficiencia-modernizacao-e-transparencia/pj-justica-em-numeros/tabelas-do-justica-em-numeros>>. Acesso em: 14 abr. 2014.

Tabela 14 - Taxa de Congestionamento nas Turmas Regionais de Uniformização

Tribunal Regional Federal	TBaixTRU - Total de Processos Baixados na Turma Regional de Uniformização	CnTRU - Casos Novos na Turma Regional de Uniformização	CpTRU - Casos Pendentes na Turma Regional de Uniformização	TCTRU - Taxa de Congestionamento nas Turmas Regionais de Uniformização
1ª Região	423	343	406	43,5%
2ª Região	68	67	6	6,8%
3ª Região	28	43	35	64,1%
4ª Região	1.470	2.106	1.121	54,4%
5ª Região	0	29	0	100,0%
J. Federal	1.989	2.588	1.568	52,1%

Fonte: Justiça em Números 2012.

Tabela 15 - Processos Baixados por Caso Novo nas Turmas Regionais de Uniformização

Tribunal Regional Federal	TBaixTRU - Total de Processos Baixados na Turma Regional de Uniformização	CnTRU - Casos Novos na Turma Regional de Uniformização	TbCnTRU - Processos Baixados por Caso Novo nas Turmas Regionais de Uniformização
1ª Região	423	343	123%
2ª Região	68	67	101%
3ª Região	28	43	65%
4ª Região	1.470	2.106	70%
5ª Região	0	29	0%
J. Federal	1.989	2.588	77%

Fonte: Justiça em Números 2012.

Ainda segundo a Pesquisa CJF/IPEA⁴¹⁹, em apenas 1% dos casos há recurso à Turma Regional de Uniformização e em 2% dos casos, à Turma Nacional de Uniformização. A frequência dos demais recursos é bem inferior: em 1,4% dos casos há interposição de recurso de agravo ou pedido de Revisão; em 3,3% são opostos embargos declaratórios; em 1,1% é interposto recurso extraordinário.

Embora esses percentuais não sejam elevados, não nos parece adequada a fórmula atual de que a decisão proferida pela Turma Recursal enseja a interposição de três recursos simultâneos: a) incidente de uniformização para a Turma Regional de Uniformização; b) incidente de uniformização para a Turma

⁴¹⁹ JUSTIÇA FEDERAL. **Acesso à Justiça Federal**: dez anos de juizados especiais. Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, Instituto de Planejamento Econômico e Social. Brasília: CJF, 2012. p. 151-152.

Nacional de Uniformização; c) recurso extraordinário para o Supremo Tribunal Federal. Há que se considerar também a possibilidade de apresentação de incidente de uniformização de jurisprudência para o STJ em relação às decisões proferidas pela TNU.

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

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

Postas essas ponderações, surge a seguinte indagação: há necessidade de manutenção de todos os incidentes de uniformização de jurisprudência previstos na Lei n. 10.259, de 2001?

Pode-se argumentar que o quantitativo de incidentes de uniformização não é expressivo quando comparado com o total de casos novos ajuizados a cada ano nos JEFs (aproximadamente 1.200.000) e, portanto, não haveria razão para mudar esse Modelo.

No entanto, a existência de um número excessivo de recursos impende a racionalização e a otimização da prestação jurisdicional apregoada pelos Juizados Especiais.

Há também que ser ponderada a necessidade de manutenção desses incidentes e da estrutura das Turmas de Uniformização.

O Projeto de Lei n. 5.826, de 2013, que tramita no Congresso Nacional, o qual foi apresentado pelo Superior Tribunal de Justiça, prevê a extinção das Turmas Regionais de Uniformização. A justificativa apresentada é a de que as TRUs têm se transformado em mais uma instância recursal, em nada favorecendo as partes ou o Sistema dos Juizados Especiais, causando mais demora à decisão final do litígio. A proposta concentra na TNU o julgamento dos incidentes fundados em divergências entre Turmas Recursais, da mesma ou de diferentes regiões, ou proferidos em contrariedade com súmula ou jurisprudência dominante do STJ.

O que se defende nesta Tese é uma alteração em outros termos, com

base nas seguintes premissas:

- aplicação do princípio da unicidade recursal, extinguindo-se a possibilidade de dois incidentes de uniformização simultâneos das decisões das Turmas Recursais;
- manutenção do pedido de uniformização para as TRUs baseado em divergência de direito material e processual entre Turmas Recursais da mesma região ou quando contrariar súmula ou jurisprudência dominante da respectiva TRU, da TNU ou do STJ;
- manutenção do pedido de uniformização para a TNU baseado em divergência de direito material ou processual entre TRUs ou quando a decisão de TRU contrariar súmula ou jurisprudência da TNU ou do STJ.
- manutenção do incidente de uniformização para o STJ, quanto a TNU contrariar súmula ou jurisprudência dominante daquela Corte em questões de direito material ou processual.

Essa fórmula valoriza a função das Turmas Regionais de Uniformização, limita o acesso à TNU e dá maior Racionalidade ao Sistema.

Acredita-se que a extinção das TRUs poderá inviabilizar o funcionamento da TNU. Com a existência das 75 (setenta e cinco) Turmas Recursais aumenta a possibilidade de o direito material ser interpretado de maneira divergente e a tendência natural é o crescimento do número de incidentes de uniformização, pois a parte inconformada poderá encontrar facilmente paradigmas para embasar sua irresignação.

Sendo assim, mostra-se adequado valorizar o papel da uniformização regional, suprimindo-se o pedido fundado em divergência entre decisões de Turmas Recursais de diferentes regiões, previsto no § 2º do art. 14 da Lei n. 10.259, de 2001.

Com efeito, o condicionamento do acesso à TNU após prévia uniformização regional não apenas reduzirá o número de incidentes, mas em especial, permitirá um amadurecimento dos temas antes do seu exame pela instância nacional.

A inclusão da possibilidade de uniformização de questões processuais deve-se à necessidade de observância de uma homogeneidade entre as Turmas

Recursais, pois hoje temos disparidades em várias situações, por exemplo, cabimento ou não de recurso de sentença que extingue o processo sem exame de mérito. Afora o fato de que nos pedidos de uniformização o maior tempo gasto está relacionado à identificação do que é direito material e o que é direito processual.

Em síntese, neste tópico, procurou-se demonstrar que os procedimentos atuais tornaram o mecanismo de Revisão das Decisões dos JEFs excessivamente formal e burocratizado, retirando grande parte das vantagens inicialmente previstas para os Juizados Especiais. Sendo assim, sugere-se um melhor dimensionamento dos órgãos colegiados e a simplificação do Processo de Revisão das Decisões dos JEFs com as modificações indicadas.

Na sequência serão analisados os limites impostos à possibilidade recursal nos JEFs e apresentadas novas proposições no sentido de aprimorar o Sistema na busca de um Processo Justo.

5.2 LIMITES IMPOSTOS À POSSIBILIDADE DE REVISÃO DAS DECISÕES NO ÂMBITO DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS

Neste tópico pretende-se analisar e propor medidas relacionadas com a limitação às possibilidades de Revisão das Decisões dos JEFs.

A restrição das possibilidades recursais está ligada ao espírito dos juizados, qual seja a solução construída pelo consenso e pela valorização das decisões proferidas pelo juiz de primeiro grau. Savaris e Xavier bem definem este aspecto:

“(...) a diminuição das hipóteses de interposição de recursos no âmbito dos juizados especiais encontra fundamentação na ideia de que as causas de menor complexidade guardam, por sua natureza, menor impacto na esfera jurídico patrimonial dos litigantes. Tais causas são, por excelência, abertas a uma solução consensual em uma perspectiva da simplicidade, informalidade, oralidade economia e celeridade processuais (Lei 9.099/95, art. 2º).⁴²⁰

As restrições que se pretendem examinar envolvem a incompletude na regulamentação dos recursos, a discussão sobre eventual ausência de uniformização de entendimentos entre Turmas Recursais e Tribunais Regionais

⁴²⁰ SAVARIS, José Antonio; XAVIER, Flávia da Silva. **Recursos Cíveis nos Juizados Especiais Federais**. Curitiba: Juruá, 2010. p. 340.

Federais e o não cabimento da ação rescisória. Tais aspectos provocam questionamentos e são considerados pontos críticos a serem avaliados conforme indicação do Projeto de Pesquisa CNJ Acadêmico - Edital n. 020/2010/CAPES/CNJ.

5.2.1 A necessária regulamentação legislativa do Processo de Revisão das Decisões dos JEFs

Uma das garantias processuais presentes nos ordenamentos jurídicos está ligada ao direito à propositura dos recursos legalmente estabelecidos. Antonio Torres Del Moral, ao comentar o Sistema de Garantia dos Direitos na Constituição da Espanha, argumenta:

No comprende, sin embargo, la tutela judicial efectiva el derecho a obtener dos resoluciones judiciales a través de un sistema de doble instancia o mediante otros recursos, salvo en el orden penal. El legislador no está obligado a crear todo tipo de recursos. Pero, si establece uno, los justiciables tienen derecho a utilizarlo de acuerdo con la ley, incluido el recurso de casación. Así lo establece el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; aunque ni éste ni el Convenio de Roma son suficientes para crear recursos inexistentes en el Derecho español interno, obligan a considerar que, al menos en el orden penal, es una garantía debida la de recurrir ante un tribunal superior.⁴²¹

No entanto, não basta que a lei preveja a existência de determinados recursos sem que indique também as hipóteses de cabimento, os prazos para a propositura, a competência para julgamento e a forma de processamento.

Neste ponto reside a chamada incompletude na regulação dos recursos pela Lei n. 10.259, de 2001, e também pela Lei n. 9.099, de 1995, que não cumpriram com essa necessidade e geram confusões e embates processuais nas várias instâncias dos Juizados Especiais. Aponta Celso Jorge Fernandes Belmiro

⁴²¹ Não compreende, no entanto, uma tutela jurisdicional efetiva o direito de obter duas decisões através de um sistema dualista, ou por outros meios, exceto na ordem penal. O legislador não está obrigado a criar todos os tipos de recursos. Mas caso defina um, os litigantes têm o direito de usá-lo de acordo com a lei, incluído o recurso de cassação. Assim estabelece o Pacto Internacional sobre os Direitos Cíveis e Políticos; mas nem este nem a Convenção de Roma são suficientes para criar recursos inexistentes no Direito Espanhol interno, comprometendo-se a considerar que, pelo menos no direito penal, é uma garantia de recorrer a um tribunal superior. (Tradução livre).

DEL MORAL, Antonio Torres. El Sistema de Garantías de Los Derechos. In **Los Derechos Fundamentales y su Protección Jurisdiccional**. Madrid: Editorial COLEX. 2007. p. 609.

Da mesma forma, Mellado afirma que não existe um direito fundamental a recorrer em todo caso, mas uma vez legalmente estabelecido o recurso não se pode limitar seu exercício.

MELLADO, José M^a. Asencio. **Derecho Procesal Civil**. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2008. p. 199.

que:

Especificamente em relação aos juizados especiais, a maior dificuldade parece ter sido a ausência de percepção, por parte do legislador, de que não se cuidava somente da criação de um novo procedimento, mas sim de toda uma nova modalidade de prestação jurisprudencial, relevando-se a prática muito mais fecunda e inovadora do que a tímida previsão legislativa previra. Um novo 'microssistema' era assim forjado, com princípios próprios e estrutura bastante diferenciada do que até então se encontrava em termos de jurisdição civil, não tendo sido, os 59 (cinquenta e nove) artigos da parte cível da Lei n. 9.099/95, capazes de regulamentá-lo em sua inteireza, especialmente em relação ao tema dos recursos e dos meios de impugnação das decisões ali previstas.⁴²²

Importante referir a previsão contida no art. 14, § 10, da Lei n. 10.259, de 2001, que delegou poderes aos Tribunais e ao STJ para expedir as normas regulamentadoras para o processamento e o julgamento dos recursos.

Por conta dessa delegação, nos regimentos internos das Turmas Recursais e de Uniformização foram inseridas regras que vão desde a definição dos prazos recursais até a criação de novos recursos e a imposição de requisitos de admissibilidade recursal. E, apesar disso, restam questões em aberto, como, por exemplo, a quem cabe julgar os conflitos de competência entre Turmas Recursais de uma mesma Região.⁴²³

Importante mencionar que a jurisprudência também se aproveitou desse vazio legislativo inovando e ampliando as hipóteses recusais. Consoante Serau Jr. e Donoso isso ocorre devido também à restrição das possibilidades recursais que causam sérios embaraços ao exercício do direito de defesa. Exemplificam essa interpretação ampliativa diante da admissão do mandado de segurança direcionado às Turmas Recursais, a 'criação' do agravo de instrumento, as discussões sobre o

⁴²² BELMIRO, Celso Jorge Fernandes. O sistema recursal e os meios autônomos de impugnação no âmbito dos juizados especiais cíveis – novos contornos jurisprudenciais. **Revista Brasileira de Direito Processual**. Belo Horizonte, a. 18, n. 73, jan. 2011.

⁴²³ Exemplo dessa situação são os Conflitos de Competência entre Turmas Recursais dos JEFs que tem chego ao TRF da 4ª Região.

- No CC nº 5000368-18.2013.404.0000/SC, Relator Juiz Federal João Batista Lazzari, a solução proposta foi no sentido de que cabe à Turma Regional de Uniformização dos JEFs à análise do incidente, pelo fato dos Tribunais Regionais Federais por não fazerem parte do processo de revisão das decisões dos JEFs. No entanto, o incidente acabou sendo extinto por perda de objeto, em face do Juízo Suscitado ter reconhecido sua competência para julgamento do recurso originário. DE 30/09/2013.

- No CC n.5006829-69.2014.404.0000, Corte Especial, Relator Des. Paulo Afonso Brum Vaz, a solução monocrática adotada foi no sentido de que cabe à Turma Nacional de Uniformização definir a Turma competente mediante consulta a ser feita pela COJEF. DE 23/06/2014.

cabimento de ações anulatória, rescisória ou revisão criminal.⁴²⁴

Os Regimentos Internos e a orientação jurisprudencial são modificados com frequência dificultando a sedimentação e homogeneização das regras e burocratizando o acesso às esferas de uniformização de jurisprudência, como, por exemplo, as dezenas de questões de ordem editadas pelas TRUs e TNU.

A solução para isso passa pela aprovação de Projeto de Lei introduzindo um Capítulo na Lei n. 10.259, de 2001, para sistematizar e regulamentar o Processo de Revisão das Decisões dos JEFs, dispensando a aplicação subsidiária de outras normas.

A Lei dos JEFs não precisa ser longa e extremamente detalhada, mas deve conter os dispositivos fundamentais e indispensáveis para regular seu procedimento por inteiro, em conformidade com as normas da Constituição Federal.

5.2.2 A (des)necessidade de uniformização de jurisprudência das Turmas Recursais com os Tribunais Regionais Federais

A superposição de instâncias com competência para julgamento das mesmas demandas, cujo critério de definição de competência é unicamente o valor da causa, tem causado indesejável divergência de interpretação do direito material sem possibilidade de uniformização regional.

A partir dessa constatação surge o questionamento sobre a conveniência de uniformização de entendimentos entre Turmas Recursais e respectivos Tribunais Regionais Federais.

Para Nino Oliveira Toldo essa superposição de instâncias não tem sentido e cria um descrédito à Justiça Federal na medida em que as Turmas Recursais ou mesmo a TNU decidem num determinado sentido e os TRFs julgam a mesma matéria em sentido diverso. Defende como solução a reavaliação do critério de definição da competência, deixando-se aos JEFs somente as causas de menor complexidade, passíveis de conciliação e transação, que devem ser estimuladas como fator de solução de lides.⁴²⁵

⁴²⁴ SERAU JR. Marco Aurélio; DONOSO, Denis (Coord.). Os Juizados Especiais Federais e a Retórica do Acesso à Justiça. *In: Juizados Especiais Federais: reflexões nos dez anos de sua instalação*. Curitiba: Juruá, 2012. p. 29.

⁴²⁵ TOLDO, Nino Oliveira. Dez Anos de Juizados Especiais Federais: algumas observações. *In:*

Essa proposta tem como obstáculo a definição da complexidade da demanda, pois o conceito contém alto grau de subjetividade e provoca sérias discussões quanto aos casos que merecem esse tratamento, conforme referido no Capítulo 4 desta Tese. Portanto, essa saída não se mostra suficiente para a superposição de instâncias.

Outra forma examinada nesta Tese seria a alteração do critério de competência dos JEFs limitando essa instância para determinadas matérias, por exemplo, as causas previdenciárias que representam quase 80% da demanda. Nesta hipótese, a competência seria exclusiva dos JEFs, abandonando-se o critério do valor da causa atualmente em vigor.

Essa alternativa foi rebatida no Capítulo 4 desta Tese, pois representa excessiva restrição de acesso aos JEFs, retrocedendo ao início do funcionamento em 2002, quando ficaram limitados temporariamente à matéria previdenciária (art. 19, parágrafo único, da Lei n. 10.259, de 2001). Transformar todos os JEFs especializados unicamente em matéria previdenciária, contraria os fundamentos apresentados no Capítulo 1 desta Tese em defesa da existência de Juizados Especiais para Pequenas Causas e não para determinadas causas.

Outra maneira de enfrentamento do problema, sem alterar as regras de competência, é a uniformização da jurisprudência das Turmas Recursais com as dos Tribunais. De que forma?

O Pedido de Uniformização para as Turmas Regionais poderia ter como hipótese de cabimento a divergência entre decisões de turmas da mesma Região ou da proferida em contrariedade a súmula ou jurisprudência dominante do respectivo Tribunal Regional Federal ou dos Tribunais Superiores.

Essa alteração depende de mudança legislativa, cujo artigo 14, § 1º e 4º da Lei n. 10.259, de 2001, passaria a dispor:

§ 1º O pedido fundado em divergência entre decisões de turmas da mesma Região ou da proferida em contrariedade a súmula ou jurisprudência dominante do respectivo Tribunal Regional Federal ou dos Tribunais Superiores será julgado por Turma Regional de Uniformização, integrada pelos Presidentes das Turmas Recursais, sob a presidência do Desembargador Federal Coordenador dos Juizados Especiais.

§ 4º Quando a orientação acolhida pela Turma Regional de

Uniformização, em questões de direito material, contrariar súmula ou jurisprudência dominante do respectivo Tribunal Regional Federal ou dos Tribunais Superiores, a parte interessada poderá provocar a manifestação daquele, que dirimirá a divergência.

