

SÉRIE MONOGRAFIAS DO CEJ

Maria do Carmo Lopes Toffanetto Rossitto Bassetto



Democratização do acesso à Justiça: análise dos juizados especiais federais itinerantes na Amazônia Legal brasileira

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL

Ministra Laurita Hilário Vaz
Presidente

Ministro Humberto Eustáquio Soares Martins
Vice-Presidente

Ministro Mauro Luiz Campbell Marques
Corregedor-Geral da Justiça Federal e
Diretor do Centro de Estudos Judiciários

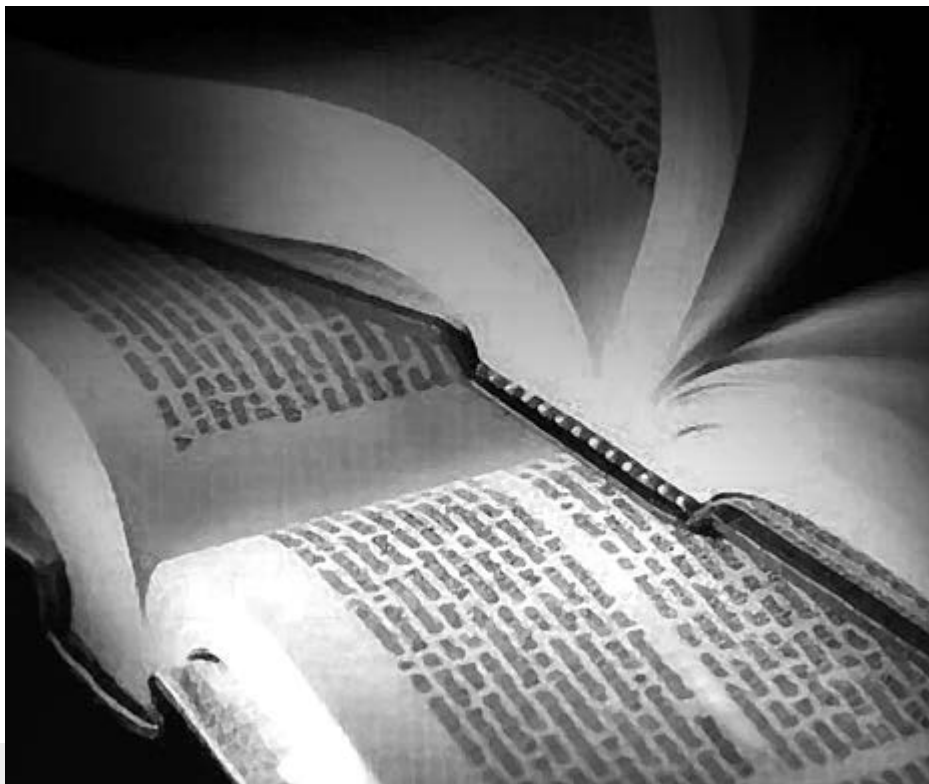
Ministro Benedito Gonçalves
Ministro Raul Araújo Filho
Desembargador Federal Hilton José Gomes de Queiroz
Desembargador Federal Poul Erik Dyrlund
Desembargadora Federal Cecília Maria Piedra Marcondes
Desembargador Federal Luiz Fernando Wowk Penteado
Desembargador Federal Rogério de Meneses Fialho Moreira
Membros Efetivos

Ministro Paulo de Tarso Vieira Sanseverino
Ministra Maria Isabel Diniz Gallotti Rodrigues
Ministro Antonio Carlos Ferreira
Desembargador Federal Ítalo Fioravanti Sabo Mendes
Desembargador Federal Reis Friede
Desembargador Federal Mairan Gonçalves Maia Júnior
Desembargador Federal Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz
Desembargador Federal Francisco Roberto Machado
Membros Suplentes

Juiz Federal José Antonio Savaris
Secretário-Geral

Eva Maria Ferreira Barros
Diretora-Geral

SÉRIE MONOGRAFIAS DO CEJ



DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA:

análise dos juizados especiais federais
itinerantes na Amazônia Legal brasileira

Maria do Carmo Lopes Toffanetto Rossitto Bassetto

CONSELHO EDITORIAL DO CEJ

Presidente

Ministro Mauro Campbell Marques

Diretor do Centro de Estudos Judiciários

Membros

Ministro Napoleão Nunes Maia Filho

Superior Tribunal de Justiça

Ministro Nefi Cordeiro

Superior Tribunal de Justiça

Ministro Raul Araújo Filho

Superior Tribunal de Justiça

Desembargador Federal Aluisio Gonçalves de Castro Mendes

Tribunal Regional Federal da 2ª Região – Rio de Janeiro-RJ

Desembargadora Federal aposentada Margarida de Oliveira Cantarelli

Tribunal Regional Federal da 5ª Região – Recife-PE

Juiz Federal João Batista Lazzari

Seção Judiciária de Florianópolis-SC

Desembargador José Renato Nalini

Tribunal de Justiça de São Paulo-SP

Desembargador Pedro Manoel Abreu

Tribunal de Justiça de Florianópolis-SC

Professor Doutor Cesar Luiz Pasold

Universidade do Vale do Itajaí-Univali – Florianópolis-SC

Professor Doutor Ingo Wolfgang Sarlet

Pontifícia Universidade Católica-PUC – Porto Alegre-RS

Professor Doutor José Rogério Cruz e Tucci

Universidade de São Paulo-USP – São Paulo-SP

Professor Doutor Otavio Luiz Rodrigues Junior

Universidade de São Paulo-USP – São Paulo-SP

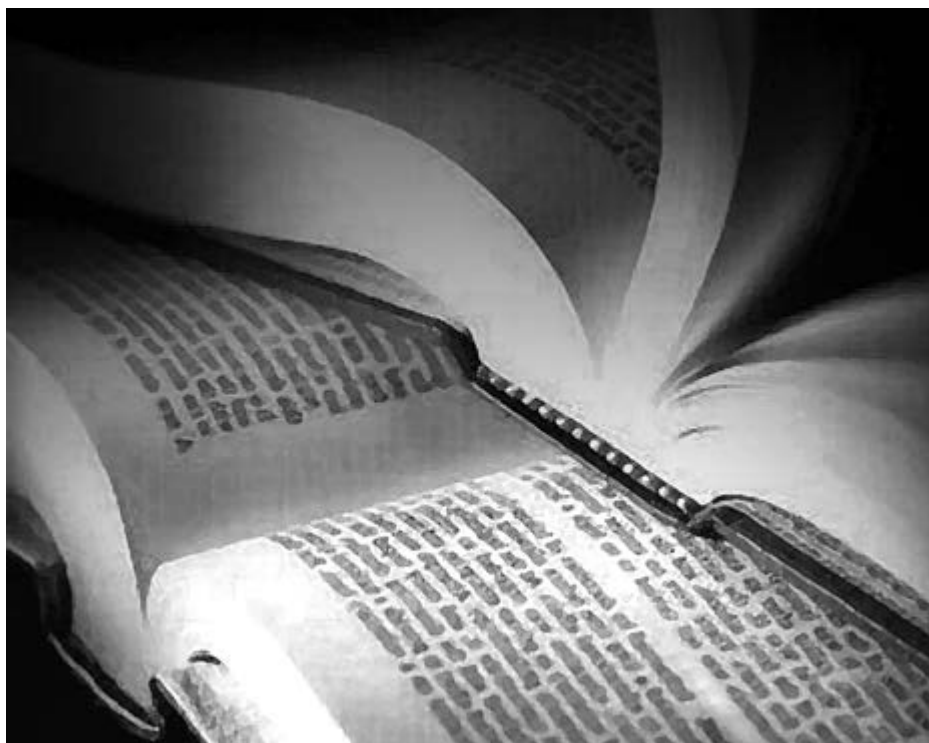
Professor Doutor Roberto Ferreira Rosas

Universidade de Brasília-UnB – Brasília-DF

Professor Doutor Joaquim de Arruda Falcão Neto

Diretor da Fundação Getúlio Vargas – FGV Direito – Rio de Janeiro-RJ

SÉRIE MONOGRAFIAS DO CEJ



DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA:

análise dos juizados especiais federais
itinerantes na Amazônia Legal brasileira

Maria do Carmo Lopes Toffanetto Rossitto Bassetto

Copyright © Conselho da Justiça Federal

É autorizada a reprodução parcial ou total desde que citada a fonte.

As opiniões expressas pelos autores não são necessariamente reflexo da posição do Conselho da Justiça Federal.

EQUIPE EDITORIAL

CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS

Ministro Mauro Campbell Marques

Diretor

Jaqueline Aparecida Correia de Mello

Secretária

Rita Helena dos Anjos

Subsecretária de Informação Documental e Editoração CEJ

COORDENADORIA DE EDITORAÇÃO DO CEJ

Milra de Lucena Machado Amorim

Coordenadora

Ariane Emílio Kloth

Chefe da Seção de Edição e Revisão de Textos

Luciene Bilu Rodrigues

Servidora da Seção de Edição e Revisão de Textos

Dulcinéia Mendes dos Santos

Servidora da Seção de Edição e Revisão de Textos

Helder Marcelo Pereira

Chefe da Seção de Programação Visual e Arte-Final

Impressão

Seção de Serviços Gráficos da Secretaria de Administração do CJF

- B319 Bassetto, Maria do Carmo Lopes Toffanetto Rossitto.
Democratização do acesso à justiça : análise dos Juizados Especiais
Federais itinerantes na Amazônia Legal brasileira / Maria do Carmo Lopes
Toffanetto R. Bassetto. – Brasília : Conselho da Justiça Federal, Centro
de Estudos Judiciários, 2016
323 p. – (Série monografias do CEJ ; v. 23)

ISBN 978-85-8296-016-5

1. Juizado Especial Federal. – 2. Justiça Federal. – 3. Acesso à justiça.
– 4. Sistema judiciário. 5. Amazônia Legal. – I. Título. – II. Série.

CDU 340

A Marcelo, Ettore e Amanda,
por tudo.



SOBRE O AUTOR

Maria do Carmo Lopes Toffanetto Rossitto Bassetto é advogada nas áreas de direito previdenciário, direito de família, direito do consumidor e direitos da mulher. É membro titular do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de São Sebastião do Paraíso – MG (biênio 2014-2016). Responsável pelo serviço de Assistência Judiciária da Mulher – AJUDA de São Sebastião do Paraíso. É Mestre em Direito pela Faculdade de Direito do Sul de Minas.

SUMÁRIO

| | |
|--|-----|
| INTRODUÇÃO..... | 13 |
| 1 O ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL | 19 |
| 1.1 O que é o acesso à Justiça?..... | 22 |
| 1.1.1 Acepções do termo “Acesso à Justiça” | 23 |
| 1.1.2 Evolução do “Acesso à Justiça” | 27 |
| 1.1.3 As “ondas reformatórias” de Cappelletti e Garth | 32 |
| 1.2 Origem do acesso à Justiça no Brasil | 36 |
| 1.3 O acesso à Justiça pós-Constituição de 1988..... | 40 |
| 1.4 Identificação da realidade brasileira..... | 44 |
| 1.4.1 Dificuldades de acesso físico à Justiça..... | 47 |
| 1.4.2 Os índices sociais e os custos do processo | 54 |
| 1.4.3 Demanda reprimida e volume de processos | 62 |
| 1.4.4 Tempo de tramitação dos processos..... | 69 |
| 1.4.5 Direitos transindividuais..... | 75 |
| 1.5 Alternativas para efetivação do acesso à Justiça no Brasil | 82 |
| 1.5.1 Assistência Judiciária | 83 |
| 1.5.2 Fortalecimento do Ministério Público..... | 86 |
| 1.5.3 Instituição das Defensorias Públicas | 90 |
| 1.5.4 Conciliação e arbitragem..... | 95 |
| 1.5.5 Tutela coletiva | 100 |
| 1.5.6 Tratamento das pequenas causas..... | 106 |
| 2 JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS CÍVEIS..... | 109 |
| 2.1 Histórico | 110 |

| | | |
|---------|--|------------|
| 2.1.1 | Origem e evolução dos juizados especiais no Brasil | 113 |
| 2.1.2 | Os juizados especiais de pequenas causas..... | 117 |
| 2.1.3 | Juizados especiais estaduais | 123 |
| 2.1.4 | Juizados especiais federais..... | 133 |
| 2.2 | Princípios informadores dos juizados especiais..... | 143 |
| 2.2.1 | Princípio da oralidade | 147 |
| 2.2.1.1 | Princípio da imediação..... | 150 |
| 2.2.1.2 | Princípio da identidade física do juiz..... | 151 |
| 2.2.1.3 | Princípio da concentração dos atos processuais..... | 152 |
| 2.2.1.4 | Princípio da irrecorribilidade das decisões interlocutórias | 154 |
| 2.2.2 | Princípio da simplicidade | 157 |
| 2.2.3 | Princípio da informalidade | 159 |
| 2.2.4 | Princípio da economia processual | 161 |
| 2.2.5 | Princípio da celeridade processual | 163 |
| 2.2.6 | Princípio da busca da conciliação ou transação..... | 167 |
| 2.3 | Inovações e peculiaridades da Lei n. 10.259/2001 | 172 |
| 2.4 | O tratamento das ações previdenciárias e assistenciais | 186 |
| 2.4.1 | Os direitos à previdência e à assistência social..... | 188 |
| 2.4.1.1 | Processo previdenciário nos juizados especiais federais | 192 |
| 2.4.2 | Processamento dos feitos nos JEFs | 197 |
| 2.4.3 | Os números dos JEFs | 201 |
| 2.4.3.1 | O processo de interiorização | 201 |
| 2.4.3.2 | Movimentação processual | 207 |
| 3 | OS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS ITINERANTES NA REGIÃO AMAZÔNICA..... | 217 |
| 3.1 | A Justiça itinerante | 219 |
| 3.1.1 | Origem e conceito da Justiça itinerante brasileira..... | 220 |
| 3.1.1.1 | O novo modelo de Justiça itinerante..... | 223 |
| 3.1.1.2 | Um novo conceito de Justiça itinerante | 225 |

| | | |
|-----------|---|-----|
| 3.1.2 | Previsão legal da Justiça itinerante e a Emenda Constitucional n. 45/2004..... | 227 |
| 3.2 | Os juzados especiais federais itinerantes | 232 |
| 3.2.1 | Jurisdição e competência dos juzados especiais federais itinerantes | 237 |
| 3.2.1.1 | Evolução e conceito de jurisdição | 237 |
| 3.2.1.1.1 | As concepções de Chiovenda e Carnelutti | 239 |
| 3.2.1.1.2 | A concepção contemporânea de jurisdição..... | 241 |
| 3.2.2 | Competência..... | 243 |
| 3.2.2.1 | Competência dos juzados especiais federais | 246 |
| 3.2.2.2 | Competência dos juzados especiais federais itinerantes | 252 |
| 3.3 | Os juzados especiais federais itinerantes no âmbito da Primeira Região | 254 |
| 3.3.1 | Organização e funcionamento | 256 |
| 3.3.2 | Modalidades dos juzados especiais federais itinerantes | 260 |
| 3.3.3 | Realidade regional e obstáculos encontrados | 262 |
| 3.4 | A experiência dos juzados especiais federais itinerantes na Amazônia Legal e a efetivação do acesso à Justiça | 267 |
| 3.4.1 | Alternativas e soluções..... | 268 |
| 3.4.2 | Juzados especiais federais itinerantes realizados na Amazônia Legal | 272 |
| 3.4.2.1 | Número de processos julgados..... | 280 |
| 4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS | 291 |
| 5 | REFERÊNCIAS | 295 |

INTRODUÇÃO

No Brasil contemporâneo, verifica-se que a estrutura e o funcionamento do sistema judiciário reproduzem os abismos sociais do país, nos quais os grupos socialmente vulneráveis são também os grupos legalmente fracos e desprivilegiados (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 3).

Dentre o universo de pessoas destituídas de privilégios, encontram-se os jurisdicionados que buscam os juizados especiais federais para reclamar a efetivação dos seus direitos previdenciários ou assistenciais que foram indeferidos administrativamente.

Muitos deles conseguem chegar às portas do Judiciário para fazerem seu pedido. Entretanto, outros (e essa é a grande preocupação) não possuem o conhecimento nem os instrumentos necessários para vencer todos os obstáculos que encontram durante a longa, árdua e demorada jornada que precisam percorrer até a efetivação de seu direito à prestação jurisdicional.

Nessa trilha até as portas da justiça, muitos daqueles que iniciam sua caminhada desistem diante de obstáculos que, para eles, são intransponíveis. Os outros, aqueles ainda mais excluídos, desinformados sobre seus direitos e descrentes no sistema judiciário, nem mesmo conseguem vencer a inércia que sobre eles se abate.

Diante desse quadro de exclusão social, torna-se imprescindível para o Estado adotar medidas capazes de atender às necessidades desses cidadãos, por meio da democratização do acesso aos serviços públicos, dentre os quais os serviços prestados pelo Poder Judiciário, principalmente depois de promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Justamente nesse cenário, redesenhado pelas mudanças ocorridas com a redemocratização do Brasil, é que eclode com toda força a demanda reprimida por anos de descaso do Estado para com seus cidadãos, extravasada pelos diversos mecanismos igualmente contemplados pela atual

Constituição, como as ações coletivas e os juizados especiais estaduais¹.

Os juizados especiais federais, instituídos por meio da Lei 10.259/2001, e, posteriormente, o desenvolvimento e operacionalização dos juizados especiais federais itinerantes, fazem parte das alterações do sistema judiciário brasileiro, iniciadas com a Constituição de 1988, como alternativas a suplantarem a inércia dos cidadãos excluídos e desinformados, possibilitando, pelo menos em tese, o acesso a uma justiça desburocratizada, informal, menos onerosa, mais célere e efetiva.

Nesse contexto, pesquisar e avaliar o funcionamento dos juizados especiais federais itinerantes e suas inovações na busca da redução dos óbices encontrados pelos jurisdicionados – econômicos, sociais, políticos, psicológicos, geográficos e processuais – constitui um importante instrumental para nortear políticas de promoção do acesso à justiça e, portanto, de efetivação dos direitos sociais à previdência e à assistência social, sobretudo da parcela mais carente da população.

Segundo Maria Tereza Sadek, “A literatura teórica e jurídica sobre os Juizados Especiais já é bastante extensa, particularmente na área do direito” (SADEK, 2006, 249).

Entretanto, o foco desta pesquisa dirige-se para o mapeamento e a análise da experiência concreta dos juizados especiais federais itinerantes realizados na Amazônia Legal, tendo como parâmetros os princípios que norteiam os juizados especiais e a garantia constitucional do acesso à justiça, prevista expressamente no art. 5º, inc. XXXV, da Constituição Federal de 1988, para todos, indistintamente.

No âmbito científico, a literatura produzida sobre os juizados especiais federais itinerantes ainda é escassa, principalmente quanto aos itinerantes realizados na região da Amazônia Legal, o que requer um aprofundamento teórico sobre esse sistema de prestação judiciária, adotado pela Justiça Federal da Primeira Região para vencer as barreiras existentes e democratizar o acesso à justiça.

O desenvolvimento da dissertação tem como ponto de partida a definição do seguinte problema: No contexto do movimento universal da

1 Os juizados especiais estaduais foram instituídos pela Lei 9.099, de 26 de setembro de 1995, em cumprimento ao disposto no art. 98, *caput*, e inc. I, da Constituição Brasileira de 1988.

democratização do direito de acesso à justiça, quais são os desafios encontrados para os jurisdicionados carentes que residem nas regiões mais isoladas da Amazônia Legal?

Para tanto, parte-se da hipótese de que os juizados especiais federais itinerantes são indispensáveis para garantir o acesso à justiça às pessoas que residem nas comunidades mais carentes e geograficamente distantes das Seções e/ou Subseções Judiciárias Federais existentes na região da Amazônia Legal.

A partir dessa hipótese, analisa-se a realidade brasileira com o intuito de identificar os óbices ao acesso à justiça, apontando as alternativas propostas para facilitar e efetivar a prestação jurisdicional aos cidadãos, com ênfase nas lides de naturezas previdenciárias e assistenciais que são demandadas nos juizados especiais federais itinerantes.

A abrangência da pesquisa restringe-se aos estados-membros da Amazônia Legal brasileira que fazem parte do Tribunal Regional Federal da 1ª Região – TRF1, cuja jurisdição engloba o Distrito Federal e mais treze estados brasileiros: Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Piauí, Rondônia, Roraima e Tocantins.

A escolha por essa região fundamenta-se no fato de que a Amazônia Legal brasileira², composta pelos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e parte do estado do Maranhão, possui peculiaridades³ geográficas, climáticas e socioeconômicas que demandam um modelo diferenciado de prestação jurisdicional, capaz de alcançar os jurisdicionados, em condição de miserabilidade, que habitam locais isolados e distantes das instalações permanentes da Justiça Federal.

A metodologia empregada neste estudo inclui o levantamento bibliográfico necessário para a fundamentação teórica da dissertação, de forma a desenvolver a relação existente entre acesso à justiça, juizados especiais federais e a Justiça itinerante. Para tanto, utiliza-se o método dedutivo, por meio do desenvolvimento do raciocínio lógico, partindo de uma ideia geral

2 Conceito político instituído pela Lei 1.806, de 1953.

3 Na região em estudo predomina o clima tropical semiúmido, com temperaturas elevadas todo o ano e duas estações definidas pela distribuição espacial e temporal das chuvas: uma estação seca e uma estação chuvosa. Em alguns estados da região, como Mato Grosso, Rondônia, Amazônia e Acre, as condições térmicas regionais são modificadas de forma significativa durante alguns dias pela “friagem”, fenômeno meteorológico causado pela influência das frentes frias originárias do Sul do país, provocando a diminuição brusca de temperatura.

sobre o tema em estudo até chegar às conclusões particulares.

Além da pesquisa bibliográfica realizada, utiliza-se como instrumento de pesquisa o levantamento de dados estatísticos relevantes para a realização do estudo, dentre os quais: área territorial; densidade demográfica; IDH; número de municípios sede de Comarca, Seção ou Subseção Judiciária; número de juizados especiais federais cíveis; quantidade de processos distribuídos e julgados anualmente.

Também foi utilizada a pesquisa empírica, por meio do levantamento, compilação e análise de dados específicos sobre os juizados especiais federais itinerantes realizados no território da Amazônia Legal brasileira, durante os anos de 2002 a 2014.

Todas as informações analisadas nesta dissertação são provenientes de dados oficiais divulgados nos *sites* de seus respectivos órgãos, quais sejam: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Banco Mundial; Tribunais Regionais Federais; Tribunais de Justiça; Conselho Nacional de Justiça; Conselho da Justiça Federal; Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal, cujos endereços eletrônicos estão devidamente citados.

O desenvolvimento da dissertação foi dividido em três capítulos.

O primeiro capítulo tem como objeto de estudo o problema do acesso à justiça, com o objetivo de demonstrar os obstáculos encontrados pela população que reside na região em estudo e, ainda, as alternativas adotadas visando à democratização do acesso à justiça no Brasil. Para a construção do conceito de acesso à justiça, parte-se dos aportes teóricos de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, compilados no livro “Acesso à Justiça”, até o ideário de “acesso à ordem jurídica justa”, desenvolvido pelo jurista brasileiro Kazuo Watanabe.

O capítulo seguinte trata especificamente dos juizados especiais federais. Por meio de um breve estudo sobre as condições históricas que possibilitaram a criação dos juizados de pequenas causas e sua evolução no Brasil, da implementação, características e princípios que norteiam os juizados especiais e, ainda, da análise das especificidades da Lei 10.259/2001, busca-se abordar a relevância dos juizados especiais federais cíveis no tratamento e resolução das lides previdenciárias e assistenciais.

Por fim, no último capítulo analisam-se os principais aspectos dos juizados especiais federais itinerantes, a partir de sua origem no ordenamento jurídico brasileiro, com o escopo de verificar a relevância desse

modelo peculiar de Justiça itinerante rumo à democratização do acesso à justiça, notadamente, para as comunidades que habitam a Amazônia Legal brasileira.

Pretende-se, com o presente estudo, demonstrar que o acesso à justiça no Brasil está muito aquém dos estudos consagrados por Cappelletti e Garth (1988), ainda na década de 1970, principalmente para a população que reside nas comunidades mais carentes e isoladas da Região Amazônica, em muitas das quais o Judiciário ainda é desconhecido e inatingível.

Nesse contexto, objetiva-se comprovar que, para tais comunidades, ainda é imprescindível buscar alternativas que possibilitem “o acesso à Justiça enquanto instituição estatal”, para que se possa almejar, em um momento posterior, a viabilização do “acesso à ordem jurídica justa” (WATANABE, 1988, p. 128).

1 O acesso à Justiça no Brasil

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988, consagra o Brasil como um Estado democrático de Direito⁴, 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, funda-

4 Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. PREÂMBULO: “Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir 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 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, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL”.

da na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, sendo que, em seu art. 1º, inc. III, a atual Constituição elege expressamente a dignidade da pessoa humana⁵ como um dos seus fundamentos.

A partir dessa nova ordem constitucional brasileira, a ampliação dos direitos fundamentais aparece necessariamente como um de seus corolários, assim como a ampliação dos direitos prestacionais a serem exigíveis do Estado, em consequência da aplicação do art. 5º, inc. XXXIV, que assegura a todos, independentemente do pagamento de taxas, “o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder”, e, também, do princípio constitucional de acesso à justiça, expresso no inc. XXXV do art. 5º da Constituição Federal Brasileira garantindo que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”⁶.

Todavia, o fato preocupante é que, apesar de o art. 5º, XXXV, da CF/88 garantir o acesso à justiça como um dos direitos fundamentais, a situação traz uma contrapartida desafiadora para o Estado, consubstanciada na necessidade de se obter uma resposta célere e satisfatória a cada demanda proposta ao Judiciário⁷. Tal exigência decorre do texto do art. 5º, inc. LXXVIII⁸, que assegurou a todos a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação, tanto no âmbito judicial quanto na esfera administrativa.

De fato, o ordenamento jurídico tem como principal tarefa “estabelecer uma tutela de direitos eficaz, no sentido de não apenas assegurá-los,

5 Art. 1º. “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I – a soberania; II – a cidadania; III – a dignidade da pessoa humana; IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V – o pluralismo político”.

6 Art. 5º, inc. XXXV, CF 1988.

7 “Muitos dos problemas de congestionamento, e consequentemente de atraso, e dos custos sistêmicos são gerados das práticas oportunistas adotadas por alguns atores extremamente poderosos – o governo, os advogados particulares e, em menor escala, bancos e concessionárias de serviços públicos. Se essas entidades pudessem ser convencidas a controlar o seu oportunismo, os tribunais poderiam concentrar-se na solução dos problemas por eles mesmos gerados”. (BANCO MUNDIAL, 2004, p. 23).

8 O inc. LXXVIII, do art. 5º, introduzido ao texto constitucional pela EC n. 45/04, assim dispõe: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

mas também garantir sua satisfação” (BEDAQUE, 2011, p. 23), pois, se a Constituição assegura a todos o direito de acesso ao Judiciário, a tal direito corresponde um dever do Estado de tutelar, efetivamente, os direitos lesados ou ameaçados.

No entanto, a análise do acesso à justiça, princípio visto por Cappelletti e Garth (1988, p. 8) como pressuposto para se alcançar a almejada justiça social, evidencia a tensão constante que existe entre a igualdade jurídico-formal e as desigualdades socioeconômicas e ressalta a relevância da efetivação, e não apenas da simples proclamação, dos direitos dos cidadãos (SANTOS, 1999, p. 168-171).

Para esses autores, no contexto de um dado direito substantivo, a efetividade perfeita poderia ser expressa como a completa “igualdade de armas”, ou seja, “a garantia de que a conclusão final não depende apenas dos méritos jurídicos relativos das partes antagonicas, sem relação com diferenças que sejam estranhas ao Direito e que, no entanto, afetam a afirmação e reivindicação dos direitos” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 15).

Ocorre que, no último século, as mudanças pelas quais passaram o Estado, a sociedade e a economia induziram a ampliação da demanda judicial em vários domínios (SANTOS et al., 1996). A litigação em termos de direitos sociais e direitos do consumidor “são exemplos de um novo padrão de lutas que se traduziram em um aumento exponencial da procura judiciária” (AVRITZER; MARONA; GOMES, 2014, p. 29).

Diante do novo contexto social, as dificuldades de oferta da prestação jurisdicional colocaram em pauta as questões da eficácia, eficiência e do acesso ao sistema formal de justiça, apontando a necessidade da inclusão, nas agendas políticas de diversos países, das reformas do Judiciário (AVRITZER; MARONA; GOMES, 2014, p. 29).

No Brasil, o tema do acesso à justiça é relativamente novo.

Pesquisadores brasileiros iniciaram os estudos sobre os problemas da acessibilidade ao Judiciário na década de 1980, com ênfase na ampliação da cidadania participativa, na afirmação e garantia das liberdades negativas, e no papel dos movimentos sociais que, no contexto de abertura política vivenciada pelo Brasil, tornaram-se uma importante referência na avaliação do funcionamento e da estrutura do sistema judicial brasileiro (AVRITZER; MARONA; GOMES, 2014, p. 22).

Atualmente, embora o acesso à justiça figure entre os direitos e garantias fundamentais, previstos na Constituição da República de 1988, faz-se necessário um reexame do conceito do termo em suas principais acepções, para que o instituto em estudo não seja reduzido à mera oferta generalizada e incondicionada do serviço judiciário estatal (MANCUSO, 2009, p. 58).

1.1 O que é o acesso à Justiça?

O termo “acesso à justiça” não é tão fácil de ser conceituado como pode parecer. Além das várias acepções que foram, e ainda são dadas, à expressão, o tema em estudo é suscetível ao tempo e às ideologias (CICHOCKI NETO, 1998, p. 85) e, como tal, comporta diversas interpretações e abordagens (FALCÃO, 1996, p. 271).

Apesar de fazer parte do cotidiano jurídico, o significado é de difícil compreensão, devido à influência de aspectos filosóficos, políticos, econômicos e sociais que se entrelaçam aos aspectos meramente jurídicos. É comum a associação do acesso à justiça às questões ligadas às injustiças sociais, lutas de classes, reivindicações das minorias e grupos vulneráveis, incorporando um “sentido social” ao meio jurídico (PORTO, 2009, p. 11).

Ao analisar o tema acesso à justiça, encontram-se diferentes considerações que, muitas vezes sugerem a obviedade do sentido social do direito ao se tratar de justiça, e outras, apenas fazem parte de um discurso técnico e restrito, socialmente neutro, voltado simplesmente para o instrumentalismo do processo, sem qualquer preocupação com os problemas sociais.

Mas, qual é a justiça⁹ que se deseja ou se espera obter do Poder Judiciário?

9 A questão da justiça constitui um tema clássico da teoria do direito que, diante de sua complexidade, tem atravessado os séculos, sem que se chegue a um consenso. As teorias da justiça podem ser divididas basicamente em dois grupos: i) metafísico-religioso – como os pensamentos de Platão e Jesus – essa teoria busca um conceito absoluto de justiça, deslocado do mundo físico para um patamar transcendental, que não pode ser alcançado nem compreendido pelo homem, restando-lhe apenas acreditar em sua existência; ii) racionalista – teorias da justiça que formulam normas de justiça que podem ser pensadas racionalmente e estatuídas por atos de vontade (SCHWARTZ; SANTOS NETO, 2009, v-6, n-11, p.34). O primeiro a desenvolver uma teoria da justiça racionalista foi Aristóteles que, em sua obra *Ética a Nicômaco*, parte de uma definição de senso comum, na qual a justiça significa a virtude que nos leva a desejar o que é justo. Para ele, o gênero justiça é subdividido em três espécies: justiça geral, justiça distributiva e justiça corretiva (ARISTÓTELES, 1984, p. 121-138). A acepção mais conhecida do termo justiça é atribuída a Ulpiano e está descrita no *Digesto Antigo*, livro I, título I, lei número 10, que conceitua a justiça como a “vontade constante e perpétua de dar a cada um o que lhe compete”. (AQUINO, 1988,

Seria a resposta do Judiciário que, após anos de litígio, “emite uma sentença de mérito determinando quem tem direito ao bem da vida, independentemente dos danos causados pela demora do processo e do sofrimento do jurisdicionado?” (RAGAZZI, 2002, p. 4). Seria a justiça proveniente de uma decisão já desprovida de utilidade, diante da demora do processo? Seria a justiça que trata a todos indistintamente, sem levar em consideração as desigualdades sociais existentes?

Utilizando as palavras de Cruz e Tucci (1997, p. 141) “a resposta, em senso negativo, para todas estas indagações, é elementar...”.

Então, qual é a real dimensão do termo “acesso à justiça”, ou “*access to justice*”, como é amplamente utilizado pela doutrina saxônica”? (ARNAUD, 1999, p. 448)?

Em um sentido sociofilosófico, Boaventura explica que o tema acesso à justiça “é aquele que mais directamente equaciona as relações entre processo civil e a justiça social, entre igualdade jurídico-formal e a desigualdade sócio-econômica” (SANTOS, 1999, p. 146). Em sentido amplo, a ideia de acesso à justiça estaria ligada à via jurisdicional, aos meios processuais necessários para obter uma resposta do Judiciário, e, também, aos custos inerentes a tal demanda.