O argumento em defesa dessa mudança seria o de que proporciona a tão necessária segurança jurídica reclamada pelos jurisdicionados, ao impedir divergências de entendimentos em causas idênticas julgadas por magistrados de uma mesma região, cujo único diferencial está relacionado com o valor da causa. E, acima de tudo, valoriza a jurisprudência dos Tribunais Regionais Federais, garantindo assim maior igualdade na solução dos litígios, consagrando a isonomia de tratamento aos jurisdicionados, corolário do princípio da justiça e pilar do Estado Democrático de Direito.

O ponto negativo é que essa proposta acaba de certa forma vulnerando a autonomia do Sistema de jurisdição dos JEFs, vinculando-os aos entendimentos adotados pela jurisdição ordinária.

A isonomia de tratamento entre os jurisdicionados já possui ponto de intersecção no Modelo dos JEFs, qual seja, o incidente de uniformização contras as decisões da TNU para o STJ em caso de contrariedade a sua jurisprudência dominante e súmulas.

Por tais motivos e considerando a possibilidade de criação de elevado quantitativo de novos recursos, a posição que se adota nesta pesquisa é em sentido contrário à criação de incidente com a finalidade de uniformizar a jurisprudência das Turmas Recursais com a dos Tribunais Regionais Federais.

5.2.3 A inclusão da Ação Rescisória para Revisão da Coisa Julgada no âmbito dos Juizados Especiais

A segurança jurídica necessária à estabilidade de um Estado Democrático de Direito tem seu suporte na coisa julgada, que no caso brasileiro é definida como garantia fundamental do processo no art. 5º, XXXVI, da CF de 1988, o qual estabelece: “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”.⁴²⁶

⁴²⁶ BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 17 jul. 2014.

A “autoridade da coisa julgada” é considerada como uma característica essencial da jurisdição, também no ordenamento italiano. Elio Fazzalari diz que essa autoridade é entendida como “incontestabilidade (por obra das partes) e intocabilidade (por obra do juiz), portanto, como irretratabilidade em sede judiciária do provimento jurisdicional e dos seus efeitos”.⁴²⁷

Entretanto, a coisa julgada no Brasil não é absoluta, podendo ser revista em até 2 (dois) anos, contados do trânsito em julgado da decisão, por meio de ação rescisória nas hipóteses previstas do CPC:

Art. 485 - A sentença de mérito, transitada em julgado, pode ser rescindida quando:

I - se verificar que foi dada por prevaricação, concussão ou corrupção do juiz;

II - proferida por juiz impedido ou absolutamente incompetente;

III - resultar de dolo da parte vencedora em detrimento da parte vencida, ou de colusão entre as partes, a fim de fraudar a lei;

IV - ofender a coisa julgada;

V - violar literal disposição de lei;

VI - se fundar em prova, cuja falsidade tenha sido apurada em processo criminal ou seja provada na própria ação rescisória;

VII - depois da sentença, o autor obtiver documento novo, cuja existência ignorava, ou de que não pôde fazer uso, capaz, por si só, de lhe assegurar pronunciamento favorável;

VIII - houver fundamento para invalidar confissão, desistência ou transação, em que se baseou a sentença;

IX - fundada em erro de fato, resultante de atos ou de documentos da causa.⁴²⁸

Além da ação rescisória, o CPC prevê a revisão da sentença transitada em julgado quando fundada em lei ou ato normativo declarados inconstitucionais pelo STF, ou fundada em aplicação ou interpretação da lei ou ato normativo tidas pelo STF como incompatíveis com a Constituição Federal (art. 475- L, § 1º; art. 741, parágrafo único). E, ainda, pela falta ou nulidade da citação, se o processo correu à revelia (art. 475-L, I; art. 741, I).⁴²⁹

⁴²⁷ FAZZALARI, Elio. **Instituições de Direito Processual**, 8 ed. Campinas: Bookseller, 2006. p. 561.

⁴²⁸ BRASIL. **Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869.htm>. Acesso em: 24 jun. 2014.

⁴²⁹ Leonardo Greco critica o cabimento de ação rescisória com a amplitude definida pela legislação brasileira, afirmando que não encontra paralelo nos principais sistemas processuais modernos.

O projeto do novo CPC que tramita no Congresso Nacional mantém o prazo de 2 (dois) anos para a propositura da ação rescisória, mas propõe a ampliação das hipóteses de cabimento, as quais foram negritadas:

Art. 978. A decisão de mérito, transitada em julgado, pode ser rescindida quando:

I – se verificar que foi proferida por força de prevaricação, concussão ou corrupção do juiz;

II – proferida por juiz impedido ou absolutamente incompetente;

III – resultar de dolo **ou coação** da parte vencedora em detrimento da parte vencida **ou, ainda, de simulação** ou colusão entre as partes, a fim de fraudar a lei;

IV – ofender a coisa julgada;

V – **violar manifestamente norma jurídica;**

VI – se fundar em prova cuja falsidade tenha sido apurada em processo criminal, ou venha a ser demonstrada na própria ação rescisória;

VII – o autor, posteriormente ao trânsito em julgado, **obtiver prova nova**, cuja existência ignorava ou de que não pôde fazer uso, capaz, por si só, de lhe assegurar pronunciamento favorável;

VIII – fundada em erro de fato verificável do exame dos autos.⁴³⁰

O Projeto do Novo CPC também admite a propositura de ação rescisória quando o título executivo judicial estiver fundado em lei ou ato normativo considerados inconstitucionais pelo STF, ou fundado em aplicação ou interpretação da lei ou ato normativo tidas pelo STF como incompatíveis com a Constituição Federal em controle de constitucionalidade concentrado ou difuso (art. 549, §§ 5º e 7º).

Além da ação rescisória, a coisa julgada pode ser modificada pela sua relativização. No entanto, o tema é polêmico e não há previsão expressa no ordenamento processual em vigor e sequer na proposta de novo CPC.

Na doutrina, entre os principais defensores da reavaliação da coisa julgada e sua relativização quando não existir outro meio de correção do julgado, estão Candido Rangel Dinamarco e Humberto Theodoro Junior. Em sentido

Defende que rescisória que ressuscite questão de direito ampla e definitivamente resolvida no juízo rescindendo, com fundamento no artigo 485-V do CPC, viola a garantia da coisa julgada.

GRECO, Leonardo. Garantias Fundamentais do Processo: o Processo Justo. **Revista Jurídica**. Porto Alegre, n. 305, v. 51, p. 61-99, mar./2003. p. 26-27.

⁴³⁰ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 8.046, de 2010**. Disciplina o Código de Processo Civil. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490267>>. Acesso em: 06 jul. 2014.

contrário, priorizando a segurança jurídica, e, portanto, contrários à relativização da coisa julgada estão, Barbosa Moreira, Luiz Guilherme Marinoni, Ovídio Baptista da Silva, Araken de Assis e José Maria da Rosa Tesheiner.⁴³¹

Candido Rangel Dimarco propõe um trato extraordinário destinado a situações extraordinárias para afastar absurdos, injustiças flagrantes, fraudes e infrações à Constituição. Apoia sua proposta no equilíbrio entre a exigência de “certeza ou segurança”, prestigiada pela autoridade da coisa julgada, e a de “justiça e legitimidade das decisões”, que aconselha não radicalizar essa autoridade.⁴³²

Os doutrinadores contrários à flexibilização da coisa julgada alegam não ser admissível a revisão atípica da coisa julgada por critérios de justiça, por debilitar o Sistema jurídico processual e fragilizar a Garantia Constitucional da segurança jurídica, inviabilizando a implementação de um Processo Justo.⁴³³

No que tange aos Juizados Especiais há vedação expressa quanto ao cabimento da ação rescisória, consoante art. 59 da Lei n. 9.099, de 1995: “Não se admitirá ação rescisória nas causas sujeitas ao procedimento instituído por esta Lei”.

O não cabimento de ação rescisória, em tese, encontra respaldo nos princípios norteadores dos Juizados Especiais, principalmente o da celeridade, mas é considerado um grave problema diante da possibilidade de consolidação de julgamentos injustos sob o manto da coisa julgada.⁴³⁴

Diante desse ponto crítico que envolve os Juizados Especiais, surgem algumas possibilidades: a) admitir a possibilidade de revisão dos julgados dos Juizados Especiais por meio de ação rescisória, com ou sem mudança legislativa; b) admitir a relativização da coisa julgada nos processos dos Juizados Especiais; c) manter o quadro atual impedindo a ação rescisória e a relativização da coisa julgada.

⁴³¹ PORTO, Sérgio Gilberto; USTÁRROZ, Daniel. **Manual dos Recursos Cíveis**. 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 36-37.

⁴³² DINAMARCO, Cândido Rangel. **Nova Era do Processo Civil**. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 265.

⁴³³ VIEIRA, Artur Diego Amorim. O Processo Justo e a Coisa Julgada: breve análise quanto à inviabilidade de sua desconsideração. **Revista CEJ/Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários**. Brasília: CEJ, ano XVII, n. 60, p. 111-112, maio/ago. 2013.

⁴³⁴ Ficou assentado pelo STF, em recursos que discutiam a competência para julgamento de ação rescisória proposta contra decisão proferida em JEF, a ausência repercussão geral por eventual ofensa à Constituição, uma vez que envolveria análise de legislação infraconstitucional, inviável em sede de recurso extraordinário (RE-AgR 596.568, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 10.11.2010 e RE-AgR 534.373, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 26/11/2010, entre outros).

Wagner Balera e Ana Paula Oriola de Raeffray advogam o cabimento da ação rescisória nos JEFs como mecanismo de manutenção da igualdade e legalidade na relação entre administração e administrados, e destes entre si na condição de cidadãos. Argumentam que a aplicação fria e direta do art. 59 da Lei n. 9.099/1995 é atentatória à busca do ponto de equilíbrio entre a administração e administrados.⁴³⁵

Por sua vez, Xavier e Savaris entendem que existe proibição ao uso de ação rescisória nos Juizados Especiais e que isso não afeta a essência do direito constitucional a um Processo Justo ou do Direito de Acesso à Justiça. Defendem, entretanto, em caráter excepcional, a possibilidade da relativização da coisa julgada através de ação autônoma para sua desconstituição.⁴³⁶ Savaris prega a relativização da coisa julgada especialmente em relação às demandas previdenciárias, as quais predominam nos JEFs, argumentando que não é adequado que se sepulte, de uma vez por todas, o direito de receber proteção social em função da certeza assegurada pela coisa julgada, quando a pessoa na realidade, faz jus à prestação previdenciária que lhe foi negada judicialmente.⁴³⁷

O que se propõe nesta Tese não segue na íntegra os posicionamentos apresentados.

Entendemos que diante do regramento atual não é possível interpretar-se como cabível a ação rescisória com eventual aplicação subsidiária do CPC, pois no caso prevalece a vedação expressa contida no art. 59 da Lei n. 9.099, de 1995, e sua admissibilidade está sujeita à alteração legislativa das normas que regem os Juizados Especiais.

A relativização da coisa julgada na forma proposta por Savaris e Xavier independe de norma específica que a autorize. Porém, o subjetivismo das hipóteses de seu cabimento pode gerar incerteza e insegurança às partes que buscam a correção das decisões transitadas em julgado.

⁴³⁵ BALERA, Wagner; RAEFFRAY, Ana Paula Oriola de (Coord.). **Processo Previdenciário: teoria e prática**, São Paulo: Conceito Editorial, 2012. p. 395.

⁴³⁶ SAVARIS, José Antonio; XAVIER, Flávia da Silva. **Recursos Cíveis nos Juizados Especiais Federais**. Curitiba: Juruá, 2010. p. 345.

⁴³⁷ SAVARIS, José Antonio. **Direito processual previdenciário**. Curitiba: Juruá, 2008. p. 84-85.

A TNU enfrentou essa questão no âmbito previdenciário e prevaleceu voto em sentido mais restritivo, pela não relativização da coisa julgada, conforme fundamentos que seguem:

A imutabilidade da coisa julgada, portanto, não pode ser “relativizada” na lide previdenciária sob o pretexto de perpetuação de uma negativa à obtenção de um benefício assegurado pelo Estado Social, ou por um regime previdenciário que se baseia em reciprocidade e contrapartida, pois o segurado não será eternamente “penalizado” por uma sentença de improcedência de pedido de aposentadoria, fica intocado o seu direito de ação, de buscar junto ao Estado a concretização de uma pretensão de direito material, desde que a causa de pedir seja outra.(...)⁴³⁸

Diante disso e partindo-se do pressuposto da necessária correção da prestação jurisdicional para se garantir um Processo Justo, tem-se que o instrumento mais apropriado para atingir esse fim é a ação rescisória a qual deve ser introduzida na legislação dos Juizados Especiais.⁴³⁹

O dispositivo que venha a autorizar a revisão da coisa julgada mediante ação rescisória deve contemplar as mesmas hipóteses de cabimento elencadas no art. 978 do Projeto do Novo CPC (acima citadas), incluída a inexigibilidade de título judicial fundado em aplicação ou interpretação de lei declarada incompatível com a Constituição Federal pelo STF.⁴⁴⁰

A competência para julgamento da ação rescisória deve ser atribuída às Turmas Regionais de Uniformização, quando o acórdão for proferido por Turma

⁴³⁸ PU n. 5001035-64.2011.4.04.7213/SC, Relatora para Acórdão Kyu Soon Lee, julgado em 04/06/2014.

⁴³⁹ “É obvio que uma teoria que conseguisse fazer com que todos os processos terminassem com um julgamento justo seria a ideal. Mas, na sua falta, não há dúvida de que se deve manter a atual concepção de coisa julgada material, sob pena de serem cometidas injustiças muito maiores das que as pontuais e raras levantadas pela doutrina.” (MARINONI, Luiz Guilherme. *Relativizar a Coisa Julgada Material?* **Revista da Academia Brasileira de Direito Processual Civil**. Porto Alegre: www.abdpc.org.br. Disponível em: <<http://www.abdpc.org.br/abdpc/artigosautor.asp?id=32>>. Acesso em: 03 jul. 2014).

⁴⁴⁰ Cabe referir a existência de recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida, mas pendente de julgamento de mérito, em relação à inexigibilidade de título judicial fundado em aplicação ou interpretação de lei declarada incompatível com a Constituição Federal pelo STF e a extensão aos casos com trânsito em julgado no âmbito dos Juizados Especiais:
Ementa: “Processo Civil. Execução. Inexigibilidade do título executivo judicial (artigo 741, parágrafo único do CPC). Aplicabilidade no âmbito dos juizados especiais. Pensão por morte (Lei nº 9.032/1995). Decisão do Supremo Tribunal Federal. Extensão do precedente aos casos com trânsito em julgado. Coisa julgada (artigo 5º, XXXVI, da Constituição Federal). Existência de repercussão geral, dada a relevância da questão versada.” (RE 586068 RG/PR, Plenário, Relatora Ministra Ellen Gracie, DJe 22/08/2008).

Recursal, e a estas, quando a decisão transitada em julgado for de Vara de JEFs e não houve a apresentação de recurso.

Esse tratamento isonômico é fundamental para prestigiar e valorizar a tutela jurisdicional dos JEFs, pois a coisa julgada e o princípio da celeridade não podem ser interpretados como absolutos. Deve-se buscar o equilíbrio entre a celeridade e a produção de resultados justos.

Ressalta-se que as razões que motivam a modificação da coisa julgada na jurisdição comum, devem gerar os mesmos efeitos na jurisdição especial, outorgando-se maior segurança ao jurisdicionado.

A alteração legislativa proposta tem como norte a busca de um Processo Justo, que nada mais é do que uma decisão justa, não se podendo dessa forma perpetuar erros, nulidades ou violações às normas jurídicas no procedimento dos Juizados Especiais.

5.3 PROPOSIÇÕES FINAIS PARA A GARANTIA DE UM PROCESSO JUSTO NO ÂMBITO RECURSAL DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS

Neste último tópico pretende-se avaliar aspectos relacionados com a Racionalidade do Modelo Recursal dos JEFs, a forma de julgamento dos *Leading Case de Repercussão Geral* pelo Supremo Tribunal Federal e algumas das propostas legislativas que buscam inovar o Processo de Revisão das Decisões dos JEFs.

Com essas particularidades finais, que se inserem nos temas abordados ao longo desta Tese, objetiva-se concluir a análise crítica e oferecer novas proposições que possam colaborar na consolidação dos JEFs como um Modelo de jurisdição que proporciona um Processo Justo.

5.3.1 Por uma maior Racionalidade do Modelo Recursal dos Juizados Especiais Federais

O termo Racionalidade é bastante sugestivo, pois advém de razão, possuindo significados em várias áreas do conhecimento. Segundo o Dicionário Aurélio – Século XXI é a "qualidade de racional ou de racional e numa perspectiva

dialética, a qualidade, socialmente construída, da atividade humana que é adequada às finalidades visadas".⁴⁴¹

No que concerne à razão jurídica, Plácido e Silva, conceitua como sendo o "motivo legal ou legítimo, que se mostra um argumento favorável à causa ou à controvérsia. É a *ratio juris*, isto é, o fundamento legal, que serve de base ou apoio a causa, ou a qualidade e circunstâncias jurídicas em que se apresenta".⁴⁴²

Cláudio José Pinheiro elenca os cinco níveis de Racionalidade da produção normativa legislativa e judicial: linguístico, jurídico-formal, pragmático, teleológico e ético. Sendo que a maior concentração de estudos está situada em nível jurídico-formal, e em seguida, em nível linguístico. Afirma também que:

(...) quando o legislador e o magistrado atingem à racionalidade jurídico-formal, na elaboração do comando normativo, estão na realidade objetivando a inspiração do sentimento social de segurança no sistema jurídico (exemplos: confiança na efetividade; garantia ou certeza da preservação dos direitos).⁴⁴³

O conceito operacional adotado nesta Tese para Racionalidade é a utilização adequada dos recursos para tornar mais eficaz e menos dispendioso o Processo Judicial.

A observância da Racionalidade está relacionada com a atuação do legislador na aprovação de normas processuais que observem as características e valores próprios dos Juizados Especiais. Tem a ver também com a atuação dos magistrados, seja na coerente interpretação das normas, seja na adoção de procedimentos que possibilitem um Processo Justo, sem delongas e sem obstáculos que impeçam as partes de obterem uma tutela jurisdicional de qualidade.

Nesse sentido, Xavier e Savaris apontam a importância da Racionalidade para a harmonização de valores constitucionais, que na prática se revelam antagônicos e, também, na orientação do legislador, quando da estipulação dos

⁴⁴¹ FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Aurélio Século XXI**: o Dicionário da Língua Portuguesa. Editora Nova Fronteira. Versão *On line* 3.0, nov. 1999.

⁴⁴² SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 1153.

⁴⁴³ PINHEIRO, Cláudio José. Fundamentos e/ou Níveis de Racionalidade da Produção Normativa Legislativa e da Produção Normativa Judicial. **Novos Estudos Jurídicos**. Itajaí: Univali, ano VII, nº 15, p. 95-116, dezembro/2002. Disponível em: <<http://siaiweb06.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/329/273>>. Acesso em: 30 jun.2014.

recursos cabíveis (tanto na justiça comum, quanto nos juizados especiais).⁴⁴⁴

Importante também uma comparação com a Espanha que, por meio da Racionalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, busca um Sistema equilibrado, conforme acentua Francisco Chamorro Bernal:

En resumen, que el art. 24 CE consagra un derecho a La tutela jurisdiccional, entendida globalmente dentro de las posibilidades que ofrece cada tipo de procedimiento no un derecho a La promoción de toda clase de recursos o incidentes ni a una cadena infinita de recursos, aunque, con independencia de ello, el legislador debe ser racional, razonable y proporcionado y no puede distribuir los recursos arbitrariamente y debe procurar un sistema equilibrado.⁴⁴⁵

Analisados os aspectos conceituais é possível afirmar que é preciso maior Racionalidade do Modelo Recursal dos JEFs para superar as altas taxas de recorribilidade e o congestionamento das instâncias revisoras.

Para se chegar a esse desiderato foram apresentadas neste Capítulo alternativas para o aperfeiçoamento do Processo de Revisão das Decisões dos JEFs e para superar as limitações impostas às possibilidades recursais.

Defendeu-se também a necessidade de alterações da Lei n. 10.259/2001 com vistas a dar maior Racionalidade ao sistema normativo, assim como, a utilização de procedimentos que sejam mais simples e ágeis.

Destaca-se do ordenamento normativo aplicável aos JEFs dois importantes mecanismos para atingir o escopo da Racionalidade recursal: o instituto da repercussão geral⁴⁴⁶ e a uniformização de jurisprudência.

⁴⁴⁴ SAVARIS, José Antonio; XAVIER, Flávia da Silva. **Recursos Cíveis nos Juizados Especiais Federais**. Curitiba: Juruá, 2010. p. 314.

⁴⁴⁵ Em resumo, o art. 24 da Constituição da Espanha estabelece um direito à tutela jurisdiccional, entendida globalmente dentro das possibilidades que oferece cada tipo de procedimento, não um direito a promoção de todos os tipos de recursos ou incidentes ou uma cadeia infinita de recursos, mas, apesar disso, o legislador deve ser racional, razoável e proporcional e não pode arbitrariamente distribuir os recursos e deve buscar um sistema equilibrado (tradução livre).
BERNAL, Francisco Chamorro. **El Artículo 24 de La Constitución**. Tomo I – El derecho de libre acceso a los Tribunales. Barcelona: Iura Editorial S.L., 2005. p. 412.

⁴⁴⁶ “Os institutos da repercussão geral e do efeito repetitivo foram criados, dentre outros motivos, para conferir maior racionalidade ao nosso sistema recursal e para permitir que o STF possa concentrar-se em seu papel de intérprete maior da Constituição e partir que o STJ possa concentrar-se em seu papel de intérprete maior da lei federal.” (MUNIZ, Sebastião Ogê. O recurso extraordinário e o recurso especial repetitivo: a relevância de sua gestão para o Poder Judiciário. **Revista de Doutrina da 4ª Região**. Porto Alegre, n. 58, fev. 2014. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edica_o058/Sebastiao_Muniz.html>. Acesso em: 03 jul. 2014.

Para Gilmar Mendes, a eficácia vinculante nos processos em que é reconhecida a repercussão geral das questões constitucionais propicia a racionalização do trabalho em todo o Poder Judiciário. E, dessa maneira, o STF tem sido um grande aliado na construção, proposta pelos juizados especiais, de uma prestação jurisdicional mais célere, objetiva e responsiva.⁴⁴⁷ Infelizmente essa Expectativa não se confirmou e tem causado efeito inverso ao pretendido em face do congestionamento de repercussões gerais que aguardam julgamento junto ao STF, tema a ser avaliado no próximo tópico.

A importância da uniformização nacional da jurisprudência dos JEFs, conforme mencionado anteriormente, está ligada aos princípios da igualdade, da celeridade, da razoabilidade e da eficiência. Para o Ministro João Otávio de Noronha, não é aceitável que cidadãos que buscam solução para o mesmo problema, embasados em uma mesma tese jurídica, tenham solução jurisdicional diferente. Defende como fundamental a existência de um órgão nacional, a TNU, para uniformizar a interpretação do Direito federal discutido nos JEFs.⁴⁴⁸

Inspirado pelo desejo de propiciar maior Racionalidade ao Sistema processual brasileiro, o Projeto do Novo CPC prevê a criação do incidente de resolução de causas repetitivas para os litígios de massa com a suspensão de todos os processos e recursos em curso no País (inclusive dos juizados especiais), quando a matéria revelar potencial de repetição em todo o território nacional. Segundo Luiz Fux, o incidente permite a seleção de causas pilotos, as quais uma vez julgadas, servem de paradigma obrigatório para as inúmeras ações em curso.⁴⁴⁹

Pode-se sintetizar que a racionalização do trabalho nos diferentes estágios da cadeia recursal reduz o tempo de tramitação dos feitos e aumenta a eficiência do Sistema.

⁴⁴⁷ MENDES, Gilmar Ferreira. Os Juizados Especiais Federais – um divisor de águas na história da Justiça Federal. **Revista do Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal**, Brasília, Ano XV, jul 2011. p. 12.

⁴⁴⁸ NORONHA, João Otávio de. Uniformização do entendimento dos JEFs é fundamental. **Caderno da Turma Nacional de Uniformização**. Brasília: CJF, edição 18, mar./abr. 2012. p. 9.

⁴⁴⁹ FUX, Luiz. O Novo Processo Civil. *In: O Novo Processo Civil Brasileiro (direito em expectativa)*: (reflexões acerca do projeto do novo Código de Processo Civil). Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 23.

Diante da aspiração de dar maior Racionalidade ao Modelo Recursal dos JEFs, são apresentadas as medidas que seguem (ratificando-se algumas das propostas já desenvolvidas ao longo desta pesquisa):

a) a observância do princípio da taxatividade recursal:

Consoante norma constitucional (art. 22, I) cabe à União legislar sobre o direito processual. No caso dos JEFs, a Lei n. 10.259, de 2001, com a aplicação subsidiária da Lei n. 9.099, de 1995, contempla as normas procedimentais a serem observadas.

Ocorre que por deficiência dessas normas, o Conselho da Justiça Federal e os TRFs acabaram por expedir resoluções regulamentando os recursos criados por lei, mas acabaram por exceder esse poder e também criaram hipóteses recusais novas.

Segundo advertem Porto e Ustárroz, “de nada adianta se consagrar o princípio da taxatividade, a pretexto de se reprimir a proliferação de meios impugnativos, e, ato contínuo, se tolerar o desenvolvimento de uma ampla cadeia de ‘sucedâneos recursais’.”⁴⁵⁰

A alternativa recomendável é a apresentação e aprovação de Projeto de Lei que supra as deficiências relacionadas com a incompletude na regulação legal dos recursos, mantendo-se a restrição recursal salvo nos casos em que isso acabe por ferir o direito ao contraditório e à ampla defesa.

Enquanto isso, o CJF poderia rever suas resoluções de forma a respeitar o princípio da taxatividade legal dos recursos previstos para os JEFs e a Racionalidade do Sistema, bem como, a Efetividade da prestação jurisdicional e a Razoável Duração do Processo.

b) a observância do princípio da unirecorribilidade recursal:

Pelo princípio da unirecorribilidade, também conhecido como da singularidade ou da unicidade do recurso, cabe apenas um recurso em face da mesma decisão.

⁴⁵⁰ PORTO, Sérgio Gilberto; USTÁRROZ, Daniel. **Manual dos Recursos Cíveis**. 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 57.

Essa regra não é observada no âmbito dos JEFs, pois do acórdão proferido pelas Turmas Recursais são cabíveis simultaneamente: incidente de uniformização regional e nacional, recurso extraordinário afora os embargos de declaração.

A exceção ao princípio em comento é tolerável em relação aos embargos de declaração, mas caso mantida a decisão embargada tornar-se dispensável a ratificação do recurso já apresentado pela parte contrária. Ou seja, diante do princípio da simplicidade e da economia processual não tem aplicabilidade nos JEFs a Súmula n. 418 do STJ que diz: “É inadmissível o recurso especial interposto antes da publicação do acórdão dos embargos de declaração, sem posterior ratificação”.

Nos demais recursos o Modelo é irracional. Por exemplo, caso a parte apresente simultaneamente os três recursos cabíveis, primeiro será julgado o incidente de uniformização regional, contra o qual cabe incidente de uniformização nacional e recurso extraordinário, ficando prejudicados os anteriormente propostos. Da decisão da TNU caberá incidente de uniformização para o STJ e o recurso extraordinário. E, da decisão do incidente pelo STJ, caberá novamente o recurso extraordinário.

Para evitar toda essa confusão recursal e em homenagem ao princípio da unirrrecorribilidade e da Racionalidade, propõe-se a alteração legislativa para prever que do acórdão da Turma Recursal caberá apenas o incidente de uniformização regional. O incidente nacional caberá apenas em caso de divergência entre TRUs. E o Recurso Extraordinário não deveria integrar o Modelo recursal dos Juizados Especiais, consoante motivos que serão apresentados no tópico seguinte.

Com isso, evita-se a “proliferação de inconformidades, tornando o procedimento mais previsível, o que, em última análise, transmitiria ao jurisdicionado maior segurança e propiciaria ao processo maior efetividade pela razoável duração”.⁴⁵¹

c) estabelecimento de prioridades no julgamento dos recursos

No âmbito recursal a Efetividade e a Racionalidade são alcançadas quando o julgador, mesmo diante de milhares de processos a serem analisados,

⁴⁵¹ PORTO, Sérgio Gilberto; USTÁRROZ, Daniel. **Manual dos Recursos Cíveis**, 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 57.

estabelece critérios de prioridades para atender às peculiaridades da pretensão de direito material, compatível com a natureza urgente do bem da vida em discussão. Os pedidos de urgência e os processos que reclamam tramitação prioritária por força legal, também merecem atenção especial. Esse entendimento é referendado por Savaris e Xavier⁴⁵² e Luiz Guilherme Marinoni.⁴⁵³

Em conclusão, convém reiterar que o Modelo de jurisdição dos Juizados Especiais deve ser pautado pela oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual, celeridade e consensualidade, buscando a Racionalidade do ordenamento jurídico e a funcionalidade do Sistema Recursal para que se atinja o almejado Processo Justo.

E, por conta desse parâmetro, no tópico seguinte são apresentadas alternativas para acelerar o julgamento dos *Leading Case* de Repercussão Geral pelo Supremo Tribunal Federal e para evitar o sobrestamento de recursos junto aos JEFs.

5.3.2 Alterações na forma de julgamento dos *Leading Case* de Repercussão Geral pelo Supremo Tribunal Federal

A Emenda Constitucional n. 45, de 2004, incluiu como requisito de admissibilidade do recurso extraordinário a existência de repercussão geral das questões em análise para que seja analisada pelo STF. A regulamentação da matéria se deu pela Lei n. 11.418, de 2006, que efetuou alterações no CPC, e mediante alterações no Regimento Interno do STF (Emenda Regimental STF n. 21, de 2007).

A partir de então, o recorrente deverá demonstrar a repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso, nos termos da lei, a fim de que o Tribunal examine a admissão do recurso, somente podendo recusá-lo pela manifestação de dois terços de seus membros (cf. §3º. do art. 102 da CF/88). Caso a questão constitucional não seja considerada com repercussão geral, o STF recusará o recurso extraordinário (cf. art. 322 do RI do STF).

⁴⁵² SAVARIS, José Antonio; XAVIER, Flávia da Silva. **Manual dos Recursos nos Juizados Especiais Federais**. Curitiba: Juruá, 2010. p. 120.

⁴⁵³ MARINONI, Luiz Guilherme. O direito à adequada tutela jurisdicional. **Revista de Processo**. São Paulo:RT, v. 80, n. 663, p. 243-247, 1991. p. 244.

O Instituto da Repercussão Geral foi criado com a finalidade de delimitar a competência do STF, no julgamento de recursos extraordinários, às questões constitucionais com relevância social, política, econômica ou jurídica, que transcendam os interesses subjetivos da causa e, também, de uniformizar a interpretação constitucional sem exigir que o STF decida múltiplos casos idênticos sobre a mesma questão constitucional. No entanto, tem provocado um verdadeiro “represamento de processos” influenciando negativamente no tempo de duração das ações judiciais.

Quando a questão tratada no recurso extraordinário for suscetível de reproduzir-se em múltiplos feitos, a Presidência do STF ou o relator, de ofício ou a requerimento da parte interessada, comunicará o fato aos Tribunais e Turmas de Juizado Especial, a fim de que observem o disposto no art. 543-B do CPC, e sobrestem todas as demais causas com questão idêntica.

Deve, ainda, a Presidência do STF promover ampla e específica divulgação do teor das decisões sobre repercussão geral, bem como formação e atualização de banco eletrônico de dados a respeito.

As características do instituto demandam comunicação mais direta entre os órgãos do Poder Judiciário, principalmente no compartilhamento de informações sobre os temas em julgamento, feitos sobrestados, sistematização das decisões e das ações necessárias à plena Efetividade e à uniformização de procedimentos. Esta sistematização de informações destina-se a auxiliar na padronização de procedimentos no âmbito do STF e dos demais órgãos do Poder Judiciário, de forma a atender os objetivos da reforma constitucional e a garantir a Racionalidade dos trabalhos e a segurança dos jurisdicionados.⁴⁵⁴

No portal do Supremo Tribunal Federal podemos encontrar dados estatísticos e relatórios que nos permitem avaliar o funcionamento do Instituto da Repercussão Geral. Da sistematização de dados efetuada em 30 de junho de 2014, referente o período 2007-2014, consta o que mostra o Quadro 2:

⁴⁵⁴ Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaRepercussaoGeral&pagina=apresentacao>>. Acesso em: 30 jun. 2014.

Quadro 2 – Temas com Repercussão Geral no Supremo Tribunal Federal

Nº de Temas	Resultado das Repercussões Gerais
750	Submetidos ao exame de Repercussão Geral
222	Com repercussão geral negada
7	Em análise
521	Com repercussão geral reconhecida
182	Com repercussão geral reconhecida e com mérito julgado
339	Com repercussão geral reconhecida e com mérito pendente de julgamento

Fonte: Supremo Tribunal Federal⁴⁵⁵

A esses dados devem ser acrescidas mais 91 matérias encaminhadas ao STF como recursos representativos de controvérsia, nos termos do art. 543-B, § 1º, do Código de Processo Civil, o que permite o imediato sobrestamento dos recursos que versem sobre o mesmo tema nos Tribunais e Turmas Recursais. Essas matérias estão sujeitas à análise acerca de Repercussão Geral pelo STF e não fazem parte dos números acima.⁴⁵⁶

De uma análise preliminar desses números, chama a atenção o fato de que o STF em sete anos (2007-2012) reconheceu a existência de repercussão geral em 521 temas e só julgou o mérito de 182 desses *leading case*. Ou seja, o STF analisou pouco mais de 26 *leading case* por ano, em termos percentuais: 34,93% do total que deveria ter julgado.

Para dar conta do acumulado até junho de 2014, — 339 temas com repercussão geral reconhecida e com mérito pendente de julgamento —, mantida a média atual de julgamentos, serão necessários aproximadamente 13 anos.

Transcorridos sete anos da adoção do instituto da repercussão geral e da sistemática do sobrestamento de recursos, questiona-se os resultados práticos.

Podemos elencar aspectos positivos, tais como: - a uniformização da interpretação constitucional em temas relevantes; - a desnecessidade do STF decidir

⁴⁵⁵ Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaRepercussaoGeral&pagina=numeroRepercussao>>. Acesso em: 30 jun. 2014.

⁴⁵⁶ Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaRepercussaoGeralRepresentativo>>. Acesso em: 30 jun. 2014.

múltiplos casos idênticos sobre a mesma questão constitucional; - a redução de distribuição de recursos para o STF.

E os pontos negativos: - o grande volume de temas com reconhecimento de repercussão geral; - a morosidade do STF em julgar o mérito das repercussões gerais; - milhares de recursos sobrestados nos Tribunais e Turmas Recursais aguardando o julgamento das repercussões gerais.

Em obra específica sobre o tema, Marinoni e Mitidiero ressaltam a importância da instituição do requisito da repercussão geral da controvérsia debatida no recurso extraordinário para outorgar a todos um processo com duração razoável e reforçar o valor da igualdade e racionalizar a atividade judiciária.⁴⁵⁷

A duração razoável do processo caracteriza-se como elemento constitutivo do Acesso à Justiça e uma vez descumprindo compromete todo o Sistema e garantias processuais. No entanto, o número excessivo de recursos não tem permitido julgamentos em prazo razoável.

O STF tem uma distribuição de processos muito superior à sua capacidade de julgamento e por conta disso não está decidindo o mérito dos temas com repercussão geral reconhecida. Essa realidade não é aceitável, pois aniquila todo o esforço das instâncias inferiores para agilizar o julgamento dos processos, tornando a justiça lenta e sem Efetividade.

A conclusão a que se chega, diante da análise dos dados estatísticos, é a de um verdadeiro caos no Sistema de Justiça no Brasil decorrente da aplicação do novo instituto da repercussão geral. Os julgamentos de processos relacionados a temas com repercussão geral estão ficando sobrestados por tempo indeterminado e, não são poucos, são milhares ou milhões, já que não se tem a quantificação desses dados por parte de todos os Tribunais e Turmas Recursais.

O aperfeiçoamento do Modelo recursal dos JEFs não será suficiente para aumentar sua celeridade e Efetividade na Expectativa de um Processo Justo, caso não seja revista também a forma de julgamento dos *Leading Case* de repercussão geral pelo STF.

Solucionar esse ponto crítico não é tarefa fácil, em face do julgamento dos *Leading Case* estar afeto ao Plenário do STF que possui uma pauta

⁴⁵⁷ MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Repercussão geral no recurso extraordinário**. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 79.

extremamente concorrida. Mantida essa competência, as alternativas desenvolvidas nesta pesquisa para acelerar os julgamentos são as seguintes:

- a) realização de sessões extraordinárias com pauta exclusiva para os processos com repercussão geral;
- b) inclusão dos processos em pauta para permitir as sustentações orais, e após o voto do relator, a conclusão do julgamento passaria para o plenário virtual, tal qual previsto no reconhecimento da repercussão geral, evitando-se assim a leitura de votos em sessão de julgamento e os pedidos de vista;
- c) priorizar a inclusão em pauta dos temas que tenham um maior número de processos sobrestados, na sequência os de maior relevância social e os originários dos Juizados Especiais.