1.1.1 Acepções do termo “acesso à Justiça”

De acordo com o Dicionário Enciclopédico de Teoria e Sociologia do Direito, há três concepções distintas para o termo “Acesso à Justiça”:

1. Corrente de pensamento que se interroga sobre as condições de passagem de um estado formal a um estado real do direito de ver sua causa ouvida pelas cortes e pelos tribunais;

p. 66). Por sua vez, “Kelsen estabelece sua concepção de justiça e elege o relativismo dos valores como ideal numa sociedade democrática, em contraposição ao absolutismo filosófico das sociedades autoritárias” (SCHWARTZ; SANTOS NETO, 2009, v-6, n-11, p. 33). A ideia de “Justiça como Equidade”, (desenvolvida sob as perspectivas liberal, libertária, utilitarista e comunitarista) vem sendo afirmada nas últimas décadas. John Rawls, principal expoente da perspectiva liberal, defende que os princípios da justiça como equidade consistem na melhor entre as piores alternativas existentes para ordenar-se a sociedade. (RAWLS, 2000). Ronald Dworkin (2005, p. IX) desenvolve uma teoria da justiça sob a perspectiva igualitária, por meio da concepção de igualdade de bem-estar, de um lado, e a concepção de igualdade de recursos, de outro, que, sopesadas, professam o que ele chama de “a virtude soberana”, ou seja, a igualdade de consideração que o Estado deve garantir aos cidadãos.

2. Teoria crítica “vis-à-vis” o centralismo político da primeira acepção, que procura ampliar o campo de investigação e visando principalmente a melhoria do regulamento dos litígios e das transações fora das cortes e dos tribunais.

3. Conceito sintético que reúne as diferentes exigências processuais para assegurar a implementação desse direito de acesso às cortes e aos tribunais. (ARNAUD, 1999, p. 447).

Em sua primeira acepção, o acesso à justiça representa a corrente de pensamento própria das sociedades pós-industriais, consagrada juridicamente por algumas constituições e legislações¹⁰.

Nesse sentido, o acesso à justiça coloca em evidência as diferenças existentes no tratamento das pretensões de ver um litígio resolvido pelo Judiciário, evidenciando a segregação de uma ampla faixa da população que nem mesmo possui o conhecimento do fato de que as situações de insatisfação que sofrem podem ser expressas juridicamente (ARNAUD, 1999, p. 448).

Em sua segunda acepção, o termo “acesso à justiça” significa a “teoria crítica” que se interessa principalmente pela análise dos fatores que afastam os interessados dos tribunais e os impedem de buscar uma solução jurídica para seus conflitos.

A partir da constatação de que vários litígios são resolvidos sem a necessidade de recorrer aos tribunais, essa corrente examina as múltiplas instâncias de resolução de conflitos, analisando a organização de instituições que tendam a regulamentar os conflitos sem que disponham da coerção estatal (ARNAUD, 1999, p. 448-449).

10 Por exemplo: Código Austríaco de 1895 – “provavelmente o primeiro reconhecimento explícito de Dever do Estado de assegurar igual acesso à justiça [...] conferiu ao juiz um papel ativo para equalizar as partes”; (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 11); Constituição Italiana de 1948; Constituição Espanhola de 1978; Convenção de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, de 4 de novembro de 1950 – Art. 6º. “1. Qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada, equitativa e publicamente, num prazo razoável por um tribunal independente e imparcial, estabelecido pela lei, o qual decidirá, quer sobre a determinação dos seus direitos e obrigações de carácter civil, quer sobre o fundamento de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra ela”. (OEA); Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, de 19 de dezembro de 1966 – Art. 14. “Todas as pessoas são iguais perante os tribunais e as cortes de justiça. Toda pessoa terá o direito de ser ouvida publicamente e com devidas garantias por um tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido por lei, na apuração de qualquer acusação de carácter penal formulada contra ela ou na determinação de seus direitos e obrigações de carácter civil”. (Promulgado no Brasil pelo Decreto no 592, de 6 de julho de 1992).

Recusando-se a considerar que todas essas contestações sejam resolvidas por um julgamento, essa escola se interroga, antes, sobre os efeitos indiretos das decisões judiciais e administrativas nesses modos de regulamento (*theory of the bargaining power in shadow of the law*) para desembocar numa análise das condições de produção do direito “espontâneo” entendido como sendo o conjunto dos comportamentos que se impõem numa variedade de contextos sociais. (ARNAUD, 1999, p. 449).

Observa-se que, essa compreensão de acesso à justiça coloca em evidência a visão do processo como instrumento para a realização dos direitos individuais, como um direito de ingresso em juízo, significando o mero exercício de direito de ação. José Cichocki Neto afirma que dentro dessa concepção, “as inibições ao acesso à justiça correspondem a fenômenos puramente técnicos do direito ou poder de exercer a ação, ou seja, aos óbices referentes àquele que tomava a iniciativa de provocar a jurisdição” (CICHOCKI NETO, 1988, p. 86).

Outro sentido diz respeito ao “conceito sintético” do “acesso à justiça”. Essa corrente de pensamento, essencialmente de natureza jurídica, é derivada da primeira acepção de acesso à justiça e “trata do conteúdo mesmo da garantia que o Estado deve oferecer e, mais precisamente, do aparelho judiciário deste, para assegurar a todos os interessados o acesso efetivo” (ARNAUD, 1999, p. 449).

Entre essas garantias, consagradas em diversas constituições democráticas, nos códigos de processo e, também, em alguns tratados internacionais, estão:

- a aceitação e o exame da demanda por um tribunal independente,
- o direito à obtenção de medidas urgentes e provisórias para a salvaguarda dos interesses ou dos direitos em perigo ou gravemente ameaçados,
- o exame contraditório dos fatos e meios de direito avançados por algumas das partes,
- o direito à recusa do magistrado,
- a instalação de um sistema de colaboração ativa entre as partes e o juiz em matéria de administração da prova,
- o direito de obter um julgamento dentro de um prazo razoável,
- o direito de apelar. (ARNAUD, 1999, p. 449).

Percebe-se que, atualmente, a ideia de acesso à justiça não significa apenas o acesso à tutela jurisdicional do Estado. Traduz, ainda, que tal acesso seja generalizado, efetivo e igualitário proporcionando a todos o acesso a uma “ordem jurídica justa”. Como explica Kazuo Watanabe, “a problemática do acesso à Justiça não pode ser estudada nos acanhados limites dos órgãos judiciais já existentes. Não se trata apenas de possibilitar o acesso à Justiça enquanto instituição estatal, e sim de viabilizar o acesso à ordem jurídica justa” (WATANABE, 1988, p. 128).

Portanto, a concepção atual do acesso à justiça, assim como a percepção dos problemas a serem enfrentados para sua plena realização, é muito mais ampla.

Nesse sentido, Flávio Luís de Oliveira sintetiza que o princípio previsto no art. 5º, inc. XXXV, da Constituição Federal de 1988,

Não pode ser visto como um direito meramente formal e abstrato, ou seja, como um simples direito de propor a ação em juízo. [...] Assim sendo, o Acesso à Justiça requer um processo justo, à luz de uma Justiça imparcial, que permita não apenas a participação igualitária das partes, independentemente das diferentes posições sociais, mas, sobretudo, a efetiva realização de direitos. (OLIVEIRA, 2008, p. 79).

Se a síntese apresentada, por um lado, está longe de esgotar a discussão sobre o assunto, por outro lado, fornece uma premissa segura para traçar conclusões verdadeiras sobre o tema em estudo (SERAU JR.; DONOSO, 2012, p. 24).

No contexto atual, o “acesso” não significaria simplesmente um direito social fundamental, ou “o mais básico de todos os direitos”. Para Cappelletti e Garth (1988, p. 13), seria “necessariamente, o ponto central da moderna processualística”, sendo necessária a “ampliação das pesquisas para além dos tribunais, com o devido ‘alargamento e aprofundamento’ dos objetivos e métodos da moderna ciência jurídica” (FERNANDES; PEDRON, 2008, p. 97).

Significa romper barreiras e introduzir mecanismos de facilitação, não apenas do ingresso em juízo, mas também durante todo o desenvolvimento processual (PAROSKI, 2006, p. 198). Significa, também, reduzir os custos, encurtar as distâncias, diminuir o tempo de resolução dos proces-

sos, garantir assistência jurídica de qualidade, simplificar os métodos e procedimentos, diminuir os recursos processuais e garantir uma ordem jurídica justa para todos que necessitam recorrer ao Judiciário.

1.1.2 Evolução do “acesso à Justiça”

A partir do momento em que o homem começa a viver em grupos, observa-se o estabelecimento da desigualdade na sociedade, pois a vontade daqueles que eram considerados mais fortes, ágeis e sábios prevaleciam sobre os demais membros da comunidade. Nessas primeiras formas de sociedade, não existia sequer a ideia de igualdade, uma vez que sempre prevalecia a vontade do mais forte na resolução dos conflitos.

Com o aumento do tamanho e da complexidade das sociedades, surge a figura do Estado, que, por meio de sua função jurisdicional, toma para si a responsabilidade e o dever de resolver os conflitos não solucionados de forma pacífica entre as partes envolvidas.

A ideia de acesso à justiça e aos direitos desenvolve-se, de forma ainda tímida, juntamente com a necessidade de intervenção do Estado nos conflitos, e da necessidade de equacionar tais problemas de forma justa, procurando meios de equilibrar as desigualdades existentes entre os litigantes.

Entretanto, apesar de o tema “acesso à justiça” não ser uma preocupação de aparição recente no mundo jurídico, somente a partir dos séculos XVIII e XIX é que seu conceito começou a evoluir no sentido de passar de uma mera declaração de possibilidade de defesa dos direitos individuais, a uma concepção que envolve o dever estatal de proporcionar um serviço público, capaz de proteger também os novos tipos de direitos advindos das sociedades industriais: os direitos sociais e os direitos coletivos.

Ressalta-se que os procedimentos adotados pelos Estados liberais burgueses, durante os séculos XVIII e XIX, refletiam a filosofia meramente individualista dos direitos e, nesse contexto, o direito ao acesso à proteção judicial significava apenas “o direito formal do indivíduo agravado de propor ou contestar uma ação” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 9). Esse direito formal não correspondia a um acesso à justiça efetivo, pois disciplinava apenas que todas as pessoas que possuíssem recursos poderiam reclamar perante o Judiciário (SILVA, 2005, p. 120).

Nesse contexto, o conceito de acesso à justiça, então ignorado pela teoria das liberdades e dos direitos consagrados pelos Estados burgueses do século XIX, coloca em evidência as diferenças existentes no tratamento das pretensões de ver um litígio resolvido pelo Judiciário¹¹.

Como não havia preocupação, por parte do Estado, nas sociedades do *laissez-faire*, em proporcionar aos indivíduos as condições necessárias para que a justiça e suas instituições fossem utilizadas plenamente, o Estado mantinha-se passivo com relação aos problemas enfrentados pelas pessoas para reconhecer seus direitos e defendê-los adequadamente, de forma que “o acesso formal, mas não efetivo à justiça, correspondia à igualdade, apenas formal, mas não efetiva” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 9).

Aqueles que não possuíam recursos para custear uma ação judicial ou que não tivessem conhecimento suficiente para reconhecer e defender seus direitos estavam lançados à própria sorte (FONTAINHA, 2009, p. 17).

No entanto, essa realidade foi modificando-se, juntamente com a nova concepção do Estado e de suas atribuições. Influenciado pelos movimentos dos trabalhadores reivindicando um Estado que protegesse a classe trabalhista dos abusos dos detentores do poder econômico, o paradigma do acesso à justiça sofre uma mudança entre o final do século XIX e início do século XX (ANNONI, 2008, p. 61).

À medida que o Estado de Bem-Estar Social se estabelece, são incluídos aos textos legais e constitucionais dos Estados vários dispositivos a respeito dos direitos sociais dos indivíduos (CAMPANTE, 2013, p. 375), ocasionando novas demandas judiciais. Os indivíduos começam a recorrer ao Judiciário não apenas para conservar o que já possuem, mas também para obter do Estado o que se deseja e está contido em promessas políticas, legais ou constitucionais (SANTOS, 1990).

Esse “novo comportamento” da população teve um impacto funda-

11 A partir do ponto de vista histórico, o conceito de acesso à justiça era apenas a assistência legal ligada à caridade. Já em 1495, sob o reinado de Henrique VII, o Parlamento inglês aprovou uma lei especial para garantir o direito à assistência jurídica gratuita e eximir as pessoas indigentes dos custos judiciais nos processos civis perante os tribunais do *common law*. No final do século XVIII, com as Revoluções Francesa e Norte-Americana, a assistência jurídica começou a ser considerada um direito associado às ideias de igualdade perante a lei e a justiça. Posteriormente, esta ideia foi evoluindo junto com os ideais de bem-estar social, com a distribuição de ingressos e serviços disponíveis (BIRGEN; KOHEN, 2006).

mental no Poder Judiciário, pois se passa a colocar em evidência a questão crucial do acesso à justiça para a efetivação de direitos (CAMPANTE, 2013, p. 375). As ações e relacionamentos passaram a assumir um caráter diferente, mais coletivo que individual, e as sociedades, cada vez mais complexas, começaram a visualizar uma nova ideia do direito, afastando a concepção meramente individualista das “declarações de direitos” típicas dos séculos XVIII e XIX (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 10).

Foi, no entanto, no pós-guerra que esta questão explodiu. Por um lado, a consagração constitucional dos novos direitos econômicos e sociais e sua expansão paralela à do Estado-Providência transformou o direito ao acesso efetivo num direito charneira, um direito cuja denegação acarretaria a de todos os demais. (SANTOS, 1999, p. 146).

No período pós-Segunda Guerra Mundial, intensifica-se na Europa a discussão decorrente da formação dos Estados de Bem-Estar Social, dando início ao debate sobre o acesso à justiça enquanto direito social (AVRITZER; MARONA; GOMES, 2014, p. 16).

A partir de então, o direito de acesso à justiça passou a ser requisito básico para a garantia e efetivação dos demais direitos da cidadania¹² que “exige um elo de natureza diferente, um sentimento direto de participação numa comunidade baseado numa lealdade a uma civilização que é patrimônio comum. Compreende a lealdade de homens livres, imbuídos de direitos e protegidos por uma lei comum” (MARSHALL, 1967, p. 84).

Marshall esclarece que as medidas tomadas no final do século XIX para permitir o acesso à justiça¹³, denotam o desenvolvimento de um interesse “pela igualdade como um princípio de justiça social e uma consciência do fato

12 T. H. Marshall, sociólogo britânico, em sua construção clássica do conceito de cidadania, inclui o direito de acesso à justiça no rol dos direitos civis, como a possibilidade de ter acesso aos tribunais. “A cidadania é um status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o status são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao status. Não há nenhum princípio universal que determine o que estes direitos e obrigações serão, mas as sociedades nas quais a cidadania é uma instituição em desenvolvimento criam uma imagem de uma cidadania ideal em relação à qual o sucesso pode ser medido e em relação à qual a aspiração pode ser dirigida”. (MARSHALL, 1967).

13 Marshall (1967, p. 82-83) cita o estabelecimento dos Tribunais dos Condados, em 1846, para proporcionar justiça barata aos pobres, que foi seguido do desenvolvimento da justiça gratuita, destinados a uma fração dos membros mais pobres da comunidade.

de que o reconhecimento formal de uma capacidade igual no que diz respeito a direitos não era suficiente” (MARSHALL 1967, p. 83). Assim, o desenvolvimento da cidadania é estimulado pela luta para adquirir esses direitos e também pelo gozo dos mesmos (MARSHALL, 1967, p. 83), cuja efetivação, para a grande maioria das pessoas, dependia da atuação positiva do Estado.

Para atender à demanda por esses novos direitos, a intervenção pública do Estado, baseada na função social, surge primeiro na Alemanha conservadora, no final do século XIX e início do século XX, por meio do “experimento de unificação e construção do Estado nacional liderado por Otto von Bismarck” (KERSTENETZKY, 2012, p. 5), influenciando o desenvolvimento do Estado Social em outros países, como bem ilustra Erik J. Hobsbawm:

Bismarck, lógico como sempre, já na década de 1880 decidira cortar as raízes da agitação socialista por meio de um ambicioso esquema de previdência social; foi seguido, nesta orientação, pela Áustria e pelos governos liberais ingleses de 1906-1914 (aposentadorias, bolsas de trabalho, seguros de saúde e desemprego) e mesmo pela França, após algumas hesitações (aposentadorias em 1911). É interessante que os países escandinavos, hoje “Estados do bem-estar social” *par excellence*, fossem então alheios ao assunto; e diversos países fizeram apenas gestos simbólicos nessa direção, e os EUA do tempo de Carnegie, Rockefeller e Morgan, nem isso. Nesse paraíso da iniciativa privada, mesmo o trabalho de menores permanecia fora da alçada da lei federal, embora por volta de 1914 existissem leis que o proibiam, teoricamente, até na Itália, na Grécia e na Bulgária. Por volta de 1905, leis geralmente disponíveis estipulavam indenizações a operários em caso de acidente, mas não interessaram o Congresso e foram condenadas pelos tribunais como inconstitucionais. Exceto na Alemanha, tais esquemas de bem-estar social eram modestos até os últimos anos que precederam 1914, e mesmo na Alemanha malograram visivelmente na tentativa de sustar o crescimento do partido socialista. Não obstante, ficou estabelecida uma tendência nesse sentido, notavelmente mais acelerada nos países protestantes da Europa e da Australásia. (HOBBSAWM, 1988, p. 95-96).

Segundo Hobsbawm (1988, p. 5), algumas décadas mais tarde, o Estado intervencionista foi instituído na Inglaterra trabalhista do pós-Segunda Guerra Mundial, como resposta “ao prolongado esforço de

revisão crítica das leis dos pobres e da reconstrução nacional do pós-guerra britânico”¹⁴.

Nesse cenário pós-guerra, destaca-se a promulgação da Constituição Francesa de 1946¹⁵, na qual são acrescidos os direitos sociais e econômicos, necessários “para tornar efetivos, quer dizer, realmente acessíveis a todos, os direitos antes proclamados” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 11).

Em 1948, é elaborada a Declaração Universal dos Direitos Humanos¹⁶, que refletia uma profunda mudança no pensamento social radical no mundo em transformação do século XX. A Declaração da ONU, passou a abranger uma lista muito maior de pretensões e liberdades, incluindo não apenas os direitos políticos básicos, mas também o direito ao trabalho e à educação, a proteção contra o desemprego e a pobreza, o direito de sindicalização e mesmo o direito a uma remuneração justa¹⁷.

Inicia-se o debate da ideia de os direitos sociais, diferentemente do que ocorre com os direitos de liberdade, não serem autoaplicáveis, o que colocou em pauta uma dupla questão para o sistema de justiça que, a partir de então, precisa reestruturar-se administrativa e burocraticamente para atender e efetivar os direitos sociais e, nesse momento, o acesso à justiça passa a assumir, também, uma dimensão administrativo-burocrata (AVRITZER; MARONA; GOMES, 2014, p. 16).

O problema de garantir o acesso à justiça passa a ter mais visibilidade

14 Marshall denomina o modelo alemão de “modelo do contrato”, e o modelo inglês de “modelo do status”. (HOBSBAW, 1988, p. 6).

15 Consta no Preâmbulo da Constituição Francesa de 1946, posteriormente incorporado ao Preâmbulo da Constituição Francesa de 1958, o reconhecimento dos direitos sociais e econômicos como direitos particularmente necessários em nosso tempo; “*Au lendemain de la victoire remportée par les peuples libres sur les régimes qui ont tenté d’asservir et de dégrader la personne humaine, le peuple français proclame à nouveau que tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés. Il réaffirme solennellement les droits et libertés de l’homme et du citoyen consacrés par la Déclaration des droits de 1789 et les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République. Il proclame, en outre, comme particulièrement nécessaires à notre temps, les principes politiques, économiques et sociaux ci-après*”. CONSEIL CONSTITUTIONNEL. *Les Constitutions de la France. Constitution de 1946, IVe République – 27 octobre 1946*.

16 A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 reconhece como núcleo básico dos direitos fundamentais da pessoa humana: “o do direito à vida (III e VI), à liberdade (IV, IX, XIII, XVIII, XIX, XX e XXVII), à igualdade (I, II e VII), à justiça (VIII, X, XI e XXVIII) à segurança (V, XII, XIV, XXII, XXIX e XXX), à família (XVI), à propriedade (XVII), ao trabalho (XXIII e XXIV), à saúde (XXV), à educação (XXVI) e à cidadania (XV e XXI)”. (MARTINS FILHO, 1999).

17 Esse fato é considerado um avanço radical, muito além dos limites da Declaração Americana de 1776 ou da Proclamação Francesa de 1789. (SEN, 2011, p. 415).

de e o Estado, que vai assumindo contornos cada vez mais democráticos, vê-se pressionado a intervir e a buscar alternativas para garantir a prestação dos serviços jurisdicionais a todos, indistintamente.

Essa corrente de pensamento que se formou em diversos países foi impulsionada pela pesquisa desenvolvida a partir do Projeto Florença de Acesso à Justiça, comandada por Mauro Cappelletti e Bryant Garth entre 1973 e 1978, que tinha como objetivo principal identificar as causas da falta de acesso à justiça. O projeto envolveu 23 países, que apontaram em seus relatórios os problemas encontrados e as possíveis soluções técnicas para a resolução dos litígios (DAMASCENO, 2013, p. 17).

Pela primeira vez o tema é amplamente discutido em todo o mundo e o conceito de “acesso à justiça” passa por nova transformação, adquirindo um caráter ainda mais democrático, sendo utilizado por Cappelletti e Garth (1988, p. 8) para determinar “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”.

1.1.3 As “ondas reformatórias” de Cappelletti e Garth

Sob a influência da legislação elaborada por Franz Klein, a Ordenança Processual Civil do Império Austro-Húngaro, de 1895 (NUNES, 2011, p. 81), que reestrutura o processo civil a partir de uma concepção publicística, implicando a modificação nos papéis do juiz e das partes no processo, o movimento de acesso à justiça, coordenado pelos estudos desenvolvidos por Cappelletti e Garth, identificou e relacionou as barreiras tradicionalmente encontradas por aqueles que buscam a justiça, que foram assim denominadas e subdivididas:

- a) Custas Judiciais (1. Em geral; 2. Pequenas causas; 3. Tempo);
- b) Possibilidades das partes (1. Recursos Financeiros – para litigar; para suportar o tempo do processo; para apresentar argumentos mais eficientes. 2. Aptidão para reconhecer um direito e propor uma ação ou sua defesa – reconhecimento do direito juridicamen-

te exigível; conhecimento sobre como ajuizar a demanda; disposição psicológica para litigar. 3. Litigantes “eventuais” e “habituais”);

c) Problemas especiais dos interesses difusos.

De forma sintética, esses obstáculos, que dificultam e até mesmo impedem o acesso à justiça, podem ser classificados em obstáculos econômicos, culturais e sociais.

Os obstáculos de natureza econômica referem-se aos altos valores cobrados em custas judiciais, honorários advocatícios, ônus da sucumbência, tempo gasto na resolução da lide. Observou-se que, nas sociedades capitalistas em geral, os custos dos litígios eram muito elevados e que a relação entre o valor da causa e os custos da demanda judicial aumentava significativamente à medida que diminuía o valor da ação.

Isso significa que a justiça é proporcionalmente mais onerosa para os jurisdicionados economicamente mais fracos, pois “são eles fundamentalmente os protagonistas e os interessados nas ações de menor valor e é nessas ações que a justiça é proporcionalmente mais cara, o que configura um fenômeno da dupla vitimização das classes populares face à administração da justiça”¹⁸.

Além dos aspectos econômicos, também os obstáculos socioculturais causam o distanciamento das pessoas ao acesso à justiça. Quanto menor for o nível de “desfavorecimento social” do indivíduo, esclarece Boaventura (SANTOS, 1966, p, 405), maior será a distância da pessoa em relação à solução de seu conflito. Os obstáculos socioculturais dizem respeito à falta de aptidão que as classes menos favorecidas têm em reconhecer os direitos juridicamente exigíveis e de propor uma ação ou buscar sua defesa. Também estão relacionados à intimidação das pessoas diante do formalismo jurídico, à desconfiança de grande parte dos indivíduos em relação aos advogados e demais profissionais do direito e, ainda, à descrença no sistema Judiciário.

A partir da identificação desses obstáculos ao acesso à justiça, Cappelletti e Garth idealizaram três “ondas reformatórias”, estruturadas em etapas que seguiam uma ordem praticamente sequencial, cronológica. Essas “ondas”

18 Essa vitimização torna-se tripla na medida em que a morosidade processual, que pode ser convertida em custo econômico adicional, é mais gravosa para os cidadãos de menos recursos. (SANTOS, 1999, p. 147).

são provenientes de uma sistematização de transformações comuns percebidas em diversos países, principalmente na segunda metade do século XX (FONTAINHA, 2009, p. 70), ou seja, para cada tipo de barreira ou problema de acesso à justiça, foram apontadas soluções práticas, quais sejam: a assistência Judiciária, a representação jurídica para os interesses difusos e, por último, o enfoque de acesso à justiça (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 31).

Assim, como resposta aos obstáculos econômicos ao acesso à justiça, a primeira onda diz respeito à concessão e disponibilização da “assistência judiciária”, que passou a assegurar aos necessitados a possibilidade de acesso à justiça¹⁹, buscando soluções antes do início da ação, como a conscientização dos direitos e a orientação dos envolvidos por meio da assistência jurídica, e, também, durante o processo, como o patrocínio para a ação e a defesa dos direitos na esfera judicial, por meio da Defensoria Pública ou da constituição de advogado dativo, e da isenção dos honorários advocatícios e das demais custas processuais (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 16).

Por sua vez, a segunda onda identificada e analisada por Cappelletti e Garth refere-se à tutela dos direitos e interesses difusos, “assim chamados os interesses coletivos ou grupais, diversos daqueles dos pobres” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 49), cuja proteção era dificultada pela concepção tradicionalmente individualista do processo civil, sendo necessária a criação de mecanismos processuais aptos à defesa dos direitos coletivos (CASTILHO, 2006 p. 25).

Entre os anos de 1960 e 1970 vários países já haviam tomado tais providências, entretanto, os resultados não resolveram satisfatoriamente o problema do acesso à justiça.

Assim, foi proposta a terceira onda, um enfoque mais sistêmico e abrangente, que reclama por mudanças profundas na administração da justiça, uma alteração de paradigmas, por meio do questionamento sobre o instrumental das instituições e dos meios de favorecer esse acesso à justiça, visando a uma reformulação completa dos modos de distribuição dos serviços jurídicos e judiciários (ARNAUD, 1999, p. 448).

19 Foram implementados sistemas de assistência judiciária particularmente sofisticados, inicialmente na Grã-Bretanha, em 1949, em seguida pelos Países Baixos em 1957 e depois pelos Estados Unidos, Canadá, Austrália, Nova Zelândia, França, Suécia, Finlândia, República Federal Alemã e Bélgica. (ARNAUD, 1999, p. 448).

Salienta-se que a última fase não desconsidera as duas ondas anteriores. Pelo contrário, para que surtam os efeitos desejados, observam Cappelletti e Garth (1988, p. 67-73), as três fases devem coexistir de modo a atacar as barreiras ao acesso de modo mais articulado, abrangente e eficaz.

Nós o denominamos “enfoque ao acesso à justiça” por sua abrangência. Seu método não consiste em abandonar as técnicas das duas últimas ondas de reforma, mas em tratá-las como apenas algumas de uma série de possibilidades para melhorar o acesso. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 68).

Esse “novo enfoque do acesso à justiça” leva a questionamentos que envolvem um nível elevado de conhecimento técnico, mas também possuem componentes irremediavelmente políticos (CAMPANTE, 2013, p. 377). Ao mesmo tempo em que se faz necessária uma atuação mais humana do julgador, para acolher e proteger aqueles que acorrem ao Judiciário, sem recusar-lhes a justiça, contempla a necessidade de simplificação dos procedimentos e dos atos judiciais, além do próprio direito material (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 71).

Dessa forma, a “terceira onda” concentra sua análise sobre as estruturas do Judiciário, os procedimentos, as funções dos auxiliares da justiça, as mudanças que são necessárias no direito material e, por fim, a utilização de formas alternativas de resolução de conflitos, como as técnicas de conciliação e mediação, na busca dos meios passíveis de favorecer o acesso à justiça de forma mais simplificada, menos onerosa e mais efetiva (ARNAUD, 1999, p. 448).

A partir da identificação dos obstáculos e das ondas reformatórias propostas por Cappelletti e Garth, observa-se que o acesso à justiça compreende o direito a que sejam eliminados todos e cada um dos obstáculos que impedem sua consecução (VALLE, 2006, p. 39-58).

Para tanto, é necessário desenvolver uma série de medidas que envolvem desde a “informação jurídica básica” (ARNAUD, 1999, p. 448), orientando a população quanto aos direitos que podem ser reivindicados juridicamente, até a adoção de políticas públicas visando à eliminação dos óbices que dificultam e até mesmo impedem o acesso das pessoas aos sistemas judiciais e administrativos.

1.2 Origem do acesso à Justiça no Brasil

Como foi analisada, a necessidade de tornar a justiça acessível a todos os indivíduos impulsionou o movimento por acesso à justiça em diversos países, o qual ecoou não apenas no Direito, mas em diversos ramos da ciência, provocando mudanças significativas no Direito Processual (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 144).

O grande mérito do movimento, no aspecto teórico, foi ampliar o âmbito da ciência jurídica que, “além do estudo das normas, passou a se ocupar também dos problemas sociais que antecedem e justificam sua elaboração e dos seus impactos na comunidade” (FERRAZ, 2010, p. 78).

Os estudos empíricos realizados durante o Projeto Florença revelaram que, nos países desenvolvidos, as ondas renovatórias obedecem a uma ordem praticamente cronológica, sequencial, na qual cada onda surge após a implementação e consolidação, mesmo que parcial, da onda anterior (FERRAZ, 2010, p. 78).

Todavia, no Brasil, essa tendência mundial não se deu da mesma forma, nem no mesmo período de tempo²⁰: as três ondas emergiram de forma praticamente concomitante, na década de 1980, devido à conjugação de fatores de cunho político, econômico, social, jurídico e cultural (FERRAZ, 2010, p. 78). Pesquisadores brasileiros são enfáticos ao negar qualquer entidade metódica entre os estudos do Projeto Florença, realizados nas décadas de 1960 e 1970, e o advento do acesso à justiça ocorrido no Brasil no contexto da redemocratização²¹.

Observa-se que, no Relatório Geral do Projeto Florença, a única menção feita ao Brasil refere-se à Lei 4.717, de 29 de junho de 1965 – Lei da Ação Popular²², que serviu como exemplo da capacitação dos “demandan-

20 Maria Tereza Sadek afirma que a década de 1980 foi palco de uma extraordinária transformação no sistema de justiça brasileiro. Embora as sementes lançadas nem sempre tenham encontrado um solo fértil para germinar, cravaram um potencial transformador, desencadeando um “processo inexorável de mudanças”. (SADEK, 2006, p. 249).

21 Entre os quais se destacam os estudos realizados por Eliane Botelho Junqueira (1996-2. p.1); Carvalho (2005); Falcão(1996); Larissa Tenfén Silva (2004, p. 73-89); Sanches Filho (2001). Ludmila Ferreira Teixeira (2013. p. 45-46).

22 “acrescente-se o Brasil, que permite o uso de ações populares para reprimir a conduta da administração pública ou das instituições financeiras com recursos públicos que causem danos a bens

tes ideológicos”²³ para agir em defesa dos interesses públicos ou coletivos.

Historicamente, o instituto da ação popular é antigo no ordenamento jurídico brasileiro. O art. 157, da “Constituição Política do Império do Brasil”, de 25 de março de 1824, já previa uma ação popular de caráter penal, dirigida contra juízes e oficiais de justiça, a ser proposta pelo próprio queixoso ou por qualquer um do povo:

Art. 157. Por suborno, peita, peculato, e concussão haverá contra elles acção popular, que poderá ser intentada dentro de anno, e dia pelo proprio queixoso, ou por qualquer do Povo, guardada a ordem do Processo estabelecida na Lei.

A Constituição de 1824 assegurava a igualdade de todos perante a lei, a liberdade de trabalho e a instrução primária gratuita²⁴. Entretanto, não havia qualquer menção, no texto constitucional do Império, sobre o direito do acesso à justiça, que era substancialmente inexpressivo no período, pois somente para uma pequena parte da população era possível demandar judicialmente.

Promulgada em 24 de fevereiro de 1891, a primeira Constituição da República suprimiu a ação popular do seu texto. Nem mesmo acolheu a ação popular de aspecto penal prevista na Constituição do Império. Também não havia qualquer dispositivo relacionado ao direito de acesso à justiça.

Oficializando os direitos fundamentais sociais emergidos das ideias revolucionárias em 1930, a Constituição de 1934 inaugurou as bases dou-

e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico”. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 56).

23 Cappelletti e Garth (1988, p. 55) defendem que a ação governamental, por si só, não tem sido suficiente para garantir o acesso à justiça e sugerem a propositura de ações coletivas por “demandantes ideológicos” ou “procurador geral privado”.