Outra possibilidade que poderia dar maior celeridade seria a alteração da competência para exame das repercussões gerais, passando do Plenário para as turmas do STF, especializando-as por matéria.

Enfim, o problema terá que ser enfrentado com urgência pelo STF, o qual deve estar aberto às sugestões para superação desse colapso do Sistema de Justiça brasileiro.

Por último e partindo-se da proposta defendida nesta tese de admissão da ação rescisória nos JEFs, apresenta-se como sugestão:

- O não cabimento de recurso extraordinário das decisões proferidas pelos JEFs, permitida, no entanto, a ação rescisória caso a decisão transitada em julgado estiver fundada em lei ou ato normativo declarados inconstitucionais pelo STF, ou em aplicação ou interpretação da lei ou ato normativo tidas pelo STF como incompatíveis com a Constituição Federal. Nessa hipótese, a ação rescisória deverá ser proposta no prazo de até 2 (dois) anos, contados do trânsito em julgado da decisão proferida pelos JEFs.

A medida apresentada exige alteração não só do art. 14 da Lei n. 10.259, de 2001, mas especialmente do texto Constitucional, cujo art. 102, III, passaria a ter a seguinte redação:

- III - julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância por Tribunais, quando a decisão recorrida: (...)

Essa Proposta de Emenda Constitucional observa os princípios da simplicidade e da celeridade que norteiam os Juizados Especiais e está em sintonia com o art. 105, III, da CF, que só admite Recurso Especial de decisões de tribunais.

O excesso de competência do STF tem sido um grave entrave para o Judiciário e não se justifica sua intervenção para causas de baixo valor monetário ou de pequena complexidade. A conclusão dessas demandas deve ficar na dimensão dos recursos para as Turmas Recursais e de Uniformização de Jurisprudência, suficiente para a resposta esperada pelo jurisdicionado.

Pode-se concluir que a superação do represamento dos recursos nos Juizados Especiais é perfeitamente possível com as proposições apresentadas e permitirá dar um passo a frente na concretização do ideário do Processo Justo.

No tópico final desta pesquisa serão analisadas algumas das propostas legislativas em tramitação no Congresso Nacional e que podem gerar reflexos importantes no Sistema Recursal dos JEFs.

5.3.3 Propostas legislativas de inovação quanto ao Processo de Revisão das Decisões dos JEFs

No Brasil, todos os anos são aprovadas emendas constitucionais, leis complementares e ordinárias, afora outros atos normativos, gerando inovações em todos os segmentos. A reforma ao Código de Processo Civil que está em debate no Congresso Nacional, quando concretizada, também trará reflexos ao funcionamento dos JEFs, devido a sua aplicação subsidiária. Esse novo Código Processual deverá estar pautado na simplificação de procedimentos e diminuição de recursos, entre outras medidas, todas com vistas a obter maior celeridade processual.

As propostas legislativas já apresentadas e as que surgirão, possuem fundamentos e pontos de vistas nem sempre uniformes acerca do que se deseja dos JEFs. Espera-se, no entanto, que não sejam aprovadas modificações que venham a:

- a) alterar os seus princípios norteadores;
- b) ampliar ainda mais a sua competência;
- c) ordinarizar o procedimento;
- d) alterar a forma de cumprimento das sentenças;
- e)

desconfigurar o Sistema, unificando-o com o procedimento comum.

Neste último tópico pretende-se fazer uma breve análise de importantes propostas legislativas que se encontram no Congresso Nacional e que dizem respeito ao Processo de Revisão das Decisões dos JEFs.

A primeira diz respeito com a Proposta de Emenda à Constituição nº 244, de 2013, de autoria do Deputado Júlio Cesar (PSD-PI), que altera o § 4º do art. 109 da Constituição Federal, para permitir aos Tribunais Regionais Federais a delegação de sua competência recursal para as Turmas Recursais dos JEFs, nas causas previdenciárias processadas perante a Justiça Estadual. Eis a redação pretendida:

Art. 109...

§ 4º. Na hipótese do parágrafo anterior, o recurso cabível será para o Tribunal Regional Federal na correspondente área de jurisdição, que poderá delegar o seu julgamento, nas causas previdenciárias, a turma recursal de juizado especial federal.

Dentre os argumentos presentes na justificativa dessa PEC está o de que:

A medida aproximará a justiça do cidadão, racionalizará o uso dos recursos públicos gastos com o julgamento de recursos, aumentará a celeridade nos procedimentos de encaminhamento dos feitos, permitirá a solução das controvérsias em âmbito local, com enormes ganhos econômicos, jurídicos e políticos para a sociedade, além de contribuir para a legitimação do Poder Judiciário.⁴⁵⁸

Essa PEC recebeu parecer favorável na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, o qual foi aprovado em 11/09/2013, mas ainda pende de análise pelo Plenário da Câmara.

O tema em voga atinge a delegação de competência da Justiça Federal para a Justiça Estadual autorizada pelo art. 109, § 3º, da Constituição Federal, do qual foi tratado no Capítulo 4 desta Tese.

Caso a delegação de competência seja extinta, consoante defendemos nesta pesquisa, a PEC n. 244, de 2013, perde seu objeto. Entretanto, existe a possibilidade concreta de sua aprovação antes da suposta revogação da competência delegada.

A modificação contida na PEC n. 244 significa um grande avanço no

⁴⁵⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição Federal nº 244, de 2013.** Altera o § 4º do art. 109 da Constituição Federal, para permitir aos Tribunais Regionais Federais a delegação de competência às turmas recursais dos Juizados Especiais Federais, em matéria previdenciária. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=566537>>. Acesso em: 01 jul. 2014.

aspecto da facilitação ao Acesso à Justiça, permitindo um juízo de revisão mais próximo do cidadão. Servirá também para desafogar os TRFs que, em sua maioria, estão sobrecarregados de recursos advindos de ações previdenciárias ajuizadas na competência delegada.

Há que se considerar ainda que a PEC n. 244 apenas faculta a delegação do julgamento dos recursos. Assim, os TRFs deverão avaliar as peculiaridades locais, a quantidade de recursos e o nível de congestionamento das instâncias recursais para adotar ou não a delegação, que entendemos poderá ser por meio de resolução.

Ainda, sob o aspecto da Racionalidade do Sistema Recursal, são necessárias algumas ponderações que merecem melhor reflexão e que não foram atentadas na proposta apresentada.

Caso haja a delegação da competência recursal para as Turmas Recursais dos JEFs, haverá a necessidade das ações tramitarem desde o início pelo rito dos JEFs, ou seja, será necessário alterar o art. 20 da Lei n. 10.259, de 2001, permitindo sua aplicação no juízo estadual.

Nos locais em que não houver a delegação do julgamento dos Recursos para as Turmas Recursais dos JEFs, os processos deverão continuar tramitando pelo rito ordinário previsto no CPC.

A posição que se defende nesta Tese é pela extinção por completo da competência delegada, mas caso a medida não avance ou não tenha êxito, a aprovação da PEC n. 244, de 2013, representa um passo importante nesta caminhada.

Outra Proposta de Emenda à Constituição de conteúdo mais polêmico é de n. 389, de 2014, que objetiva incluir advogados na composição dos juizados especiais e turmas recursais. De autoria da Deputada Carmen Zanotto (PPS-SC), prevê que o art. 98 da Constituição Federal passe a vigorar com a seguinte redação:

Art. 98...

I – juizados especiais, providos por juízes togados, ou togados e leigos, competentes para a conciliação, o julgamento, e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumaríssimo, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juízes de primeiro grau e advogados. (...)

§3º Para efeito do disposto no inciso I, entende-se por juízes leigos auxiliares da Justiça recrutados entre advogados com mais de 2 (dois) anos de experiência” (NR).

Dentre os argumentos presentes na justificativa dessa PEC estão o de que:

- a prática forense tem demonstrado que a ausência dos profissionais da advocacia nos colegiados de tais turmas gera um efeito prático negativo, na medida em que não há a necessária coalizão de interpretações entre aqueles e os profissionais da magistratura. A formação diversificada revela-se de suma importância, pois faz com que os colegiados decidam com base em experiências profissionais complementares.
- a Constituição prevê a regra do quinto constitucional, ao dispor que sobre a participação de advogados e membros do Ministério Público nos Tribunais.
- possibilitará que os julgamentos das turmas recursais sejam levados a cabo por intermédio do confronto plural de valores e de hermenêutica dos julgadores, implicando, portanto, maior segurança jurídica para as partes.⁴⁵⁹

Essa PEC, apresentada em 20/03/2014, aguarda parecer do relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

Espera-se que a CCJC venha a reconhecer a existência de inconstitucionalidade da proposta, pois as Turmas Recursais são compostas por juízes de primeiro grau e ao permitir que advogados integrem esses colegiados haverá clara afronta à regra de ingresso na magistratura que é exclusivamente por concurso público, consoante previsão contida no art. 93, I da Constituição Federal.

Semelhante equívoco dessa PEC é a invocação da regra do quinto constitucional para incluir apenas os advogados deixando de fora os membros do Ministério Público.

De qualquer forma, as Turmas Recursais e Tribunais não podem ser equiparados, dadas suas diferenças e particularidades. As Turmas Recursais se caracterizam por reunião de juízes de primeiro grau, sujeitos à hierarquia administrativa dos Tribunais e com estrutura de trabalho reduzida.

A mudança sugerida poderá provocar a ordinarização dos Juizados

⁴⁵⁹ BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Proposta de Emenda à Constituição Federal nº 389, de 2013**. Inclui advogados na composição dos juizados especiais e turmas recursais. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=608998>>. Acesso em: 30 jun. 2014.

Especiais, vulnerando os princípios da simplicidade e da economia processual, transformando as Turmas Recursais numa espécie de Tribunal de Alçada, estrutura extinta pela Emenda Constituição n. 45, de 2004.

A eventual aprovação da PEC n. 389 não será salutar para o Modelo dos Juizados Especiais, pois parte de equívocos conceituais importantes, burocratiza o Sistema e não colabora para seu aperfeiçoamento.

Quanto aos Projetos de Lei relacionados com o Sistema Recursal, o mais relevante em análise na Câmara dos Deputados é o de n. 5.826, de 2013.⁴⁶⁰ Referido PL, que aguarda parecer do Relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), altera a redação da Lei n. 10.259, de 2001, propondo entre outras medidas as que seguem:

- a) a alteração da redação do art. 4º, para estabelecer que o juiz poderá, de ofício ou a requerimento das partes, deferir antecipação de tutela no curso do processo, para evitar dano de difícil reparação.
- b) a extinção das Turmas Regionais de Uniformização previstas no art. 14, §1º, transferindo a competência das mesmas para a Turma Nacional de Uniformização.
- c) a extinção da figura do juiz suplente de Turma Recursal prevista no art. 2º e 6º da Lei n. 12.665, de 2012.

Quanto à primeira alteração o PL n. 5.826, de 2012, apenas substituiu o termo “medidas cautelares” por “antecipação de tutela”, tendo em vista a prática já adotada nos JEFs com base nas regras do CPC.

A segunda e mais controvertida das proposições tem por fundamento a redução de uma instância recursal (TRU) sob o argumento de que nada favorece as partes ou o Sistema e aumenta o tempo do processo.

O suposto excesso de Instâncias Uniformizadoras de Jurisprudência foi objeto de análise neste Capítulo (5.1.3) e a sugestão apresentada foi em sentido oposto, qual seja a manutenção e valorização das TRUs como filtros à TNU. Não guarda Racionalidade a uniformização nacional de decisões de turmas recursais de

⁴⁶⁰ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5.826, de 2013**. Altera a Lei n. 10.259, de 12 de julho de 2001, e a Lei n. 12.665, de 13 de junho de 2012. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1103049&filename=PL+5826/2013>. Acesso em: 01 jul. 2014.

uma mesma região, ainda mais com a previsão de instalação de 75 (setenta e cinco) TRs que foram criadas pela Lei n. 12.665, de 2012.

A proposta do PL n. 5.826, de 2013, apresenta-se sedutora quando examinada sob o ângulo da extinção de uma instância recursal. Porém, um estudo mais aprofundado mostra que as TRUs não são responsáveis pela morosidade enfrentada pelos JEFs. Os dados apurados pela pesquisa CJF/IPEA demonstram que apenas 1% dos recursos são direcionados às TRUs.⁴⁶¹

A extinção do cargo de juiz suplente das Turmas Recursais mostra-se razoável diante do equívoco da Lei n. 12.665, de 2012, que criou a figura de um único substituto para cada três magistrados. Assim, com a nova redação proposta ao art. 6º da referida lei, em caso de vaga, férias, impedimento ou afastamento de juiz de Turma Recursal, será convocado juiz federal titular de Juizado Especial Federal. O importante nessas convocações é a manutenção dos entendimentos, evitando-se a oscilação da jurisprudência em virtude da alteração da composição das TRs.

Em síntese, cabe argumentar que, as eventuais mudanças que venham a ocorrer, seja dos projetos em análise no Congresso Nacional ou de outros que serão apresentados com base em pesquisas que se realizam, devem buscar consolidar os Juizados Especiais como uma jurisdição de cunho social, pois como assevera Maria Tereza Sadek:

O fortalecimento dos Juizados Especiais é um passo necessário para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária. Sem a certeza de uma justiça aberta e acessível, a ampliação dos direitos e a inclusão social serão apenas imagens de retórica. Aceitar o desafio contido na filosofia dos Juizados Especiais é um compromisso com mudanças a favor da cidadania.⁴⁶²

Algo positivo a ser ressaltado, depois de mais de uma década de instalação dos JEFs, é a manutenção das regras procedimentais previstas na Lei n. 10.259, de 2001. No entanto, percebeu-se ao longo desta pesquisa que é possível e necessária uma revisão da legislação que rege esse Modelo que é essencial à tutela jurisdicional brasileira.

⁴⁶¹ JUSTIÇA FEDERAL. **Acesso à Justiça Federal**: dez anos de juizados especiais. Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, Instituto de Planejamento Econômico e Social. Brasília: CJF, 2012. p. 151-152.

⁴⁶² SADEK, Maria Tereza. **Juizados Especiais**: da concepção à prática. Disponível em: <http://np3.brainternp.com.br/upload/ihb/arquivo/Maria_TerezaSadek.doc>. Acesso em: 30 jun. 2014.

De qualquer forma, deve-se tomar o cuidado para não transformar a Lei dos JEFs em uma “colcha de retalhos” com diversas emendas que no conjunto não resulte uma sintonia fina, equilibrada, harmônica e justa.

As sucessivas reformas processuais não costumam gerar resultados positivos, basta analisar a quantidade de alterações da legislação processual brasileira e a iminente aprovação de um Novo CPC⁴⁶³. Na Itália não é diferente, consoante comenta Bruno Sassani:

Di riforma in riforma, «l'ultima e` sempre la penultima». (...). «Mentre queste parole vengono scritte» altre riforme, di ogni dimensione vengono attuate o annunciate. La ricognizione e` ardua e, da un punto di vista «scientifico» sostanzialmente inutile. «Dopo sessanta anni il codice di procedura civile e` ormai ridotto ad un mosaico di sopravvivenze». ⁴⁶⁴

Inovar é preciso, mas com cautela e embasamentos teóricos e práticos consistentes que garantam a Efetividade no Direito de Acesso à Justiça mediante um Processo Justo.

⁴⁶³ Segundo Bordat e Araújo o que se observou na Itália se assemelha muito ao que ocorreu no Brasil: um incessante movimento reformista assistemático que culminou com a criação, em 2009, de uma comissão de juristas presidida pelo Ministro Luiz Fux que deu origem ao Projeto de Lei do novo Código de Processo Civil em tramite no Congresso Nacional (PL n. 166/2010).

BORDAT, Bruno Vinícius da Rós; ARAÚJO, José Aurélio de. Alguns Apontamentos sobre a Reforma Processual Civil Italiana – Sugestões de Direito Comparado para o Aperfeiçoamento do Novo CPC Brasileiro. *In*: FUX, Luiz (Coord.). **O novo processo civil brasileiro (direito em expectativa)**: (reflexões acerca do projeto do novo Código de Processo Civil). Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 26.

⁴⁶⁴ De reforma em reforma, “a última é sempre a penúltima”. (...) “Como estas palavras são escritas” outras reformas, de todos os tamanhos estão sendo implementadas ou anunciadas. O reconhecimento é difícil e, sob o ponto de vista “científico” essencialmente inútil. “Depois de passados 60 anos, o Código de Processo Civil está agora reduzida a um mosaico de sobrevivência”. (Tradução livre).

SASSANI, Bruno. Il codice di procedura civile e il mito della riforma perenne. *In* **Judicium il processo civile in Italia e in Europa**, 23/01/2013. Disponível em: <http://www.judicium.it/saggi_leggi.php?id=432>. Acesso em: 04 jul. 2014. p. 17.

No mesmo sentido: BOVE, Mauro; SANTI, Angelo. **Il Nuovo Processo Civile**: tra modifiche attuate e riforme in atto. Matelica: Nuova Giuridica, 2009.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para o desenvolvimento da presente pesquisa foi definido o seguinte problema: Diante do movimento universal da democratização do Direito de Acesso à Justiça, quais são os desafios a serem superados para que os Juizados Especiais Federais prestem uma Tutela Jurisdicional Efetiva e proporcionem um Processo Justo?

Os dados e informações apresentados neste estudo serviram para uma reflexão acerca dos rumos a seguir para que esses desafios sejam superados, pois o Modelo dos Juizados Especiais Federais não pode ser abandonado ou banalizado, mas aperfeiçoado às necessidades atuais.

Para alcançar o objetivo científico proposto foram elaboradas hipóteses descritas na introdução, sendo a confirmação delas a sustentação teórica da presente Tese. Pretende-se, assim, sintetizar os principais pontos da investigação que foram objeto da discussão no decorrer deste estudo.

A primeira hipótese partiu do pressuposto de que a falta de Efetividade no Acesso à Justiça nos JEFs decorre do excesso de demanda, da forma de processamento e solução dos litígios e de aspectos relacionados com a Administração Judiciária e Gestão de Recursos.

A confirmação dessa suposição encontra suporte nos Capítulos 1 e 3, cuja temática voltou-se a demonstrar que as garantias do Direito de Acesso à Justiça e à Tutela Jurisdicional Efetiva estão intimamente ligadas à simplificação dos procedimentos e à adoção de mecanismos alternativos para a solução de conflitos, especialmente das Pequenas Causas.