24 Os direitos à segurança pública, ao trabalho e à educação são tratados indistintamente como direitos civis e políticos na Constituição do Império: “Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte. [...] XXIV. Nenhum genero de trabalho, de cultura, industria, ou commercio póde ser prohibido, uma vez que não se opponha aos costumes publicos, á segurança, e saude dos Cidadãos. [...] XXXI. A Constituição também garante os soccorros publicos. XXXII. A Instrucção primaria, e gratuita a todos os Cidadãos. XXXIII. Collegios, e Universidades, aonde serão ensinados os elementos das Sciencias, Bellas Letras, e Artes”. BRASIL. Constituição Política do Império do Brasil.

trinárias dos direitos fundamentais trabalhistas, bem como introduziu a preocupação profundamente social na evolução do constitucionalismo brasileiro (WOLKMER, 2012, p. 190).

A República que teve início em 1930, com o golpe liderado por Getúlio Vargas, incluiu uma “extensa pauta de direitos sociais, atendendo os pontos principais do movimento operário [...] pela primeira vez em sua história, o país conhecerá políticas sociais nacionais [...] devidamente constitucionalizadas nas Cartas de 1934 e 1937” (KERSTENETZKY, 2012, p. 189).

Considerada um avanço no reconhecimento dos direitos sociais no Brasil, a Constituição de 1934, além de instituir a Justiça do Trabalho, trouxe a autorização constitucional para a concessão da assistência judiciária gratuita²⁵ aos necessitados, com a isenção de pagamento de emolumentos, custas, taxas e selos, além de prever “a obrigação dos estados e da União acerca da criação de órgãos especiais para o exercício do direito” (BEDIN; SPENGLER, 2013).

Após o hiato da Constituição de 1937, que representou um grande retrocesso ao suprimir garantias já conquistadas, a Constituição brasileira de 1946 garante novamente, de forma explícita, o direito à assistência judiciária gratuita (FERNANDES; PEDRON, 2008). No entanto, o estabelecimento das normas para a concessão da justiça gratuita só foi realizado dezesseis anos mais tarde, por meio da Lei 1.060, de 5 de fevereiro de 1950.

Nesse ínterim, destaca-se, na área infraconstitucional, o Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943, que dispõe sobre a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, revelando uma preocupação com a coletividade que se opunha ao individualismo que dominava na época (CARNEIRO, 2000). A CLT regulou a organização sindical, conferiu legitimidade aos sindicatos para celebrar convenções ou acordos coletivos; previu a ação de natureza coletiva como prerrogativa dos sindicatos e ofereceu destaque à conciliação extrajudicial como forma de resolver conflitos (BEDIN; SPENGLER, 2013, p. 96).

25 Constituição 1934. Art. 113 – “A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...] 32) A União e os Estados concederão aos necessitados assistência judiciária, criando, para esse efeito, órgãos especiais assegurando a isenção de emolumentos, custas, taxas e selos”.

A Constituição de 1967, em seu art. 150º, § 4º²⁶, previa a garantia do acesso à justiça. Entretanto, a Emenda Constitucional n. 1, apesar de manter o dispositivo com a redação original²⁷, excluía da apreciação judicial alguns atos e resoluções praticados pelo Governo Militar, além dos atos praticados de acordo com o Ato Institucional n. 5 e dos Atos Complementares²⁸.

No tocante ao Direito Processual Civil, a Lei 5.869, de 11 de janeiro de 1973, denominada Código de Processo Civil (CPC) não trouxe avanços significativos no sentido de garantir amplo acesso à justiça. O CPC não se deixou influenciar pelas novas premissas metodológicas, como “a visão crítica do sistema processual pelo ângulo externo, a preponderância dos interesses do consumidor dos serviços judiciários, a preservação da tutela coletiva, a universalização da tutela jurisdicional; a preocupação com a efetividade do processo” (REBÊLO, 2003, p. 9). O CPC de 1973, ainda em vigor, permaneceu individualista, tecnicista, elitizado e conservador (CARNEIRO, 2000).

Na década de 1980, observa-se um considerável avanço na legislação brasileira e, também, dos estudos sobre o acesso à justiça no Brasil²⁹, prin-

26 Constituição da república federativa do Brasil de 1967, “Art 150 – A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] § 4º – A lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual”.

27 “CONSIDERANDO que a Constituição de 24 de janeiro de 1967, na sua maior parte, deve ser mantida, pelo que, salvo emendas de redação, continuam inalterados os seguintes dispositivos: [...] artigo 150 e seus §§ 1º a 7º, 9º e 10, 12 a 17, 19 e 20, 23 a 27, 30 a 32, 34 e 35;”. Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969.

28 Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969. “TÍTULO V. DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS. “Art. 181. Ficam aprovados e excluídos de apreciação judicial os atos praticados pelo Comando Supremo da Revolução de 31 de março de 1964, assim como: I – os atos do Governo Federal, com base nos Atos Institucionais e nos Atos Complementares e seus efeitos, bem como todos os atos dos Ministros Militares e seus efeitos, quando no exercício temporário da Presidência da República, com base no Ato Institucional n. 12, de 31 de agosto de 1969; II – as resoluções, fundadas em Atos Institucionais, das Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais que hajam cassado mandatos eletivos ou declarado o impedimento de governadores, deputados, prefeitos e vereadores quando no exercício dos referidos cargos; e III – os atos de natureza legislativa expedidos com base nos Atos Institucionais e Complementares indicados no item I”.

29 Em pesquisa realizada sobre os fatores que levam as pessoas a não procurarem o Judiciário para resolver seus conflitos, os economistas Almeida e Favrelle, concluíram que o Brasil enfrenta importantes desafios no que diz respeito ao acesso por parte da população ao Poder Judiciário. A superação dessas dificuldades, como no caso da morosidade do julgamento dos processos, envolve fatores que vão além do âmbito do Judiciário, como seria o caso da habilidade institucional (influenciado pelo nível de escolaridade) e dos recursos financeiros das famílias. Esses

cialmente no tocante à democratização e utilização do direito de acesso à justiça como forma de efetivar e concretizar os direitos individuais, econômicos, sociais e coletivos (BEDIN; SPENGLER, 2013, p. 97).

Durante a década de 1980, foram editadas diversas leis, no âmbito federal, dentre as quais se destacam: Lei 7.019/1982 (altera o Código de Processo Civil, para simplificar o processo de homologação judicial da partilha amigável e da partilha de bens de pequeno valor); Lei 6.938/1981 (dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente); Lei 7.224/1984 (institui os Juizados das Pequenas Causas); Lei 7.347/1985 (Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico).

Mas, como será demonstrado a seguir, somente após a promulgação da Constituição de 1988, é que o movimento de acesso à justiça tomou fôlego no Brasil, pois, como ressalta Maria Tereza Sadek, “A Constituição Federal de 1988 provocou mudanças nas instituições que compõem o sistema de justiça e consagrou ampla gama de direitos individuais”.

1.3 O acesso à Justiça pós-Constituição de 1988

Consoante foi relatado no tópico anterior, os estudos sobre o acesso à justiça no Brasil iniciaram-se na década de 1980 e, a partir do início da década de 1990, o tema tem sido, ainda que timidamente, objeto de pesquisa e análise de diversas áreas do Direito, envolvendo sociólogos, processualistas e internacionalistas na busca pelo reconhecimento expresso dentro do território nacional (ANNONI, 2008, v.1, p. 72).

Diferente do que ocorreu no movimento internacional de acesso à justiça, que buscava a efetivação dos direitos já consagrados, as primeiras produções brasileiras sobre o tema revelam que o foco, naquele momento, era a necessidade de se expandirem direitos básicos aos quais a maioria da população brasileira não tinha acesso, devido a fatores diversos, entre os quais se destacam: a tradição liberal-individualista do ordenamento jurídi-

fatores demonstram que o acesso à justiça brasileira está intimamente relacionado às condições socioeconômicas dos agentes, fator este que amplia a necessidade do Estado prover melhores serviços de assistência jurídica gratuita. (ALMEIDA; FAUVRELLE, 2013, v. 4. n. 1. p. 120-148).

co brasileiro, a histórica marginalização socioeconômica dos setores subalternizados e, também, “a exclusão político-jurídica provocada pelo regime pós-64” (JUNQUEIRA, 1996, p. 1) ³⁰.

Um importante marco do movimento do acesso à justiça no Brasil foi a Constituição de 1988, que “veio dar novo vigor aos instrumentos de efetivação do acesso à Justiça” (FERRAZ, 2010, p. 80). Ao tratar da criação e instalação dos juizados especiais³¹ e dos instrumentos necessários para a tutela coletiva, a atual Constituição brasileira ampliou o alcance da assistência judiciária, que passou a ser concebida como “assistência jurídica integral e gratuita”³².

O direito de acesso à justiça foi elevado à condição de princípio constitucional, direito fundamental garantido expressamente no art. 5º, inc. XXXV, da Constituição de 1988. Também foram incluídos, no art. 6º da atual Constituição, os “direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”³³.

Ocorre uma mudança de paradigmas na atuação do Judiciário que precisa atender às novas demandas pelos direitos sociais que, embora previstos constitucionalmente, precisavam da atuação positiva do Estado para sua realização.

Ainda hoje, a questão da efetivação dos direitos sociais continua

30 Junqueira explica que os estudos da década de 1980 objetivavam ampliar o rol de sujeitos com direito ao acesso ao Poder Judiciário, diferente do que ocorria nos demais países, sobretudo nos países centrais, que visavam à expansão do *welfare state* e a necessidade de se tornarem efetivos os novos direitos conquistados pelas “minorias” étnicas e sexuais. (JUNQUEIRA, 1996, p.1).

31 O art. 98, inc. I, da Constituição Federal de 1988 assim dispôs sobre a criação dos juizados especiais: “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 sumariíssimo, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juízes de primeiro grau”.

32 Apesar de a assistência judiciária ter sido prevista anteriormente nas Constituições de 1934 e 1946, assim como no CPC de 1939 e na Lei 1.060/50, foi com a Constituição de 1988 que o instituto foi revitalizado. Segundo a doutrina, houve ampliação do conceito de assistência jurídica, que passou a significar “consultoria, auxílio extrajudicial e assistência judiciária”, que deveria ser prestada pela Defensoria Pública, nos termos do art. 134, da Constituição Federal. (WATANABE, 1988).

33 A redação atual do art. 6º, dada pela EC n. 64/2010, incluiu o direito à moradia ao rol dos direitos sociais.

sendo foco de muita discussão nos meios jurídico e acadêmico, seja pelo caráter subjetivo desses direitos, pela inexistência de políticas públicas, pela crescente judicialização ou pela dificuldade de efetivação do direito ao pleno acesso à justiça.

No tocante à legislação federal, posteriormente à promulgação da Constituição de 1988, várias leis federais foram editadas, dentre as quais se destacam: Lei 7.913/89 (dispõe sobre a ação civil pública de responsabilidade por danos causados aos investidores no mercado de valores mobiliários), Lei 8.069/90 (dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente); Lei 8.078/90 (institui o Código de Defesa do Consumidor); a Lei 9.099/95 (institui os juizados especiais cíveis e criminais) e a Lei 10.259/2001 (dispõe sobre a instituição dos juizados especiais cíveis e criminais no âmbito da Justiça Federal).

Após o advento da nova Constituição, a justiça brasileira tem passado por uma série de mudanças, adotadas com o intuito de diminuir os óbices ao acesso à justiça e de realmente efetivar os direitos que são requeridos judicialmente.

Nos últimos anos, essas modificações de grande escala têm gerado alterações marcantes no sistema jurídico brasileiro, com relação ao volume e à qualidade das demandas que são propostas, à imagem da Justiça perante a sociedade e, também, à presença crescente do Judiciário na vida pública (SADEK, 2011).

A origem dessas mudanças está na Constituição de 1988 e seu grande impulso na Emenda Constitucional n. 45 de dezembro de 2004. A despeito da indiscutível transformação propiciada pela esfera constitucional, outros fatores também atuaram na direção de alterar o perfil da instituição. Dentre eles, há que se destacar desde aspectos ligados à vontade política de parcela de seus integrantes até fatores de natureza demográfica, sociológica e política.

A Constituição de 1988 imprimiu atributos de poder de Estado ao Judiciário. A instituição foi configurada com capacidade real de exercer o controle da constitucionalidade das leis e dos atos normativos, quer provenientes do Executivo quer do Legislativo. Dessa forma, foram criadas as qualidades necessárias para participar ativamente da vida pública. Ademais, uma ampla gama de direitos individuais e supraindividuais foram constituionali-

zados, proporcionando condições para que praticamente toda e qualquer questão possa vir a ser judicializada. Em consequência, o Judiciário foi alçado a uma posição central na vida pública do país, responsável tanto pela solução de conflitos de natureza individual e social, como os de natureza política. (SADEK, 2011).

Conhecida como a emenda da “Reforma do Judiciário”, a Emenda Constitucional n. 45, de 30 de dezembro de 2004, trouxe várias mudanças no sistema de justiça, dentre as quais: a inclusão do inc. LXXVIII ao art. 5º da Constituição de 1988, que passou a assegurar a todos, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação; e a inclusão do inc. XIII, ao art. 93 da CF/88, que determina que o número de juízes na unidade jurisdicional será proporcional à efetiva demanda judicial e à respectiva população.

Realmente, dentre as mudanças ocorridas no sistema da justiça, observa-se o crescimento no número de magistrados e, também, no volume de processos.

O corpo de juízes mais do que dobrou. A mera expansão quantitativa de juízes explicaria, por si só, uma maior heterogeneidade interna — tanto no que tange à composição por gênero, por origem social, por faculdade de formação e por filiação doutrinária. Por outro lado, o exponencial aumento na procura de soluções judiciais tem levado para o Judiciário uma pluralidade de temas, estimulando novos procedimentos. (SADEK, 2011).

Também ocorreram mudanças significativas no sistema judiciário, advindas da instalação dos juizados especiais estaduais e federais, instituídos, respectivamente, pela Lei 9.099/1995 e pela Lei 10.259/2001. Os juizados especiais trouxeram a informalidade do processo, a simplicidade dos atos, reduziram os custos e permitiram o acesso ao Judiciário para uma grande parcela da população.

Entretanto, apesar de essas mudanças serem facilmente constatadas pelos magistrados, integrantes do Ministério Público, defensores públicos, procuradores e advogados públicos e privados, a percepção de amplos setores da sociedade é que a atuação do Judiciário praticamente não

tem alterado, ou ainda, que a situação da justiça brasileira tem-se agravado mais a cada dia, principalmente diante da demora no julgamento dos processos (SADEK, 2009, p. 271).

Com efeito, o contraste entre os dois conjuntos de opiniões é acentuado. São duas óticas de análise bastante distintas: uma acentuando mudanças e indicando avanços; e outra assinalando insensibilidades e a intensificação de uma longa história de crises. (SADEK, 2009, p. 271).

Apesar de haver divergências nas opiniões sobre a atuação do Judiciário, observa-se que em um determinado ponto a opinião dos cidadãos e dos operadores do direito é unânime: a morosidade do Judiciário constitui um dos grandes entraves ao acesso à justiça no Brasil. Essa deficiência, explica Sadek (2011, p. 271), prejudica enormemente a realização de direitos e a solução dos conflitos.

Esse não é o único entrave à efetivação do direito ao acesso à justiça no Brasil. Independentemente dos grandes avanços realizados pela Constituição de 1988, direcionados para a ampliação e democratização do acesso à justiça, a concretização desse direito ainda é inócua, se considerarmos as proporções gigantescas do território brasileiro e o número de brasileiros que, ainda hoje, não têm acesso a serviços básicos de saúde, educação e transporte.

1.4 Identificação da realidade brasileira

A partir da promulgação da Constituição da República de 1988, que traz em seu bojo diversos dispositivos sobre o acesso à justiça³⁴, o tema ganhou destaque em face dos progressos conseguidos e, também, das dificuldades de “não acesso”³⁵ ao Judiciário, que ainda persistem, principalmente para os grupos sociais considerados como mi-

34 Constituição Federal de 1988: Art. 5º, XXXV: “A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito”; Art 5º, LXXIV: “O Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”.

35 Termo utilizado pelos economistas Aléssio Tony Cavalcanti e Thiago de Araújo Fauvrelle *para* designar a falta acesso ao judiciário, seja por dificuldades ou por opção. (ALMEIDA; FAUVRELLE, 2013).

norias³⁶ e grupos vulneráveis³⁷.

De fato, a atual Constituição imprimiu uma amplitude sem precedentes aos direitos sociais fundamentais, dotados agora de um elevado caráter substantivo, não previsto nas Constituições anteriores³⁸.

Nesse contexto, há um aumento da valorização dos direitos e garantias fundamentais, com sólida base no valor maior da igualdade, que “se converte no valor mais alto de todo sistema constitucional, tornando-se o critério magno e imperativo de interpretação da Constituição em matéria de direitos sociais” (BONAVIDES, 1996, p. 17).

Ressalta-se que o texto constitucional vigente garante o acesso à justiça de maneira ilimitada, de modo que todo e qualquer cidadão tem o direito de solicitar ao Poder Judiciário a prestação da tutela jurisdicional, podendo reclamar tanto direitos individuais como também coletivos (RAGAZZI, 2014).

Essa ampliação do acesso à justiça, apesar de ainda não ser a idealizada, provocou o aumento nas demandas individuais levadas ao Judiciário, principalmente no que tange ao pedido de efetivação dos direitos sociais fundamentais à saúde, educação e concessão de benefícios previdenciários e assistenciais.³⁹

36 Segundo J. J. Canotilho, “Minoria será, fundamentalmente, um grupo de cidadãos de um estado em minoria numérica ou em posição não dominante nesse Estado, dotado de características étnicas, religiosas ou linguísticas que diferem da maioria da população, solidários uns com os outros e animados de uma vontade de sobrevivência e de afirmação da igualdade de facto e de direitos com a maioria” (CANOTILHO, 2003, p. 387).

37 Elida Séguin explica que “Existe certa confusão entre minorias e grupos vulneráveis. As primeiras seriam caracterizadas por ocupar uma posição de não-dominância no país onde vivem. Os grupos vulneráveis podem se constituir num grande contingente numericamente falando, como as mulheres, crianças e idosos. Para alguns são grupos vulneráveis, posto destituídos de poder mas guardam a cidadania e os demais elementos que poderiam transformá-los em minorias.” Entretanto, na prática, ambos os grupos sofrem discriminação, são vítimas da intolerância e necessitam de uma proteção maior para que possam alcançar seus direitos básicos. Com certa frequência, complementa a autora, esses grupos não têm nem mesmo a noção de que são vítimas de discriminação ou que seus direitos são violados, pois nem sequer conhecem seus direitos. (SÉGUIN, 2002, p. 12). Por esses motivos, utilizando-se dos argumentos de Séguin, os termos “minorias” e “grupos vulneráveis” serão tratados nesta pesquisa no mesmo contexto.

38 Para Grinover, “a nova Constituição representa o que de mais moderno existe na tendência universal rumo à diminuição da distância entre o povo e a justiça”. (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2007, p. 88).

39 Segundo dados divulgados pelo TRF1, no final de 2012 existiam 616.986 processos em tramitação nos juizados especiais federais do TRF1. Fonte: TRF1 Sistema processual – Impressão: 26/08/2013

Todavia, não basta que o jurisdicionado tenha acesso ao Poder Judiciário. A doutrina nacional majoritária entende que “o acesso à justiça não significa somente ter mero acesso aos tribunais, mas sim, obter concretamente a tutela jurisdicional buscada” (PAROSKI, 2006, p. 198).

Entretanto, observa-se que, decorridos quase 30 anos da promulgação da CF/88, o direito ao pleno acesso à justiça ainda está muito longe de ser concretizado para parte da população brasileira, principalmente para “os pobres”⁴⁰, os excluídos, que são hipossuficientes em todos os âmbitos da sociedade: educacional, econômico, político e jurídico.

Na crise em que vive o Judiciário brasileiro, atualmente abarrotado de processos, e diante da inoperância legislativa, urge encontrar saídas que tornem a justiça mais célere, mais efetiva e menos onerosa para toda a comunidade.

Diante da dificuldade da realização dos direitos sociais fundamentais, e da inexistência ou ineficácia de diversas políticas públicas, muitas demandas pela concretização dos direitos sociais constitucionais acabam sendo decididas pelo Poder Judiciário, que, por sua vez, precisa levar em consideração as especificidades e particularidades do caso concreto, além de outros aspectos, por vezes conflitantes como “o mínimo existencial” e a “reserva do possível”⁴¹.

Mas as dificuldades de efetivação dos direitos fundamentais sociais vão além: para muitas pessoas, de diversas regiões do Brasil, ainda não é assegurado o pleno acesso à justiça, seja por motivos econômicos, por falta

às 10h49min. Jurisdição: 1º Grau – Tipo: Simplificado – Referência: 2013 – Carga: 23/08/2013 às 02h30min. Impresso no Transparência em Números. Sistema de relatórios Estatísticos.

40 Sobre o uso do termo “os pobres” J. J. Gomes Canotilho faz uma breve reflexão, indagando: “É (será) possível uma opção pelos pobres na ciência do direito?” Quais são na realidade os pobres que devem ser protegidos pelo direito? Esclarece que “se a ciência do direito quiser colocar ‘os pobres como sujeitos relevantes’ nas construções teórico-dogmáticas, deverá, desde logo, ultrapassar as pré-compreensões ou cosmovisões meramente ideológicas, religiosas e econômicas. Uma opção realista pelos pobres assentará em uma perspectiva inclusiva e dialógica, não devendo eliminar nenhuma camada de excluídos”. (CANOTILHO, 2010, p. 33-34).

41 O mínimo existencial é formado pelas condições básicas para a existência e corresponde à parte do princípio da dignidade da pessoa humana à qual se deve reconhecer eficácia jurídica e simétrica, podendo ser exigida judicialmente em caso de inobservância. (BARCELLOS, 2002. p. 252-253). Sobre a reserva do possível, Ada Pellegrini afirma que: “A implementação de uma política pública depende, em primeiro lugar, de disponibilidade financeira – a chamada reserva do possível. E a justificativa mais usual da administração para a omissão reside exatamente no argumento de que inexistem verbas para implementá-la.” (GRINOVER, 2011, p. 138).

de conhecimento de seus direitos ou, até mesmo, pelas condições geográficas do local onde habitam.

A seguir, serão analisados os principais fatores que influenciam diretamente, seja como óbice ou como facilitador, a busca e efetivação do acesso à justiça no Brasil.

1.4.1 Dificuldades de acesso físico à Justiça

Um dos grandes desafios dos Estados democráticos e, certamente, o maior desafio do Judiciário, é garantir pleno e integral acesso aos direitos e à justiça, compreendendo a oferta dos meios necessários para a busca e efetivação desses direitos, “desde o momento anterior à formação do conflito, até a efetiva entrega da prestação jurisdicional reclamada nos tribunais” (BOCHENEK, 2013).

O acesso pleno à justiça compreende todo o trâmite, desde o reconhecimento do direito e a realização do pedido, passando pelo desenrolar do feito em tempo razoável, até a efetiva execução do julgado (BASSETTO, 2010, p. 153).

Nesse percurso até o acesso pleno à justiça, vários obstáculos são encontrados por aqueles que necessitam obter do Judiciário uma solução para seu conflito ou a efetivação de um direito que lhe foi negado ou suprimido.

Assim, como já foi analisado nos tópicos anteriores, observa-se que o atual conceito de acesso à justiça traduz a exigência de acesso a uma ordem jurídica justa, e, também que esse acesso seja generalizado, efetivo e igualitário.

No Brasil, país de grande proporção territorial onde coexistem diversidades geográficas, climáticas, econômicas, culturais e sociais contrastantes e que ostenta grande discriminação histórica⁴², o acesso físico à justiça constitui, em muitos casos, um grande obstáculo a ser vencido.

42 Paulo César Santos Bezerra afirma que “No Brasil, a falta de acesso à justiça é um problema histórico. Somos um país politicamente autocrático, centralizador e elitista. Sofremos do mal da ausência de uma classe média significativa nos primeiros quatro séculos de nossa história, como também de um proletariado que se tenha organizado a partir de suas raízes e por força de sua própria combatividade [...]. Somos, portanto, um povo que fez sua história com escassa participação popular. Acostumamo-nos a aguardar sempre as decisões do Estado, vale dizer, das elites dominantes.” (BEZERRA, 2001, p. 105-106).

Essa realidade brasileira dificulta o acesso pleno à justiça, implicando “necessidade de adoção de medidas públicas que facilitem o acesso físico das pessoas aos órgãos jurisdicionais” (BOCHENEK, 2013), principalmente para as regiões consideradas de difícil acesso territorial, como a Região Amazônica.

Em estudos realizados pelo Juizado Especial Federal de Rio Branco – AC (BASSETTO, 2010), observou-se que uma das principais causas do alongamento do tempo dos feitos era a dificuldade de comunicação com os jurisdicionados, devido às condições geográficas e climáticas da área da jurisdição: como períodos longos de chuvas, seguidos de vários meses de seca, áreas de difícil acesso, meios de transportes deficitários que dificultam e, muitas vezes, impedem aos jurisdicionados da região que satisfaçam seus direitos, uma vez que não lhe é facilitado o acesso à justiça⁴³.

O mapa abaixo indica os Estados-Membros e o total de municípios abrangidos por esta pesquisa. Os dados utilizados para a elaboração dos mapas e gráficos apresentados foram retirados dos relatórios mais recentes divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Coordenação dos Juizados Especiais Federais (COJEF), Banco Mundial, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Tribunais Regionais Federais; Tribunais de Justiça e Defensorias Públicas, Estadual e Federal.

MAPA 1 – Estados-membros da Federação que integram a pesquisa: TRFI



Fonte: Elaborado pela autora

⁴³ Neste trabalho, o termo “acesso à justiça” engloba também o acesso físico ao Judiciário, dificultado pelas dificuldades geográficas e climáticas da Região considerada na pesquisa.

Inicialmente, o foco da questão a ser tratada é a presença ou ausência de estruturas institucionais do sistema judiciário em cada estado-membro, o que permite analisar em quais regiões brasileiras o acesso físico aos órgãos judiciários é mais oneroso, devido a distância a ser percorrida pelos jurisdicionados.

Apesar de o objeto da pesquisa restringir-se aos estados-membros que fazem parte da Amazônia Legal, optou-se por fazer o levantamento dos dados referentes a todos os estados que se encontram sob a jurisdição do Tribunal Regional Federal da Primeira Região, com o escopo de colher e analisar informações que demonstrem as desigualdades sociais, econômicas, educacionais e, ainda, as diferenças nos índices de acesso à justiça existentes, de forma a realizar uma pesquisa mais precisa e coerente com a realidade brasileira.

A análise será efetuada a partir do cruzamento das informações referentes ao número de municípios de cada estado integrante da pesquisa, com o número de comarcas e seções/subseções federais existentes. Também será verificada a proporção entre a área física abrangida e a divisão judiciária. Não serão analisados, nessa pesquisa, os dados referentes às Justiças Especiais: Justiça do Trabalho, Justiça Militar e Justiça Eleitoral.

QUADRO 1 – Relação entre total de municípios, área total e divisão judiciária

| Unidades da Federação (UF) | Área total (km ²) | População estimada (2014) | Nº de Municípios | Nº de Comarcas | Nº de Seções e Subseções Judiciárias Federais |
|----------------------------|-------------------------------|---------------------------|------------------|----------------|---|
| Acre | 164.123,040 | 790.101 | 22 | 22 | 2 |
| Amapá | 142.828,521 | 750.912 | 16 | 13 | 3 |
| Amazonas | 1.559.159,148 | 3.873.743 | 62 | 75 | 3 |
| Bahia | 564.733,177 | 14.016.906 | 417 | 278 | 16 |
| Goiás | 340.111,783 | 6.523.222 | 246 | 129 | 9 |
| Maranhão | 331.937,450 | 6.850.884 | 217 | 126 | 4 |
| Mato Grosso | 903.366,192 | 3.224.357 | 141 | 83 | 7 |
| Minas Gerais | 586.522,122 | 20.734.097 | 853 | 320 | 24 |

| | | | | | |
|------------------|----------------------|-------------------|--------------|-------------|-----------|
| Pará | 1.247.954,666 | 8.073.924 | 144 | 115 | 9 |
| Piauí | 251.577,738 | 3.194.718 | 224 | 86 | 5 |
| Rondônia | 237.590,547 | 1.748.531 | 52 | 25 | 4 |
| Roraima | 224.300,506 | 496.936 | 15 | 9 | 1 |
| Tocantins | 277.720,520 | 1.496.880 | 139 | 41 | 3 |
| Distrito Federal | 5.779,999 | 2.852.372 | 1 | 14 | 1 |
| Totais | 6.837.705,409 | 71.775.211 | 2.549 | 1336 | 91 |

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados publicados pelo IBGE; TRF-1⁴⁴; Código de Organização e Divisão Judiciária dos respectivos Estados-membros⁴⁵

Ao analisar os dados do “Quadro 1”, observa-se que o Poder Judiciário não está organizado de forma equânime no território, que, por sua vez, também não é estruturado homogeneamente (AVRITZER; MARONA; GOMES, 2014, p. 39).

O modelo de organização judiciária no Brasil⁴⁶, que utiliza o nível da receita tributária municipal, a densidade demográfica mínima e a amplitude do eleitorado, como principais critérios para a instalação de comarcas e seções/subseções federais, não leva em consideração a grande distância física existente entre os jurisdicionados e a justiça⁴⁷.

44 Dados disponibilizados para consulta no portal da Justiça Federal. TRF1. Organograma.

45 Consulta aos Códigos de Organização e Divisão Judiciária e nos Tribunais de Justiça dos respectivos Estados-membros, efetuadas, nos seguintes sites: TJAC. Disponível em: <<http://www.tjac.jus.br>>; TJAp. Disponível em: <<http://www.tjap.jus.br>>; TJAM. Disponível em: <<http://www.tjam.jus.br>>; TJBA. Disponível em: <<http://www5.tjba.jus.br>>; TJDF. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>; TJGO. Disponível em: <http://tjgo.jus.br>; TJMA. Disponível em: <<http://gerenciador.tjma.jus.br>>; TJMG. Lei de Organização e Divisão Judiciárias. Disponível em: <<http://www.tjmg.jus.br>>; TJMT. Disponível em: <<http://www.tjmt.jus.br>>; TJPA. Disponível em: <http://177.125.100.101/legislacao/pdf/Codigo_Judiciario_do_Estado_do_Para.pdf>. TJPI. Disponível em: <<http://legislacao.pi.gov.br>>; TJRO. <http://www.tjro.jus.br>; TJRR. Disponível em: <<http://www.tjrr.jus.br>>; TJTO. Disponível em: <<http://www.tj.to.gov.br>>; Acessos em: 12 a 15 set. 2014.

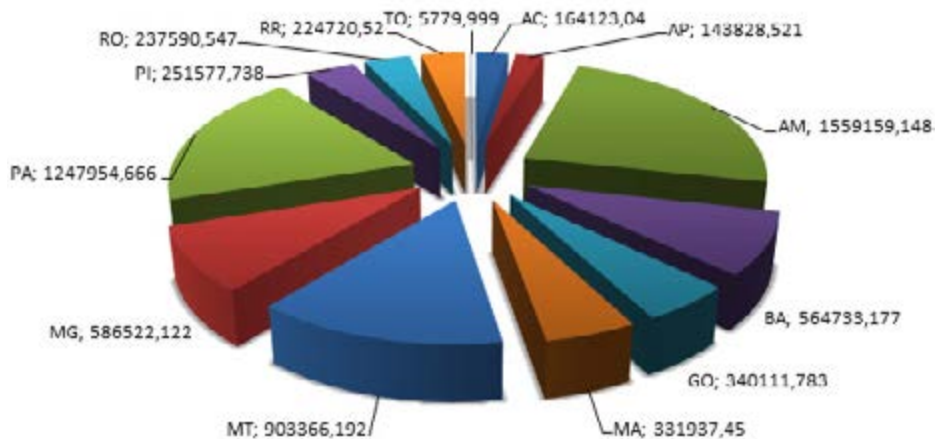
46 “A organização do Poder Judiciário, mediante atribuição de funções e competências a seus órgãos, é determinada pela Constituição Federal, Constituições Estaduais, Leis de Organização Judiciária de cada estado-membro, Lei Orgânica da Magistratura e Regimentos Internos dos Tribunais. O Poder Judiciário é regulado pela Constituição Federal nos seus artigos 92 a 126 e se constitui de diversos órgãos, organizados hierarquicamente, tendo o Supremo Tribunal Federal (STF) no topo. São órgãos do Poder Judiciário, de acordo com o disposto no art. 92 da CRFB/88: (I) o Supremo Tribunal Federal; (II) o Superior Tribunal de Justiça; (III) os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais; (IV) os Tribunais e Juízes do Trabalho; (V) os Tribunais e Juízes Eleitorais; (VI) os Tribunais e Juízes Militares; (VII) os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios. Esses órgãos funcionam no âmbito da União e dos estados, incluindo o Distrito Federal e Territórios”. (MARONA, 2013, p. 129).

47 “O que se observa é que para além daquilo que determinam as regras de competência, as normas de organização do judiciário desconsideram a especificidade da conflituosidade social. A generalizada acepção liberal do conceito de justiça em que assentam as instituições do judiciário

O estabelecimento da população como parâmetro obscurece alguns elementos e exclui outros. Os elementos obscurecidos dizem respeito à relação direta entre o tamanho da cidade e a riqueza/renda da população no Brasil. Nesses termos, quanto maior a riqueza/renda do indivíduo/cidade, mais facilitado estará o seu acesso ao sistema formal de justiça, a julgar pela forma como são estabelecidas as sedes de comarca. (AVRITZER; MARONA; GOMES, 2014, p. 39).

Nos gráficos a seguir, pode-se observar como a distribuição do Judiciário é feita de forma desigual, o que contribui para aumentar as barreiras do acesso físico à justiça.

GRÁFICO 1 – Área territorial dos Estados-membros integrantes do TRF I



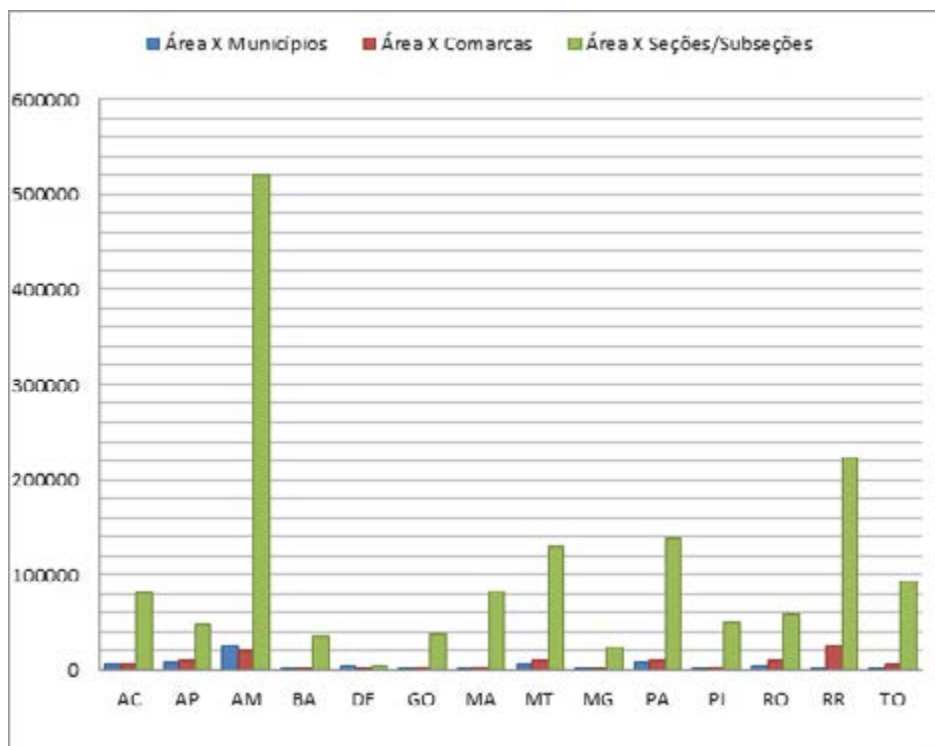
Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados oficiais divulgados pelo IBGE.

O gráfico acima demonstra que apenas três estados (Amazonas, Pará e Mato Grosso) ocupam juntos 57% da área territorial abrangida pelo TRF I, enquanto nove estados ocupam os 41% restantes. Esses dados pas-

brasileiro induz uma organização no território que [...] invisibiliza inúmeras dimensões das lutas de cidadania. Nesse sentido, é possível observar que os critérios legais (Códigos de Organização Judiciária), principais vetores de organização do judiciário, não condizem com um modelo de 'justiça de proximidade'". (MARONA, 2013, p. 133).

sam a ser significativos quando comparados ao número de municípios e à quantidade de comarcas e seções/subseções judiciárias instaladas em cada estado analisado.

GRÁFICO 2 – Relação entre área territorial, total de municípios e divisão judiciária



Fonte: Elaborado pela autora

Pela análise do GRÁFICO 2, pode-se verificar que, considerando a área ocupada por cada estado analisado em relação ao número de comarcas instaladas, existe grande desigualdade na distribuição judiciária da região em estudo.

A relação “Área X Comarcas” aumenta significativamente nos estados localizados na Região Norte, principalmente naqueles que possuem maior área geográfica. Ao mesmo tempo, essa relação mantém-se proporcional nos estados situados nas regiões Sudeste, Nordeste e Centro-Oeste, com exceção do estado do Mato Grosso, que também pertence à Amazônia Legal.

Observa-se que a desigualdade na distribuição judiciária é ainda

maior quando a área territorial é relacionada ao número de seções/subseções judiciárias federais disponíveis em cada estado.

Tal fato indica que, para as pessoas que residem nesses estados, o caminho a ser percorrido até a justiça é mais longo, demorado e oneroso. Os estados de grandes dimensões geográficas, como o Amazonas, Pará, Roraima e Mato Grosso, todos pertencentes à região ocupada pela Amazônia Legal, é que apresentam os maiores índices.

Considerando-se que, especialmente nessas áreas, parte considerável do público dos juizados especiais federais é constituída de pessoas idosas e doentes de estratos sociais de baixa renda e engajadas na economia familiar de subsistência, o impacto negativo dessa situação sobre os jurisdicionados não pode ser minimizado, sendo imperativo voltar a atenção para as regiões que não contam com órgãos da Justiça Federal, em especial com juizados especiais. (IPEA, 2012, p. 144).

Ressalta-se que um dos grandes obstáculos ao acesso físico à justiça, existente nesses estados, decorre das especificidades da própria Região: períodos longos de seca, nos quais os rios utilizados como única via de acesso não podem ser navegados, seguidos de longos períodos de chuva, que tornam intransitáveis grande parte das precárias estradas existentes.

Outro ponto importante a ser analisado é a relação existente entre número de comarcas instaladas e o número de Municípios existentes em cada estado considerado.

O estado de Minas Gerais, apesar de demonstrar os melhores índices nas relações entre a área territorial por número de municípios e, também, por número de comarcas instaladas, apresenta uma proporção de municípios sedes de comarca equivalente a apenas 38% do total: dos 853 municípios mineiros, apenas 320 são sedes de comarca.

Por outro lado, particularmente no estado do Acre, observa-se que 100% dos municípios são sedes de comarca⁴⁸. As proporções existentes nos estados do Amazonas, Amapá, e Pará, respectivamente com índices de 95%, 16%, 81,25% e 79,86%, também são consideradas elevadas.

Entretanto, os resultados da pesquisa sugerem que, apesar da alta

48 Salienta-se que o estado possui apenas 22 municípios, distribuídos em um território de 164.123,739 km².

proporção entre o número de comarcas e o total de municípios, nos estados pertencentes à Região Amazônica, como nos casos de Rondônia, Amazonas, Roraima, Pará e Acre, devido à grande extensão territorial de boa parte dos municípios, há um aumento significativo do custo pelo deslocamento (meios de transporte e tempo de viagem) que essa distância impõe à população que reside nas comunidades mais distantes, em busca de acesso ao Poder Judiciário (AVRITZER; MARONA; GOMES, 2014, p. 40).

Já nos estados de Minas Gerais, Bahia e Piauí, apesar de ser expressivo o número de municípios que não são sede de comarca, a distribuição geográfica das sedes permite o atendimento da população que reside em municípios próximos, sem que haja um aumento considerável na distância a ser percorrida pelas pessoas até a justiça.

1.4.2 Os índices sociais e os custos do processo

Os obstáculos econômicos ao acesso à justiça representam as dificuldades encontradas pelas pessoas que “não estão em condições de ter acesso às cortes de justiça por causa de sua pobreza, aonde seus direitos correm o risco de serem puramente aparentes” (CAPPELLETTI, 1991, p. 148). Essa barreira, segundo Cappelletti (1991), assume múltiplos aspectos, sendo mais visíveis aqueles decorrentes da necessidade de assistência jurídica e da isenção das custas processuais.

Ambos os fatores oneram consideravelmente os custos do processo e inviabilizam o acesso à justiça para uma parte considerável da população brasileira, que, devido à desigualdade econômico-social, acaba excluída também do sistema jurídico (AMARAL; TEIXEIRA, 2012, p. 378). Nesse sentido, os custos com o processo, taxas de recolhimento e honorários contribuem sensivelmente para que as camadas mais carentes optem por não buscar seus direitos judicialmente.

Diante das desigualdades sociais existentes, Joaquim Falcão (2001, p. 241) defende que o acesso à justiça no Brasil deve ser tratado por uma cartilha diferente, uma vez que, hoje, os obstáculos ao acesso à justiça não se impõem apenas às minorias étnicas, religiosas, ou sexuais, entre outras, mas abrange a maioria do povo brasileiro, à qual o Estado deve prover os meios necessários para cumprir “seu dever de ofertar o exercício

efetivo do acesso à justiça” (AMARAL; TEIXEIRA, 2012, p. 378).

Dessa parcela da população excluída da sociedade, conforme defende Canotilho (2010, p. 33), não se deve eliminar nenhuma camada de excluídos, devendo “ultrapassar as pré-compreensões ou cosmovisões meramente ideológicas, religiosas e econômicas” e, também, “levar a sério todas as pessoas, tendo em conta a situação concreta” (CANOTILHO, 2010, p. 34), de forma a realizar um levantamento mais preciso da realidade brasileira.

No Brasil, relatórios divulgados pelo IBGE e pelo Banco Mundial indicam que apesar da melhora nos índices de renda, longevidade e nível educacional, que fazem parte do cálculo do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) brasileiro, o país ainda é palco de enormes desigualdades econômicas e sociais⁴⁹.

Internamente, o país apresenta, hoje, grandes desigualdades. São vários Brasis dentro do Brasil. É possível encontrar municípios em que a renda per capita mensal é de aproximadamente R\$ 1.700,00, e outros em que o cidadão ganha, em média, cerca de R\$ 210,00. Há municípios em que mais de 80% dos adultos tem o ensino médio fundamental completo, enquanto em outras regiões isso não chega a 13%. É possível encontrar, no Sul brasileiro, municípios com esperança de vida ao nascer de mais de 78 anos, enquanto no Nordeste brasileiro há municípios em que um cidadão ao nascer tem expectativa de vida menor que 66 anos. A comparação entre municípios realça as desigualdades e evidencia o abismo ainda existente entre as oportunidades dos brasileiros. (PNUD, 2013, p. 23).

No quadro seguinte, estão relacionados os últimos dados publicados pelo PNUD e IBGE⁵⁰, referentes ao IDH de cada estado-membro que com-

49 Amartya Sen analisa a questão do desenvolvimento de forma mais ampla em contraposição ao viés restritivo que associa o desenvolvimento puramente através de fatores como crescimento do Produto Interno Bruto, rendas pessoais, industrialização, avanço tecnológico ou modernização social. Embora tais fatores contribuam diretamente para a expansão de liberdades que possam ser usufruídas pelos membros de uma determinada sociedade, o crescimento econômico não pode ser considerado um fim em si mesmo, de modo que o desenvolvimento tem que estar relacionado sobretudo com a melhora da vida dos indivíduos e com o fortalecimento de suas liberdades. Dessa forma, demonstra como o desenvolvimento depende também de outras variáveis, ampliando, assim, o leque de meios promovedores do processo de desenvolvimento. (SEN, 2010).

50 Os indicadores selecionados levam em conta os eixos de condições de vida, desigualdade e exclusão social, assim como as dimensões espaço e tempo no tratamento de cada um dos temas – Aspectos demográficos, Famílias e domicílios, Educação, Trabalho, Padrão de vida e distribui-

põe o território de competência do Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

Mais uma vez, observa-se a grande desigualdade existente entre os estados analisados que, ressalta-se, fazem parte do mesmo Tribunal Regional Federal: ao mesmo tempo em que o Distrito Federal é a unidade da federação que apresenta o maior Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) do país (e não apenas dos estados integrantes do TRF1) a região analisada também abrange o estado do Maranhão, que detém o segundo pior IDHM do Brasil.

QUADRO 2 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) – TRF1

| Ranking IDHM 2010 | Unidade da Federação | IDHM 2010 | IDHM Renda 2010 | IDHM Longevidade 2010 | IDHM Educação 2010 |
|----------------------------|----------------------|--------------|-----------------|-----------------------|--------------------|
| 1 ° | Distrito Federal | 0,824 | 0,863 | 0,873 | 0,742 |
| 8 ° | Goiás | 0,735 | 0,742 | 0,827 | 0,646 |
| 9 ° | Minas Gerais | 0,731 | 0,730 | 0,838 | 0,638 |
| Brasil – IDHM médio | | 0,727 | 0,739 | 0,816 | 0,637 |
| 11 ° | Mato Grosso | 0,725 | 0,732 | 0,821 | 0,635 |
| 12 ° | Amapá | 0,708 | 0,694 | 0,813 | 0,629 |
| 13 ° | Roraima | 0,707 | 0,695 | 0,809 | 0,628 |
| 14 ° | Tocantins | 0,699 | 0,690 | 0,793 | 0,624 |
| 15 ° | Rondônia | 0,690 | 0,712 | 0,800 | 0,577 |
| 18 ° | Amazonas | 0,674 | 0,677 | 0,805 | 0,561 |
| 21 ° | Acre | 0,663 | 0,671 | 0,777 | 0,559 |
| 22 ° | Bahia | 0,660 | 0,663 | 0,783 | 0,555 |
| 24 ° | Piauí | 0,646 | 0,635 | 0,777 | 0,547 |
| 24 ° | Pará | 0,646 | 0,646 | 0,789 | 0,528 |
| 26 ° | Maranhão | 0,639 | 0,612 | 0,757 | 0,562 |

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados publicados no Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013 – (PNUD, 2013).

ção de renda e Saúde – e estão ilustrados em quadros e gráficos, para Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação, e, em casos selecionados, também para Regiões Metropolitanas. São elaborados, principalmente, a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2012, realizada pelo IBGE, e combinados a diversas outras fontes de dados, incluindo pesquisas e registros administrativos. (IBGE, 2014).

Verifica-se que, das Unidades Federativas que compõe o TRFI, apenas três (Distrito Federal, Goiás e Minas Gerais) alcançaram o índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)⁵¹ igual ou superior à média brasileira. As nove unidades restantes apresentaram, no período analisado, um IDHM abaixo da média brasileira.

Quando são analisados os níveis de renda, por meio da comparação entre a renda domiciliar per capita (PNUD, 2013), observa-se que no Brasil prevalece uma grande desigualdade na distribuição da renda, sendo considerada uma das mais injustas do mundo (FONTAINHA, 2009, p. 85).

Em 2010, a razão entre a renda per capita dos 10% mais ricos e a renda per capita dos 40% mais pobres atingiu os 22,78 %, conforme pode ser observado no quadro a seguir:

QUADRO 3 – Percentual da renda apropriada no Brasil por faixa da população (2010)

| 20% mais pobres | 40% mais pobres | 60% mais pobres | 80% mais pobres | 10% mais ricos | Razão 10% mais ricos / 40% mais pobres |
|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|----------------|--|
| 2,41 | 8,59 | 19,23 | 36,60 | 48,93 | 22,78 |

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013

Segundo dados acima, apurados em 2010, a participação dos mais ricos na renda brasileira era de 48,93%, ou seja, apenas 10% da população brasileira detinha aproximadamente metade dos recursos, enquanto a participação dos 40% mais pobres era de apenas 8,59%. Analisando a renda *per capita* média dos estados que fazem parte da região em estudo, mais uma vez, constata-se a grande desigualdade econômica existente.

51 “O índice de Desenvolvimento Humano Municipal compreende indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano”. Para saber mais: PNUD. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.

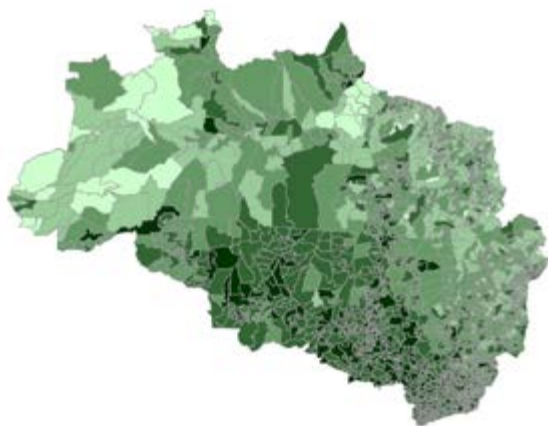
QUADRO 4 – Desigualdade na distribuição da renda

| Unidade Federativa | Renda per capita 2010 | Renda per capita média do 1º quinto mais pobre | Renda per capita média do 2º quinto mais pobre | Renda per capita média do 3º quinto mais pobre | Renda per capita média do 4º quinto mais pobre | Renda per capita média do 1º quinto mais rico |
|-----------------------|-----------------------|--|--|--|--|---|
| Distrito Federal | 1715,11 | 190,59 | 408,03 | 721,27 | 1492,89 | 5751,61 |
| Goiás | 810,97 | 151,70 | 304,21 | 463,79 | 709,10 | 2427,14 |
| Média – Brasil | 793,87 | 95,73 | 245,30 | 422,23 | 689,43 | 2529,52 |
| Mato Grosso | 762,52 | 122,95 | 283,55 | 444,43 | 689,12 | 2270,90 |
| Minas Gerais | 749,69 | 125,36 | 274,12 | 439,03 | 665,30 | 2263,72 |
| Rondônia | 670,82 | 95,11 | 240,84 | 398,26 | 624,65 | 2002,81 |
| Roraima | 605,59 | 35,02 | 160,41 | 296,43 | 536,32 | 1985,21 |
| Amapá | 598,98 | 64,76 | 171,38 | 297,50 | 545,60 | 1915,43 |
| Tocantins | 586,62 | 65,73 | 180,83 | 301,17 | 507,97 | 1871,05 |
| Amazonas | 539,80 | 35,22 | 137,41 | 250,49 | 442,85 | 1846,94 |
| Acre | 522,15 | 36,53 | 143,34 | 258,19 | 455,62 | 1713,43 |
| Bahia | 496,73 | 49,26 | 145,91 | 249,64 | 422,89 | 1615,82 |
| Pará | 446,76 | 39,00 | 131,79 | 227,12 | 391,81 | 1466,05 |
| Piauí | 416,93 | 34,34 | 123,10 | 216,98 | 368,93 | 1330,15 |
| Maranhão | 360,34 | 24,21 | 101,92 | 188,09 | 319,08 | 1.168,32 |

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados divulgados no Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013.

Por meio da utilização de mapas, podem ser visualizados com mais clareza a desigualdade econômica e os núcleos de concentração de pobreza e riqueza, ou seja, como a população está distribuída nos estados analisados, em relação ao IDH:

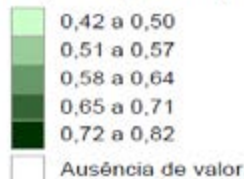
MAPA 2 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal 2010 por Unidade Federativa – Estados abrangidos pelo TRF1



Unidades Federativas:
RO, RR, AC, AM, PA, TO, MA,
PI, BA, MG, MT, GO, DF, AP

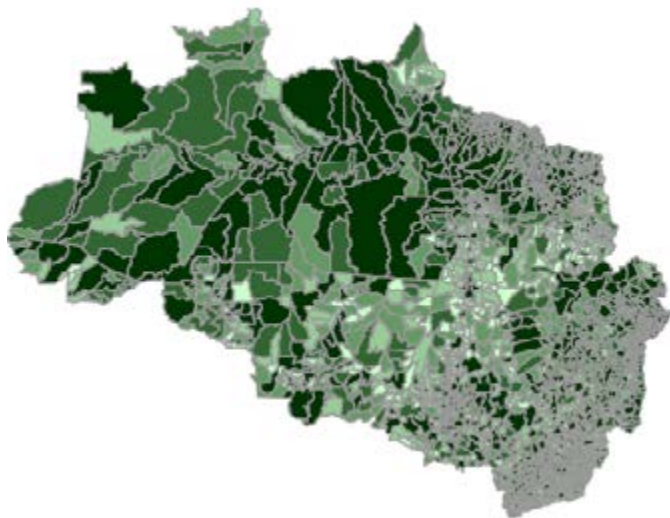
Municipal – 2010
(IDHM 2010)

Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - 2010 (IDHM 2010) em



Fonte: IBGE (Elaborado pela autora)

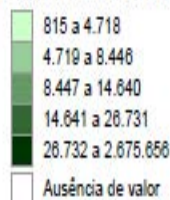
MAPA 3 – População Residente 2010 (em número de pessoas) – Estados abrangidos pelo TRF1



Unidades Federativas:
RO, RR, AC, AM, PA,
TO, MA, PI, BA, MG,
MT, GO, DF, AP

População residente em pessoas
815 a 4.718
4.719 a 8.446
8.447 a 14.640
14.641 a 26.731
26.732 a 2.675.656
Ausência de valor

População residente em pessoas



Fonte: IBGE (Elaborado pela autora)

Verifica-se que os maiores valores de IDH situam-se próximos aos grandes centros urbanos, locais em que a densidade demográfica é mais alta e a renda per capita é mais elevada. Nesses locais também há uma presença maior do Estado, incluindo o Poder Judiciário. Por outro lado, nos locais em que o IDH é baixo, a renda per capita também cai consideravelmente. Nesses Municípios, a presença do Estado, bem como a oferta e disponibilização de serviços públicos é muito menor.

Pode-se perceber, ainda, analisando a área territorial em estudo, a grande desigualdade social existente: os pequenos pontos escuros do MAPA 2 identificam a faixa da população que desfruta do maior IDHM, cujo cálculo leva em consideração a renda *per capita*, o índice de educação e a expectativa de vida. Em contraste, a grande área clara do MAPA 2 sinaliza a grande camada da população que possui o menor IDHM.

Por meio da análise conjunta dos mapas e das informações apresentadas, observa-se a situação econômica de nosso país, onde prevalece uma das mais injustas distribuições de renda do mundo⁵². Dados divulgados pelo Banco Mundial, em 2012, revelam que o percentual de pobreza (pessoas vivendo com US\$ 2,5/dia) caiu de 26,7% da população em 2003 para 12,6% em 2011.

Já o nível de extrema pobreza (pessoas vivendo com US\$ 1,25/dia) diminuiu de 11,2% em 2003 para 5,4% em 2011. Entre os anos de 2001 e 2011, observou-se que a taxa de crescimento da renda dos 40% mais pobres atingiu 6,2% ao ano, o que permitiu que a desigualdade de renda chegasse a 0,519 em 2011⁵³. Segundo o Banco Mundial, “esse foi o índice mais baixo em 50 anos” (WORLD BANK, 2013).

52 O indicador de desigualdade razão 10/40 mostra que, ao se dividir o rendimento dos primeiros pelo rendimento dos segundos (10% mais ricos sobre os 40% mais pobres), obtém-se a razão de 12,6, que significa dizer que os 10% com maiores rendimentos tinham um rendimento médio 12,6 vezes superior ao rendimento dos 40% com menores rendimentos (em 2002, essa razão foi de 16,8). Analogamente, as razões 20/20 (20% mais ricos sobre os 20% mais pobres) e 1/50 (1% mais rico sobre os 50% mais pobres) foram, respectivamente, 12,5 e 34,7, em 2012, e 17,4 e 42,0, em 2002. (IBGE. 2013).

53 Medida pelo Coeficiente de Gini (ou índice de Gini) – “cálculo usado para medir a desigualdade social, desenvolvido pelo estatístico italiano Corrado Gini, em 1912. Apresenta dados entre o número 0 e o número 1, onde zero corresponde a uma completa igualdade na renda (onde todos detêm a mesma renda per capita) e um que corresponde a uma completa desigualdade entre as rendas (onde um indivíduo, ou uma pequena parcela de uma população, detêm toda a renda e os demais nada têm)”. (KERDNA, 2013).

No entanto, esse aumento está muito longe do crescimento desejado. A desigualdade no Brasil mantém-se em níveis relativamente altos para um país que, atualmente, ocupa a sétima posição na economia mundial⁵⁴.

Essa desigualdade na distribuição de renda reflete diretamente no problema de acesso à justiça⁵⁵ e, ainda, na acessibilidade a bens e serviços, principalmente quando as custas judiciais levam em consideração somente o valor da causa, independentemente da condição econômico-financeira do jurisdicionado⁵⁶:

No que se refere aos efeitos do IDH na procura pelo Judiciário, é possível afirmar que melhoras nesse índice possuem correlação positiva com o aumento no número de processos entrados na Justiça (correlação de Spearman de 0,7333). Isto é, aumentos nos níveis de escolaridade, de renda e na longevidade contribuem para o crescimento na demanda por serviços judiciais. No que se refere às regiões, o IDH permite-nos afirmar que o Nordeste e o Norte reúnem os mais baixos indicadores socioeconômicos do país, durante todo o período. Em contraste, o Sul, o Sudeste e o Centro-Oeste apresentam as melhores condições captadas pelo IDH. É notável como quanto mais alto é o IDH, melhor é a relação entre processos entrados e a população. Ou seja, é acentuadamente maior a utilização do Judiciário nas regiões que apresentam índices mais altos de desenvolvimento humano. (SADEK, 2001, p. 20-21).⁵⁷

Analizando os índices sociais apresentados, verifica-se que é correta

54 Em 2005, o PIB (Produto Interno Bruto) brasileiro equivalia a 12% do PIB norte-americano, segundo o relatório. Este número passou para 18% em 2011. Em 2013, o PIB brasileiro alcançou o patamar US\$ 3.012.197, correspondendo a 17,93% do PIB norte americano. Com isso, o Brasil assumiu a sétima posição entre as maiores economias mundiais. (WORLD BANK, 2013).

55 Calmon de Passos levantou os índices sociais brasileiros, no início da década de 1980, contrastando-os com o que ele denominava problema do acesso à justiça. (PASSOS, 1985).

56 A título de exemplo: as custas das ações cíveis em geral (Inicial/Apeleação) serão de 1% sobre o valor da causa, com valor mínimo devido de R\$ 10,64 e máximo de R\$ 1.915,38. "O pagamento das custas iniciais será feito pelo próprio requerente ou contribuinte, por ocasião da distribuição do feito, ou, não havendo distribuição, logo após o despacho da inicial, constituindo-se de metade do valor fixado na Tabela I. A outra metade será exigível àquele que recorrer ou ao vencido [...] Nos processos de competência dos juizados especiais federais, não são devidas custas no ajuizamento da ação, sujeitando-se, entretanto, o recurso ao respectivo preparo (art. 42, § 1º, e 54 da Lei n. 9.099/95)." TRF1. Portaria PRESI/COREJ 84 de 31/03/2014.

57 Análise dos IDHs apurados no período entre 1990 e 1998. (SADEK, 2001, p. 20-21).

a afirmação feita por Cappelletti de que as “causas que envolvem somas relativamente pequenas são mais prejudicadas pela barreira dos custos” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 19). Nesse contexto, observa-se que “as desigualdades sociais não tornam apenas os litigantes desiguais financeiramente, mas também de forma cultural e fática” (FONTAINHA, 2009, p. 87).

Diante das contradições sociais examinadas, constata-se que existe uma necessidade emergente de adoção de medidas que reduzam os custos gerais com o processo (por meio da implementação de políticas públicas e/ou utilização de estratégias judiciais para simplificação e modificação dos atos processuais), a fim de garantir o acesso à justiça aos jurisdicionados da região analisada, para os quais os obstáculos econômicos são praticamente intransponíveis.

1.4.3 Demanda reprimida e volume de processos

Outra investigação relevante diz respeito à demanda reprimida, que, após a promulgação da Constituição de 1988 e da instalação dos juizados especiais (estaduais e federais), mostrou-se muito acima do esperado, aumentando consideravelmente o volume de processos em trâmite no Judiciário.

A expectativa geral, quando da instalação dos juizados especiais federais, era que haveria um deslocamento de grande número de ações das varas comuns para os juizados, o que “desafogaria” a Justiça Federal e permitiria o andamento dos processos em um prazo mais curto. Entretanto, o que ocorreu contrariou as expectativas: constatou-se “a manutenção do volume nessas varas e o imediato e crescente afluxo de ações nos juizados” (GIANNATTASIO apud IPEA, 2012, p. 12).

A reflexão sobre esses fatos leva a crer que existia uma “enorme demanda reprimida de conflitos não jurisdicionados, à margem do sistema e que, somente por meio dos juizados, puderam ter acesso à justiça” (GIANNATTASIO apud IPEA, 2012, p. 12).

Todavia, como afirma Sadek (2009, p. 273), não se pode deduzir simplesmente que a alta demanda pelos serviços do Poder Judiciário corresponde a amplo acesso à Justiça:

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

Tais usuários dirigem-se ao Judiciário, sobretudo, para postergar obrigações. [...]

A rigor, pode-se sustentar que a Justiça estatal apresenta custos muito baixos ou insignificantes para o litigante de má-fé. Suas características acabam por incentivar um tipo específico de usuário e de litigância. Essas mesmas características, contudo, tornam a Justiça estatal extremamente cara e de difícil acesso para os menos favorecidos. Decorre daí seu caráter elitista e, como provável consequência, a existência de uma demanda reprimida. (SADEK, 2009, p. 273-274).

Mas quais seriam os motivos que levam à exclusão do Poder Judiciário essa grande parcela da população?

Sadek explica que dentre os vários aspectos que contribuem para exclusão, destaca-se a extrema desigualdade social existente no Brasil: “A distribuição de renda no país produz uma série de exclusões cumulativas. Ou seja, aqueles que estão excluídos dos principais benefícios econômicos também estão excluídos dos mais importantes bens sociais, educacionais, políticos e culturais” (SADEK, 2009, p. 274).

Agregam-se à extrema desigualdade outros fatores negativos que contribuem para aumentar a inércia dessa maioria excluída: a falta de conhecimento sobre os direitos exigíveis e sobre as atribuições das diferentes instituições; a visão negativa sobre a Justiça; os altos custos do processo; as dificuldades de transporte; a ausência e/ou precariedade dos serviços prestados pelas Defensorias Públicas; e a inexistência de comarcas e seções/subseções judiciárias em locais mais próximos dos possíveis demandantes.

Porém, não é somente a demanda reprimida que afeta o acesso à justiça. Outro fator de extrema importância para a efetivação do acesso ao Judiciário é o estoque de processos em tramitação, cujo volume aumenta a cada ano. Dados divulgados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ),

2014)⁵⁸ mostram claramente o volume excessivo de processos que tramitam anualmente no Judiciário:

Tramitaram aproximadamente 95,14 milhões de processos na Justiça, sendo que 70% (66,8 milhões) já estavam pendentes desde o início de 2013, com ingresso no decorrer do ano de 28,3 milhões de casos novos (30%);

Progressivo e constante aumento do acervo processual (média de 3,4% por ano). Soma-se a este indicador o aumento gradual dos casos novos. O total de processos em tramitação cresceu, em números absolutos, em quase 12 milhões em relação ao observado em 2009 (variação de 13,9% no quinquênio). Para efeito comparativo, a cifra acrescida no último quinquênio equivale à soma do acervo total existente, no início do ano de 2013, em dois dos três maiores tribunais da Justiça Estadual (TJRJ e TJMG);

[...] O total de processos baixados aumenta desde 2010, com crescimento de 0,1% no último ano e de 9,3% no quinquênio. Tal comportamento é similar ao apresentado pelos casos novos. Desde 2011 o quantitativo de processos baixados é inferior ao de casos novos, ou seja, o Poder Judiciário não consegue baixar nem o quantitativo de processos ingressados, aumentando ano após ano o número de casos pendentes. Este indicador do total de processos baixados divididos pelo número de casos novos é conhecido como Índice de Atendimento à Demanda (IAD), que diminuiu desde o ano de 2009, passando de 103% nesse ano para 98% em 2013; (CNJ, 2014)⁵⁹

Com relação à Justiça Federal, os números apresentados no relatório também são preocupantes:

Tramitaram na Justiça Federal 11,4 milhões de processos, sendo que, dentre eles, 70,7%, ou seja, 8 milhões já estavam pendentes desde o início de 2013, com ingresso no decorrer do ano de 3,4 milhões casos novos.

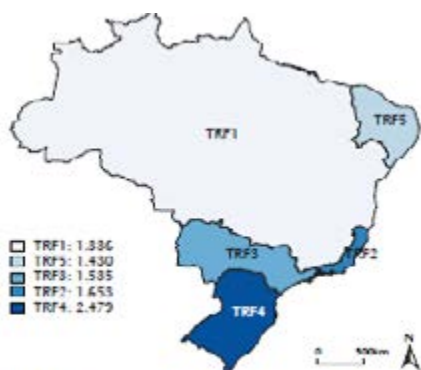
58 “Os dados constantes do Relatório Justiça em Números são a principal fonte estatística que o Conselho Nacional de Justiça utiliza para sua atuação nacional. As informações sistematizadas e analisadas possibilitam um conhecimento amplo do Judiciário, capaz de fomentar medidas de integração, redução das disparidades regionais, bem como considerações sobre as especificidades de cada ramo de justiça”. (CNJ, 2014).

59 Correlações de indicadores em quinquênio (2009-2014) e no período (2013-2014), publicados pelo CNJ (2014) nos principais resultados do Relatório Justiça em Números 2014 (ano-base 2013).

Há de se destacar a redução de 0,2% no quantitativo de casos pendentes no ano de 2013, tendo em vista que este quantitativo vinha aumentando gradativamente desde o ano de 2009. (CNJ, 2014, p. 234)

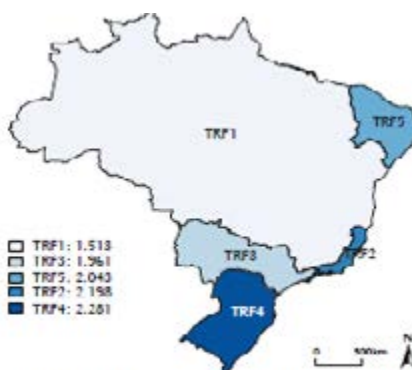
Na correlação do volume processual pelo número de habitantes dos estados, verifica-se que o TRF1 ostenta os menores indicadores de casos novos e baixados por cem mil habitantes, o que denota a menor concretização do acesso à justiça em relação aos demais Tribunais Regionais Federais (CNJ, 2014)⁶⁰, tanto em relação à demanda pelo Judiciário, quanto à efetiva prestação jurisdicional, caracterizada pela conclusão do processo.