As conclusões do Capítulo 1 apontaram que o Direito de Acesso à Justiça: a) deve proporcionar uma tutela jurisdicional adequada e socialmente justa; b) possui repercussão política e social e exige normas processuais compatíveis e adequadas à resolução de conflitos e não apenas facilidade de ingresso de ações em juízo; c) contem várias acepções que vão desde o direito de ação, o devido processo legal, o julgamento em tempo razoável, decisão justa e exequível

(garantias que integram o conceito de Processo Justo).

Os entraves ao pleno Acesso à Justiça no Brasil foram classificados como de ordem econômica, cultural e social. A esses fatores, foram acrescentados outros de grande impacto, quais sejam: i) a morosidade; ii) a inadequação de leis e institutos jurídicos; iii) a carência de recursos humanos (juízes e servidores); iv) o excesso de demandas devido à explosão da litigiosidade após a Constituição de 1988; v) a imagem negativa do Poder Judiciário; vi) a deficiência de infraestrutura; vii) a inadequação de rotinas e procedimentos; viii) o alto custo dos processos judiciais, dentre outros.

Cabe também registrar algumas consequências advindas da grave crise econômica que afeta o mundo globalizado, entre as quais, os altos índices de desemprego e medidas de austeridade com redução de direitos sociais. Para Maurizio Oliviero e Paulo Márcio Cruz, essa situação de “crise intensa abre possibilidade para questionamentos dos modelos existentes de Estado de Bem-Estar sob diversos ângulos, colocando dúvidas sobre a atual oportunidade e viabilidade do mesmo”.⁴⁶⁵

Diante desse quadro, a tendência é o aumento da demanda judicial especialmente pelos trabalhadores desempregados, os aposentados e as pessoas mais carentes que buscam preservar parte dos direitos sociais conquistados após séculos de luta de classes.

Entretanto, uma nova onda de reformas está acontecendo, dessa vez em sentido oposto àquelas referidas no Projeto de Florença, atingindo diretamente a população mais necessitada, a qual confia no judiciário para obter a reparação de danos de menor valor econômico.

Segundo notícia publicada na Revista Consultor Jurídico, depois da Inglaterra anunciar o fechamento de 142 tribunais e de Portugal ameaçar fazer o mesmo com 27 tribunais, a Itália começou a discutir proposta do Executivo de fechar quase um quarto dos tribunais de primeira instância. A Justiça italiana, que é a mais cara da Europa, poderá fechar 37 dos 165 tribunais de primeira instância no País, todas as 220 varas que funcionam fora dos tribunais e mais 38 escritórios do

⁴⁶⁵ OLIVIERO, Maurizio; CRUZ, Paulo Márcio. Reflexões sobre a crise financeira Internacional e o Estado de bem-estar. **Novos Estudos Jurídicos (UNIVALI)**, v. 18, n. 2, 2013, p. 212-223. Disponível em: <<http://siaiweb06.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/4675/2587>>. Acesso em: 30 jul. 2014.

Ministério Público.⁴⁶⁶ Esse enxugamento da estrutura judicial poderá representar um retrocesso histórico, tornando inviável o projeto de tornar a Justiça acessível, ágil e efetiva.

Dentro desse contexto, mostrou-se relevante analisar o funcionamento dos Juizados Especiais Cíveis no Brasil tendo em vista que foram idealizados com o objetivo de tornar o Processo Judicial mais simples, célere e efetivo, ampliando o Acesso à Justiça, com ênfase nas pessoas menos favorecidas economicamente.

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

Entretanto, os resultados das pesquisas realizadas e os dados estatísticos colacionados evidenciaram que apesar da implantação dos Juizados Especiais ter facilitado o ingresso à Justiça, oportunizando o ajuizamento de milhões de novas demandas, não equacionou 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.

As conclusões do Capítulo 3 indicaram que um dos maiores desafios na atual conjuntura é diminuir a imprescindibilidade do ingresso em juízo para a solução dos conflitos gerados, em grande parte, pelo péssimo serviço prestado pelos entes públicos, principalmente o INSS que é o maior litigante dos JEFs.

A redução da judicialização de demandas requer melhor interpretação das normas, evitando-se restrições indevidas a direitos e desrespeito às garantias do devido processo administrativo. Enquanto não houver Efetividade do processo administrativo, o Judiciário continuará sendo demandado em larga escala.

O Brasil também precisa avançar na fixação dos efeitos vinculantes para além das súmulas do STF, alcançando também a jurisprudência iterativa dos Tribunais Superiores, como forma de combater a instabilidade jurisprudencial e a

⁴⁶⁶ PINHEIRO, Aline. Reforma da Justiça: Itália quer fechar um quarto das cortes de primeiro grau. **Revista Consultor Jurídico**. Publicada em: 21 jul. 2012. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2012-jul-21/italia-pretende-fechar-quarto-tribunais-primeira-instancia>>. Acesso em: 22 jul. 2014.

falta de uniformidade na interpretação das normas pelas várias instâncias judiciais e administrativas.

Verificou-se, igualmente, a deficiência do Modelo de tutela coletiva no Brasil, diante do fato de que não está impedindo o excesso de litigiosidade individual por meio de demandas consideradas repetitivas ou de massa. Isso porque a ação coletiva não impede nem prejudica a propositura da ação individual com o mesmo objeto e a sentença somente faz coisa julgada *erga omnes* na hipótese de procedência do pedido.

Além disso, foi possível inferir que o aumento da estrutura organizacional, por si só, não é suficiente para dar maior Efetividade aos JEFs. Assim, um dos caminhos para gerenciar a elevada demanda processual é a adoção de técnicas inovadoras com maior eficiência na gestão dos recursos disponíveis. Prática ainda não sedimentada no âmbito judicial e que impõe aos magistrados e servidores agregar novos conhecimentos e habilidades não relacionadas diretamente à atribuição de julgar processos.

A superação dos obstáculos que impedem o bom funcionamento do Sistema de Justiça no Brasil não é tarefa fácil e depende de ações conjuntas e planejadas. Nesse sentido, a atuação do CNJ mostra-se fundamental no controle da transparência administrativa e processual, com adoção de metas de desempenho que estimulem não só a produção, mas também a qualidade das decisões e a Efetividade do Acesso à Justiça.

Em síntese, os Juizados Especiais representam uma grande ruptura com o padrão clássico de prestação jurisdicional adotado na Justiça Federal no Brasil, contribuído fortemente na universalização do Acesso à Justiça. No entanto, passados mais de 10 (dez) anos da instalação desse novo Modelo, surgiram desafios que precisam ser enfrentados e superados para que se obtenha maior eficiência do Sistema.

A segunda hipótese partiu do pressuposto de que a Expectativa de um Processo Justo em sua dimensão processual no âmbito dos JEFs encontra diversos pontos críticos.

Ao fazer-se um paralelo com o ordenamento jurídico italiano, percebe-se naquele País a existência de Garantia Constitucional para que a jurisdição seja

prestada mediante um justo processo (art. 111 da Constituição), valorizando sobremaneira a adoção de procedimentos que concretizem essa norma.

Assim, tanto na Itália como no Brasil, para se chegar a um Processo Justo, ao processo integral em todas as suas fases, é fundamental que ele se realize com garantias mínimas: a) de meios, pela observância dos princípios e garantias estabelecidas (devido processo legal); b) de resultados, decorrente da oferta de julgamentos justos, ou seja, portadores de tutela jurisdicional a quem efetivamente tenha razão, com a aplicação correta do direito material.⁴⁶⁷ E, ainda, segundo Daniel Mitidieiro, o Processo Justo deve contar com um perfil mínimo, qual seja: c) ser pautado pela colaboração do juiz com as partes; d) ser capaz de prestar tutela jurisdicional adequada e efetiva.⁴⁶⁸

Uma das causas que tem obstado o ideal de um Processo Justo nos JEFs tem relação com os critérios de fixação da competência que, por serem bastante alargados, representam mais de 60% dos processos da Justiça Federal. Outro fator ponderado, que poderá gerar um aumento significativo de demandas nos JEFs, é a possível extinção da competência delegada, medida defendida nesta pesquisa somente em relação aos processos novos. Assim, ficou demonstrada a necessidade de revisão dos critérios de fixação da competência dos JEFs, por meio de alteração legislativa, cujos projetos em tramitação foram examinados e criticados, para, em seguida, serem indicadas as alternativas consideradas mais apropriadas para esse ponto.

Quanto à instrução dos processos, constatou-se que a adoção de procedimentos excessivamente formais e burocratizados retira grande parte das vantagens previstas para os Juizados Especiais, afetando seus princípios básicos.

Como comparativo, a Itália, após a reforma do Código de Processo Civil pela Lei n. 69, de 2009, passou a permitir na fase instrutória que o juiz proceda do modo que entender mais oportuno no que diz respeito aos atos de instrução relevantes em relação ao objeto do provimento pretendido. Assim, tornou-se possível a desformalização da instrução, uma adaptabilidade a cargo do juiz nessa

⁴⁶⁷ LUCON, Paulo Henrique dos Santos. Devido processo legal substancial. **Revista de Doutrina da 4ª Região**. Porto Alegre, n. 15, nov. 2006. Disponível em: <http://www.revista.doutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao015/paulo_lucon.htm>. Acesso em: 22 jul. 2014.

⁴⁶⁸ MITIDIERO, Daniel. Direito Fundamental ao Processo Justo. **Revista Magister de Direito Civil e Processo Civil**. Porto Alegre: Magister, ano VIII, n. 45, nov./dez. 2011. p. 27.

fase processual (art. 702-ter).⁴⁶⁹

Observou-se, ainda, que a prática conciliatória faz parte da rotina de trabalho dos JEFs, mas nem todos os juízes são afeitos a criar condições para a realização de audiências de conciliação ou outras formas de autocomposição. Nesse ponto, comparou-se o Modelo brasileiro com a disciplina da mediação adotada pela Itália, especialmente quanto à solução pré-processual. Percebeu-se que a cultura da conciliação precisa ser disseminada de diversas formas para que atinja os resultados esperados, tendo em vista que auxilia as partes a resolverem seus conflitos com elevado grau de satisfação, ajudando também na prevenção de contendas futuras.

No que diz respeito à padronização de procedimentos, conclui-se que tem papel fundamental na racionalização dos trabalhos, gera segurança na atuação dos magistrados, servidores e representantes legais das partes e aperfeiçoa a utilização dos recursos disponíveis, auxiliando a dar vazão ao grande número de processos. Entretanto, uma padronização em grau elevado, em nível nacional, pode engessar os Juizados e tolher a criatividade dos Juízes na busca de soluções inovadoras para a solução eficaz das demandas. Aliada a isso, está a necessária cooperação entre os atores do processo para a rápida e justa solução das demandas.

Chegou-se, também, ao entendimento da necessidade das decisões proferidas pelos Juizados Especiais serem devidamente fundamentadas, questionando-se a validade da manutenção da permissão legal, contida no art. 46 da Lei n. 9.099, de 1995, que autoriza a confirmação da sentença pelos seus próprios fundamentos. A reflexão tem como objetivo garantir que as partes conheçam a real motivação para a conclusão a que chegou o órgão julgador, permitindo assim comprovar eventual divergência jurisprudencial para a interposição dos recursos previstos no âmbito dos Juizados Especiais.

Neste ponto, percebeu-se também a importância de se possuir magistrados com adequada formação humanística e elevado senso de justiça, que tenham sensibilidade na análise dos fatos e na interpretação das normas e com garantias para atuar com imparcialidade e independência. Como atores

⁴⁶⁹ BODART, Bruno Vinícius da Rós. Simplificação e adaptabilidade no anteprojeto do novo CPC brasileiro. *In*: FUX, Luiz (Coord.). **O novo processo civil brasileiro (direito em expectativa)**: reflexões acerca do projeto do novo Código de Processo Civil. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 99.

responsáveis pelas decisões dos litígios, mostra-se crucial a presença de magistrados engajados com o ideal de um Processo Justo.

No Capítulo 5, em continuidade às críticas ao Modelo adotado pelos JEFs, foram identificados sérios desafios relacionados aos procedimentos recursais, os quais se tornaram excessivamente formais e burocratizados.

Verificou-se que o elevado quantitativo de recursos nos JEFs tem relação com a instabilidade jurisprudencial e com a falta de observância dos precedentes pelos juízes de primeiro e segundo grau. Acrescenta-se a essas causas a quantidade de recursos cabíveis e a inexistência de oneração que desestime a busca por instâncias superiores.

Diante da existência de um número excessivo de recursos que impede a racionalização e o aprimoramento da prestação jurisdicional apregoada pelos Juizados Especiais, ponderou-se a necessidade de manutenção desses incidentes e a reformulação das hipóteses de cabimento.

Reconheceu-se que a coisa julgada e o princípio da celeridade não podem ser interpretados como absolutos. Deve-se buscar o equilíbrio entre celeridade e resultados justos, não se podendo perpetuar erros, nulidades ou violações às normas jurídicas no procedimento dos Juizados Especiais.

Ainda, quanto à Racionalidade, detectou-se que são necessárias alterações de ordem legislativa e procedimental, mas que o aperfeiçoamento do Modelo Recursal dos JEFs não será suficiente para aumentar sua celeridade e Efetividade na Expectativa de um Processo Justo, caso não seja revista a sistemática de julgamento dos *Leading Case* de repercussão geral pelo STF.

Por fim, quanto às propostas legislativas, percebeu-se que é possível e necessária uma revisão da legislação, desde que objetive a consolidação dos JEFs como uma jurisdição de cunho social. E, em nova comparação com o Direito italiano, considerou-se que nem sempre as reformas processuais geram efeitos positivos.

Em face das considerações expostas, pode-se considerar que a segunda hipótese apresentada nesta Tese também acabou confirmada.

Da análise que identificou os pontos críticos, surgiram proposições voltadas a dar maior **Efetividade no Acesso à Justiça nos JEFs e à obtenção de um Processo Justo em sua dimensão processual**, as quais estão devidamente

sustentadas ao longo desta Tese e são sintetizadas e classificadas na sequência. Algumas das proposições fazem parte de estudos já divulgados, mas a maioria delas tem caráter inédito e refletem o resultado da presente pesquisa.

A. Proposições para dar maior Efetividade no Acesso à Justiça nos JEFs

1) Privilegiar a solução administrativa das demandas, sem intervenção judicial, por intermédio das seguintes medidas:

- **obrigatoriedade do prévio ingresso na via administrativa como condição necessária ao ajuizamento da ação**, salvo nos casos de recusa de recebimento do requerimento ou quando é público e notório o procedimento denegatório da pretensão por divergência de interpretação de normas pela Administração;
- **observância do devido processo legal administrativo por parte dos entes públicos**, devendo o próximo Pacto Republicano estabelecer entre os seus objetivos a elaboração de um plano de ação para que sejam respeitadas as garantias constitucionais dos cidadãos a um processo administrativo justo;
- **redução da demanda relacionada com benefícios previdenciários**, por meio da melhoria da qualidade das perícias médicas, maior eficiência na gestão de recursos pelo INSS e a superação da cultura administrativa de denegação sistemática dos benefícios;
- **vinculação da administração pública ao entendimento jurisprudencial uniformizado, mediante:** (i) alteração constitucional que introduza efeito vinculante para as decisões de mérito proferidas pelo STF na sistemática da repercussão geral, e pelo STJ na hipótese do Recurso Especial Representativo de Controvérsia; (ii) edição de novos enunciados de súmula administrativa pela AGU, resultantes de jurisprudência iterativa dos Tribunais; (iii) revisão das normas administrativas, especialmente as do INSS, para compilar e sistematizar a consulta e adequar o conteúdo com a legislação de regência e com as orientações sedimentadas pela jurisprudência.

2) Criação de órgãos multidisciplinares para resolver impasses

relacionados com as demandas judiciais, por meio de um diálogo interinstitucional em torno de um pacto de colaboração que ajude a evitar litígios e a encontrar soluções apropriadas para os judicializados. Os Fóruns já criados devem ser aperfeiçoados e também inspirar a constituição de outros, tais como, o Fórum Nacional Previdenciário, o Fórum Nacional Administrativo e o Fórum Nacional Tributário para discussões dos conflitos respectivos.

3) Adoção de um Modelo de Tutela Coletiva que evite demandas individuais, com alteração legislativa prevendo:

- a ampliação das pessoas e entes com legitimidade para a propositura das ações coletivas;
- uma reformulação dos efeitos decorrentes das ações coletivas, de modo que gere vinculação obrigatória dos interessados no julgamento, impedido a propositura a qualquer tempo de demandas individuais sobre o mesmo tema.

4) Utilização de regras de Administração Judiciária e Gestão de Recursos, adotando-se medidas voltadas a:

- **buscar o equilíbrio entre os recursos (humanos e materiais) e o volume de distribuição de novos processos entre as varas federais e os Juizados Especiais**, com acompanhamento constante por parte das COJEFs e Corregedorias dos Tribunais;
- **implantar secretaria única nas Subseções Judiciárias com mais de três JEFs instalados**, para simplificar, otimizar e racionalizar os atos e rotinas cartorárias, garantindo maior eficiência na gestão dos recursos;
- **realizar cursos voltados à cultura gerencial**, devido à deficiência de conhecimento das técnicas de administração judiciária por parte dos juízes e servidores.

5) Realização de Planejamento Estratégico pelos JEFs, sendo apresentado como referência o Modelo produzido pela 4ª Região, do qual este pesquisador participou na elaboração enquanto Coordenador Seccional dos JEFs em Santa Catarina.

- 6) Redefinição das metas do CNJ e dos Tribunais em relação aos JEFs,** as quais devem incluir critérios relacionados com a: - facilidade de Acesso à Justiça; - qualidade das decisões proferidas nas várias instâncias dos JEFs; - Efetividade da jurisdição; - eficiência na gestão e no procedimento judicial; - satisfação dos jurisdicionados com a tutela jurisdicional oferecida nos JEFs.

B. Proposições para alcançar um Processo Justo no âmbito dos JEFs:

- 1) Alteração dos critérios de fixação da competência,** com base nas seguintes regras:
- **simetria entre os Juizados Federais e Estaduais quanto ao limite de alçada,** optando-se pelo parâmetro de 40 (quarenta) salários mínimos, previsto na Lei n. 9.099, de 1995, por melhor representar o que se compreende como Pequenas Causas;
 - **natureza optativa dos Juizados Especiais,** ao invés da inclusão do critério de complexidade, pois para determinadas demandas as características dos Juizados Especiais podem dificultar a realização de perícias e outras provas que possam ser imprescindíveis, além de impedir o acesso a um Sistema Recursal mais amplo, completo e com maiores possibilidades de argumentação e defesa de teses jurídicas;⁴⁷⁰
 - **inclusão na competência dos questionamentos relacionados com a anulação ou cancelamento de ato administrativo federal,** com a revogação do inciso III, do art. 3º da Lei n. 10.259, de 2001, evitando-se os constantes conflitos de competência sobre o tema.
- 2) Extinção da competência delegada,** aliada ao aprimoramento dos JEFs, deve resultar em uma série de vantagens para os jurisdicionados, dentre as quais, um procedimento célere, informal e virtualizado, com taxas de congestionamento reduzidas em comparação com a Justiça Estadual. A Justiça Federal tem condições de absorver a demanda nova ajuizada na

⁴⁷⁰ Na Itália, o novo procedimento sumário utilizado para as causas de competência do juiz monocrático, de menor complexidade, prevista no art. 50-*bis*, é classificado pela doutrina como facultativo e não impositivo, restando ao alvitre do autor a escolha deste ou do rito ordinário.

competência delegada, salvo o passivo que deve permanecer na Justiça Estadual até a sua extinção definitiva.

- 3) **Incremento da solução dos litígios pela Conciliação: pré-processual** ⁴⁷¹ **ou após a distribuição do processo**, de forma facultativa, quando anterior ao ajuizamento das demandas; de forma obrigatória, após a distribuição do processo e anterior à citação, salvo inviabilidade do acordo nos casos em que a lide versar exclusivamente sobre matéria de direito controvertido.
- 4) **Padronização de procedimentos** para gerar maior segurança jurídica e aperfeiçoar a utilização dos recursos disponíveis, auxiliando a dar vazão ao grande número de processos.
- 5) **Cooperação entre os atores do processo para a rápida solução das demandas**: o estilo de trabalho tradicional e formalista do magistrado deve ser substituído pela postura ativa e voltada à justa solução das demandas, permitindo a realização das provas necessárias à comprovação dos fatos e prezando pelo contraditório para garantir a igualdade de tratamento entre as partes.
- 6) **Obrigatoriedade de fundamentação das decisões em segunda instância**, com a alteração da redação do art. 46 da Lei n. 9.099, de 1995, para: “Art. 46. O julgamento em segunda instância conterà a indicação suficiente do processo, fundamentação sucinta e parte dispositiva.” Essa mudança poderá implicar pequena perda da celeridade, mas tem o atributo de dar maior qualidade às decisões proferidas pelas Turmas Recursais, atendendo assim ao princípio constitucional que garante a fundamentação das Decisões Judiciais, elemento que integra o Processo Justo.
- 7) **Maior ênfase aos julgamentos por equidade**, consoante previsão contida no art. 6º da Lei n. 9.099, de 1995, com exame aprofundado das questões fáticas, para descobrir a realidade social e proferir a decisão mais justa possível.

⁴⁷¹ O que se defende aqui é diferente do modelo adotado pela Itália de que a tentativa de conciliação é um pré-requisito obrigatório para o ajuizamento da ação, pois essa exigência vai de encontro ao Direito de Acesso à Justiça.

8) Novas formas de organização e funcionamento das instâncias revisoras visando a diminuir o tempo de tramitação dos processos, com base nas seguintes sugestões:

- **secretarias únicas para as Turmas Recursais, em cada Seção Judiciária**, com gabinetes independentes para os juízes relatores, para proporcionar padronização de procedimentos, ganho de produtividade e agilidade;
- **gabinete de Apoio às Turmas Recursais, instalado junto à COJEF dos TRFs**, coordenado por um Juiz Federal com a atribuição de realizar o exame concentrado de admissibilidade de incidentes de uniformização de jurisprudência e recursos extraordinários de todas as Turmas Recursais da Região;
- **sessão de julgamento presencial** somente para os processos criminais e naqueles em que as partes requererem expressamente a sustentação oral (em momento anterior ao julgamento do recurso pela Turma Recursal) ou ainda por conveniência do relator para discussão de determinados temas ou fatos;
- **julgamento colegiado por meio virtual para os demais processos**. Neste caso, os relatores disponibilizarão, uma vez por semana, em meio eletrônico, os votos aos demais integrantes do colegiado para querendo lançarem eventuais divergências no prazo de 5 (cinco) dias. Não havendo manifestação, interpreta-se o resultado do julgamento como sendo unânime. Com a votação concluída, o voto e o acórdão serão imediatamente publicados com a devida intimação das partes;
- **diligências para complementar os atos de instrução e a produção de novas provas**: quando necessário, evitando o formalismo, a burocratização e a anulação das sentenças.

9) Ampliar a divulgação das Decisões das Turmas Recursais, adotando-se as seguintes medidas:

- elaboração e divulgação de ementas dos julgados que reflitam a orientação jurisprudencial das Turmas Recursais;

- indicação e divulgação dos precedentes relevantes julgados pelas Turmas Recursais;
- indexação na base de jurisprudência das decisões que não possuem ementas;
- aperfeiçoamento das ferramentas de busca à base de jurisprudência das Turmas Recursais;
- elaboração de boletins mensais para divulgação dos precedentes das Turmas Recursais de cada Região.

10) Sistematizar e regulamentar o Processo de Revisão das Decisões dos JEFs, com a introdução de um Capítulo na Lei n. 10.259, de 2001, dispensando-se a aplicação subsidiária de outras normas.

11) Racionalidade do Sistema Recursal, mediante a observância dos princípios da taxatividade recursal e da unirrecorribilidade, e o estabelecimento de prioridades na ordem de julgamento dos recursos.

12) Criação de mecanismos para limitar o acesso às Turmas Recursais, quais sejam:

- **valor de alçada para recorrer**: causas de valor inicial ou de condenação inferior a 10 (dez) salários mínimos não seriam passíveis de recurso para qualquer das partes;
- **depósito recursal**: em montante equivalente ao valor da condenação, obrigação a ser imposta em relação ao ente público demandado quando desejar recorrer da sentença condenatória.

13) Admissibilidade do recurso adesivo, como forma de reduzir o elevado percentual de recorribilidade das decisões dos JEFs e o alto índice de congestionamento nas instâncias recursais;

14) Aplicação do princípio da unicidade recursal, extinguindo-se a possibilidade de dois incidentes de uniformização simultâneos das decisões das Turmas Recursais;

15) Uniformização de jurisprudência em questões de direito processual, mediante alteração da Lei n. 10.259, de 2001, pois existe considerável disparidade de procedimentos nos Juizados e Turmas Recursais.

- 16) Cabimento de Pedido de Uniformização para as TRUs**, baseado em divergência de direito material e processual entre Turmas Recursais da mesma região ou quando contrariar súmula ou jurisprudência dominante da respectiva TRU, da TNU ou do STJ.
- 17) Cabimento de Pedido de Uniformização para a TNU**, somente em caso de divergência de direito material ou processual entre TRUs ou quando decisão de TRU contrariar súmula ou jurisprudência da TNU ou do STJ.
- 18) Cabimento de Pedido de Uniformização para o STJ**, quanto a TNU contrariar súmula ou jurisprudência dominante daquela Corte em questões de direito material ou processual.
- 19) Cabimento de Ação Rescisória para Revisão da Coisa Julgada**, com inclusão de dispositivo na Lei n. 10.259, de 2001, que contemple as mesmas hipóteses de cabimento elencadas no art. 978 do Projeto do Novo CPC, incluída também a inexigibilidade de título judicial fundado em aplicação ou interpretação de lei declarada incompatível com a Constituição Federal pelo STF.
- 20) Não cabimento de Recurso Extraordinário das decisões proferidas pelos Juizados Especiais**, permitida, no entanto, a ação rescisória, no prazo de dois anos, caso a decisão transitada em julgado estiver fundada em lei ou ato normativo declarado inconstitucional pelo STF, ou em aplicação ou interpretação da lei ou ato normativo tido pelo STF como incompatível com a Constituição Federal. Essa Proposta, que depende de Emenda Constitucional, observa os princípios da simplicidade e da celeridade que norteiam os Juizados Especiais e está em sintonia com o art. 105, III, da CF, que só admite Recurso Especial de decisões de tribunais.
- 21) Caso mantido o cabimento do Recurso Extraordinário das decisões dos Juizados Especiais, deve ser alterada a forma de julgamento dos *Leading Case* de Repercussão Geral pelo Supremo Tribunal Federal para proporcionar maior agilidade a esse mecanismo.**

Em conclusão, e tendo como norte os preceitos idealizados no preâmbulo da Constituição da República Federativa do Brasil, o Acesso à Justiça deve permitir

a superação das desigualdades mediante uma prestação jurisdicional ágil e efetiva, o que exige o comprometimento e empenho de todos os atores do processo desde o primeiro grau de jurisdição até a mais alta Corte do nosso País.

Cabe destacar a necessidade de valorização dos Juizados Especiais e dos magistrados e servidores que neles atuam, em face do seu caráter social e inovador, como bem aponta José Renato Nalini:

Os juizados especiais merecem toda a atenção dos tribunais. Constituem a porta pela qual o Judiciário poderá obter a salvação institucional, merecendo a indulgência do povo pela reiterada prática de uma justiça burocratizada e insensível.

Um novo modelo de juiz já está delineado pela vivência nos juizados especiais. Menos formalista, menos burocrata, mais sensível, mais criativo. Exatamente conforme se prega no discurso e não se realiza na prática da formação do juiz brasileiro.⁴⁷²

Ainda, segundo Omar Chamon, o processo deve ser apenas instrumento a serviço do direito material e deve ser útil em observância ao princípio da jurisdição, a qual possui um viés político no sentido de que o pleno acesso ao Poder Judiciário é instrumento de igualdade material, redução da miséria e plenitude da cidadania.⁴⁷³

Espera-se que as proposições desenvolvidas possam viabilizar melhorias na tutela jurisdicional prestada pelos Juizados Especiais Federais com vistas a atender de forma digna e justa às demandas da cidadania, especialmente as chamadas “Pequenas Causas”.

A efetivação das garantias do Acesso à Justiça e de um Processo Justo devem estar entre as prioridades do Conselho Nacional de Justiça e dos demais órgãos diretivos do Poder Judiciário no Brasil.

Para concluir esta pesquisa nos valem novamente dos ensinamentos de Mauro Cappelletti, o qual aponta a nossa responsabilidade enquanto Juristas:

Devemos estar conscientes de nossa responsabilidade; é nosso dever contribuir para fazer que o direito e os remédios legais reflitam as necessidades, problemas e aspirações atuais da sociedade civil; entre essas necessidades estão seguramente as de desenvolver alternativas aos métodos e remédios, tradicionais, sempre que sejam demasiado caros, lentos e inacessíveis ao povo; daí o dever de encontrar alternativas

⁴⁷² NALINI, José Renato. **O juiz e o acesso à justiça**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2000. p. 103-104.

⁴⁷³ CHAMON, Omar. Os princípios no cotidiano dos Juizados Especiais Federais. *In*: SERAU JR, Marco Aurélio; DENIS, Donoso (Coord.). **Juizados Especiais Federais: reflexões nos dez anos de sua instalação**, Curitiba: Juruá, 2012. p. 204.

capazes de melhor atender às urgentes demandas de um tempo de transformações sociais em ritmo de velocidade sem precedente.⁴⁷⁴

Foi justamente essa a contribuição que esta pesquisa buscou oferecer, alternativas que possam dar Efetividade ao Acesso à Justiça e mecanismos processuais que proporcionem um Processo Justo nos Juizados Especiais Federais.

⁴⁷⁴ CAPPELLETTI, Mauro. Os métodos alternativos de solução de conflitos no quadro do movimento universal de Acesso à Justiça. **Revista de Processo**. São Paulo: Thomson Reuters/Revista dos Tribunais, vol. 74, abr. 1994. p. 82.

REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS

ABREU, Gabrielle Cristina Machado. **A Duração Razoável do Processo como Elemento Constitutivo do Acesso à Justiça**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008.

ABREU, Pedro Manoel. **Acesso à Justiça e Juizados Especiais: o desafio histórico da consolidação de uma justiça cidadã no Brasil**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2009.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de: Virgílio Afonso da Silva. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2011. Título original: Theorie der Grundrechte.

_____. **La institucionalización de la justicia**. 2 ed. Granada: Editorial Comares, 2010.

ALMEIDA FILHO, José Carlos de Araújo. **Processo eletrônico e teoria geral do processo eletrônico: a informatização judicial no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

ALMEIDA, Selene Maria. Juizados Especiais Federais: a justiça dos pobres não pode ser uma pobre justiça. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**. Brasília, v. 15, n. 2, p. 31-42, fev. 2003.

ATAÍDE JÚNIOR, Vicente de Paula. Processo e Administração da Justiça: novos caminhos da ciência processual. **Revista On line do Instituto Brasileiro de Administração do Sistema Judiciário**. Em 02 ago. 2010. Disponível em: <<http://www.ibrajus.org.br/revista/artigo.asp?idArtigo=48>>. Acesso em: 17 nov. 2012.

ATIENZA, Manuel. **El Derecho como argumentación**. 3 ed. Barcelona: Ariel Derecho. 2012.

_____. **As Razões do Direito: Teorias da Argumentação Jurídica**. Tradução de Maria Cristina Guimarães Cupertino. São Paulo: Landy, 2002. Título original: Las Razones Del Derecho: Teorias de La Argumentación Jurídica.

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

BANCO MUNDIAL. **Fazendo com que a Justiça Conte: medindo e aprimorando o desempenho do Judiciário no Brasil**. Unidade de Redução da Pobreza e Gestão Econômica. América Latina e Caribe. Relatório n. 38789-BR. 2004. 203p. Disponível em: <<https://www.amb.com.br/docs/bancomundial.pdf>>. Acesso em: 22 mai. 2014.

BARBOSA, Joaquim. A justiça por si só, e só para si, não existe. **Justiça e Cidadania**. Rio de Janeiro: Editora JC. Edição n. 148, p. 9-12, dez. 2012.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

BECK, Ulrich. **O que é Globalização?** Equívocos de Globalismo e respostas à Globalização. Tradução de André Carone. São Paulo: Paz e Terra, 1999. Título original: Was ist globalisierung?: Irrtümer des globalismus: Antworten auf globalisierung.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Efetividade do processo e técnica**

processual. São Paulo: Malheiros, 2006.

BELMIRO, Celso Jorge Fernandes. O Sistema Recursal e os meios autônomos de impugnação no âmbito dos Juizados Especiais Cíveis – novos contornos jurisprudenciais. **Revista Brasileira de Direito Processual**. Belo Horizonte, a. 18, n. 73, jan. 2011.

BERNAL, Francisco Chamorro. **El Artículo 24 de La Constitución**. Tomo I – El derecho de libre acceso a los Tribunales. Barcelona: Iura Editorial S.L., 2005.

BESSO, Chiara. La Mediazione Italiana: Definizioni e Tipologie. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**. Rio de Janeiro: www.redp.com.br, ano 4, volume VI, jan-dez. 2000. Disponível em: <http://www.redp.com.br/arquivos/redp_6a_edicao.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2014.

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

_____. **A interação entre tribunais e democracia por meio do acesso aos direitos e à justiça**: análise de experiências dos juizados especiais federais cíveis brasileiros. Brasília: CJF, 2013 (Série monografias do CEJ; 15).

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

BOCHENEK, Antônio César; NASCIMENTO, Márcio Augusto. **Juizados Especiais Federais Cíveis**. E-book. Porto Alegre: direitos dos autores, 2011.

BODNAR, Zenildo. A concretização jurisdicional dos direitos previdenciários e sociais no estado contemporâneo. *In*: LUGON, Luiz Carlos de Castro; LAZZARI, João Batista. (Org.). **Curso Modular de Direito Previdenciário**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2007, v. 01. p. 11-28.

BOLLMANN, Vilian. Qualidade e Quantidade: CNJ deve rever definições de metas para o Judiciário. **Revista Consultor Jurídico**. 29 de novembro de 2013. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-nov-29/vilian-bollmann-cnj-rever-definicoes-metas-judiciario>>. Acesso em: 11 mar. 2014.

BORDAT, Bruno Vinícius da Rós; ARAÚJO, José Aurélio de. Alguns Apontamentos sobre a Reforma Processual Civil Italiana – Sugestões de Direito Comparado para o Aperfeiçoamento do Novo CPC Brasileiro. *In*: FUX, Luiz (Coord.). **O novo processo civil brasileiro (direito em expectativa)**: (reflexões acerca do projeto do novo Código de Processo Civil). Rio de Janeiro: Forense, 2011. p 25-70.

_____. Simplificação e adaptabilidade no anteprojeto do novo CPC brasileiro. *In*: FUX, Luiz (Coord.). **O novo processo civil brasileiro (direito em expectativa)**: reflexões acerca do projeto do novo Código de Processo Civil. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p 71-104.

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

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

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição Federal nº**

244, de 2013. Altera o § 4º do art. 109 da Constituição Federal, para permitir aos Tribunais Regionais Federais a delegação de competência às turmas recursais dos Juizados Especiais Federais, em matéria previdenciária. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=566537>>. Acesso em: 01 jul. 2014.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição Federal nº 389, de 2013.** Inclui advogados na composição dos juizados especiais e turmas recursais. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=608998>>. Acesso em: 30 jun. 2014.

_____. **Projeto de Lei n. 5.139, de 2009.** Disciplina a ação civil pública para a tutela de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=432485>>. Acesso em: 06 jul. 2014.

_____. **Projeto de Lei n. 8.046, de 2010.** Disciplina o Código de Processo Civil. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490267>>. Acesso em: 06 jul. 2014.

_____. **Projeto de Lei n. 4.484, de 2012.** Disciplina a ação civil pública para a tutela de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1028199&filename=PL+4484/2012>. Acesso em: 25 mar. 2014.

_____. **Projeto de Lei nº 5.826, de 2013.** Altera a Lei n. 10.259, de 12 de julho de 2001, e a Lei n. 12.665, de 13 de junho de 2012. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1103049&filename=PL+5826/2013>. Acesso em: 01 jul. 2014.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. **Diagnóstico da estrutura e funcionamento dos Juizados Especiais Federais.** Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, Secretaria de Pesquisa e Informação Jurídicas. Brasília: CJF, 2004 (Série Pesquisas do CEJ; 12).

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

_____. **Estatísticas da Justiça Federal.** Brasília: 2012. Disponível em: <<http://da.let.h.cjf.jus.br/atlas/Internet/QUADRODEVARASFEDERAIS.htm>>. Acesso em: 16 jul. 2013.

_____. **Resolução n. 22, de 04 de setembro de 2008.** Dispõe sobre o Regimento Interno da Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais. Disponível em: <<http://www2.cjf.jus.br/jspui/bitstream/handle/1234/3835/Res%20022%20de%202008%20alt.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 06 ago. 2013.