MAPA 4 – Total de Casos Novos por 100.000 habitantes nos TRFs



Mapa 36 - Casos Novos por 100.000 habitantes nos TRFs

MAPA 5 – Total de Casos Baixados por 100.000 Habitantes nos TRFs



Mapa 37 - Total de Baixados por 100.000 Habitantes nos TRFs

Fonte: CNJ – Relatório Justiça em Números 2014

Observa-se, nos MAPAS 3 e 4, que as características sociais, econômicas, demográficas e relacionadas à urbanização interferem na identidade do território, aumentando os óbices do acesso à justiça.

A grande variação entre os estados, principalmente os que compõem o TRF1, marcada pelos contrastes regionais e locais, faz com que

⁶⁰ Os casos novos por 100 mil habitantes consideram unicamente os processos de conhecimento e as execuções extrajudiciais. O mapa de processos baixados por cem mil habitantes contempla, também, as execuções judiciais. (CNJ, 2014, p. 235).

a demanda pelo Judiciário também seja heterogênea, como pode ser verificado no quadro seguinte:

QUADRO 5 – Número de processos das varas federais e dos juizados especiais federais distribuídos, em tramitação*, suspensos/sobrestados, julgados.**

Referência: 2013

| Seção Judiciária *** | Distribuídos | Em tramitação * | Tramitação ajustada **** | Suspensos/sobrestados | Julgados ** | Remetidos ao Tribunal | Remetidos à Turma Recursal | Arquivados |
|----------------------|----------------|------------------|--------------------------|-----------------------|----------------|-----------------------|----------------------------|----------------|
| DF | 79.472 | 473.482 | 357.218 | 116.264 | 55.653 | 13.269 | 1.097 | 58.393 |
| AC | 9.988 | 39.892 | 29.386 | 10.506 | 6.548 | 573 | 29 | 8.529 |
| AM | 26.542 | 134.468 | 91.314 | 43.154 | 17.525 | 1.435 | 32 | 12.907 |
| AP | 13.193 | 48.378 | 33.742 | 14.636 | 8.731 | 645 | 26 | 9.303 |
| BA | 132.879 | 544.346 | 395.036 | 149.310 | 109.210 | 14.125 | 204 | 115.938 |
| GO | 65.532 | 342.912 | 234.726 | 108.186 | 53.835 | 4.551 | 205 | 50.838 |
| MA | 95.526 | 262.474 | 216.318 | 46.156 | 77.194 | 2.607 | 211 | 67.494 |
| MG | 215.087 | 1.105.016 | 757.126 | 347.890 | 180.793 | 24.936 | 675 | 181.165 |
| MT | 37.434 | 174.118 | 143.312 | 30.806 | 25.641 | 3.806 | 94 | 26.520 |
| PA | 81.133 | 350.652 | 229.324 | 121.328 | 67.726 | 3.719 | 92 | 79.830 |
| PI | 49.259 | 275.112 | 247.326 | 27.786 | 37.270 | 2.523 | 82 | 46.998 |
| RO | 22.302 | 111.308 | 83.966 | 27.342 | 16.072 | 1.670 | 95 | 16.078 |
| RR | 7.725 | 34.020 | 24.702 | 9.318 | 5.382 | 386 | 220 | 6.888 |
| TO | 22.880 | 85.752 | 75.444 | 10.308 | 19.693 | 1.254 | 141 | 13.613 |
| Total | 858.952 | 3.981.930 | 2.918.940 | 1.062.990 | 681.273 | 75.499 | 3.203 | 694.494 |

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do CJF/TRF1. Transparência em Números⁶¹

* Saldo no último dia do mês ou ano;

** Sentenças, incluídos os embargos de declaração;

*** Incluídas todas as Subseções Judiciárias da respectiva circunscrição;

**** Tramitação ajustada – É o saldo efetivamente em tramitação (no último dia do mês ou ano) no órgão, abatidos os processos suspensos e aqueles aguardando o julgamento do recurso ou agravo.

Durante o ano de 2013, do total de 3,98 milhões de processos em tramitação no TRF1, apenas cerca de 858 mil foram distribuídos no mesmo ano. Esse dado indica um elevado percentual de processos em tramita-

61 Consulta realizada aos relatórios estatísticos divulgados no Sistema Processual – Impressão: 01/10/2014 18h53min – Jurisdição: 1º Grau – Tipo: Simplificado – Referência: 2014 – Carga: 23/05/2014 13h19min. Impresso no Transparência em Números – Sistema de Relatórios Estatísticos – Acessado em http://www.trf1.gov.br/TPNUM_WEB/

ção, correspondente a ações distribuídas nos anos anteriores, ocasionando um aumento considerável do tempo de resolução dos feitos.

Ao relacionar o número de processos distribuídos e em tramitação com o número de habitantes de cada estado, verifica-se a grande desproporção existente na demanda pelo Judiciário:

QUADRO 6 – Relação entre o número de processos distribuídos e em tramitação e o número de habitantes

| Seção Judiciária | População 2010 | Processos Distribuídos | Processos em tramitação | Número Habitantes/ Processos distribuídos | Número Habitantes/ Processos em tramitação |
|------------------|-------------------|------------------------|-------------------------|---|--|
| DF | 2.852.372 | 79.472 | 473.482 | 35,89 | 6,02 |
| AC | 790.101 | 9.988 | 39.892 | 79,10 | 19,80 |
| AM | 3.873.743 | 26.542 | 134.468 | 145,94 | 28,84 |
| AP | 750.912 | 13.193 | 48.378 | 56,91 | 15,52 |
| BA | 14.016.906 | 132.879 | 544.346 | 105,48 | 25,75 |
| GO | 6.523.222 | 65.532 | 342.912 | 99,54 | 19,02 |
| MA | 6.850.884 | 95.526 | 262.474 | 71,74 | 26,10 |
| MG | 20.734.097 | 215.087 | 1.105.016 | 96,39 | 18,76 |
| MT | 3.224.357 | 37.434 | 174.118 | 86,34 | 18,51 |
| PA | 8.073.924 | 81.133 | 350.652 | 99,51 | 23,02 |
| PI | 3.194.718 | 49.259 | 275.112 | 64,85 | 11,61 |
| RO | 1.748.531 | 22.302 | 111.308 | 78,40 | 15,70 |
| RR | 496.936 | 7.725 | 34.020 | 64,32 | 14,60 |
| TO | 1.496.880 | 22.880 | 85.752 | 65,42 | 17,45 |
| Total | 71.775.211 | 858.952 | 3.981.930 | 83,56 | 18,02 |

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do CJF/TRF1. Transparência em Números.

Comparando os dados do Distrito Federal e dos estados do Amazonas, Mato Grosso e Piauí, cujos números populacionais giram em torno de 2,85 a 3,87 milhões de habitantes, verifica-se que há uma grande desigualdade

de na demanda pelo Judiciário: enquanto o Distrito Federal apresenta a proporção de 1/6 (1 processo em tramitação para cada 6 habitantes), no Piauí a proporção é de 1/11 (1 processo para cada 11 habitantes), no Mato Grosso a proporção cai para 1/18 (1 processo para cada 18 habitantes), e no Amazonas, estado com a menor densidade demográfica, a proporção chega a 1/28 (1 processo para cada 28 habitantes).

Com relação à proporção entre o número de processos distribuídos no ano de 2013, o Distrito Federal também apresenta o melhor resultado – 1 processo distribuído para cada 35 habitantes. Já o Amazonas apresenta a menor proporção entre o número de processos distribuídos por habitantes – 1 processo para cada 145 habitantes – o que indica a grande dificuldade de efetivar o acesso à justiça e evidencia os problemas localizados para os jurisdicionados que habitam a região⁶².

Outro ponto relevante a ser considerado na questão do volume dos processos judiciais diz respeito ao tipo de litigantes. Dados divulgados anualmente pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio do relatório “100 Maiores Litigantes”⁶³, indicam que os tribunais brasileiros estão abarrotados de processos.

A simples leitura dessa produtividade quantitativa pode levar a uma correlação falsa de que os números elevados estariam relacionados a um aumento do acesso à justiça, e o conseqüente “aumento do número de atores que expressariam diferentes demandas ou mesmo um aumento do papel do Judiciário na implementação de direitos”.

Contudo, acionar o sistema justiça não é o mesmo que ter acesso à justiça. O grande volume de processos estocados e a demanda crescente de ações ajuizadas revelam que o sistema de justiça tem sido cada vez

62 “Com apenas 2,23 habitantes por quilômetro quadrado, o Amazonas é o estado com a segunda menor densidade demográfica do Brasil, depois de Roraima (também no Norte). E mais: Manaus, a capital, é alcançável basicamente por via aérea ou barco (de carro, somente a partir de Roraima). Nesse cenário, é possível imaginar os desafios de fornecer serviços públicos de qualidade às populações que estão mais isoladas”. (WORLD BANK, 2015).

63 O relatório é resultado de extensa pesquisa feita pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias do CNJ em todos os tribunais do país. Durante o seminário, os participantes propuseram uma série de medidas para a solução dos conflitos, como o acordo ainda na fase administrativa, mutirões de conciliação e julgamento, listas estaduais dos maiores litigantes, fortalecimento das agências reguladoras, mais efetividade das sanções administrativas aplicadas às empresas, entre outros. Trata-se de mais uma estratégia do CNJ para tornar a Justiça mais célere e eficiente para o cidadão.

mais acessado no Brasil, porém, não se pode afirmar que “a pluralidade de atores e demandas que se fazem presentes na sociedade está conseguindo se expressar no sistema de justiça”.

Em muitos casos, o volume de ações não está relacionado à ampliação do acesso à justiça que permite a inclusão de uma pluralidade de atores e de demandas, e sim, à sobrecarga que litigantes habituais têm causado ao sistema judiciário, o que prejudica ainda mais a tramitação dos processos, prolongando o tempo de resolução dos feitos.

1.4.4 Tempo de tramitação dos processos

Outro óbice de ordem legal, que se apresenta como limitação do acesso ao Poder Judiciário, diz respeito à excessiva morosidade na tramitação dos processos.

A demora na resolução dos feitos causa um desestímulo a muitos jurisdicionados que desistem de apresentar suas pretensões diante da falta de perspectiva de obter do Judiciário uma resposta útil, dentro de um prazo razoável e suportável.

O excesso de formalidade do processo, agregado à grande variedade de recursos⁶⁴, passíveis de interposição às decisões proferidas nos autos, são algumas das causas da excessiva morosidade⁶⁵.

Essa questão da morosidade do Judiciário passou a ser amplamente debatida após a promulgação da Emenda Constitucional n. 45, de 8 de dezembro de 2004, que acrescentou diversos dispositivos à Constituição de

64 Carreira Alvim é enfático ao afirmar que “Outro obstáculo ao funcionamento da máquina judiciária é o elevado número de recursos – oito (8) nos termos do art. 496, sem contar a remessa de ofício, os embargos de declaração dobrados (a sentença e o acórdão), o agravo também dobrado (retido e de instrumento), e os recursos regimentais como os agravos regimentais, o que eleva esse número para onze (11), afóra o mandado de segurança que é frequentemente manejado como sucedâneo recursal, com o que teríamos uma dúzia (12) de recursos. É preciso convir que nenhum ordenamento jurídico aguenta semelhante carga recursal, e nem há tribunal que dê conta dela. Não tenho conhecimento de país que adote modelo semelhante, o que é justificável, pois enquanto os outros confiam nos seus juízes de primeiro grau, e partem da presunção de que as sentenças são corretas, e só excepcionalmente erradas ou injustas, no Brasil, partimos do extremo oposto, supondo que as sentenças são, no geral, erradas ou injustas, e só excepcionalmente corretas.” (ALVIM, 1996, p. 128).

65 Nalini salienta que a comunidade reclama da morosidade da justiça. “O Judiciário padece mais por falta de eficiência do que por falta de seriedade. [...] Uma justiça que, se vier a ser mais pronta e inteligível, gozará do apreço devotado pela comunidade àqueles que a servem adequadamente.” (NALINI, 2000, p. 166).

1988, dentre os quais o inc. LXXVIII, do art. 5º, que representa a obrigação de o Estado garantir a tempestividade à tutela jurisdicional, através de prestações dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário⁶⁶.

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

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

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

De fato, ao acrescentar o inc. LXXVIII, ao art. 5º, da CF/88, o legislador tinha como objetivo principal implementar mudanças para reduzir a demora excessiva no julgamento dos processos judiciais e, também, aumentar a eficácia das decisões do Judiciário.

Segundo Tucci (2007, p. 447), parte da doutrina brasileira entende que o direito à observância de um prazo razoável na tramitação dos processos passou a vigorar no ordenamento jurídico brasileiro alguns anos antes da EC 45/2004. Um dos argumentos utilizados é que o Pacto de São José da Costa Rica, promulgado no Brasil em 1992, já previa, em seu art. 8º, § 1, que “toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, in-

66 Esse direito abrange o procedimento administrativo e os processos judiciais. A abordagem desta pesquisa, como corte metodológico, será apenas dos reflexos ao direito à razoável duração dos processos cíveis, com foco nas ações de natureza previdenciárias e assistenciais ajuizadas nos juizados especiais federais do TRF1. Nesta pesquisa, não será considerada a forma diferenciada da incidência do direito à duração razoável do processo civil a depender do tipo de processo, procedimento ou matéria, desenvolvido com clareza por Luiz Guilherme Marinoni. (MARINONI, 2009).

dependente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei”⁶⁷. Gajardoni (2007, p. 108) afirma que outros argumentos decorrem da ampliação do conceito de acesso à justiça ou, ainda, da interpretação ampliativa do princípio do devido processo legal.

Independentemente da divergência quanto ao momento em que o direito ao tempo razoável de duração do processo passou a vigorar no nosso ordenamento jurídico, todos os envolvidos – sociedade, atores processuais, doutrinadores, juristas, etc. – compartilham a mesma constatação quanto à morosidade do Judiciário: a lentidão da justiça brasileira, por si só, prejudica enormemente a efetivação de direitos e a resolução dos conflitos (SADEK, 2009, p. 271).

Estudos publicados pelo CNJ apontam que o total gasto pelo Poder Judiciário é equivalente a 1,3% do Produto Interno Bruto (PIB)⁶⁸. Mesmo assim, o Judiciário ainda não apresenta a eficácia desejada.

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

Com relação aos juizados especiais federais, os números publicados pelo IPEA em 2012 não são animadores:

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

O mesmo relatório revela que existe uma variação considerável no desempenho de cada Tribunal Regional Federal: nos Tribunais da 2ª, 4ª e 5ª Regiões o tempo médio de tramitação dos processos é aproximada-

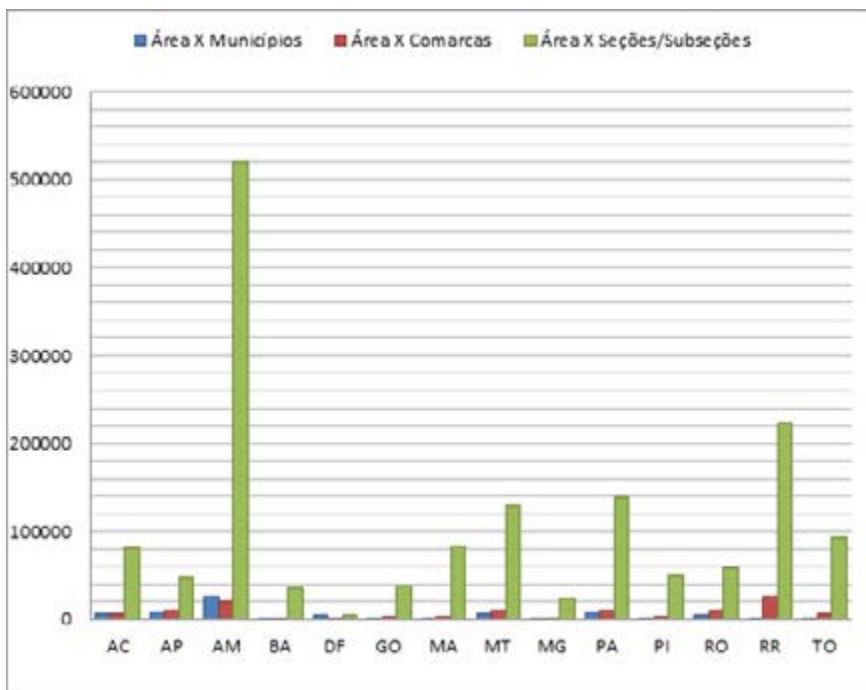
67 A Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969, foi promulgada no Brasil por meio do Decreto no 678, de 6 de novembro de 1992.

68 Esses números já eram muito significativos em 2004. Em 2005, estudos realizados pelo PNUD apontavam que o gasto com o Judiciário era de 1,7% do Produto Interno Bruto. (FERNANDES JR., 2005).

mente 300 a menos que no Tribunal da 1ª Região (IPEA, 2012, p. 112).

Com relação ao número de processos, no ano de 2013, tramitaram na Justiça Federal 11,4 milhões de processos, sendo que 70,7%, ou seja, 8 milhões já estavam pendentes desde o início de 2013, com ingresso no decorrer do ano de 3,4 milhões casos novos. Há de se destacar a redução de 0,2% no quantitativo de casos pendentes no ano de 2013, tendo em vista que este quantitativo vinha aumentando gradativamente desde o ano de 2009 (CNJ, 2014, p. 234). A Série Histórica da movimentação processual apresentada no GRÁFICO 3 mostra de forma bastante clara o tamanho do acervo, pois os casos pendentes (8,1 milhões) equivalem a mais que o dobro do total de casos novos (3,4 milhões) e de processos baixados (3,8 milhões):

GRÁFICO 3 – Série Histórica da Movimentação Processual – Justiça Federal



Fonte: Elaborado pela autora a partir do Relatório Justiça em Números

Apesar da modesta redução no quantitativo de casos pendentes, o volume atual dos estoques indica uma considerável demora no pro-

cessamento dos feitos – seriam necessários aproximadamente dois anos e quatro meses para baixar todos os processos pendentes, sem que fossem distribuídos novos processos.

O problema é sério e, no Brasil, tem dois aspectos que são fundamentais: a questão da necessidade de que o cidadão possa chegar até ao Poder Judiciário, ou seja, faça valer o seu direito de acesso à justiça (o aumento da demanda ao Judiciário); e como esta demanda será absorvida e eficazmente atendida pelo Poder Judiciário.

Chega a ser lugar comum o fato de que o Poder Judiciário brasileiro já se encontra em uma situação de estrangulamento. Ele está atendendo de modo muito precário, seja em quantidade, seja em qualidade, os conflitos que lhe chegam de modo quase que natural, como uma consequência do momento e da complexidade social que está se vivendo. (SILVA, 2011, p. 127-128).

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

Tucci afirma que, no Brasil, as causas da demora no julgamento dos processos judiciais decorrem, em princípio, de três fatores aos quais ele denomina: i) fatores institucionais; ii) fatores de ordem técnica e subjetiva; e iii) fatores derivados da insuficiência material (TUCCI, 1997, p. 132).

Os fatores institucionais, segundo Tucci (1997, p. 133), são compreendidos pela própria forma de atuação do Judiciário perante a sociedade e de sua aparente “fraqueza” em comparação com os demais Poderes:

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

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

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

[...]

Em contrapartida, esse mesmo Estado, como asseverado, não se dispõe a prestar qualquer contribuição material para imprimir maior celeridade procedimental com o escopo de minimizar o espaço temporal entre o início do processo e a satisfação do direito lesado. (DALLARI, 1996 apud TUCCI, 1997, p. 133).

Com relação aos fatores de ordem técnica e subjetiva, explica o autor, existe uma grande desmotivação entre os magistrados, decorrente também do desprestígio e da fraqueza do Judiciário, que não se mostra “atraente nem mesmo para preencher os cargos de juízes iniciantes na importante carreira da magistratura” (TUCCI, 1997, p. 136-138).

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

Como explica Tucci,

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

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

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

Se essa confusão fosse aceita, não se trataria de “duração razoável”, mas de “duração legal” ou do simples dever de o juiz respeitar o prazo fixado pelo legislador para a duração do processo. O direito à duração razoável faz surgir ao juiz o dever de, respeitando os direitos de participação adequada das partes, dar a máxima celeridade ao processo. E dar a máxima celeridade ao processo implica em não praticar atos dilatórios injustificados, sejam eles omissivos ou expressos. (MARINONI, 2009, p. 89).

Por fim, os fatores derivados da insuficiência material dizem respeito à conjugação da “existência de um inequívoco descompasso entre a legislação codificada e a realidade do serviço judiciário”⁶⁹ com “as precárias instalações que, em várias regiões do país, inclusive nas mais privilegiadas, albergam dependências do Poder Judiciário” (TUCCI, 1997, p. 142).

Na dimensão política, a atuação do Estado – União, Estados, Municípios – e de seus órgãos também prejudica o andamento dos litígios judiciais no Brasil. Muitos conflitos levados ao Judiciário, em que o Estado figura como parte, poderiam ser solucionados no âmbito administrativo, sem que fosse preciso “deixar que os jurisdicionados recorram à via lenta e agonizante do Poder Judiciário, sobretudo em relação a matérias já pacificadas na jurisprudência” (ROQUE, 2011).

1.4.5 Direitos transindividuais

Outros aspectos que dificultam o acesso à justiça no Brasil estão relacionados ao tratamento dos direitos transindividuais, diante da “rigidez dogmático-normativa que se apodera do tema no direito brasileiro” (FONTAINHA, 2009, p. 95).

Ressalta-se que o Código de Processo Civil (CPC) foi instituído para resolver conflitos de natureza interindividual, de forma que o titular do direito subjetivo caracteriza-se por ser aquele que tem interesse e legiti-

69 Tucci exemplifica afirmando que não é concebível que, “no estertor do século XX, o tribunal ad quem, após quase 2 anos de angustiante expectativa dos interessados, não conheça de um recurso, por entender intempestivo ou incompleto o seu respectivo preparo, ou, ainda, por não estarem autenticadas as cópias trasladadas, mesmo quando a outra parte, maior e capaz devidamente representada, não formulou qualquer impugnação quanto à força probante daquelas!” (TUCCI, 1997, p. 141).

midade para propor a ação⁷⁰, sendo a substituição processual permitida somente nos casos expressamente autorizados pela lei⁷¹.

Em sua essência, o CPC possui uma concepção individualista e privatista. A ação individual ainda é a regra que orienta o sistema processual que, por sua forte influência romano-germânica, resiste bravamente à utilização e ao aperfeiçoamento do sistema de processo coletivo, concebido em homenagem aos princípios da economia processual e do acesso à justiça.

Ocorre que, devido às grandes transformações sofridas pela sociedade nas últimas décadas, surgiram “novos direitos” e “novas relações jurídicas” que não se enquadravam no padrão das ações individuais, rompendo com o paradigma “direito público” e “direito privado”. Para tutelar esses novos direitos – difusos, coletivos e individuais homogêneos – foi preciso criar instrumentos específicos, voltados para outra concepção: a tutela dos direitos coletivos.

Nesse contexto, o processo coletivo surgiu com o objetivo de tutelar esses “novos direitos” – os direitos de natureza coletiva, advindos das transformações sociais, políticas e econômicas da sociedade que se modificou rapidamente nos últimos séculos e presenciou o desenvolvimento crescente das economias de massa.

Essas transformações não significaram apenas desenvolvimento e progresso, mas trouxeram consigo a explosão demográfica, as grandes concentrações urbanas, a produção e o consumo de massa, as multinacionais, os parques industriais, os grandes conglomerados financeiros e todos os problemas e convulsões inerentes a esses fenômenos sociais. (MILARÉ, 1990, p. 3).

Para tanto, foi necessário modificar, aperfeiçoar e renovar o processo civil tradicional de forma a tornar efetiva a tutela dos direitos de natureza transindividual e garantir a resolução, pelo Poder Judiciário, dos conflitos advindos dessas novas relações jurídicas, como explica João Batista Almeida:

70 Código de Processo Civil (CPC), Lei no 5.869, de 11 de janeiro de 1973, art. 3º “Para propor ou contestar ação é necessário ter interesse e legitimidade”.

71 CPC, art. 6º: Ninguém poderá pleitear, em nome próprio, direito alheio, salvo quando autorizado por lei.

Não é exagero dizer-se que relevantíssimos interesses vagavam à procura de um autor que os defendesse. Se individualmente não se podia, nem se pode, defender o bem coletivo, a solução era mesmo alterar a concepção do Código Civil, criando-se paralelamente um sistema de processo civil coletivo, capaz de assegurar-lhe proteção. (ALMEIDA, 2009, p. 34).

Os direitos transindividuais ou metaindividuais são divididos pela doutrina em direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos sendo que, a primeira legislação brasileira a trazer a definição desses institutos foi o Código de Defesa do Consumidor de 1990, que incluiu o inc. IV – “a qualquer outro direito difuso ou coletivo” – ao art. 1º da Lei 7.347/198585, ampliando o rol de direitos passíveis de tutela pela ação civil pública.

Assim dispõe o art. 81, parágrafo único, do CDC:

Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I – interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II – interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III – interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

Apesar de terem em comum a característica de transindividualidade e a natureza indivisível, observa-se que os “interesses ou direitos difusos” diferem dos “interesses ou direitos coletivos” quanto à determinação dos titulares e à origem da relação jurídica: i) nos direitos ou interesses difusos, os titulares são indeterminados e não existe prévia relação jurídica base, pois as pessoas estão ligadas por circunstâncias de fato – direitos ao patrimônio cultural e ao meio ambiente saudável das pessoas que vivem em uma mesma região; ii) nos direitos ou interesses coletivos, o titular é

um grupo, categoria ou classe de pessoas e “é fundamental a existência de prévia relação jurídica base entre os membros da categoria, classe ou grupo de pessoas ou entre essas pessoas e a parte contrária” (ALMEIDA, 2003-a, p. 488).

Por sua vez, os interesses individuais homogêneos, conceituados como aqueles que decorrem de uma origem comum, caracterizam-se por serem divisíveis, terem titulares determinados ou passíveis de determinação e por originarem de um fato comum.

Zavascki (1995, p. 86) esclarece que, apesar de apresentarem algumas diferenças, estas nem sempre são vistas com clareza e que “os direitos difusos e os coletivos, ambos transindividuais e indivisíveis, são espécie do gênero direitos coletivos, denominação adotada para identificá-los em conjunto”. Completa afirmando que os direitos individuais, conquanto homogêneos, não são direitos transindividuais e sim, individuais, não sendo possível falar-se da existência de “direitos individuais transindividuais” (ZAVASCKI, 1995, p. 86).

Porém, mesmo possuindo peculiaridades que os distinguem dos demais direitos transindividuais, os direitos individuais homogêneos “recebem o tratamento processual coletivo – daí serem designados como sendo apenas acidentalmente coletivos – pois se constituem de vários interesses individuais homogeneamente considerados, que estão ligados pela origem comum” (ZAVASCKI, 1995, p. 86).

Essa rigidez na identificação dos direitos transindividuais a serem tutelados “pode ser obstáculo suficiente para que a sociedade civil não consiga materializar suas reivindicações concretas diante da esfera pública, pois são nodais para a identificação, por exemplo, da parte legitimada e do interesse processual ao se propor a demanda coletiva” (FONTAINHA, 2009, p. 96).

No Brasil, somente a partir do advento do CDC é que os direitos individuais homogêneos passaram, também, a ser tutelados e, segundo o atual entendimento jurisprudencial, tanto do STJ quanto do STF, “tais direitos, quando socialmente relevantes, merecem tratamento coletivo e podem ser pleiteados em sede de ação civil pública” (ALMEIDA, 2009, p. 38).

Os tribunais superiores também ampliaram esse entendimento com relação à existência de legitimidade do Ministério Público para o ajuizamento

de ação civil pública em matéria previdenciária e assistencial. A relevância social já foi acolhida em algumas ocasiões, como nos julgamentos dos recursos interpostos às ações civis públicas para reajuste de 147% para aposentados⁷² e para obter certidão parcial do tempo de serviço que o segurado tem averbado em seu favor⁷³. Em ambos os casos, foram protegidos importantes e relevantes direitos sociais, positivados na Constituição de 1988.

No entanto, a utilização do processo coletivo no Brasil ainda é inócua quando comparada aos números de ações individuais ajuizadas anualmente. Apesar de a instalação dos juizados especiais estaduais e federais ter conferido mais agilidade ao processo civil, por meio da utilização do processo sumaríssimo e da simplificação dos atos processuais, observou-se um considerável aumento da litigiosidade de pequenas ações individuais⁷⁴ e a consequente ideia de ampliação do acesso à justiça para a população mais carente.

No entanto, consultando o *ranking* dos 100 Maiores Litigantes, do país, publicado em 2010 e 2011 pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias do CNJ (2011), e os dados da pesquisa sobre os JEFs, coordenada pelo IPEA, verifica-se que a parte processual mais frequente no polo passivo, tanto nos juizados, quanto na justiça comum, é o setor público federal (SILVA, 2013, p. 15), sendo que o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) ocupa o primeiro lugar no *ranking* das organizações públicas e privadas com mais processos no Judiciário⁷⁵.

Os dados mostram que apenas vinte entes da administração públi-

72 Vide STJ. 5ª Turma. Recurso Especial REsp 185.902/SP, relator. Min. Edson Vidigal, julgamento em 30.06.1999, vu, DJ 16.08.1999.

73 Vide STF. Recurso Extraordinário RE 472489 AgR/RS, relator Min. Celso de Mello, 29.4.2008. (RE-472489).

74 Os dados divulgados no relatório Justiça em Números 2014 comprovam que a Justiça Federal está sobrecarregada: no final de 2012 existiam, considerando apenas no TRF1, 3,981 milhões de processos em tramitação, sendo 0,858 milhões (21,57%) de casos novos e 2,918 milhões (73,30%) de casos pendentes.

75 De acordo com o relatório, “O setor público federal e os bancos apresentaram os maiores percentuais de processos em relação ao total ingressado no período, com, respectivamente, 68,8% e 13,4% no 1º Grau e 92,3% e 7,2% nos Juizados Especiais, conforme observado nos gráficos 5 e 6, apresentados a seguir. É oportuno pontuar que há grande concentração da litigância em duas instituições: o Instituto Nacional do Seguro Social, INSS, que apresentou aproximadamente 34% do total de processos ingressados no 1º Grau e 79% nos Juizados Especiais; e a Caixa Econômica Federal, com cerca de 13% no 1º Grau e 7% nos Juizados Especiais.” (CNJ, 2011, p. 12).

ca alcançam 51,5%, ou seja, representam maioria absoluta das ações em tramitação no Judiciário. A desproporção existente é preocupante, pois “esse panorama retira do cidadão seus direitos de proteção social e de equilíbrio” (MORAES, 2014).

Nesse contexto, verifica-se que o aumento da litigiosidade não corresponde diretamente à ampliação do acesso à justiça à população, mas indica claramente o incremento de ações que têm como parte processual ou denominados “litigantes contumazes”, figurando tanto no polo ativo quanto no polo passivo.

Quanto ao aumento crescente no número de ações judiciais propostas, os estudos realizados pela Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV-SP 2010) demonstraram que existem vários canais de incentivo à judicialização dos conflitos, que vão além da conscientização do cidadão sobre seus direitos, a saber, o setor público, a advocacia de massa e a mídia⁷⁶.

Este aumento de litigiosidade tem provocado outro fenômeno no Judiciário brasileiro: o aumento do volume das chamadas “demandas repetitivas, um tormentoso problema da Justiça Federal brasileira consubstanciado no ajuizamento de demandas semelhantes por centenas ou milhares de vezes, tendo como objeto principal ações e omissões da Administração Pública” (MORAES, 2013, p. 7).

Sob uma primeira perspectiva, é possível afirmar que o sistema processual existente no Brasil não tem conseguido solucionar este fenômeno, pois materializado em normas direcionadas para a solução de demandas individuais. Isto ocorre porque, no caso do direito público, em especial do direito administrativo, há uma lide de natureza completamente distinta, em que existe a presença do cidadão e do Estado, com

76 “O setor público, ao criar ou violar direitos já existentes, contribui frequentemente para a geração de “zonas cinzentas” de regulamentação, que favorecem o surgimento de demandas judiciais. A advocacia, na busca de novos nichos de atuação que favoreçam o ingresso de novos clientes, fomenta a reprodução da litigiosidade por meio da criação de novas teses jurídicas. Além do setor público e da advocacia de massa, a pesquisa identificou o papel da mídia, que, ao conscientizar as pessoas sobre seus direitos e sobre a forma como devem buscar a sua concretização, muitas vezes aborda questões jurídicas de forma equivocada, incentivando o ingresso em juízo de pretensões descabidas ou que atravancam o funcionamento da máquina judiciária, sobretudo quando são divulgadas notícias incompletas ou sem o devido respaldo legal ou jurisprudencial”. (SILVA, 2013, p. 16).

os consequentes reflexos coletivos da atuação deste último. (MORAES, 2013, p. 7).

Segundo a magistrada, existe a necessidade de tratamento diferenciado para as demandas repetitivas de direito público e as de direito privado, tanto na gestão quanto na administração, com acompanhamento constante. O maior problema no tratamento dessas demandas é que o Processo Civil foi criado para atender demandas de direito privado, que tem características diferentes das demandas de direito público, para as quais as mesmas normas processuais estão sendo utilizadas, sem alcançar o resultado esperado (MORAES, 2013, p. 65).

Observa-se, com efeito, que os meios processuais tradicionais, desenvolvidos para resolver as ações individuais e privadas, não são eficazes contra os litígios que envolvem uma coletividade de pessoas, com dezenas, centenas, milhares ou até milhões de indivíduos que recorrem ao Judiciário em busca de solução rápida e efetiva. O tratamento dessas demandas de massa fica ainda mais prejudicado, quando relacionados a matérias de direito público.

Como exemplo, Castro Mendes elenca várias matérias relacionadas ao direito público que foram objeto de ações individuais de forma repetitiva, demonstrando a ineficácia no tratamento dessas ações coletivas:

A realidade dos últimos anos fala por si só: embora tenham sido ajuizadas ações coletivas, nenhuma delas foi capaz de conter a verdadeira sangria de ações individuais que foram ajuizadas diante de questões como as dos expurgos inflacionários relacionados com cadernetas de poupança e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS); dos inúmeros conflitos envolvendo aposentados, como, v. g., a equivalência do benefício com o salário mínimo, reajuste de 147%, buraco negro etc.; lides que diziam respeito a tributos, como a CPMF, reajuste da tabela do imposto de renda, progressividade do IPTU, taxa de lixo ou de iluminação pública, aumento de alíquotas, incidência de contribuições sociais sobre determinadas categorias; incontáveis discussões pertinentes aos funcionários públicos, no âmbito da União, dos Estados e dos Municípios, em torno de pleitos como o direito ao reajuste anual, de contagem de tempo dos celetistas incorporados ao regime único, transformação de cargos, extinção de direitos, citando apenas alguns poucos exemplos. (MENDES, 2007, p. 16).

Nesse contexto, é importante identificar a origem dos problemas das demandas repetitivas que, muitas vezes, estão na má administração pública e na falta de uma legislação eficiente para tratar as demandas de massa. Além disso, é necessário conferir eficácia aos preceitos legais já vigentes, pois, como afirma Joaquim Falcão (2009), “está na eficácia da lei, mais do que na letra da lei, o grande poder recôndito dos juízes. Mais do que fixar o sentido da lei, o primeiro passo, cumpre, além disto, fazê-la obedecida e obediente à constituição”.

1.5 Alternativas para efetivação do acesso à Justiça no Brasil

A partir da década de 1980, o Judiciário brasileiro passou por consideráveis mudanças atinentes à efetivação do direito ao acesso à justiça, que ocorreram tanto no desenho institucional do sistema judiciário, quanto na legislação processual e que foram impulsionadas “pelo ambiente de transição política para a democracia do final dos anos de 1970 e pelas conseqüentes exigências de ampliação dos direitos e garantias da cidadania daquele momento” (FGV-SP, 2010, p. 5).

Esse movimento, cujo ápice deu-se com a promulgação da Constituição de 1988, consolidou várias mudanças que vinham ocorrendo como a criação dos Juizados de pequenas causas, a resolução dos litígios por meio da conciliação e da arbitragem e a promulgação da Lei de Ação Civil Pública.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o fortalecimento do Ministério Público, a institucionalização da Defensoria Pública e dos Juizados Especiais e, principalmente, a constitucionalização de direitos civis, políticos e sociais, o tema do acesso à justiça ganhou foco especial em termos de garantia e fortalecimento da cidadania, alimentado pela estabilidade da democracia na década de 1990 e por novos marcos legislativos como o Código de Defesa do Consumidor, de 1990, e a Lei n. 9099 de 1995, que criou os Juizados Especiais Cíveis e Criminais. (FGV-SP, 2010, p. 5).

A seguir será feito um breve estudo sobre algumas dessas mudanças, que representaram importantes alternativas adotadas, pelo ordena-

mento jurídico brasileiro, na busca da efetivação do direito ao acesso à justiça no Brasil.

1.5.1 Assistência Judiciária

Cappelletti e Garth identificam como primeiro obstáculo ao acesso à justiça o alto custo do processo e as dificuldades enfrentadas por camadas expressivas da população que não têm condições de fazer frente às custas exigidas, como para propor uma ação e suportar os ônus dela decorrentes até o trânsito em julgado da sentença, incluindo os honorários advocatícios e os honorários de sucumbência devidos à parte vencedora.

A primeira onda descrita pelos autores, no movimento do acesso à justiça, representou essa preocupação com as limitações de caráter econômico que afastam do sistema de justiça um considerável número de pessoas, notadamente, aquelas que mais precisam ter seus direitos reconhecidos e concretizados.

Ao avaliar as alternativas encontradas por diversos países do mundo para compensar ou atenuar a hipossuficiência econômica dos cidadãos, ou seja, o acesso à justiça dos menos favorecidos, Cappelletti e Garth identificaram que “os primeiros esforços para incrementar o acesso à justiça nos países ocidentais concentraram-se, muito adequadamente, em proporcionar serviços jurídicos para os pobres” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 31-32), pois, segundo Cappelletti, “qualquer tentativa realística de enfrentar os problemas de acesso deve começar por reconhecer esta situação: os advogados e seus serviços são muito caros” (CAPPELLETTI, 1991, p. 146).

Os diferentes modelos de assistência jurídica, segundo o Relatório do Projeto de Florença⁷⁷, procuravam “não somente remover os obstácu-

77 Na primeira onda, foram identificados três grandes sistemas de assistência judiciária aos necessitados: i) o Sistema *Judicare* – consiste no reconhecimento da assistência judiciária como direito de todos “que se enquadrem nos termos da lei”, e cuja “finalidade é proporcionar aos litigantes de baixa renda a mesma representação que teriam se pudessem pagar um advogado”, já que, nesse sistema, os advogados particulares são pagos pelo Estado; ii) Os Advogados Remunerados Pelos Cofres Públicos – considerado mais vantajoso que o Sistema *Judicare* por incluir o trabalho de conscientização das pessoas pobres sobre seus direitos, constituíam-se em verdadeiros “escritórios de vizinhança” cujos advogados encarregavam-se de “promover os interesses dos pobres, enquanto classe”; iii) Modelos Combinados – inovação motivada pelo reconhecimento das limitações de cada um dos sistemas, tem como objetivo combinar os sistemas de forma que eles se complementem, permitindo “que os indivíduos escolham entre os serviços de um advogado

los econômicos que impediam a população de ter acesso aos tribunais e à justiça, como também eliminar as barreiras sociais e culturais, tornando mais acessível o mundo jurídico” (CUNHA, 2008, p. 7-8).

Foi a França o primeiro país a editar o que se denominou de *Code de L'Assistance Judiciaire*, que legou ao instituto a originária denominação de assistência judiciária, substituída depois por assistência jurídica, termo que dá maior abrangência ao serviço a ser prestado pelo Estado (SILVA, 2001, p. 133).

No Brasil, como explica Marco Antônio Marques da Silva, já havia a previsão da isenção das custas com os processos judiciais, para quem não tivesse condições econômicas de arcar com o pagamento, expressa no Livro III, Título 84, § 10, das Ordenações Filipinas⁷⁸. Nesta época, também foi incorporado o patrocínio gratuito dos mais pobres pelos advogados, denominado de “assistência judiciária”, instituto que foi oficializado pela Ordem dos Advogados Brasileiros, como praxe, em 1870.

Com a promulgação do Código Civil de 1916, o instituto da assistência judiciária, “que tinha um caráter muito mais assistencial do que de um dever do Estado para com o cidadão” (SILVA, 2001, p. 133), passou a ser previsto nos códigos processuais dos principais Estados da Federação⁷⁹.

Em fevereiro de 1950, finalmente é promulgada a Lei 1.060 que estabelece normas para a concessão da assistência judiciária aos necessitados. Segundo esse diploma legal, a parte que pretendesse gozar os benefícios da assistência judiciária deveria requerer a concessão do benefício ao juiz competente, mencionando na petição seus rendimentos ou vencimentos

particular e a capacitação dos advogados de equipe, mais sintonizados com os problemas dos pobres”. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 34-47).

78 As Ordenações Filipinas foram promulgadas, em 1603, por Dom Filipe I, rei de Portugal, e ficaram em vigência até 1830. Consideradas o mais bem-feito e duradouro código legal português, são formadas por cinco livros, sendo o último deles dedicado inteiramente ao direito penal. Devido a sua abrangência e detalhamento, este código era um poderoso instrumento para a ação política do monarca, tanto em Portugal como em suas colônias. (LARA, 1999, p. 34-35).

79 A Constituição Federal de 1891 fracionou o processo, instituindo os Códigos de Processo Civil dos Estados. Com a Constituição Federal de 1934 voltou-se a unidade processual nacional. A vigência dos Códigos Estaduais durou até 1940, quando entrou em vigor o Código de Processo Civil de 1939. (BATISTA, 2002, p. 8-9).

e os encargos próprios e da sua família⁸⁰, anexando à petição o “atestado de pobreza” que deveria ser emitido pela autoridade competente⁸¹.

Atualmente, para obter o benefício da assistência judiciária gratuita exige-se, apenas, a

simples afirmação, na própria petição inicial, de que não está em condições de pagar as custas do processo e os honorários de advogado, sem prejuízo próprio ou de sua família”⁸², de forma que, por força do § 1º, do art. 4º, da Lei 1.060/50, “Presume-se pobre, até prova em contrário, quem afirmar essa condição nos termos desta lei, sob pena de pagamento até o décuplo das custas judiciais.

A Constituição Federal de 1988 ampliou esse direito, na medida em que o art. 5º, LXXIV, garante como direito individual a assistência jurídica integral, e não apenas a assistência judiciária. Como explica Marco Antônio Marques da Silva,

A assistência jurídica extrapola o campo do mero patrocínio gratuito e da isenção de custas, abrangendo a assistência tanto processual como pré-processual. A assistência pré-processual é tão importante quanto a processual, na medida em que implica em informação e conscientização do cidadão acerca da existência ou inexistência de algum direito, consultoria e aconselhamento, orientação, inclusive com a indicação e encaminhamento a órgãos competentes para a solução do problema apresentado. (SILVA, 2001, p. 134).

Entretanto, pelo texto do art. 3º da Lei 1060/50⁸³, ainda não se pode

80 Conforme texto original do art. 4º da Lei 1.60/50, alterado posteriormente pela Lei 7.510, de 1986.

81 Art. 4º, §1º, da Lei 1.060/50: “§ 1º – A petição será instruída por um atestado de que conste ser o requerente necessitado, não podendo pagar as despesas do processo. Este documento será expedido, isento de selos e emolumentos, pela autoridade policial ou pelo prefeito municipal.” Posteriormente, a Lei 6.707, de 1979, deu a seguinte redação ao § 1º: “§ 1º A petição será instruída por um atestado de que conste ser o requerente necessitado, não podendo pagar as despesas do processo. Este documento será expedido, isento de selos e emolumentos, pela autoridade policial ou pelo Prefeito Municipal, sendo dispensado à vista de contrato de trabalho comprobatório de que o mesmo percebe salários igual ou inferior ao dobro do mínimo legal regional”.

82 Art. 4º, *caput*, da Lei 1.060/50, com redação dada pela Lei 7.510, de 1986.

83 Art. 3º, da Lei 1.60/50: “Art. 3º. A assistência judiciária compreende as seguintes isenções: I – das taxas judiciárias e dos selos; II – dos emolumentos e custas devidos aos Juízes, órgãos do Ministério Público e serventuários da justiça; III – das despesas com as publicações indispensáveis no jornal encarregado da divulgação dos atos oficiais; IV – das indenizações devidas às

falar na existência de uma assistência jurídica plena.

Apesar de a assistência judiciária englobar a isenção das custas em geral, que pode ser definida como “todos os expêndios necessários, incluindo as custas judiciais (compreendendo inclusive deslocamento e fotocópias), os honorários de advogado – contratuais e sucumbenciais – e, eventualmente de assistente técnico e de perito” (FONTAINHA, 2009, p. 43), não existe a previsão do pagamento dos honorários contratados pela parte, que, para usufruir do benefício da assistência jurídica gratuita, deve limitar-se à utilização dos serviços prestados pelas Defensorias Públicas ou pelos advogados dativos nomeados pelos juízes das causas.

Por outro lado, atualmente observa-se que houve considerável ampliação dos destinatários da norma. O benefício passou a ser concedido, não apenas aos economicamente necessitados, mas também às pessoas juridicamente hipossuficiente. “É exemplo desse tratamento a designação de defensor dativo ao acusado revel, independentemente de sua condição econômica”. (FONTAINHA, 2009, p. 43).

1.5.2 Fortalecimento do Ministério Público

O Ministério Público, entendido como instituição, tem sua origem relacionada ao desenvolvimento do próprio Estado brasileiro e da democracia. No âmbito constitucional, a história do Ministério Público brasileiro é marcada pelas seguintes fases institucionais:

Constituição de 1824: não faz referência expressa ao Ministério Público. Estabelece que «nos juízos dos crimes, cuja acusação não pertence à Câmara dos Deputados, acusará o procurador da Coroa e Soberania Nacional».

Constituição de 1891: não faz referência expressa ao Ministério Público. Dispõe sobre a escolha do Procurador-Geral da República e a sua iniciativa na revisão criminal.

testemunhas que, quando empregados, receberão do empregador salário integral, como se em serviço estivessem, ressalvado o direito regressivo contra o Poder Público Federal, no Distrito Federal e nos Territórios; ou contra o Poder Público estadual, nos Estados; V – dos honorários de advogado e peritos. VI – das despesas com a realização do exame de código genético – DNA que for requisitado pela autoridade judiciária nas ações de investigação de paternidade ou maternidade. VII – dos depósitos previstos em lei para interposição de recurso, ajuizamento de ação e demais atos processuais inerentes ao exercício da ampla defesa e do contraditório.”

Constituição de 1934: faz referência expressa ao Ministério Público no capítulo «Dos órgãos de cooperação». Institucionaliza o Ministério Público. Prevê lei federal sobre a organização do Ministério Público da União.

Constituição de 1937: não faz referência expressa ao Ministério Público. Diz respeito ao Procurador-Geral da República e ao quinto constitucional.

Constituição de 1946: faz referência expressa ao Ministério Público em título próprio (artigos 125 a 128) sem vinculação aos poderes.

Constituição de 1967: faz referência expressa ao Ministério Público no capítulo destinado ao Poder Judiciário.

Emenda constitucional de 1969: faz referência expressa ao Ministério Público no capítulo destinado ao Poder Executivo.

Constituição de 1988: faz referência expressa ao Ministério Público no capítulo «Das funções essenciais à Justiça». Define as funções institucionais, as garantias e as vedações de seus membros. Foi na área cível que o Ministério Público adquiriu novas funções, destacando a sua atuação na tutela dos interesses difusos e coletivos (meio ambiente, consumidor, patrimônio histórico, turístico e paisagístico; pessoa portadora de deficiência; criança e adolescente, comunidades indígenas e minorias étnico-sociais). Isso deu evidência à instituição, tornando-a uma espécie de Ouvidoria da sociedade brasileira.⁸⁴

Nos preceitos constitucionais, embasados na perspectiva do Estado democrático de Direito, tem-se que o Ministério Público é uma “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”⁸⁵.

De acordo com o § 1º, do art. 127, da Constituição Federal de 1988, são princípios institucionais do Ministério Público: a unidade, a indivisibilidade, a independência funcional e o princípio do promotor natural⁸⁶.

84 “O Ministério Público é fruto do desenvolvimento do estado brasileiro e da democracia. A sua história é marcada por dois grandes processos que culminaram na formalização do Parquet como instituição e na ampliação de sua área de atuação.” (MPU, Histórico do Ministério Público).

85 Art. 127, da Constituição Federal de 1988; art. 1º da Lei 8.625/93; art. 1º da Lei Complementar Federal n. 75/93.

86 Para aprofundar sobre o assunto: Alexandre de Moraes (2015); Hugo Nigro Mazzilli (2014).

Sua estrutura é definida por meio da diferenciação entre o Ministério Público da União e o Ministério Público Estadual, conforme no texto constitucional de 1988:

Art. 128. O Ministério Público abrange:

I – o Ministério Público da União, que compreende:

- a) o Ministério Público Federal;
- b) o Ministério Público do Trabalho;
- c) o Ministério Público Militar;
- d) o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios;

II – os Ministérios Públicos dos Estados.

Devido à sua relevância, a Constituição Federal de 1988 destinou um capítulo exclusivamente para o Ministério Público, no qual estão elencadas suas funções, que foram largamente ampliadas pelo texto constitucional, transformando-o, como afirma Alexandre de Moraes (2014), “em um verdadeiro defensor da sociedade, tanto no campo penal, [...] quanto no campo cível como fiscal dos demais poderes e defensor da legalidade e da moralidade administrativa, inclusive com a titularidade do inquérito civil e da ação civil pública”.

Parte da doutrina entende que, ao reservar um capítulo especialmente para o Ministério Público, “o legislador ordinário consagrou a independência da instituição, que assim, não pode mais ser vista como um órgão do Poder Executivo” (CASTILHO, 2006, p. 93).

Nesse sentido, conclui Hugo Nigro Mazzilli que:

Em suma, o Ministério Público é um órgão do Estado (não do governo nem do Poder Executivo), dotado de especiais garantias, ao qual a Constituição e as leis cometem algumas funções interventivas, em juízo ou fora dele, para a defesa dos direitos da coletividade, principalmente os indisponíveis e os de larga abrangência social. (MAZZILLI, 2001, p. 40).

Entretanto, José Afonso da Silva discorda desse entendimento afirmando que “não é aceitável a tese de alguns que querem ver na instituição um quarto Poder do Estado, porque suas atribuições, mesmo ampliadas aos níveis acima apontados, são ontologicamente de natureza executiva, sendo pois, uma instituição vinculada ao Poder Executivo” (SILVA, 2013, p. 583).

Em que pesem as divergências doutrinárias sobre o tema, o fato é que não há dúvidas que a Constituição Federal de 1988 ampliou de forma considerável as funções inerentes ao Ministério Público brasileiro, seja no âmbito dos estados ou da União, fortalecendo a instituição perante a sociedade e os demais órgãos da justiça.

O Ministério Público não é, nada mais, nada menos, do que tudo isso, um ente eminentemente social, a princípio pré-jurídico, mas que sempre transcendeu os limites do direito positivo, e por isso se desenvolveu tanto, sendo hoje parte do próprio Estado para a concretização de uma das suas grandes aspirações: a realização da justiça. É algo que nasceu espontaneamente, como fruto de uma determinada necessidade social num determinado momento histórico, e que se desenvolveu por meio de novas necessidades em outros momentos, adquirindo o caráter de permanência durante esse processo de revolução. Na medida em que crescia, mais concreto e definido se tornou seu escopo, mais claro se tornou seu papel social. (MACHADO, 1989, p. 24-25).

Ao contribuir para a distribuição da justiça, o Ministério Público exerce tarefas tanto na área preventiva, visando à pacificação social e à composição extrajudicial dos conflitos, como na “fase posterior à violação da lei” (MAZZILLI, 2013, p. 64), o que geralmente se dá em sua atuação junto ao Poder Judiciário.

Mazzilli ressalta que, em qualquer de suas atividades, “o Ministério Público sempre atua na defesa do interesse público primário, em busca de relevantes valores democráticos, em especial assegurando o acesso dos lesados à prestação jurisdicional e à Justiça” (MAZZILLI, 2013, p. 64).

Atualmente, as funções do Ministério Público não englobam mais a assistência judiciária⁸⁷ que anteriormente era prestada aos necessitados

87 Prevista no art. 22, XIII, da Lei Complementar n. 40/81, que estabelece normas gerais a serem

e que representava “um dos importantes meios assegurados ao indivíduo para dar-lhe acesso à jurisdição, essa tarefa passou a ser-lhe atípica a partir da Constituição de 1988, que criou, para esse fim, a Defensoria Pública” (MAZZILLI, 2013, p. 58).

1.5.3 Instituição das Defensorias Públicas

A instituição das Defensorias Públicas no Brasil, como será demonstrado a seguir, foi um grande avanço em direção à ampliação do acesso à justiça, diminuindo os óbices de natureza econômica e social que se impõem à população mais carente do país.

No ano de 1975, ao apresentar os resultados do exame realizado nos países da América Latina, Cappelletti elogiou o sistema brasileiro de assistência judiciária:

Admitindo nosso sistema como avançado, identifica suas fontes como provindas de normas da nossa Constituição de 1967/69, que considerou ser uma das poucas do mundo a explicitamente garantir direitos aos litigantes, inclusive o de proceder na forma *pauperis*, com exclusão das despesas processuais convencionais. Acrescentou-se que tais ditames constitucionais eram ampliados por ampla legislação, onde devemos situar a Lei n. 1.060/50 (sem prejuízo de confundirmos os institutos da gratuidade de justiça com o da assistência jurídica). (CAPPELLETTI, 1975, p. 649 apud FONTAINHA, 2009, p. 80).

Entretanto, Cappelletti (1975) criticou a defasagem na implementação das Defensorias Públicas, que deveriam ser instituídas em todos os estados brasileiros, proporcionando aos mais necessitados serviços imprescindíveis ao acesso à justiça que não estão previstos pela Lei 1.060/50, como a prática de atos extrajudiciais e os serviços de consultoria, orientação e aconselhamento jurídicos.

De fato, a Constituição Federal de 1988 elevou tal obrigação ao *status* de norma constitucional, ao prever a criação da Defensoria Pública como

adotadas na organização do Ministério Público Estadual: “Art. 22 – São deveres dos membros do Ministério Público estadual: [...] XIII – prestar assistência judiciária aos necessitados, onde não houver órgãos próprios”.

instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe de prestar às pessoas necessitadas e/ou em situação de vulnerabilidade, de forma gratuita, a orientação jurídica e a defesa em todos os graus:

Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal.

Posteriormente, a Emenda Constitucional n. 45/2004 incluiu o § 2º ao art. 134, assegurando às Defensorias Públicas estaduais autonomia funcional e administrativa, dando-lhes tratamento equiparável ao da Magistratura e do Ministério Público. Por sua vez, a Emenda Constitucional n. 74/2013, acrescentou o § 3º, ao referido artigo, estendendo a aplicação do disposto no § 2º, também, às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal.

Observa-se, por meio da leitura do texto constitucional, que os serviços a serem prestados pelas Defensorias Públicas vão muito além da mera justiça gratuita. Compreendem não apenas a promoção da defesa dos interesses em juízo, como também, a orientação e a conscientização das pessoas sobre os direitos pleiteados e sobre as formas de buscar a efetivação desses direitos, incluindo as soluções não judiciais, como requerimentos administrativos aos órgãos públicos, conciliações e acordos extrajudiciais entre as partes, além de outras formas de prevenção e solução de conflitos.

A Lei Complementar n. 80, promulgada em 1994, que organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios, e prescreve as normas gerais para a sua instituição e organização nos estados, elenca no art. 3º os objetivos da Defensoria Pública, dentre os quais se destacam: “I – a primazia da dignidade da pessoa humana e a redução das desigualdades sociais”; [...]“III – a prevalência e efetividade dos direitos humanos”.

Falcão (1996) ressalta que no Brasil, país de grande desigualdade, em que a exclusão social atinge a maioria da população, a oferta desses serviços é essencial para a efetivação do acesso à justiça, pois o problema inicia-se pela falta de informação e conscientização das pessoas de como

exercitar o direito de buscar uma resposta judicial para seus conflitos.

Na verdade, como enfatiza Marques da Silva (2001), “grande parte da população não sabe como ingressar em juízo”. Essas dificuldades envolvem uma série de fatores que vão desde a falta de documentação para o ajuizamento de uma ação, até à ausência de um serviço de assistência jurídica eficiente capaz de orientar e conscientizar a população da existência de seus direitos e, ainda, dos meios que podem ser utilizados para garantir a concretização de tais direitos.

A assistência judiciária é capaz de garantir o efetivo acesso inteiramente gratuito à justiça, em seu aspecto mais amplo e, nesse contexto, é unânime o reconhecimento de que as Defensorias Públicas são imprescindíveis ao Estado democrático de Direito, sendo que, no Brasil, “sua utilidade é sem precedentes na sociedade onde imperam e florescem a cada dia fenômenos como o da judicialização” (FONTAINHA, 2009, p. 88), como bem esclarece Leonardo Avritzer:

O conceito fundamental sobre o qual recai todo e qualquer esforço de institucionalização de uma Defensoria Pública, que tenha por missão propiciar aos cidadãos a resolução de seus conflitos interindividuais e coletivos pela via judicial, está contido no princípio da igualdade de todos perante a lei. Esse é o fundamento último da assistência jurídica, erigida como dever do Estado. A igualdade perante a lei pode, no entanto, ser vista tanto da perspectiva liberal e individualizada quanto através de diversas perspectivas pós-liberais que enfatizam a natureza conflituosa daquela igualdade – pela reintrodução das particularidades na consideração da constituição dos universais – e reconhecem sujeitos coletivos de direitos. Aí reside não só o conceito que irá fundar a Defensoria como também as diferentes interpretações acerca das suas funções. (AVRITZER; MARONA; GOMES, 2014, p. 76).

No entanto, a atuação das Defensorias Públicas no Brasil ainda está muito aquém do previsto no projeto constitucional. Após 25 anos da promulgação da Constituição de 1988, “em que pese um expressivo crescimento nos últimos dez anos, a Defensoria Pública só foi criada recentemente em Santa Catarina e no Paraná, ainda não foi instalada em Goiás, Paraná e Santa Catarina, e seus serviços só estão disponíveis em 72% das comarcas brasileiras” (CASTRO, 2013, p. 9).

Pesquisa recente realizada pelo IPEA em parceria com a ANADEP – Associação Nacional dos Defensores Públicos⁸⁸, revela que a Defensoria Pública está presente em apenas 28% das comarcas brasileiras (IPEA; ANADEP, 2013). Algumas dessas comarcas, com vastos territórios, principalmente as localizadas nos estados no Norte do país, na área de abrangência do TRF1, são atendidas por um único defensor público, que precisa atender, ainda, os jurisdicionados de outras comarcas vizinhas. Nesse aspecto, o Distrito Federal tem uma característica específica: “só há uma comarca (Brasília), que se divide em 13 circunscrições judiciárias e a Defensoria Pública está presente em todas elas.”⁸⁹.

A situação de insuficiência no número de defensores públicos ainda é mais preocupante quando são analisados os números da Defensoria Pública da União (DPU), que, em muitos estados brasileiros, está presente apenas nas capitais. Para prestar o atendimento das 271 seções e subseções da Justiça Federal, a DPU mantém 64 órgãos de atuação, localizados nas 26 capitais dos estados, no Distrito Federal e em mais 35 municípios, conforme quadro abaixo:

QUADRO 7: Abrangência dos Órgãos de Atuação DPU

| Região | Jurisdição | Seções e Subseções Judiciárias | Órgãos de Atuação da DPU |
|--------|---|--------------------------------|--------------------------|
| 1ª | Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Piauí, Rondônia, Roraima e Tocantins. | 96 | 23 |
| 2ª | Espírito Santo e Rio de Janeiro | 26 | 6 |

88 Publicado em 2013, “O Mapa da Defensoria Pública no Brasil é uma pesquisa que há anos a Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANAEP) queria ver produzida, justamente para saber onde a Defensoria Pública está presente, conhecer o perfil socioeconômico e a localização da população atendida (e da não atendida), enfim, para avaliar os avanços e, sobretudo, os grandes passos que faltam ser dados para universalizar o serviço da Defensoria Pública no Brasil”. (CASTRO, 2013, p. 9).

89 “Distrito Federal, Roraima e Acre são as unidades Federativas nas quais a Defensoria Pública está presente em todas as comarcas circunscritas”. (IPEA; ANADEP, 2013, p. 33).

| | | | |
|--------------|---|-----|----|
| 3ª | Mato Grosso do Sul e São Paulo | 51 | 10 |
| 4ª | Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina | 59 | 14 |
| 5ª | Alagoas, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe. | 39 | 11 |
| Total | | 271 | 64 |

Fonte: DPU/ASPLAN e Portal da Justiça Federal

Ressalta-se que a atuação da Defensoria Pública da União pauta-se, em muito, na busca ativa de pessoas vulneráveis, por meio de ações itinerantes em comunidades indígenas, quilombolas, em atendimento nos presídios federais, nas regiões com baixo IDH, “humanizando o atendimento na execução das operações ordinárias nos órgãos de atuação pelo país” (DPU, 2014), abrangendo três eixos distintos e complementares:

- a) a prestação do serviço de assistência judicial integral e gratuita perante os Juízos Federais, do Trabalho, Juntas e Juízos Eleitorais, Juízos Militares, as Auditorias Militares, Tribunal Marítimo e as instâncias administrativas, nos Tribunais Superiores e no Supremo Tribunal Federal, nas mais diversas áreas de atuação, tais como direitos humanos, previdenciário, criminal, entre outras;
- b) a atuação extrajudicial para a resolução dos conflitos às pessoas físicas e jurídicas e as mais diversas instâncias da Administração Pública Federal, uma vez que cabe ao Defensor Público realizar acordos entre as partes em conflito, o que contribui sobremaneira para a redução das demandas que chegam ao Poder Judiciário; e
- c) a prestação de assistência jurídica preventiva e consultiva, que funciona para a minimização dos conflitos de interesse no seio da sociedade, o que contribui para a formação da cidadania plena. (DPU, 2014, p. 16).

Não obstante a grande abrangência de atribuições da Defensoria Pública da União e dos estados, de forma geral, “o número de comarcas atendidas pela Defensoria Pública no país ainda é reduzido” (CASTRO, 2013, p. 10). Essa realidade repete-se quando é analisada a área territorial atendida pela Defensoria Pública da União, agravando o acesso real à justiça:

Ainda há descompasso entre os quadros das Defensorias Públicas da União e dos Estados, em relação às necessidades de uma sociedade como a nossa, extremamente desigual e empobrecida. No plano federal, o número de Defensores não chega a dez por cento do número de unidades jurisdicionais a serem atendidas (Tribunais e Varas na Justiça Federal, na Justiça do Trabalho, na Justiça Militar, além dos Tribunais Superiores).⁹⁰

Conforme ficou evidenciado na análise da divisão judiciária, verifica-se que a distribuição das Defensorias Públicas também ocorre de forma desigual no território brasileiro, o que induz à manutenção das desigualdades estruturais relacionadas ao acesso à justiça.

A ausência da Defensoria, especialmente nos municípios classificados como mais desfavorecidos socioeconomicamente, reforça a distribuição desigual de acesso aos bens e serviços públicos, indo na contramão do pressuposto de uma justiça de proximidade, e, conseqüentemente, deixando de atender satisfatoriamente diversos grupos sociais em situação de vulnerabilidade (AVRITZER; MARONA; GOMES, 2014, p. 112).

1.5.4 Conciliação e arbitragem

O próximo ponto a ser analisado diz respeito às formas extrajudiciais de resolução dos conflitos, identificadas por Cappelletti e Garth como uma das tendências no uso do enfoque do acesso à justiça, que é elencado como a terceira onda do movimento. Entre os meios alternativos de resolução de conflitos, apontados no Relatório de Florença, destacam-se a conciliação e a arbitragem.

Na abertura do Simpósio Jurídico W. G. Hart sobre Justiça Civil e suas alternativas, realizado em Londres, Cappelletti afirma que:

90 O Pacto de Estado em favor de um Judiciário mais Rápido e Republicano, subscrito pelos três poderes, foi consubstanciado nos seguintes compromissos fundamentais: 1) Implementação da reforma constitucional do Judiciário; 2) Reforma do sistema recursal e dos procedimentos; 3) Defensoria pública e acesso à justiça; 4) Juizados especiais e justiça itinerante; 5) Execução fiscal; 6) Precatórios; 7) Graves violações contra direitos humanos; 8) Informatização; 9) Produção de dados e indicadores estatísticos; 10) Coerência entre a atuação administrativa e as orientações jurisprudenciais já pacificadas; 12) Incentivo à aplicação das penas alternativas. Ministério da Justiça. I Pacto pelo judiciário. Pacto de estado em favor de um judiciário mais rápido e republicano.

Essa ideia decerto não é nova: a conciliação, a arbitragem e a mediação foram sempre elementos importantes em matéria de solução de conflitos. Entretanto, há um novo elemento consistente em que as sociedades modernas descobriram novas razões para preferir tais alternativas. É importante acentuar que essas novas razões incluem a própria essência do movimento de acesso à Justiça, a saber, o fato de que o processo judicial agora é, ou deveria ser, acessível a segmentos cada vez maiores da população, aliás, ao menos teoricamente, a toda a população. (CAPPELLETTI, 1994, p. 82-89)

A conciliação⁹¹ é uma técnica prevista na legislação de quase todos os países latino-americanos como forma de solução de conflitos. Consiste, basicamente, em um meio para que as partes possam chegar a um acordo mútuo.

O conciliador, papel representado por um terceiro imparcial, busca a aproximação das partes, facilitando a comunicação entre os envolvidos e incentivando a formulação de propostas que visem à solução dos conflitos por meio de um acordo consensual. Entretanto, a opinião do conciliador não possui força de obrigatoriedade, ficando a critério das partes aceitar ou não as soluções por ele propostas. Em sua outra acepção, “O termo conciliação também é usado quando o processo de conciliação é conduzido pelo juiz” (SILVA, 2001, p. 138).