_____. **Resolução n. 61, de 25 de junho de 2009.** Dispõe sobre a compatibilização dos regimentos internos das Turmas Recursais e das Turmas Regionais de Uniformização dos Juizados Especiais Federais e sobre a atuação dos magistrados integrantes dessas Turmas com exclusividade de funções. Disponível em:

<<http://www2.cjf.jus.br/jspui/bitstream/handle/1234/5541/Res%20061%20de%202009.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 06 ago. 2013.

_____. **Resolução CJF n. 69, de 31 de julho de 2009.** Dispõe sobre as diretrizes básicas para a elaboração e gestão do Planejamento Estratégico da Justiça Federal. Disponível em: <<http://www2.cjf.jus.br/jspui/bitstream/handle/1234/28431/Res%20069%20de%202009.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 02 set. 2013.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Competência Delegada:** impacto nas ações dos Tribunais Estaduais. Brasília: CNJ/Departamento de Pesquisas Judiciárias, 2013. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/rel2013_comp_delegada.pdf>. Acesso em: 30 mai. 2014.

_____. **Metas Nacionais do Poder Judiciário.** Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metas>>. Acesso em: 18 ago. 2014

_____. **Justiça em Números.** Brasília: CNJ, 2010. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/relat_federal_jn2010.pdf>. Acesso em 02 ago. 2012.

_____. **Justiça em Números.** Brasília: CNJ, 2012. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/rel_completo_federal.pdf>. Acesso em 31 jul. 2013.

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

_____. Lançamento do Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/sistemas/processo-judicial-eletronico-pje>>. Acesso em: 03 set. 2013.

_____. 100 maiores litigantes - 2012. Brasília: CNJ/Departamento de Pesquisas Judiciárias, 2012. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/100_maiores_litigantes.pdf>. Acesso em: 06 ago. 2013.

_____. **Portaria n. 138, de 23 de agosto de 2013.** Institui Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atos-da-presidencia/portarias-presidencia/26063-portaria-n-138-de-23-de-agosto-2013>>. Acesso em: 02 set. 2013.

_____. **Portaria n. 40, de 25 de março de 2014.** Cria o comitê organizador do Fórum Nacional do Poder Judiciário para monitoramento e resolução das demandas da assistência à saúde. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/portarias/2014/portaria_n_40_gp_2014.pdf>. Acesso em: 22 mai. 2014.

_____. **Resolução n. 70, de 18 de março de 2009.** Dispõe sobre o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/gestao-e-planejamento-do-judiciario/resolucao-n-70>>. Acesso em: 02 set. 2014.

_____. **Resolução n. 107, de 6 de abril de 2010.** Institui o Fórum Nacional do Judiciário para monitoramento e resolução das demandas de assistência à saúde. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atos-da-presidencia/323-resolucoes/12225-resolucao-no-107-de-06-de-abril-de-2010>>. Acesso em: 22 mai.

2014.

_____. **Resolução CJF n. 123, de 28 de outubro de 2010.** Dispõe sobre o remanejamento e a distribuição dos cargos e funções criados pela Lei nº 12.011, de 4 de agosto de 2009. Disponível em: <<http://www2.cjf.jus.br/jspui/bitstream/handle/1234/43861/Res%20123-2010.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 09 set. 2013.

_____. **Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010.** Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atos-da-presidencia/323-resolucoes/12243-resolucao-no-125-de-29-de-novembro-de-2010>>. Acesso em: 01 ago. 2013.

_____. **Resolução n. 198, de 16 de junho de 2014.** Dispõe sobre o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br///images/atos_normativos/resolucao/resolucao_198_16062014_18062014144006.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 17 jul. 2014.

BRASIL. **Lei Complementar n. 73, de 10 de fevereiro de 1993.** Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp73.htm>. Acesso em: 17 ago. 2014.

BRASIL. **Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973.** Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5869.htm>. Acesso em: 17 nov. 2012.

BRASIL. **Lei n. 8.038, de 28 de maio de 1990.** Institui normas procedimentais para os processos que especifica, perante o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8038.htm>. Acesso em: 09 set. 2013.

BRASIL. **Lei n. 9.099, de 26 de setembro de 1995.** Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm>. Acesso em: 17 nov. 2012.

BRASIL. **Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em: 22 ago. 2013.

BRASIL. **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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10259.htm>. Acesso em: 17 nov. 2012.

BRASIL. **Lei n. 12.011, de 12 de julho de 2001.** Dispõe sobre a criação de 230 (duzentas e trinta) Varas Federais, destinadas, precipuamente, à interiorização da Justiça Federal de primeiro grau e à implantação dos Juizados Especiais Federais no País, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Lei/L12011.htm>. Acesso em: 27 jul. 2014.

BRASIL. **Lei n. 12.016, de 7 de agosto de 2009**. Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12016.htm>. Acesso em: 08 ago. 2013.

BRASIL. **Lei n. 12.153, de 22 de dezembro de 2009**. Dispõe sobre os Juizados Especiais da Fazenda Pública no âmbito dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12153.htm>. Acesso em 08 ago. 2013.

BRASIL. **Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm>. Acesso em: 26 nov. 2013.

BRASIL. Ministério da Justiça. **II Pacto Republicano de Estado por um Sistema de Justiça mais Acessível, Ágil e Efetivo**, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Outros/IIpacto.htm>. Acesso em: 18 ago. 2014.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Informe de Previdência Social**. v. 24, n. 10, out. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Regimento Interno**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF_Maio_2013_versao_eletronica.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2013.

_____. **Repercussão Geral**. Acompanhamento por Tema. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/acompanhamentoPorTema.asp?tipo=AC>>. Acesso em: 16 jun. 2014.

BRASIL. 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: 26 nov. 2012.

_____. **Resolução nº 10, de 21 de novembro de 2007**. Dispõe sobre o processamento, no Superior Tribunal de Justiça, de incidente de uniformização da jurisprudência dos Juizados Especiais Federais. Disponível em: <<http://www2.cjf.jus.br/harvester2/index.php/record/view/11611>>. Acesso em: 07 ago. 2013.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Juizados Especiais Federais. **Metas do Planejamento Estratégico**. Disponível em: <http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=cojef_planej_estrat_COJEF>. Acesso em: 18/08/2014.

_____. **Portaria nº 544, de 30 de junho de 2010**. Disponível em: <[http://www.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/hcd_Portaria %20N%20544%202010.pdf](http://www.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/hcd_Portaria%20N%20544%202010.pdf)>. Acesso em: 02 ago. 2012.

_____. **Projeto Conciliações Itinerantes**. Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos/Sistema de Conciliação do TRF4ªR, 2013. Disponível em: <http://www2.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/rbb_itinerantes_2.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2014.

_____. **Projeto Caravana da Conciliação**. Centro Judiciário de Solução de

Conflitos e Cidadania da Justiça Federal de Santa Catarina. 2013. Disponível em: <http://www2.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/rbb_caravana-da-conc.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2014.

_____. **Resolução nº 27, de 07 de março de 2014**. Dispõe sobre a admissibilidade de Incidentes de Uniformização de Jurisprudência e Recurso Extraordinário nas Turmas Recursais no âmbito dos Juizados Especiais Federais da 4ª Região. Disponível em: <http://www2.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/csj_res.-27-2014---institui-gabinete-de-admissibilidade.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2014.

_____. **Relatório Anual de Atividades 2013**. Porto Alegre: TRF4, 2014.

_____. **Sistema de Conciliação Santa Catarina - Videoconferência**. SISTCON – Sistema de Conciliação. 2009. Disponível em: <http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=sistcon_multimedia_video>. Acesso em: 14 jun. 2014.

CADEMARTORI, Sérgio Urquhart de; STRAPAZZON, Carlos Luiz. *Principia Iuris: uma teoria normativa do direito e da democracia*. **Revista Pensar**, Fortaleza: Unifor, v. 15, n. 1, p. 278-302, jan./jun. 2010. Disponível em: <<http://ojs.unifor.br/index.php/rp/en/article/viewFile/2128/1726>>. Acesso em: 15 ago. 2014.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **Juizados Especiais Cíveis Estaduais, Federais e da Fazenda Pública: uma abordagem crítica**. 7 ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2012.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 3 ed. Coimbra: Almedina, 1999.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988. Título original: *The Worldwide Movement to Make Rights Effective. A General Report*.

CAPPELLETTI, Mauro. Os métodos alternativos de solução de conflitos no quadro do movimento universal de Acesso à Justiça. **Revista de Processo**. São Paulo: Thomson Reuters/Revista dos Tribunais, vol. 74, p 82-97, abr. 1994.

CARDOSO, Oscar Valente. Regras de incidência subsidiária de normas e preenchimento de lacunas: uma leitura a partir do sistema normativo dos Juizados Especiais Cíveis. **Revista Dialética de Direito Processual**. São Paulo: Editor Oliveira Rocha. n. 100, p. 78-87, jul. 2011.

CARDOSO, Sérgio Eduardo. **Viabilidade da utilização da metodologia dos sistemas flexíveis – ssm no planejamento de ações estratégicas do poder judiciário**. Tese de doutorado apresentada à Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, dez. 2007. Disponível em: <<http://www.tede.ufsc.br/teses/PEPS5196-T.pdf>>. Acesso em: 02 set. 2011.

CARNEIRO, João Geraldo Piquet. Análise da estruturação e do funcionamento do juizado de pequenas causas da cidade de Nova Iorque. *In: WATANABE, Kazuo et al. Juizado especial de pequenas causas*. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1985. p. 23-36.

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

CHIARLONI, Sergio. Giusto Processo (Diritto Processuale Civile). **Revista dos Tribunais**. São Paulo: Thomson Reuters, ano 38, vol. 219, p. 127, mai. 2013.

CHIMENTI, Ricardo Cunha. **Teoria e prática dos juizados especiais cíveis estaduais e federais**. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 28 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

CLEMENTINO, Edilberto Barbosa. **Processo Judicial Eletrônico: o uso da via eletrônica na comunicação de atos e tramitação de documentos processuais**. Curitiba: Juruá Editora, 2008.

COSTA, José Ricardo Caetano. “Mantenho as injustiças por seus próprios fundamentos...” Uma reflexão (necessária) sobre as decisões não motivadas das Turmas Recursais do Rio Grande do Sul. **Revista Juris plenum trabalhista e previdenciária**. Caxias do Sul: Editora Plenum. v. 33, p. 15-35, 2010.

COUTERE, Eduardo J. **Fundamentos del Derecho Procesal Civil**. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1985.

CRUZ, Paulo Márcio. **Da Soberania à Transnacionalidade: Democracia, Direito e Estado no Século XXI**. Itajaí: Univali Editora, 2011.

CUNHA, Rosane Gay. O princípio da vedação de insuficiência: uma visão garantista positiva do processo civil. **Revista de Doutrina da 4ª Região**. Porto Alegre, n. 11, mar. 2006. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao011/rosanne_cunha.htm>. Acesso em: 02 jan. 2013.

DAVID, René. **Os Grandes Sistemas do Direito Contemporâneo**. Tradução de Hermínio A. Carvalho. 4 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002. Título Original: Les grands systemes Du droit contemporains.

DEL MORAL, Antonio Torres. El Sistema de Garantías de Los Derechos. *In: Los Derechos Fundamentales y su Protección Jurisdiccional*. Madrid: Editorial COLEX. 2007.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentabilidade do processo**. 13 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

_____. **Nova Era do Processo Civil**. São Paulo: Malheiros, 2003.

DINIZ, Márcio Augusto de Vasconcelos. Modelo constitucional de processo e tutela jurisdicional efetiva. *In: LIMA, Martonio Mont' Alverne Barreto; ALBUQUERQUE, Paulo Antonio Menezes (Org.). Democracia, Direito e Política: Estudos Internacionais em homenagem a Friedrich Müller*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2006. p. 543-552.

DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002. Título Original: Taking rights seriously.

DUTRA, Quésia Falcão de. Novas Perspectivas na interpretação da garantia de Acesso à Justiça. **Revista CEJ**, Brasília, Ano XIV, n. 53, p 26-30, abr./jun.2011.

FAVRETO, Rogério. A implantação de uma política pública. *In: AZEVEDO, André*

Gomma de. **Manual de Mediação Judicial**. Brasília: Ministério da Justiça, 2009. p 17-20.

FAZZALARI, Elio. Tradução de Elaine Nassif. **Instituições de Direito Processual**. 8 ed. Campinas: Bookseller, 2006.

FERRAJOLI, Luigi. **Principia iuris. Teoria do direito e da democracia**. Bari (Itália): Laterza, 2007.

FERRAZ, Leslie Shérída. **Acesso à Justiça: uma análise dos Juizados Especiais Cíveis no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Aurélio Século XXI: o Dicionário da Língua Portuguesa**. Editora Nova Fronteira. Versão On line 3.0, nov. 1999.

FERREIRA, Willian Santos. Prova pericial nos Juizados Especiais Federais: acesso à justiça e modelos de operacionalização do direito constitucional à prova. *In*: SERAU JR, Marco Aurélio; DENIS, Donoso (Coord.). **Juizados Especiais Federais: reflexões nos dez anos de sua instalação**. Curitiba: Juruá Editora, 2012.

FIGUEIRA JÚNIOR. Joel Dias. **Manual dos Juizados Especiais Cíveis Estaduais e Federais**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

FLOYD, Michael. Class Actions e Outros tipos de litígios coletivos: a experiência dos Estados Unidos com possíveis analogias com as demandas repetitivas. Trad. Maria Cristina Zucchi. *In*: **Seminário Demandas Repetitivas na Justiça Federal: possíveis soluções processuais e gerenciais**, 28 fev. e 1º mar. 2013. Brasília: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2013. (Série Cadernos do CEJ n. 29). p. 32-52.

FRANCIONI, Francesco et al. **Accesso alla Giustizia dell'individuo nel Diritto Internazionale e dell'Unione Europea**. Milano: Giuffrè Editore, 2008.

FREITAS, Vladimir Passos de. Considerações sobre a Eficiência na Administração da Justiça. **Revista Consultor Jurídico**. 08 nov. 2006. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2006-nov-08/consideracoes_administracao_justica>. Acesso em: 30 ago. 2013.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). **Diagnóstico sobre as causas de aumento das demandas judiciais cíveis, mapeamento das demandas repetitivas e propositura de soluções pré-processuais, processuais e gerenciais à morosidade da justiça: relatório de pesquisa**. São Paulo: Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/relat_pesquisa_fgv_edital1_2009.pdf>. Acesso em: 23 mai. 2014.

FUX, Luiz. O Novo Processo Civil. *In*: **O Novo Processo Civil Brasileiro (direito em expectativa)**: (reflexões acerca do projeto do novo Código de Processo Civil). Rio de Janeiro: Forense, 2011.

GARCIA, Sílvio Marques. A solução de demandas previdenciárias nos Juizados Especiais Federais por meio da conciliação. *In*: SERAU JR, Marco Aurélio; DENIS, Donoso (Coord.). **Juizados Especiais Federais: reflexões nos dez anos de sua instalação**. Curitiba: Juruá Editora, 2012. p. 207-226.

GIMENES, Emanuel Alberto Sperandio Garcia. Planejamento estratégico e sua

introdução na Justiça Federal. *In: Curso Modular de Administração da Justiça*. São Paulo: Conceito Editorial, 2012. p. 231-246.

GONZÁLES PÉREZ, Jesús; CASSAGNE, Juan Carlos. **La justicia administrativa em Ibero-américa**. Buenos Aires: Lécxis, 2005.

GRAU, Eros. **Ensaio e Discurso sobre a Interpretação/Aplicação do Direito**. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

_____. **O Direito Posto e o Direito Pressuposto**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

GRECO, Leonardo. Garantias Fundamentais do Processo: o processo justo. **Revista Jurídica**. Porto Alegre, n. 305, v. 51, p. 61-99, mar. 2003.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O projeto de lei brasileira sobre processos coletivos. **Páginas de Direito**. Artigos nov. 2013. www.tex.pro.br. Disponível em: <<http://tex.pro.br/home/artigos/257-artigos-nov-2013/6345-o-projeto-de-lei-brasileira-sobre-processos-coletivos>>. Acesso em: 25 mar. 2014.

GRYNSZPAN, Mario. Acesso e recurso à justiça no Brasil: algumas questões. *In: PANDOLFI, Dulce et. al. (Org.). Cidadania, Justiça e Violência*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

HILL, Flávia Pereira. A nova Lei de Mediação Italiana. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**. Rio de Janeiro: www.redp.com.br, ano 4, volume VI, jan-dez 2000, p. 298-299. Disponível em: <http://www.redp.com.br/arquivos/redp_6a_edicao.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2014.

HITTERS, Juan Carlos. El debido proceso y la responsabilidad internacional de Estado y em particular la de los jueces. *In: SOTELO, José Luis Vázquez (Liber amicorum)*. **Rigor Doctrinal y práctica forense**. Barcelona: Atelier, 2009. p. 539-558.

ITÁLIA. **Constituição da República Italiana**. Disponível em: <<http://www.governo.it/Governo/Costituzione/CostituzioneRepubblicaitaliana.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2014.

ITÁLIA. **LEGGE 18 giugno 2009, n. 69**. Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile. Pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 140 del 19 giugno 2009 - Supplemento ordinario n. 95. Disponível em: <<http://www.parlamento.it/parlam/leggi/09069l.htm>>. Acesso em: 04 jun. 2014.

ITÁLIA. **DECRETO LEGISLATIVO 4 marzo 2010**. Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali. Disponível em: <<http://www.mondoadr.it/cms/normativa/decreto-legislativo-4-marzo-2010-n-28-attuazione-dell%E2%80%99articolo-60-della-legge-18-giugno-2009-n-69-in-materia-di-mediazione-finalizzata-alla-conciliazione-delle-controversie-civili-e-comme-2.html>>. Acesso em: 04 jun. 2014.

JUNOY, Joan Picó I. **Las Garantías Constitucionales del Proceso**. Barcelona: José Maria Bosch Editor, 1997.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 8 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

LAGRASTA NETO, Caetano. **Juizado Especial de Pequenas Causas no Direito Comparado**. São Paulo: Editora Oliveira Mendes, 1998.

LAZZARI, João Batista. A argumentação jurídica e a fundamentação das decisões proferidas no âmbito dos Juizados Especiais. **Revista Brasileira de Direito**, IMED, Vol. 9, nº 2, p. 165-183, jul-dez 2013. Disponível em: <file:///C:/Users/jbl/Desktop/Certificados%20para%20Lan%C3%A7ar/artigo%20revista%20IMED.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2014.

_____. Justiça sem papel: uma realidade dos Juizados Especiais Federais do Sul do Brasil. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 18, jun. 2007. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/Edicao018/ joao_lazzari.htm>. Acesso em: 27 jul. 2014.