O mais importante é que, com a utilização dos métodos alternativos de conflitos, como a conciliação, o processo judicial “deixou de ser a única via para contenção da animosidade social, em virtude da violação ou de sua ameaça aos direitos e, conseqüentemente, o Judiciário deixou de ser, também, a única sede de resolução desses conflitos” (CICHOCKI NETO, 1998, p. 177).

Essa compreensão abre perspectiva à sociedade às conciliações extra-

91 Embora, aparentemente, tenham o mesmo significado, conciliação e mediação têm sentidos diferentes. “A mediação também é uma forma de solução de conflitos por meio de uma terceira pessoa (facilitador) que não está envolvida com o problema. A proposta é que o facilitador favoreça o diálogo entre as partes, para que elas mesmas construam, com autonomia e solidariedade, a melhor solução para o problema. A mediação pode ser mais demorada e até não terminar em acordo, como sempre acontece na Conciliação. Mas, mesmo assim, as partes têm considerado a mediação bastante positiva, pois, ao final dos debates, os envolvidos estão mais conscientes e fortalecidos”. CNJ, Acesso à Justiça. Conciliação. Ressalta-se que o Brasil não possui uma legislação específica para regulamentar a mediação, como tem da arbitragem e das conciliações judiciais, que são previstas tanto no CPC, quanto na Lei 9.099/1995

judiciais; e ao Judiciário, às judiciais, para efetivação da justiça de forma a sobrelevar a dignidade humana. Nos procedimentos de conciliação, a chancela de respeito à vontade dos litigantes, na disposição de seus interesses, é, sem dúvida, o caráter mais relevante da pacificação: o acordo sobre a disposição dos interesses e direitos transporta consigo a aceitação voluntária das partes, fator que, sequer, muitas vezes, é obtida com o provimento jurisdicional. (CICHOCKI NETO, 1998, p. 177).

O juízo arbitral, ou arbitragem⁹², é método extrajudicial de resolução de conflitos no qual as partes delegam a um terceiro a tarefa de solucionar seus litígios, sendo que, a decisão tomada pelo árbitro tem caráter obrigatório para as partes.

Marco Antonio Marques da Silva esclarece que:

A arbitragem é um procedimento menos formal e mais rápido do que um procedimento judicial para a solução de conflitos. As partes recorrem a uma terceira pessoa neutra que irá decidir o conflito, normalmente de modo obrigatório. O que toma a arbitragem diferente das anteriores formas de solução de conflitos, é que nela as partes ainda continuam numa posição de contendoras, ou seja, empreenderão atividades com a finalidade de obter um laudo favorável de sua posição.

Como tradicionalmente concebida, a arbitragem funciona de modo paralelo à jurisdição – recursos e execução. Fica normalmente às partes a eleição do árbitro, estando o procedimento estruturado em lei. A arbitragem pode envol-

92 “Entre os métodos alternativos de solução de disputas, a arbitragem e a mediação revelam sua importância. A arbitragem é o método pelo qual as partes outorgam a uma pessoa ou um grupo de pessoas a tarefa de pacificar um litígio. São pessoas escolhidas pelas partes para proferirem decisões com o mesmo conteúdo e a mesma força das sentenças judiciais. Em outras palavras, as partes buscam pessoas de confiança delas, que entendem da matéria objeto do conflito e decidem permitir que esta parte componha o litígio existente entre elas. A doutrina especializada aponta como principais benefícios da arbitragem a celeridade, a confidencialidade, o conhecimento técnico da matéria objeto do litígio pelo árbitro que decidirá o litígio, a informalidade do procedimento e o custo, este último questionado por muitos. Já a mediação, é um método pelo qual um terceiro imparcial ajuda as partes a encontrar uma solução aceitável para ambas. O mediador não julga, não compõe o litígio. Ele apenas estimula as partes a chegarem a um acordo. A mediação, além de apresentar alguns benefícios comuns à arbitragem, como a celeridade na pacificação do litígio e a confidencialidade, possui ainda outras vantagens como o fato de ser mais justa e produtiva. Por ser um mecanismo de autocomposição, a mediação tende, também, a aumentar a possibilidade de as partes manterem uma relação mesmo após o surgimento do conflito — ao passo que os métodos de heterocomposição, via de regra, fomentam a litigiosidade entre as partes”. (CAVALCANTI, 2010, p. 5).

ver uma decisão que esteja vinculada ao disposto no direito, ou que apenas decida conforme o entendimento e sabedoria do árbitro, seria uma decisão fundamentada essencialmente na equidade. (SILVA, 2001, p. 108).

Alexandre Veronese (2007, p. 18) esclarece que ambas as técnicas são métodos alternativos de resolução de conflitos que têm sido adotados no país, indicando uma possível “transição do paradigma da jurisdição clássica para essa nova forma”, possibilitando “o funcionamento dos novos processos sociais relativamente ao sistema de justiça”. Essas formas de resolução têm duas origens:

A primeira é o estabelecimento de uma jurisdição comunitária por meio da conciliação e mediação dos conflitos, realizada entre partícipes do mesmo grupo social. A segunda é o crescimento da negociação internacional, por meio da arbitragem e mediação, entre os conflitos de empresas, especialmente no campo internacional. (VERONESE, 2007, p. 18).

No Brasil, tanto a conciliação como a arbitragem são utilizadas, muitas vezes, com vantagens em relação às tradicionais soluções judiciais, principalmente, com relação à diminuição dos custos com o processo e, também, do tempo gasto para a resolução dos conflitos.

A conciliação extrajudicial vem sendo absorvida pelos próprios tribunais que, visando atender essas novas funções, socorrem-se dos recursos provenientes de outras searas estatais, como o Ministério da Justiça (TEIXEIRA, 2013, p. 96). Observa-se, nesta questão, que existe um paradoxo na forma em que a conciliação tem sido utilizada no Brasil: enquanto a conciliação é marcada na experiência norte-americana como uma alternativa de diminuir a presença do Judiciário na vida das pessoas, aqui a técnica tem sido utilizada principalmente pelos tribunais (VERONESE, 2007, p. 28).

Segundo Alexandre Veronese, há duas possibilidades a serem consideradas:

A primeira possibilidade é a de que os tribunais e os outros órgãos do sistema de justiça brasileiro estejam absorvendo uma agenda que não é propriamente sua. Desta maneira, seus agentes estariam buscando capturar uma nova seara jurisdicional. Em termos jurídicos, seria dizer que eles buscam

“ampliar suas competências”. Como é impossível fazer isto sem se inserirem em outros campos, junto de outras instituições, os tribunais estão sendo obrigados a “realizar parcerias”. [...]. Na prática, isto significa que os dirigentes dos tribunais devem entender que é impossível que o papel tradicional seja mantido sem perdas. Conseqüentemente, há a necessidade de adaptação num contexto social de fortes mudanças na cultura jurídica.

A segunda possibilidade é a de que os tribunais estejam agindo desta forma, em defesa da sua jurisdição tradicional. Ao passo que os agentes dos tribunais investem na ampliação de sua proximidade com a população, eles podem ter um esclarecimento maior sobre as suas próprias funções. [...] Juridicamente, seria parte de uma luta em “defesa das suas competências”, que vêm sendo ameaçadas cotidianamente pela atuação de outros organismos. Como é impossível negar que há um afastamento da jurisdição tradicional, é melhor adaptar-se para continuar sendo o estuário dos serviços de resolução dos conflitos, cooptando-os a partir do aumento de legitimidade social a partir de outros espaços. (VERONESE, 2007, p. 30-31).

Independentemente do fator que motiva o Judiciário, o fato é que a conciliação e a pré-conciliação têm sido práticas constantes na resolução dos litígios. O principal argumento utilizado pelos tribunais é que, por ser um meio pacífico de resolução de conflitos, a conciliação é mais barata e rápida para as partes, pois se resolve o litígio em um único ato, de forma mais pacífica, e sem necessidade de produção e análise de provas.

Com relação à arbitragem, a Lei 9.307, de 23 de setembro de 1996, dispõe em seu art. 1º que “As pessoas capazes de contratar poderão valer-se da arbitragem para dirimir litígios relativos a direitos patrimoniais disponíveis”⁹³.

De acordo com Silva (2005), a promulgação da referida lei “prenunciava o início de uma nova era para a solução de conflitos no Brasil”, entretanto, o instituto não se multiplicou da forma como alguns previam. Essa resistência ao uso da arbitragem, em grande parte, deu-se devido às dúvidas quanto à constitucionalidade da lei brasileira, conforme argumenta Adriana Silva em sua dissertação de mestrado:

93 A Lei n. 13.129, de 26 de maio de 2015, ampliou o âmbito de aplicação da arbitragem, permitindo à administração pública direta e indireta utilizar-se da arbitragem para dirimir conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis. Também dispõe sobre a escolha dos árbitros quando as partes recorrem a órgão arbitral, a interrupção da prescrição pela instituição da arbitragem, a concessão de tutelas cautelares e de urgência nos casos de arbitragem, a carta arbitral e a sentença arbitral.

No plano jurídico, persistiram, por muito tempo, dúvidas, apesar da contemporaneidade do texto normativo brasileiro. A estabilidade na jurisprudência foi sendo conquistada aos poucos com avanços e retrocessos provocados por alguns tribunais ainda pouco informados. No plano do direito internacional, ainda maculava o Brasil o fato de não ser membro da Convenção de Nova York, uma limitação que somente em 2002 foi suprimida. Quanto às persistentes – e, para muitos, infundadas – dúvidas com relação à constitucionalidade da lei brasileira, somente no final de 2001 é que o Supremo Tribunal Federal (STF) se manifestou, no famoso caso *Resil v. MBV*, cujo termo deu novo alento à arbitragem no Brasil. Em suma, nos dois últimos anos, os empecilhos jurídicos, finalmente, foram afastados, consagrando-se a perfeita compatibilidade entre a arbitragem e o ordenamento jurídico brasileiro. (SILVA, 2005, p. XIII; XIV).

A autora esclarece, ainda, que o reconhecimento da relevância da arbitragem no meio social é um processo lento, devido à dificuldade de assimilar novas mudanças de comportamento e mentalidade, inclusive entre aqueles que atuam no meio jurídico (SILVA, 2005, p. XIV).

Entre as características da arbitragem destacam-se: a ampla liberdade de contratação entre as partes, a permissão do árbitro de disciplinar o procedimento arbitral, a celeridade e a economia processuais, o caráter de título executivo judicial da sentença arbitral e a irrecorribilidade da decisão (SILVA, 2005, p. 141-146).

A arbitragem, segundo Silva (2005, p. 146-148), possui outras vantagens que torna sua utilização mais atrativa em relação à resolução jurídica dos conflitos: a celeridade na decisão do litígio; a manutenção das relações interpessoais; a confiabilidade da decisão; o sigilo do conteúdo do contrato e a especialização do árbitro em relação à matéria discutida. Os custos, por sua vez, nem sempre são vistos como uma vantagem, pois, muitas vezes, os gastos de um procedimento arbitral podem ser bastante dispendiosos para as partes.

1.5.5 Tutela coletiva

A “segunda onda” do movimento identificada por Cappelletti diz respeito à proposta de tratamento dos interesses difusos, como uma das

formas adequadas para superar o obstáculo organizacional ao acesso à justiça que, segundo o autor, “reflete alguns dos mais importantes traços de nossa época” (CAPPELLETTI, 1994, p. 84).

Os “interesses difusos”, segundo Cappelletti, representam um fenômeno típico da sociedade moderna, de importância crescente, que é caracterizado “pela passagem de uma economia baseada principalmente em seus relatórios individuais para uma economia em cujo trabalho, produção, trocas e consumo, mas também educação, turismo comunicação, assistência social e previdência, etc., são fenômenos de massa” (CAPPELLETTI, 1991, p. 150).

De forma semelhante, complementa Cappelletti (1994, p. 84), os direitos sociais, que emergiram das lutas de classes e foram garantidos por diversas Constituições democráticas, também acarretam, ou tendem a acarretar, benefícios que ultrapassam o campo individual, abrangendo amplas categorias de pessoas ligadas entre si por características comuns: crianças, idosos, mulheres, minorias raciais, trabalhadores, portadores de deficiência, grupos vulneráveis etc.⁹⁴.

Ocorre que, como já foi relatado, o processo civil tradicional disciplinava apenas as relações individuais, não permitindo o acesso à tutela de direitos de natureza coletiva, “que pertencessem a um grupo, ao público em geral ou a um segmento do público que não se enquadrava bem nesse esquema” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 49-50).

Nesse contexto, a segunda onda renovatória surge com o escopo de romper com os obstáculos organizacionais ao acesso à justiça, referentes aos interesses transindividuais, representando uma grande transformação na concepção tradicional de processo, que se mostra inadequada para o tratamento dos novos tipos de direitos e obrigações.

Mauro Cappelletti afirma:

[...] os direitos e deveres não se apresentam mais, como nos códigos tradicionais, de inspiração individualística-liberal, como direitos e deveres

94 Bonavides classifica como direitos de 2ª geração “os direitos sociais, culturais e econômicos, bem como os direitos coletivos ou de coletividades, introduzidos no constitucionalismo das distintas formas de Estado Social, depois que germinaram por obra da ideologia e da reflexão antiliberal”. (BONAVIDES, 1996).

essencialmente individuais e coletivos. Este fenômeno, timidamente e esporadicamente aparecido em primeiro lugar em certas legislações especiais [...] se esteve generalizando a tal ponto que não há hoje, nem constituição democrática moderna, nem declaração internacional dos direitos do homem que não insira, no capítulo das liberdades fundamentais, direitos e deveres “sociais” e “coletivos”, uma vez ignorados ou descuidados. (CAPPELLETTI, 1977, p. 130).

Dessa forma, a teoria dos interesses transindividuais propiciou uma nova categorização de direitos e interesses decorrentes das relações jurídicas de massa.

No Brasil, apesar de já haver previsão legislativa para a promoção da ação popular – Lei 4.717, de 29 de junho de 1965 – e, também, a proteção do direito ao meio ambiente, previstos na Lei 6.938/1981⁹⁵ – Política Nacional do Meio Ambiente – a tutela dos direitos coletivos tomou impulso a partir da promulgação da Lei 7.347/1985, denominada Lei da Ação Civil Pública⁹⁶ que passou a legislar sobre a tutela de interesses difusos, atribuindo a legitimidade ativa a vários sujeitos processuais.

Posteriormente, a promulgação da Constituição de 1988 ampliou o âmbito da tutela dos direitos transindividuais ao dispor sobre o tema em diversos dispositivos, dentre os quais: i) o art. 5º, XXI, que confere legitimidade ativa para as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente; ii) os incs. LXIX e LXXIII, ambos do art. 5º, que tratam respectivamente do mandado de segurança coletivo e da ação popular; iii) o art. 8º, III, que concede legitimidade aos sindicatos para defender direitos e interesses

95 A Lei 6.938/1981 já previa a legitimidade do Ministério Público para propor ação de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, conforme dispõe o art. 14, § 1º: “Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente”.

96 A denominação ACP surgiu com a Lei Complementar n. 40/1981 – entre as normas gerais para a Organização do MPE, estabeleceu no art. 3º, III, que era função institucional do MP a promoção da ação civil pública. Segundo Mazzilli – “Ação Civil Pública passou a significar, portanto, não só aquela proposta pelo Ministério Público, como a proposta pelos demais legitimados ativos do art. 5º da Lei 7.347/85, desde que seu objeto seja a tutela de interesses difusos (ou seja, agora um enfoque subjetivo-objetivo, baseado na titularidade ativa e no objeto da prestação jurisdicional).” (MAZZILLI, 1993, p. 32).

coletivos ou individuais da categoria; iv) o art. 129, III, que dispõe sobre as ações civis públicas.

No ano seguinte, foram editadas e promulgadas três importantes leis para a tutela dos direitos difusos e coletivos: i) a Lei 7.797, de 10 de julho de 1989, que cria o Fundo Nacional de Meio Ambiente; ii) a Lei 7.853, de 24 de outubro de 1989, que dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social e institui a tutela de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas; iii) e a Lei 7.913, de 7 de dezembro de 1989, que dispõe sobre a ação civil pública de responsabilidade por danos causados aos investidores no mercado de valores imobiliários.

O ano de 1990 foi um marco para a tutela da defesa dos direitos difusos e coletivos no Brasil. Em 13 de julho de 1990, foi promulgado o Estatuto da Criança e do Adolescente, que traz ao ordenamento jurídico brasileiro dispositivos acerca de direitos transindividuais. Finalmente, em 11 de setembro de 1990, é promulgado o Código de Defesa do Consumidor – CDC, que consagra a tutela coletiva de direitos transindividuais no Brasil.

A relevância do CDC para o tratamento dos direitos difusos e coletivos é resumida nas seguintes palavras de Aluísio Gonçalves de Castro Mendes:

O Código de Defesa do Consumidor passou a representar o modelo estrutural para as ações coletivas no Brasil, na medida em que encontra aplicabilidade não apenas para os processos relacionados com a proteção do consumidor em juízo, mas, também, em geral, para a defesa dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, por determinação expressa do art. 21, da Lei 7.347/85, acrescentado em razão do art. 117, da Lei 8.78/90. (MENDES, 2002, p. 197).

Posteriormente, outros diplomas legais tratando da tutela coletiva dos direitos transindividuais são promulgados no Brasil, aumentando o âmbito de proteção aos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, entre os quais: i) a Lei 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, e a Lei Complementar 75, de 20 de maio de 1993, que dispõem sobre a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, sua organização, atribuições e estatuto; ii) a Lei 8.884, de 11 de junho de 1994, que trata sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica; iii) a Lei 9.870,

de 23 de novembro de 1999, que dispõe sobre as anuidades escolares e, mais recentemente; iv) a Lei 12.016, de 7 de agosto de 2009, que disciplina o mandado de segurança individual e coletivo.

Ressalta-se que todas as ações disponíveis podem ser utilizadas para proteger a violação dos direitos coletivos pelo descumprimento de políticas públicas, dentro da ampla possibilidade de ações de tutela jurisdicional coletiva existente⁹⁷ no ordenamento jurídico brasileiro como: a ação civil pública, a ação coletiva prevista no art. 91 do CDC, a ação popular⁹⁸, a ação de improbidade administrativa, o mandado de injunção coletivo e o mandato de segurança coletivo.

Dentre as ações coletivas, a ação civil pública, ou simplesmente ACP, é um importante instrumento de que se utiliza o Estado para solucionar os conflitos de massa, permitindo a um número significativo de pessoas que usufrua dos efeitos de uma sentença de mérito, evitando a proliferação de ações que poderiam ser ajuizadas no plano individual.

Apesar de ter nascido com objeto restrito, o campo de atuação da ACP foi alargado em consequência da promulgação da Constituição Federal, do advento do Código de Defesa do Consumidor e, atualmente, do novo entendimento do STF e do STJ, sendo admissível, inclusive, o ajuizamento de ações civis públicas para defesa de direitos individuais homogêneos de matéria previdenciária e assistencial, de grande relevância para a sociedade.

Por meio das ações coletivas, o Poder Judiciário é capaz de resolver conflitos que demandariam um grande número de sentenças individuais, buscando-se a ampliação e efetivação do acesso à justiça proposta na segunda onda de Mauro Cappelletti. Contudo, percebe-se que a utilização

97 A autorização a utilização de todas as espécies de ação advém dos seguintes dispositivos legais: o art. 83 do CDC prevê que “Para a defesa dos direitos e interesses protegidos por este código são admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela”; por sua vez, o art. 21 da LACP dispõe que “Aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor”.

98 A Ação Popular concede ao cidadão o direito de ir a juízo para tentar invalidar atos administrativos praticados por pessoas jurídicas de Direito Público enquanto Administração Direta e também pessoas jurídicas da Administração Indireta. A referida ação constitucional é posta à disposição de qualquer cidadão para a tutela do patrimônio público ou de entidade que o Estado participe, da moralidade administrativa, do meio ambiente e do patrimônio histórico cultural, mediante a anulação do ato lesivo.

do processo coletivo ainda é inócua no Brasil, impedindo a realização dos objetivos a serem alcançados: reduzir o número de ações ajuizadas, efetivar o acesso à justiça, diminuir os custos e o tempo gastos com o processo.

Cappelletti (1991) teceu inúmeros elogios ao sistema brasileiro de tutela dos interesses difusos e homogêneos como a menção aos departamentos especializados no âmbito do Ministério Público e a previsão expressa, na Constituição Federal de 1988, da garantia ao acesso à justiça, da tutela do ambiente e do patrimônio histórico ou cultural, dos institutos da ação popular, ação civil pública e da proteção aos consumidores, culminando na exaltação ao Código de Defesa do Consumidor:

Se, porém, tivesse de resumir numa frase as conclusões a que anos de estudos comparatísticos me levaram, não precisaria fazer outra coisa senão reiterar o que já escrevia no relatório geral do *Florence Access to Justice Project*, a saber, que uma solução eficaz há de ser “pluralística”, isto é, uma combinação de várias soluções integráveis entre si: a ação civil pública do Ministério Público, em certos casos, a de órgãos públicos especializados; a de associações privadas e de indivíduos; excepcionalmente, também a ação popular. Entendo que só por meio de uma articulada solução pluralística, que é justamente a solução adotada pelo Código de Defesa do Consumidor brasileiro, se poderá superar o ceticismo que alguns especialistas continuam a manifestar acerca da eficácia da solução judicial do problema da tutela dos consumidores, e dos direitos difusos em geral. (CAPPELLETTI, 1991-a, p. 211).

Mas, de nada adianta a existência de um instrumento processual coletivo tão sofisticado quanto o brasileiro, se o Judiciário ainda não o utiliza em sua plenitude e, também, se as ações coletivas são subutilizadas pelos seus legitimados.

É preciso uma mudança de paradigmas. É necessário que se rompa com a tradição individualista e privatista, que norteou o Código de Processo Civil Brasileiro e que se enraizou na comunidade jurídica. Só assim, passando a realmente vislumbrar as vantagens da utilização do processo coletivo é que se poderá atingir a plena efetividade do acesso à justiça e garantir, a todas as camadas da sociedade brasileira, o acesso a uma ordem jurídica justa.

1.5.6 Tratamento das pequenas causas

A terceira e última onda do movimento de acesso à justiça, denominada “novo enfoque do acesso à justiça”, tem como objetivo a ampliação do acesso à justiça para além da representação em juízo.

Essa ampliação, afirmam Cappelletti e Garth (1988, p. 75) “exige nada menos que o estudo crítico e reforma de todo o aparelho judicial”, incluindo a reforma da advocacia, judicial e extrajudicial, e, ainda “centra sua atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 67-68).

Cappelletti e Garth distinguiram, nos relatórios apresentados, algumas tendências básicas da ampliação do acesso à justiça: i) reforma dos procedimentos judiciais em geral; ii) especialização de instituições e procedimentos judiciais; iii) mudança nos métodos utilizados para a prestação dos serviços jurídicos; iv) simplificação do direito; v) utilização de métodos alternativos para decidir as causas judiciais (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 75-159).

Os autores explicam que, não obstante serem cruciais as reformas dos tribunais regulares, “o movimento mais importante em relação à reforma do processo se caracteriza pelo que podemos denominar de desvio especializado e pela criação de tribunais especializados” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 90). E complementam que:

É preciso reconhecer, entretanto, que algumas das características do sistema judiciário regular, que o tornam apto para a solução de litígios de direito público, em defesa de interesses difusos da coletividade, frequentemente também o tornam pouco adequado a fazer valer os direitos das pessoas comuns ao nível individual. Procedimentos contraditórios altamente estruturados, utilizando advogados bem treinados e perícias dispendiosas, podem ser de importância vital nos litígios de direito público, mas colocam severas limitações na acessibilidade de nossos tribunais a pequenas causas intentadas por pessoas comuns. É evidente a necessidade de preservar os tribunais, mas também o é a de criar outros fóruns mais acessíveis. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 91).

Nesse contexto, citando o Professor Kojima, os autores concluem que haveria a necessidade urgente de centrar o foco de atenção às pessoas comuns, e de criar um sistema adequado às suas necessidades, reconhecendo que, dessa necessidade urgente, reflete uma mudança fundamental no conceito de justiça. “A preocupação fundamental é, cada vez mais, com a ‘justiça social’, isto é, com a busca de procedimentos que sejam conducentes à proteção dos direitos e das pessoas comuns” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 92).

Os “procedimentos especiais para pequenas causas” consistem no tratamento diferenciado das “causas de menor valor econômico” por meio da criação de tribunais especializados e de procedimentos que sejam mais simples, rápidos e acessíveis às “pessoas comuns”, tendo como principais características: i) a promoção de acessibilidade geral, ii) a tentativa de equalizar as partes; iii) a alteração no estilo de tomada de decisão; e iv) a simplificação do direito aplicado (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 99).

No Brasil, as ideias apresentadas no Relatório Geral do Projeto de Florença influenciaram na introdução dos Juizados de Pequenas Causas – instituídos pela Lei 7.244, de 7 de novembro de 1984, e, posteriormente, na instituição dos juizados especiais estaduais, previstos no art. 98, inc. I, da Constituição Federal de 1988, e instituídos pela Lei 9.099, de 26 de setembro de 1995.

No próximo capítulo serão analisados os principais aspectos dos juizados especiais brasileiros, identificando sua origem, evolução, características, princípios e as alterações processuais e sociais advindas de sua implantação no Brasil, ressaltando a relevância dos juizados especiais federais, notadamente, no que diz respeito à ampliação e efetivação do acesso à justiça para os jurisdicionados, residentes no território abrangido pela Justiça Federal da 1ª Região, que buscam concretizar seus direitos à previdência e à assistência sociais.

2 Juizados Especiais Federais Cíveis

A instituição dos juizados especiais é resultante das “Reformas nos Tribunais de Pequenas Causas”, que, segundo Cappelletti e Garth (1998, p. 113), “de certa forma resumem o movimento de Acesso à Justiça, porque elas correspondem a um esforço criativo, abrangente e multifacetado para reestruturar a máquina administrativa envolvida com essas causas”.

No Brasil, o principal mérito dos juizados especiais, estaduais e federais, está na ampliação do acesso ao Judiciário para milhares de pessoas, notadamente os mais excluídos e vulneráveis socioeconomicamente, que passaram a ter a possibilidade de buscar judicialmente alguns dos seus direitos, principalmente aqueles caracterizados pelo baixo valor econômico.

Essas “pequenas causas”, por diversos motivos, entre os quais a descrença da população pelo sistema da justiça,

e a desproporção dos custos incidentes em seus ajuizamentos, não eram levadas à apreciação pelo Poder Judiciário e representavam uma das grandes preocupações do movimento de acesso à justiça em todo o mundo.

A análise histórica da origem e evolução dos juizados especiais no Brasil faz-se importante para identificar os legítimos destinatários desse meio de resolução de conflitos, verificar como o Poder Judiciário tem conseguido manter o protagonismo na descoberta desses meios alternativos e investigar as influências determinantes sobre esse meio jurisdicional utilizado para tratar de forma mais célere as denominadas pequenas causas (TORRES, 2010, p. 22).

A partir da análise do contexto histórico da criação dos juizados, pretende-se analisar os desvios existentes em sua atuação e identificar a necessidade de correções exigidas atualmente. Tal estudo mostra-se relevante na medida em que, como explica Sadek:

Os Juizados Especiais significam uma mudança de extraordinária magnitude no sistema de justiça brasileiro. Não representam uma simples reforma ou mesmo a mera introdução de mais um tribunal na estrutura já existente. As concepções teóricas que orientaram sua criação e também suas implicações caracterizam a incorporação de um novo paradigma. A originalidade desta forma de conceber a justiça e de pacificar as partes provocou um ponto de inflexão, podendo-se legitimamente falar de um antes e um depois dos Juizados Especiais. (SADEK, 2007).

Neste capítulo, será feito um breve estudo sobre as condições históricas que possibilitaram a criação dos juizados de pequenas causas, sua evolução no Brasil, a implementação, as características e os princípios que norteiam os juizados especiais, analisando as especificidades da Lei 10.259/2001, para, enfim, abordar a relevância dos juizados especiais federais cíveis no tratamento e resolução das lides previdenciárias e assistenciais.

2.1 Histórico

Como foi relatado anteriormente, os juizados especiais brasileiros representam um importante mecanismo alternativo de solução de conflitos que têm como objeto a causas de pequeno valor econômico.

No início da década de 80, durante o processo de transição política para a democracia, que atingia diretamente o Poder Executivo (CUNHA, 2008, p. 11), verificou-se o extremo desgaste da imagem do sistema de justiça e a necessidade de buscar outras formas de atuação que permitissem ao Judiciário aproximar-se da população brasileira com o objetivo de resgatar a credibilidade popular (FERRAZ, 2010, p. 25)⁹⁹.

Assim, constatou-se a necessidade de adotar um sistema capaz de solucionar os conflitos de forma pronta, eficaz e menos oneroso, apto a tratar as causas de pequena expressão econômica que, por vários motivos, não eram apreciadas pelo Judiciário. Dessa forma, os juizados especiais teriam sido concebidos para propiciar uma maior participação social na administração da justiça, “quebrar a inércia e a indiferença da população brasileira, motivando-a a lutar pelos seus direitos” (FERRAZ, 2010, p. 28), e, conseqüentemente, promover a cidadania.

A partir dessa concepção, a instituição dos juizados especiais brasileiros faria parte das reformas da “terceira onda do movimento de acesso à justiça”¹⁰⁰. Segundo Luiz Verneck Vianna, a simplificação, rapidez e informalidade dos juizados especiais fazem parte do processo de democratização do acesso ao sistema de justiça, que é um importante item da agenda igualitária e está relacionado com a superação dos obstáculos interpostos pelos sistemas jurídicos às chamadas pequenas causas e à prestação jurisdicional para autores individuais, especialmente os mais pobres.

Sob esse prisma, Luciana Gross Cunha afirma que a criação dos juizados especiais brasileiros resulta basicamente da conjugação de dois movimentos:

um que parte do Poder Judiciário ao instituir em sua estrutura novas formas de acesso à justiça; outro de iniciativa do Poder Executivo ao produzir políticas que ampliam a capacidade do Poder Judiciário de apreciar um número maior de direitos, de forma mais rápida e eficiente, democratizando o Estado. (CUNHA, 2008, p. 11).

99 Segundo Luiz Verneck Viana, a utilização de métodos informais e mais céleres, pelos juizados especiais, baseados na oralidade, informalidade e na economia processual, fazem parte do processo de democratização do sistema de justiça que teve início com o surgimento do tratamento dos direitos difusos. (VIANA, 1999)

100 Nesse sentido, Luciana Gross cita os seguintes autores brasileiro: Campilongo, Vianna, Watanabe, Grinover e Carvalho. (CUNHA, 2008, p. 10).

Mas essa perspectiva sobre a criação dos juizados não é a única defendida pelos doutrinadores brasileiros. Uma segunda corrente, influenciada pelos trabalhos de Boaventura de Sousa Santos, argumenta que tais reformas no ordenamento jurídico fazem parte da estratégia dos Poderes Legislativo e Judiciário de recuperar suas imagens numa situação de crise e que, nesse contexto, os juizados especiais seriam apenas uma forma de “legitimação do Judiciário pelo procedimento”¹⁰¹, sem representar a ampliação do acesso à justiça.

A terceira corrente defende que a criação dos juizados especiais advém da mera preocupação dos governos em encontrar alternativas de reduzir os crescentes custos da oferta de serviços jurídicos, sem qualquer intenção de valorizar a cidadania ou de tentar resgatar a imagem de ambos os Poderes perante a sociedade (ECONOMIDES, 1999, p. 70).

Segundo Cunha (2008, p. 12), essas mudanças “caminham no sentido da extensão da jurisdicionalidade estatal mediante a criação de tribunais especiais e, portanto, de incremento da distribuição da justiça”, fenômeno que não se restringe ao Brasil, podendo ser verificado na maioria das democracias ocidentais, tanto nas mais avançadas economicamente como nos países em desenvolvimento.

Nesse sentido, Kim Economides faz as seguintes observações:

As tendências atuais em direção a serviços jurídicos alternativos, justiça informal, resolução alternativa de conflitos (*alternative dispute resolution* — ADR) e acordos condicionais de honorários devem ser vistas como tentativas de desviar, reduzir ou distribuir os custos de casos legais onerosos, através da experimentação de novos meios de processamento, administração e financiamento de disputas. Qualquer melhoria subsequente do acesso dos cidadãos (ou de legitimidade política/profissional) é um efeito colateral, positivo, mas secundário. Se o objetivo primordial das reformas de acesso for, verdadeiramente, reduzir o ônus financeiro do Estado, será que estas reformas estão, no final, condenadas ao fracasso ou são irrelevantes para a busca de concepções mais profundas (ou mesmo mais pragmáticas) de justiça? (ECONOMIDES, 1999, p. 70).

101 Nesse sentido, “o Brasil não teria vivenciado o movimento de acesso à justiça e os juizados especiais apenas fariam parte de um projeto de auto-reforma do Judiciário, sem qualquer mobilização da sociedade civil e sem que as “ondas de reforma” anteriores tivessem acontecido”. (CUNHA, 2008, p. 12).

Independentemente dos motivos que levaram à sua instalação e funcionamento no Brasil, o fato é que “os juizados especiais significam uma mudança de extraordinária magnitude no sistema de justiça brasileiro” (SADEK, 2006, p. 1).