_____. Obstáculos e soluções para tornar o sistema de justiça brasileiro mais acessível, ágil e efetivo e a morosidade do Supremo Tribunal Federal no julgamento dos leading case de repercussão geral. **Revista Forense** (Impresso). Rio de Janeiro: Forense, v. 417, p. 97-115, 2013.

_____. O Processo Eletrônico como Solução para a Morosidade do Judiciário. **Revista de Previdência Social: RPS**. São Paulo: LTr, ano 30, n. 304, p.173-174, mar. 2006.

_____. Princípios constitucionais do acesso à justiça e da razoável duração do processo: uma análise da efetivação dessas garantias no âmbito dos Juizados Especiais Cíveis. **Revista Eletrônica Direito e Política**. Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.8, n.1, 1º quadrimestre de 2013. Disponível em: <www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791>. Acesso em: 17 jul. 2014.

_____. Sistema de Revisão das Decisões dos Juizados Especiais Federais e seus Entraves. *In*: SAVARIS, José Antonio; STAFFEN, Márcio Ricardo; BODNAR, Zenildo (Org.). **Juizados Especiais Federais, volume 1 [recurso eletrônico]**: contributos para uma releitura. Itajaí: Univali, 2014. Disponível em: <file:///C:/Users/jbl/Downloads/Free_89c76bb1-ab74-4843-8fa7-f9ed502c2f5f%20(2).pdf>. Acesso em: 18 ago. 2014.

LAZZARI, João Batista; SAVARIS, José Antonio; PORENA, Daniele. O Acesso à Justiça nos Juizados Especiais: uma análise crítico-propositiva ao modelo dos juizados especiais federais para obtenção de um processo justo. *In*: CRUZ, Paulo Márcio; DANTAS, Marcelo Buzaglo (Org.). **Direito e transnacionalização [recurso eletrônico]**: contributos para uma releitura. Itajaí: Univali, 2013. Disponível em: <file:///C:/Users/jbl/Downloads/Free_58713a49-a3d3-4a81-8ec9-bca322c733ac.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2014.

LAZZARI, João Batista; JACOBSEN, Gilson. Meio ambiente e processo eletrônico: um breve panorama do direito ambiental e seu encontro com a era virtual. **Revista Eletrônica Direito e Política**. Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.7, n.3, 3º quadrimestre de 2012. Disponível em: <www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791>. Acesso em: 17 jul. 2014.

LAZZARI, João Batista; JACOBSEN, Gilson. Procedimentos para a solução das pequenas causas no direito comparado e no Brasil. **Revista da UNIFEDE** (Online). Brusque, v. 11, p. 115-127, 2012. Disponível em: <http://www.unifebe.edu.br/revista daunifebe/20122/artigo011.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2014.

LENKE, Gisele. O congestionamento do Poder Judiciário: um breve estudo sob o

ponto de vista da demanda dos serviços judiciais. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 58, fev. 2014. Disponível em: <http://www.revista.doutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao058/Gisele_Lemke.html>. Acesso em: 11 mar. 2014.

LLOBREGAR, José Garbie. **El Decrecho a la Tutela Judicial Efectiva en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional**. Barcelona: Editorial Bosch S.A. 2008.

LUCON, Paulo Henrique dos Santos. Devido processo legal substancial. **Revista de Doutrina da 4ª Região**. Porto Alegre, n. 15, nov. 2006. Disponível em: <<http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br> >. Acesso em: 27 jul. 2014.

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

MACCORMICK, Neil. **Argumentação jurídica e teoria do direito**. Tradução de Waldéa Barcellos. São Paulo: Martins Fontes, 2006. Título Original: Legal reasoning and legal theory.

MACCORMICK, Neil. **Retórica e Estado de Direito**. Tradução de Conrado Hubner Mendes. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. Título Original: Rhetoric and the Rule of Law.

MADEIRA, Daniela Pereira. A força da jurisprudência. *In*: FUX, Luiz (Coord.). **O novo processo civil brasileiro (direito em expectativa)**: (reflexões acerca do projeto de novo Código de Processo Civil). Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 526-578.

MAIA, Mairan; SANTOS, Marisa (Coord.). **Manual de padronização dos Juizados Especiais Federais da 3ª Região**. São Paulo: Escola de Magistrados da Justiça Federal da 3ª Região – EMAG, 2012.

MAIS críticas ao PJe: OAB pede ao CNJ 63 alterações no Processo Judicial Eletrônico. **FENAJUFE**. Disponível em: <<http://www.fenajufe.org.br/index.php/impressao/ultimas-noticias/fenajufe/1327-mais-criticas-ao-pje-oab-pede-ao-cnj-63-alteracoes-no-processo-judicial-eletronico>>. Acesso em: 03 set. 2013.

MANGONE, Kátia Aparecida. Análise da Aplicação do Código de Processo Civil aos Juizados Especiais Federais Cíveis. *In*: SERAU JR. Marco Aurélio; DONOSO, Denis (Coord.). **Juizados Especiais Federais**: reflexões nos dez anos de sua instalação. Curitiba: Juruá, 2012. p. 137-149.

MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Repercussão Geral no Recurso Extraordinário**. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Curso de Processo Civil V. 1: Teoria Geral do Processo**. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

_____. O direito à adequada tutela jurisdicional. **Revista dos Tribunais**. São Paulo: RT, v. 80, n. 633, p. 243-247, 1991.

_____. Por uma Corte de Precedentes. *In*: **Seminário Teoria da Decisão Judicial**. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 25/04/2014. Disponível em: <<http://www.cjf.jus.br/cjf/noticias-do-cjf/2014/abril/marinoni-defende-respeito-os-precedentes-dascortes-superiores-em-palestra-no-cjf> >. Acesso em: 19 ago. 2014.

_____. Relativizar a Coisa Julgada Material? **Revista da Academia Brasileira de**

Direito Processual Civil. Porto Alegre: www.abdpc.org.br. Disponível em: <<http://www.abdpc.org.br/abdpc/artigosautor.asp?id=32>>. Acesso em: 03 jul. 2014.

MELLADO, José M^a. Asencio. **Derecho Procesal Civil.** Valencia: Tirant Lo Blanch, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 23 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELO, Osvaldo Ferreira de. **Fundamentos de Política Jurídica.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1994.

_____. **Dicionário de Política Jurídica.** Florianópolis: OAB-SC, 2000.

MELO FILHO, Hugo Cavalcanti. A Reforma do Poder Judiciário Brasileiro: motivações, quadro atual e perspectivas. **Revista do Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal.** Brasília, n. 21, p. 79-86, abr./jun. 2003. Disponível em: <<http://www.cjf.jus.br/revista/numero21/artigo13.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2012.

MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro. **Ações coletivas e meios de resolução coletiva de conflitos no direito comparado e nacional.** 3 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

MENDES, Gilmar Ferreira. Os Juizados Especiais Federais – um divisor de águas na história da Justiça Federal. **Revista do Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal.** Brasília, Ano XV, jul 2011.

_____. **A Reforma do Sistema Judiciário no Brasil:** elemento fundamental para garantir segurança jurídica ao investimento estrangeiro no País. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portalStfInternacional/portalStfAgenda_pt_br/anoexo/discParisport1.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2013.

MEZZETI, Luca. **Principi Costituzionali.** Torino: G. Giappichelli, 2011.

MITIDIERO, Daniel. **Bases para a Construção de um Processo Civil Cooperativo:** o Direito Processual Civil no marco teórico do formalismo valorativo. Tese de Doutorado. Porto Alegre: UFRGS, 2007. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/13221/000642773.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 16 jun. 2014.

_____. Direito Fundamental ao Processo Justo. **Revista Magister de Direito Civil e Processo Civil.** Porto Alegre: Magister, ano VIII, n. 45, p. 22-34, nov./dez. 2011.

_____. Processo Justo, colaboração e ônus da prova. **Revista do Superior Tribunal do Trabalho.** São Paulo: Lexmagister, ano 78, n. 1, jan./mar., 2012.

MORAES, Alexandre de. **Direitos Humanos Fundamentais:** teoria geral. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MORAES, Vânia Cardoso de. **Demandas repetitivas decorrentes de ações ou omissões da administração pública:** hipóteses de soluções e a necessidade de um direito processual público fundamentado na Constituição. Brasília: CJF, 2012 (Série monografias do CEJ; 14).

MOREIRA, Eduardo Ribeiro. Argumentação Jurídica e a solução dos casos trágicos. **Cadernos da EMARF, Fenomenologia e Direito.** Rio de Janeiro, v.2, n.2, p.1-196,

out. 2009/mar. 2010.

MUNIZ, Sebastião Ogê. O recurso extraordinário e o recurso especial repetitivo: a relevância de sua gestão para o Poder Judiciário. **Revista de Doutrina da 4ª Região**. Porto Alegre, n. 58, fev. 2014. Disponível em: http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao058/Sebastiao_Muniz.html>. Acesso em: 03 jul. 2014.

NALINI, José Renato. **O Juiz e o Acesso à Justiça**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

NEME, Eliana Franco; MOREIRA, José Cláudio Domingues. O Acesso à Justiça como instrumento de efetivação dos Direitos Fundamentais: possibilidades do sistema interamericano de proteção dos direitos do homem. **Argumenta: Revista do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica – UENP**, n. 14 (jan./jun.) – Jacarezinho, 2011.

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

NORONHA, João Otávio de. Uniformização do entendimento dos JEFs é fundamental. **Caderno da Turma Nacional de Uniformização**. Brasília: CJF, edição 18, mar/abr. 2012.

NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional**. 6 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012.

OLIVIERO, Maurizio; CRUZ, Paulo Márcio. Reflexões sobre a crise financeira Internacional e o Estado de bem-estar. **Novos Estudos Jurídicos (UNIVALI)**, v. 18, n. 2, p. 212-223, 2013. Disponível em: <<http://siaiweb06.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/4675/2587>>. Acesso em: 30 jul. 2014.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração universal dos direitos humanos**. Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III), da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em: 18 ago. 2014.

PARCHEN, Laura Fernandes. Impacto do Princípio da Cooperação no Juiz. **Academia Brasileira de Direito Processual Civil**. Porto Alegre: Revista Eletrônica. Disponível em: <<http://www.abdpc.org.br/abdpc/artigos/LAURA%20PARCHEM%20-%20VERS%C3%83O%20FINAL.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2014.

PARLAMENTO EUROPEU. **Directiva 2008/52/CE do Parlamento Europeu e do Conselho**, de 21 de maio de 2008, relativa a certos aspectos da mediação em matéria civil e comercial. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32008L0052>>. Acesso em: 04 jun. 2014.

PASOLD, Cesar Luiz. **Função Social do Estado Contemporâneo**. 3 ed. Florianópolis: OAB/SC Editora; Florianópolis: Editora Diploma Legal. 2003.

_____. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: teoria e prática**. 12 ed. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

PASOLD, Cesar Luiz (Coord.). **Primeiros Ensaios de Teoria do Estado e da Constituição**. Curitiba: Juruá, 2010.

PERLINGIERI, Pietro. **Commento alla Costituzione Italiana**. Nápoli: Edizioni

Scientifiche Italiane, 1997.

PINHEIRO, Aline. Mediação na Itália vira motivo de insegurança jurídica. **Revista Consultor Jurídico**. São Paulo: www.conjur.com.br, 14 fev. 2014. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-fev-14/mediacao-obrigatoria-italia-vira-motivo-inseguranca-juridica>>. Acesso em: 04 jun. 2014.

_____. Reforma da Justiça: Itália quer fechar um quarto das cortes de primeiro grau. **Revista Consultor Jurídico**. São Paulo: www.conjur.com.br, 21 jul. 2012. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2012-jul-21/italia-pretende-fechar-quarto-tribunais-primeira-instancia>>. Acesso em: 22 jul. 2014.

PINHEIRO, Cláudio José. Fundamentos e/ou Níveis de Racionalidade da Produção Normativa Legislativa e da Produção Normativa Judicial. **Novos Estudos Jurídicos**. Itajaí, ano VII – n. 15 - p. 95-116, dezembro/2002. Disponível em: <<http://siaiweb06.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/329>>. Acesso em: 30 jun. 2014.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; PAUMGARTTEN, Michele Pedrosa. A experiência Ítalo-Brasileira no uso em resposta à crise do monopólio estatal de solução de conflitos e a garantia do Acesso à Justiça. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**. Rio de Janeiro: www.redp.com.br, ano 5, volume VIII, p. 443-471, jul./dez 2011. Disponível em: <http://www.redp.com.br/arquivos/redp_8a_edicao.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2014.

PONCIANO, Vera Lúcia Feil. Condicionantes Externas da Crise do Judiciário e a Efetividade da Reforma e do “Pacto Republicano por um Sistema Judiciário mais Acessível, Ágil e Efetivo”. **Revista de Doutrina da 4ª Região**. Porto Alegre, n. 31, ago. 2009. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao031/vera_ponciano.html>. Acesso em: 27 jul. 2014.

PORTO, Sérgio Gilberto; USTÁRROZ, Daniel. **Manual dos Recursos Cíveis**. 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

PRUDENTE, Antônio Souza. A tutela coletiva e de evidência no Juizado Especial Federal Cível e o acesso pleno à Justiça. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 44, n. 174, p. 7-14, abr./jun. 2007.

RAMOS, Vitor de Paula. Direito Fundamental à Prova. **Revista de Processo**. São Paulo: RT, v. 38, n. 224, p. 41-62, out./2013.

RESTA, Elígio. **Il Diritto Fraterno**. Roma: Laterza. 2009.

ROESLER, Claudia Rosane. Os sistemas de seleção dos juízes nas democracias constitucionais. **Novos Estudos Jurídicos (Univali)**, v. 12, p. 35-42, 2007. Disponível em: <<http://siaiweb06.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/451/393>>. Acesso em: 30 jul. 2014.

ROVER, Aires José. **Definindo o termo processo eletrônico**. Disponível em: <<http://www.infojur.ufsc.br/aires/arquivos/conceitoprocessoeletronico.pdf>>. Acesso em: 27 jul. 2014.

SADEK, Maria Tereza. Poder Judiciário: Perspectivas de Reforma. **Opinião Pública (UNICAMP)**, Campinas, v. X, n. 1, p. 01-62, 2004.

_____. Justiça: novas perspectivas. *In*: **Curso Modular de Administração da Justiça**. São Paulo: Conceito Editorial, 2012.

_____. **Juizados Especiais: da concepção à prática.** Disponível em: <<http://np3.brain.ternp.com.br/upload/ihb/arquivo/MariaTerezaSadek.doc>>. Acesso em: 30 jun. 2014.

SALOMÃO, Luis Felipe. Sistema Nacional de Juizados Especiais. **Revista da EMERJ.** Rio de Janeiro: EMERJ, v. 2, n. 8, p. 85-94, 1999.

SÁNCHEZ-CLUZAT, José Manuel Bandrés. El derecho a un proceso equitativo en la reciente jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. *In: **Derechos Fundamentales y otros estudios*** en homenaje al prof. Dr. Lorenzo Matín-Retortillo. Vol. II. Zaragoza: El Justicia de Aragón, 2008. p. 1327-1348.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade.** 12 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **A gramática do tempo para uma nova cultura política:** para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática. 4 ed. São Paulo: Editora Cortez, 2006.

SANTOS, Marisa Ferreira. Os recursos nos Juizados Especiais Federais. *In: SERAU JR. Marco Aurélio; DONOSO, Denis (Coord.). **Juizados Especiais Federais: reflexões nos dez anos de sua instalação.*** Curitiba: Juruá, 2012. p. 159-166.

SASSANI, Bruno. Il codice di procedura civile e il mito della riforma perenne. *In: **Judicium il processo civile in Italia e in Europa***, 23/01/2013. Disponível em: <http://www.judicium.it/saggi_leggi.php?id=432>. Acesso em: 04 jul. 2014.

SAVARIS, José Antonio. **Direito Processual Previdenciário.** Curitiba: Juruá, 2008.

_____. **Uma Teoria da Decisão Judicial da Previdência Social:** contributo para a superação da prática utilitarista. Florianópolis: Conceito Editorial, 2011.

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

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

_____. **Manual dos Recursos nos Juizados Especiais Federais.** 3 ed. Curitiba: Juruá, 2012.

SCHÄFER, Jairo Gilberto. **Direitos fundamentais: proteção e restrições.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SERAU JR. Marco Aurélio; DONOSO, Denis (Coord.). **Juizados Especiais Federais: reflexões nos dez anos de sua instalação.** Curitiba: Juruá, 2012.

SILVA, Antônio Fernando Schenkel do Amaral e. **Juizados Especiais Federais Cíveis: competência e conciliação.** Florianópolis: Conceito Editorial, 2007.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico.** Atualizadores: Nagib Slaibi Filho e Gláucia Carvalho. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 33 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia.** São Paulo: Malheiros, 2009.

SOTELO, José Luis Vázquez (Liber amicorum). **Rigor Doutrinal y prática forense**. Barcelona: Atelier, 2009.

SOUZA, Arthur César. A parcialidade positiva do juiz – fundamento ético-material do Código Modelo Ibero-Americano. **Revista de Processo**. São Paulo: RT, ano 38, vol. 224, p. 15-39, outubro/2013.

SOUZA, Gelson Amaro. A finalidade do processo. **Revista Dialética de Direito Processual**. São Paulo: Dialética, n. 121, p. 57-71, abril-2013.

SOUZA, Márcia Cristina Xavier de. As Pequenas Causas no Direito Comparado. **Revista da Faculdade de Direito Candido Mendes**. Rio de Janeiro, ano 5, n. 5, p. 143-163, dez. 2000.

STRECK, Lenio Luiz. **O que é isso: decido conforme minha consciência?** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

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 Editora, 2012.

VAZ, Paulo Afonso Brum. O Papel do Juiz na Construção do Direito: uma perspectiva humanista. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 44, out. 2011. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao44/paulo_vaz.html>. Acesso em: 14 nov. 2013.

VIEIRA, Artur Diego Amorim. O Processo Justo e a Coisa Julgada: breve análise quanto à inviabilidade de sua desconsideração. **Revista CEJ/Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários**. Brasília: CEJ, ano XVII, n. 60, p. 111-112, maio/ago. 2013.

VIVEIROS, Estefânia. A força dos precedentes e da jurisprudência no CPC projetado. **Justiça & Cidadania**. Rio de Janeiro: Editora JC, n.158, out. 2013. Disponível em: <<http://www.editorajc.com.br/2013/10/forca-precedentes-jurisprudencia-cpc-projetado1>>. Acesso em: 19 ago. 2014.

WATANABE, Kazuo (Coord.). **Juizado Especial de Pequenas Causas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.

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

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos**. Tese de Doutorado. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Direito. Programa de Pós-Graduação em Direito. 2005. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/4574>>. Acesso em: 25 mar. 2014.