Não representam uma simples reforma ou mesmo a mera introdução de mais um tribunal na estrutura já existente. As concepções teóricas que orientaram sua criação e também suas implicações caracterizam a incorporação de um novo paradigma. A originalidade desta forma de conceber a justiça e de pacificar as partes provocou um ponto de inflexão, podendo-se legitimamente falar de um antes e um depois dos Juizados Especiais. (SADEK, 2006, p. 1).

2.1.1 Origem e evolução dos juizados especiais no Brasil

A instituição do sistema dos juizados especiais no Brasil, diferentemente dos países da *common law*, originou-se de uma iniciativa dos tribunais, diante da necessidade de atender conflitos que não chegavam ao Judiciário, numa tentativa de diminuir “os obstáculos que os sistemas jurídicos interpunham às chamadas pequenas causas e à prestação jurisdicional para autores individuais, especialmente os pobres” (CUNHA, 2008, p. 11).

Para Luciana Gross Cunha (2008), a instalação dos juizados especiais brasileiros, no início da década de 1980, teve a influência de duas experiências distintas que, de alguma forma, teriam se completado e dado origem ao sistema dos juizados, por meio da promulgação da Lei 7.244/84 (FERRAZ, 2010, p. 30-36): i) os Conselhos de Conciliação e Arbitragem, sob a responsabilidade do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul; e ii) a iniciativa do Ministério da Desburocratização do Governo Figueiredo em desenvolver e instalar os Juizados de Pequenas Causas.

Ao assumir a Presidência da República, em 1979, o General João Baptista de Oliveira Figueiredo criou o Programa Nacional de Desburocratização, assumido pelo Ministro Hélio Beltrão, “destinado a dinamizar e simplificar o funcionamento da Administração Pública Federal”¹⁰², “o que, em

102 Art. 1º do Decreto n. 83.740, de 18 de julho de 1979. DOU de 18/7/1979.

tese, excluía temas de outros poderes da pauta de discussões” (FERRAZ, 2010, p. 36).

Segundo Piquet Carneiro, os brasileiros eram incapazes de diferenciar o Poder Executivo do Legislativo e essa imagem de justiça morosa e ineficaz era percebida como “parte do fenômeno burocrático” (FERRAZ, 2010, p. 37). Nesse contexto, o Ministro Hélio Beltrão designou Piquet Carneiro para conhecer a experiência dos Estados Unidos no tratamento das pequenas causas.

Em setembro de 1980, o secretário executivo visitou as *Small Claims Courts* de Nova York, implementadas na cidade de Nova York em 1934¹⁰³ com a finalidade de julgar causas de reduzido valor econômico¹⁰⁴, que passaram a ser relevantes diante das mudanças sociais que os Estados Unidos enfrentavam, após a quebra da bolsa de valores de Nova Iorque em 1929 (DONATO, 2010, p. 30). Essas “pequenas cortes”, desenvolvidas inicialmente para atender e solucionar conflitos de menor valor econômico e ampliar o acesso à justiça para as pessoas que não tinham condições econômicas e financeiras de propor ações judicialmente¹⁰⁵, mostraram-se uma alternativa viável para resolver parte dos problemas do Judiciário brasileiro.

Ao retornar ao Brasil, Piquet Carneiro, “positivamente impressionado com a experiência, concebeu a criação dos Juizados de Pequenas Causas brasileiros, motivada pela ampliação do acesso à justiça pela população mais carente” (FERRAZ, 2010, p. 37).

Observa-se que o desenvolvimento das pequenas cortes brasileiras não se deu da mesma forma que nos países da Europa e aos Estados Unidos: ocorreu de forma tardia¹⁰⁶ e “não obedeceu à mesma sequência

103 Segundo Pedro Henrique Pereira (2009, p. 43) uma experiência parecida pode ser observada já a partir de 1912, com a instituição da *Poor Man's Court*.

104 Em 1934, as *Small Claims Courts* destinavam-se a julgar causas no valor inferior a US\$ 50,00. Atualmente, o valor máximo das causas é de US\$ 100,00 em alguns Estados e de US\$ 200,00 em outros (PEREIRA, 2009, p. 43).

105 Atualmente, as *Small Claims Courts* integram o sistema judiciário do Estado, como uma subdivisão da Corte Civil da Cidade. Constituem-se em um Tribunal informal, em que a maioria das demandas refere-se a relações de consumo, acidentes de trânsito, direito de vizinhança. A “nomenclatura original de ‘*Poor Man's Court*’ foi substituída em grande parte das cidades para ‘*Small Claim's Courts*’, ou ainda, ‘*Common Man's Court*’, com competência em razão do valor da causa que limita em 100 dólares a cinco mil dólares, conforme o estado” . (DONATO, 2010, p. 30).

106 Concordo com o posicionamento da autora Leslie S. Ferraz quanto ao argumento de que o sis-

da constatada no mundo europeu” (SADEK, 2007, p. 4). Criado como uma das alternativas “às inquietudes provocadas por um sistema de justiça fechado e de difícil acesso” (SADEK, 2008), o sistema de juizados tem sua origem em uma iniciativa do Poder Executivo, ou mais precisamente do Ministério da Desburocratização, e foi inspirado na experiência positiva das *Small Claims Courts* da cidade de Nova York.

Segundo Maria Tereza Sadek, “tratava-se de iniciativa que se inseria em um amplo projeto governamental que visava racionalizar e desburocratizar a máquina administrativa, aumentando sua eficiência e agilidade” (SADEK, 2007, p. 4). No tocante ao Judiciário, esta política pública foi bem recepcionada no meio jurídico¹⁰⁷ “e entre um grupo de magistrados, sensíveis à importância de se simplificar os procedimentos e de se instituir um espaço voltado para a facilitação e a democratização do acesso à justiça”¹⁰⁸.

Dentre os magistrados, merece destaque o Desembargador Kazuo Watanabe:

Em seu artigo “Filosofia e Características Básicas do Juizado Especial de Pequenas Causas”, publicado em 1984, explicita seu apoio, salientando o caráter inovador e as potencialidades desses Juizados. Escreve Watanabe: “não se trata de mera formulação de um novo tipo de procedimento, e sim de um conjunto de inovações, que vão desde nova filosofia e estratégia no tratamento dos conflitos de interesses até técnicas de abreviação e simplificação procedimental”. Essas inovações têm por objetivo atender à litigiosidade contida; reverter a mentalidade segundo a qual a Justiça é lenta, cara e complicada e por isso, além de difícil, é inútil ir ao Judiciário em busca de tutela do direito; [...] resgatando ao Judiciário a credibilidade popular de que é ele merecedor e fazendo renascer no povo, principalmente nas camadas média e pobre, vale dizer, do cidadão comum, a confiança na Justiça e o sentimento de que o direito, qualquer que seja ele, de pequena ou grande expressão, sempre deve ser defendido” (WATANABE, 1985, p. 1-3).

tema brasileiro de tratamento das pequenas causas foi “beneficiado pela importação tardia das Pequenas Cortes, pois pôde incorporar, desde logo, medida que, na América, apenas foram adotadas depois do enfrentamento de profundas crises e debates”. (FERRAZ, 2010, p. 39).

107 Destacam-se: Kazuo Watanabe, Ada Pellegrini Grinover, Caetano Lagrasta Neto, Cândido Rangel Dinamarco. (SADEK, 2007, p. 3).

108 Sadek (2007, p. 4) afirma que o clima não era só de aceitação. “A OAB pronunciou-se de forma contundente contra a iniciativa, qualificando-a de ‘justiça de segunda classe’”.

Entretanto, como afirma a autora, a iniciativa do Ministério da Desburocratização para a instituição dos Juizados de Pequenas Causas em todo o Brasil “não exclui nem diminui a extrema importância da experiência levada a cabo pela Associação dos Magistrados do Rio Grande do Sul e pelo Tribunal de Justiça daquele estado, com a criação do Conselho de Conciliação e Arbitragem, em 1982” (SADEK, 2007, p. 4).

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

A Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul (Ajuris) passou, então, “a examinar a possibilidade de se implantar, em caráter experimental, juizados de pequenas causas, como os que existiam nos EUA e na Europa” (JARDIM, 2003).

No ano de 1982, por iniciativa do Desembargador Antônio Guilherme Tanger Jardim, então Juiz de Direito da Comarca de Rio Grande¹⁰⁹, e com o apoio da Ajuris, foram formados os Conselhos de Conciliação e Arbitramento, chamados popularmente de Juizados de Pequenas Causas, com o objetivo de “desenvolver alternativas capazes de ampliar o acesso ao Judiciário, canalizando para ele a litigiosidade contida na vida social e garantindo sua posição como arena exclusiva de solução de conflitos” (SADEK, 2007, p. 4).

A experiência dos juízes gaúchos foi bem-sucedida e despertou o interesse da imprensa e da sociedade que passou a contar com uma forma mais rápida e barata de resolver seus litígios. Aos poucos, outros “juizados informais” foram instalados em outras comarcas do Estado do Rio Grande do Sul e, também, em outros estados¹¹⁰ da Federação.

Segundo o Desembargador Antonio Guilherme Tanger Jardim (2003),

109 O primeiro “Juizado de Pequenas Causas” começou a funcionar no Brasil em 23 de julho de 1982, na Comarca de Rio Grande – RS.

110 No ano seguinte, os estados do Paraná, em 30 de maio de 1983, e da Bahia, em 23 de novembro do mesmo ano, criaram seus respectivos Conselhos de Conciliação e Arbitramento. (FERRAZ, 2010, p. 41).

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

Os resultados positivos, alcançados pelos Conselhos, ajudaram a demonstrar a vitalidade do novo procedimento¹¹¹ e contribuíram para a edição da Lei das Pequenas Causas, promulgada em 7 de novembro de 1984, que possibilitava aos Estados federados criarem os juizados especiais de pequenas causas, conjugando os mecanismos extrajudiciais de composição, por meio da conciliação e arbitragem, e de solução judicial propriamente dita através da prestação jurisdicional específica.

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

[...] foi nos Juizados de conciliação que se extraíram os dados empíricos que conduziram à elaboração da Lei das Pequenas Causas. E são alguns deles que haverão de transformar-se em Juizados Especiais de Pequenas Causas, numa eloquente demonstração da importância da análise sociológica para a correta implantação das vias informais, jurisdicionais ou não, capazes de oferecer alternativas idôneas ao processo formal. (GRINOVER, 2005, p. 95).

Dessa forma, verifica-se que a transposição do sistema americano para a realidade brasileira foi realizada de forma planejada e consciente. Observa-se, também, que ao lado desse processo de recepção do direito norte-americano, a criação dos Juizados de Pequenas Causas “também foi impulsionada por uma positiva experiência local, resultante da iniciativa de alguns juízes vocacionados” (FERRAZ, 2010, p. 42).

2.1.2 Os juizados especiais de pequenas causas

Um esboço do anteprojeto da Lei dos Juizados das Pequenas Causas

111 Já no primeiro ano de atividade, 65% das causas tratadas pelos Conselhos foram solucionadas pela conciliação, enquanto 2% dos casos foram solucionados por arbitramento. (CARNEIRO, 1985, p. 25).

foi publicado em setembro de 1982, pelo Ministério da Desburocratização. Após ampla consulta à opinião pública e aos setores envolvidos na implantação e funcionamento dos juizados, o texto, juntamente com as sugestões recebidas, foi revisto por uma comissão, coordenada pelo Secretário Executivo do Programa Nacional de Desburocratização, Piquet Carneiro, e integrada pelos juristas Nilson Vital Naves, Kazuo Watanabe, Cândido Dinamarco, Luiz Melúbio Machado, Paulo Salvador Frontini, Mauro José Ferraz Lopes e Ruy Carlos de Barros Monteiro (BELTRÃO, 1983)¹¹².

A instalação dos juizados, segundo então Ministro Hélio Beltrão (1983, p. 2.348), tinha como principal meta canalizar para o sistema de justiça a resolução dos litígios de natureza patrimonial e de reduzido valor econômico levados à sua apreciação, com o objetivo de melhorar o desempenho do Poder Judiciário, cujos problemas mais prementes foram analisados, pelo menos, sob três enfoques distintos:

(a) inadequação da atual estrutura do Judiciário para a solução dos litígios que a ele afluem, na sua concepção clássica de litígios individuais; (b) tratamento legislativo insuficiente, tanto no plano material como no processual, dos conflitos de interesses coletivos ou difusos que, por enquanto, não dispõem de tutela jurisdicional específica; (c) tratamento processual inadequado das causas de reduzido valor econômico e consequente inaptidão do Judiciário atual para a solução barata e rápida desta espécie de controvérsia. (BELTRÃO, 1983, p. 2.348).

Assim, a criação de um novo modelo de prestação jurisdicional pelo Estado iria atender aos anseios da sociedade da época, que se via desestimulada a buscar uma resposta do Judiciário para seus conflitos de pequena expressão econômica, tendo em vista o excesso de formalidade, a morosidade e os altos custos que o acesso à justiça impunha nos moldes do processo civil comum, o que inviabilizava o ajuizamento de causas de baixo valor econômico e aumentavam a distância e a descrença do cidadão comum em relação ao Poder Judiciário¹¹³.

112 Exposição de Motivo n. 007, de 17 de maio de 1983, do Senhor Ministro de Estado Orientador e Coordenador do Programa Nacional de Desburocratização Hélio Beltrão.

113 Watanabe explica que “A proposta de criação do JEPC pretende, fundamentalmente, reverter essa mentalidade, resgatando ao Judiciário a credibilidade popular de que é ele merecedor e fazendo renascer no povo, principalmente nas camadas média e pobre, vale dizer, do cidadão

Na exposição de motivos, é relatada de forma enfática a urgência e relevância da instalação dos Juizados no Brasil:

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

[...]

5. Impõe-se, portanto, facilitar ao cidadão comum o acesso à Justiça, removendo todos os obstáculos que a isso se antepõem. O alto custo da demanda, a lentidão e a quase certeza inviabilidade ou inutilidade do ingresso em Juízo são fatores restritivos cuja eliminação constitui a base fundamental da criação de novo procedimento judicial e do próprio órgão encarregado de sua aplicação, qual seja o Juizado Especial de Pequenas Causas. (BELTRÃO, 1983, p. 2348).

Contudo, relata Ferraz (2010, p. 42), sérias críticas foram feitas às modificações processuais previstas na Lei dos Juizados de Pequenas Causas, sendo que algumas delas chegaram a condenar a elaboração legislativa:

Os eixos principais em torno dos quais giravam os debates eram: o fato de o projeto ter nascido na burocracia estatal [...]; a dispensa de advogado na condução da reclamação nos juizados e a novidade que os princípios que norteiam os juizados traziam para o sistema jurídico nacional. Estes pontos estão presentes tanto nas falas daqueles que são contrários à criação dos juizados como na defesa apresentada pelos interessados na sua implementação e mesmo na Exposição de Motivos da Lei 7.244/84 que criou os juizados de pequenas causas. (CUNHA, 2008, p. 32).

comum, a confiança na justiça e o sentimento de que o direito, qualquer que seja ele, de pequena ou grande expressão, sempre deve ser defendido. Da defesa que cada um faça de seu direito pela via normal, depende a vitalidade da ordem jurídica nacional". (WATANABE, 1985, p. 3).

Além da dispensa de advogado no sistema dos juizados, que ainda hoje suscita debates¹¹⁴, outros aspectos polêmicos, segundo Leslie S. Ferraz (2010, p. 42) foram tema de acirradas críticas: a definição de competência por critérios econômicos¹¹⁵; a insegurança da citação postal, a fixação irreal de prazos; a desigualdade de tratamento em matéria recursal em relação à justiça comum; o excesso de poderes do juiz; o excesso de informalidade do procedimento, chegando-se a afirmar que haveria supressão da segurança jurídica; a lesão do duplo grau de jurisdição, por instituir um sistema recursal próprio formado por três juízes, “em exercício no primeiro grau de jurisdição, reunidos na sede do Juizado”¹¹⁶.

Contudo, diante da premente necessidade de modificações para atender à sociedade, a Lei n. 7.244, promulgada em 7 de novembro de 1984, dispôs sobre a criação e o funcionamento dos juizados especiais de pequenas causas, órgãos da Justiça ordinária, que poderiam ser “criados nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios, para processo e julgamento, por opção do autor, das causas de deduzido valor econômico”¹¹⁷.

Para fins de limitação da alçada e competência dos Juizados, foi previsto, no art. 2º, da Lei n. 7.244/84, que seriam consideradas “causas de reduzido valor econômico as que versem sobre direitos patrimoniais e decorram de pedido que, à data do ajuizamento, não exceda a 20 (vinte) vezes o salário mínimo vigente no País e tenha por objeto”¹¹⁸:

114 Mesmo após a promulgação da Lei 7.244/84, a questão da desnecessidade de contratação de advogados para atuação nos juizados permanece em voga. Em 1994, após aprovação no Congresso Nacional, o art. 1º, inc. I do Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil passou a ter a seguinte redação: “são atividades privativas da advocacia a postulação a qualquer órgão do Poder Judiciário e aos juizados especiais”. A intenção, como explica Luciana Gross, era vincular aos juizados a obrigatoriedade da presença de advogado. Com o julgamento da ADI 1.127/94, o STF colocou um ponto final na questão, suspendendo a exigência de advogado em litígios de pequenas causas e nas varas de conciliação e julgamento da Justiça do Trabalho. (CUNHA, 2008, p. 25).

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

116 Art. 41, § 1º, da Lei 7.244/84.

117 Lei n. 7.244, de 7 de novembro de 1984, Art. 1º.

118 Lei n. 7.244, de 7 de novembro de 1984, Art. 2º.

I – a condenação em dinheiro;

II – a condenação à entrega de coisa certa móvel ou ao cumprimento de obrigação de fazer, a cargo de fabricante ou fornecedor de bens e serviços para consumo;

III – a desconstituição e a declaração de nulidade de contrato relativo a coisas móveis e semoventes.

Os Juizados de Pequenas Causas não poderiam ser utilizados para processar e julgar “causas de natureza alimentar, falimentar, fiscal e de interesse da Fazenda Pública, nem as relativas a acidentes do trabalho, a resíduos e ao estado e capacidade das pessoas, ainda que de cunho patrimonial”¹¹⁹.

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

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

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

Os juizados seriam pautados em princípios inovadores ao sistema processual, tal como, a facultatividade do autor em adotar ou não o procedimento especial, a busca permanente da conciliação entre as partes, adoção da simplicidade, oralidade e informalidade, a celeridade e a economia processual, com dispensa, em primeiro grau de jurisdição, da contratação de advogado¹²⁰ e do pagamento de custas, taxas e despesas.

119 Lei n. 7.244, de 7 de novembro de 1984, Art. 3º, § 1º.

120 Leslie S. Ferraz (2010, p. 43) esclarece que o ponto mais polêmico do Projeto era a facultatividade de contratar advogado nas Pequenas Cortes, fazendo com que, segundo Watanabe, sentissem-se desprestigiados. Os interesses corporativistas, dissociados do verdadeiro espírito público, eram ofuscados por discursos retóricos de defesa dos interesses dos pobres e salvaguarda das garantias processuais. Nesse embate, dois grupos se formaram: o primeiro, favorável à criação das Pequenas Cortes, composto basicamente pelos elaboradores do projeto, com o apoio dos burocratas e magistrados

A Lei dos Juizados também procurou desestimular a interposição de recursos, recebidos, em regra, apenas com efeito devolutivo, sem a previsão de isenção de custas e taxas e com a obrigatoriedade de representação das partes por advogado.

Todos esses aspectos da Lei n. 7.244/84, somados à experiência positiva dos Conselhos de Conciliação e Arbitramento já em funcionamento em diversas comarcas do Brasil, fizeram com que os juizados especiais de pequenas causas, mesmo diante da facultatividade prevista na lei, fossem instalados em diversos estados brasileiros, conforme pode ser observado no quadro a seguir:

QUADRO 8 – Criação dos juizados especiais de pequenas causas pelos Estados

| Ano | Estado | Lei estadual |
|------------|-------------------|---|
| 1986 | Rio Grande do Sul | Lei n. 8.124, de 10 de janeiro de 1986 |
| 1986 | São Paulo | Lei n. 5.143, de 28 de maio de 1986 |
| 1986 | Rondônia | Lei n. 108, de 8 de junho de 1986 |
| 1986 | Goiás | Lei n. 10.099, de 15 de outubro de 1986 |
| 1986 | Rio de Janeiro | Lei n. 1.053, de 29 de outubro de 1986 |
| 1987 | Paraná | Lei n. 8.623, de 8 de dezembro de 1987 |
| 1990 | Santa Catarina | Lei n. 8.151, de 22 de novembro de 1990 |
| 1990 | Mato Grosso | Lei n. 1.071, de 11 de julho de 1990 |
| 1991 | Piauí | Lei n. 4.376, de 10 de janeiro de 1991 |
| 1991 | Bahia | Lei n. 4.630, de 18 de março de 1992 |

Fonte: Acesso à Justiça: Uma análise dos juizados especiais cíveis no Brasil, p. 45

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a implementação do sistema dos juizados ganhou novo impulso. O texto constitucional traz dois dispositivos sobre os juizados especiais. O primeiro, no art. 24, inc. X, prevê a competência concorrente da União, dos Estados e dos Municípios para legislar sobre a criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas.

paulistas; o segundo grupo, formado por advogados e seus órgãos de classe, sentia-se desprestigiado pela comissão legislativa e via no Juizado a possibilidade de perder mercado de trabalho.

No art. 98, inc. I, segundo dispositivo constitucional a tratar do tema, tem-se a determinação expressa para que os Estados e a União, no Distrito Federal e nos Territórios, criassem os juizados especiais, providos por juízes togados, ou togados e leigos, competentes para 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.

Esses preceitos constitucionais, ao enfatizarem a conciliação e simplificarem o sistema recursal, buscando métodos mais céleres e baratos para a resolução dos conflitos, afirmaram a busca de uma Justiça mais próxima do povo, capaz de resolver, em tese, o que Kazuo Watanabe preceitua como litigiosidade contida (WATANABE, 1985, p. 2).

Os juizados especiais de pequenas causas funcionaram, em vários estados brasileiros¹²¹, até a entrada em vigor da Lei n. 9.099, de 26 de setembro de 1995, que dispõe sobre os juizados especiais cíveis e criminais, em âmbito nacional.

2.1.3 Juizados especiais estaduais

Com a promulgação da Constituição da República de 1988 e a consagração, no art. 1º, da cidadania e da dignidade da pessoa humana como fundamentos da República Federativa do Brasil, mostrou-se premente a necessidade de melhorar qualitativamente o acesso à justiça e a prestação jurisdicional por parte do Estado, principalmente para os menos favorecidos.

Como foi relatado no item anterior, dois dispositivos constitucionais representam importantes avanços no tocante à concepção e atuação dos juizados especiais de pequenas causas: a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre a criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas e, principalmente, a obrigatoriedade de criação dos juizados especiais na União, no Distrito Federal, nos Territórios e Estados.

121 De acordo com a tese de doutorado em direito de Érika Regina Spadotto Donato (2010, p. 19), os juizados especiais de pequenas causas não funcionaram nos estados do Amapá, Roraima, Acre, Alagoas e Rio Grande do Norte.

Outras inovações em relação à Lei 7.244/84 também foram introduzidas pelo art. 98 da Constituição de 1988: i) a instituição do juiz leigo, ao lado do juiz togado; ii) a inserção da execução das causas cíveis; (iii) a criação dos juizados especiais criminais; (iv) a alteração do objeto para causas cíveis de menor complexidade; v) a autorização para a transação (FERRAZ, 2010, p. 45); iv) e a previsão de criação dos juizados especiais na União (CUNHA, 2008, p. 52).

Após a entrada em vigência da atual Constituição, mais especificamente entre os anos de 1988 a 1995, houve um considerável avanço no número de juizados especiais instalados no Brasil, tanto cíveis como criminais, que foram regulamentados por leis estaduais específicas¹²². Durante este período, foram apresentados para exame e parecer seis projetos de lei referentes à criação dos juizados especiais, previstos no o art. 98, inc. I, da Constituição Federal¹²³.

No parecer apresentado pela Comissão de Constituição e Justiça, o relator Ibrahim Abi-Ackel considerou dois projetos suscetíveis de aprovação:

... o do Deputado Michel Temer, dedicado exclusivamente à organização dos Juizados Especiais de natureza criminal e o do Deputado Nelson Jobim que cuida, no mesmo texto, dos Juizados Especiais Cíveis e dos Juizados Especiais Criminais.

[...]

Ocorre, no entanto, que o projeto Nelson Jobim, ao disciplinar a matéria alusiva aos Juizados Especiais, não somente cuidou com propriedade da consti-

122 Em 1990 foram criados os juizados especiais nos estados de Santa Catarina, pela Lei n. 8.151, de 22 de novembro de 1990, e do Mato Grosso, pela Lei n. 1.071, de 11 de julho de 1990. Os juizados especiais do Piauí foram criados pela Lei n. 4.376, de 10 de janeiro de 1991 e, em 1992, na Bahia, por meio da Lei n. 4.630, de 18 de março de 1992. No Rio de Janeiro a instalação foi prevista pela Lei n. 2.556, de 21 de maio de 1996. O estado da Paraíba instituiu o juizado cível e criminal por meio da Lei n. 5.466, de 26 de setembro de 1991. Entretanto as decisões e o funcionamento do juizado criminal do estado da Paraíba foram questionadas no STF, mediante *habeas corpus* que declarou a "inconstitucionalidade da lei estadual que, na ausência de lei federal a respeito, outorga competência penal a juizados especiais e lhe demarca o âmbito material", uma vez que a matéria de processo penal, é de competência legislativa exclusiva da União (HC 71713 / PB – PARAÍBA, HABEAS CORPUS, Relator Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Julgamento: 26/10/1994).

123 Os projetos de lei foram os seguintes: PL 1.129/1988, pelo Deputado Jorge Arbage; PL 1.708/1989, de autoria do Deputado Manoel Moreira PL 2.959/89 apresentado pelo Deputado Dazo Coimbra; PL 3.883/1989, do Deputado Gonzaga Patriota; PL 1.480/1989, de autoria do Deputado Michel Temer; e o PL 3.698, proposto pelo Deputado Nelson Jobim. Parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação. Diário do Congresso Nacional. Seção I, de 10 de julho de 1995. p. 8423.

tuição dos Juizados Criminais, como estruturou com idêntica competência os Juizados Especiais Cíveis, não contemplados no projeto Michel Temer. Nele as matérias se distinguem pela diversidade de sua natureza jurídica, adotando, com relação a cada uma delas, as normas que lhes são pertinentes.

Diante do exposto, opino pela apresentação de Substitutivo que englobe a parte do projeto Nelson Jobim, compreendida entre os artigos 1º e 60, alusivo aos Juizados Especiais Cíveis, bem como o projeto Michel Temer, que trata dos Juizados Especiais Criminais. (ABI-ACKEL, 1995, p. 8424).

Após aprovação pela Câmara dos Deputados, o texto tramitou pelo Senado, sem alterações, e, em 26 de setembro de 1995, quase sete anos após a previsão constitucional, foi promulgada a Lei 9.099/95 que instituiu os juizados especiais cíveis, com competência para conciliação, processo e julgamento das causas cíveis de menor complexidade, e, ainda, os juizados especiais criminais¹²⁴, competentes para a conciliação, o julgamento e a execução das infrações penais de menor potencial ofensivo¹²⁵.

A Lei 9.099/95, que entrou em vigência sessenta dias após sua publicação, determinou, em seu art. 95, o prazo de seis meses, a contar da sua vigência, para que os Estados, Distrito Federal e Territórios criassem e instalassem os juizados especiais. Já o art. 97, da Lei dos Juizados Especiais, revogou expressamente a Lei n. 4.611, de 2 de abril de 1965 – que alterava as normas processuais dos crimes previstos nos arts. 121, § 3º, e 129, § 6º, do Código Penal – e a Lei n. 7.244, de 7 de novembro de 1984, – que dispunha sobre a criação e o funcionamento do juizado especial de pequenas causas.

Várias inovações foram introduzidas no sistema dos juizados, em relação à Lei 7.244/1984: i) a substituição da expressão “pequenas cau-

124 Como o objeto desta pesquisa é o juizado especial federal cível, os juizados especiais criminais serão mencionados apenas de forma superficial, com o escopo de contextualizar a evolução histórica do sistema de juizados brasileiro. Para saber mais sobre o assunto: (GRINOVER; GOMES FILHO, FERNANDES (2005). SILVA (1997).

125 A redação atual do art. 60 da Lei 9.099/95, alterada pela Lei 11.313/2006, assim dispõe: Art. 60. “O Juizado Especial Criminal, provido por juízes togados ou togados e leigos, tem competência para a conciliação, o julgamento e a execução das infrações penais de menor potencial ofensivo, respeitadas as regras de conexão e continência”. O art. 61 também foi alterado e passou a ter a seguinte redação: Art. 61. “Consideram-se infrações penais de menor potencial ofensivo, para os efeitos desta Lei, as contravenções penais e os crimes a que a lei comine pena máxima não superior a 2 (dois) anos, cumulada ou não com multa.”

sas” para “causas de menor complexidade”; ii) a ampliação do teto dos juizados para 40 salários mínimos; iii) a possibilidade de execução, sem processo de conhecimento, de título executivo extrajudicial até o limite permitido; iv) a obrigatoriedade da presença de advogado nas causas cujo valor excede 20 salários mínimos; v) a definição da atuação dos juizados na área criminal de infrações penais de menor potencial ofensivo; e vi) a ampliação da competência dos juizados para processar a execução de suas próprias decisões (CUNHA, 2008, p. 54).

Com relação às modificações processuais, muito se discutiu a respeito da competência dos juizados, se absoluta ou relativa; sobre a ampliação do polo passivo, que passou a abranger também “o condomínio”, suscitando dúvidas sobre a possibilidade de os condomínios, enquanto pessoas jurídicas, acionarem os juizados; com relação à condenação dos honorários de sucumbência para as causas superiores a 20 salários mínimos, que passaram a exigir a presença de advogados; e a respeito da execução, no próprio sistema dos juizados, de títulos judiciais e das decisões prolatadas pelos juizados especiais (CUNHA, 2008, p. 54).

O ingresso nos juizados especiais continuou sendo facultativo para o autor, que pode optar pelo ajuizamento da lide no sistema dos juizados ou pela justiça comum. Ao contrário da Lei n. 7.244/84, a Lei n. 9.099/95 consagra em seu art. 3º, § 3º, a regra de formação implícita¹²⁶. Alguns anos depois, o polo ativo foi novamente ampliado pela Lei n. 9.841¹²⁷, de 5 de outubro de 1999, autorizando que as microempresas demandassem nos juizados especiais. Em consequência do conjunto de características inovadoras, surgiram outras mudanças nos sistemas dos juizados, tanto no cenário como nos atores:

O palco não deveria obedecer à disposição que traduz a superioridade do árbitro e a contraposição entre as partes, imprimindo o caráter de uma disputa, cujo resultado final é a vitória de uma e a derrota da outra.

126 “§ 3º A opção pelo procedimento previsto nesta Lei importará em renúncia ao crédito excedente ao limite estabelecido neste artigo, excetuada a hipótese de conciliação”. Esse é o entendimento do Colégio Permanente dos Presidentes de Tribunais de Justiça, do Enunciado 1º do Fórum Nacional dos Juizados Especiais – FONAJE e da 5ª conclusão da Comissão Nacional de Interpretação da Lei 9.099/95, realizada pela Escola Nacional da Magistratura. (FERRAZ, 2010, p. 49)

127 A Lei 9.841/99 instituiu o Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte.

E, no que se refere aos atores, a mudança introduzida é igualmente radical. O juiz transforma-se em uma figura mais atuante, com mais liberdade de ação e dotada de mais poder, uma vez que preside acordos, atuando principalmente como um apaziguador, estimulando o contato entre e com as partes. Sua margem de liberdade é ampliada, já que sua decisão não precisa ficar restrita aos parâmetros legais. Os artigos 4º e 5º, na lei de 1984, e os 5º e 6º na de 1995, são explícitos na direção de um estímulo a uma atuação mais livre, prescrevendo que “o juiz dirigirá o processo com ampla liberdade para determinar as provas a serem produzidas, para apreciá-las e para dar especial valor às regras de experiência comum ou técnica”. E mais: 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”.(SADEK, 2007, p. 7-8).

Ressalta-se que a Lei 9.099/95 privilegia a figura do conciliador, trazida para o centro do processo, cabendo-lhe as tarefas de aproximar as partes, buscar acordos e pacificar os conflitos¹²⁸. Contudo, afirma Sadek (2007, p. 5), “o principal personagem neste cenário é, certamente, o cidadão”.

Nesse sentido, Sadek (2007, p.5) esclarece que o cidadão comum foi privilegiado, tanto com a estrutura montada, quanto com a atuação diferenciada dos demais personagens que atuam no sistema dos juizados. Seus direitos, segundo a autora, “devem ser reconhecidos, suas demandas atendidas, em um espaço de tempo razoável (a legislação previa que os casos deveriam ser resolvidos em um prazo máximo de trinta dias), em uma situação marcada pela oralidade, pela redução dos formalismos, pela simplicidade” (SADEK, 2007, p. 6).

Todavia, na prática, o sistema de juizados tem encontrado muitos obstáculos. Sadek (2007, p. 6) ressalta que, “A rigor, pode-se afirmar que as condições materiais e aquelas relacionadas à filosofia e à mentalidade estão ainda bastante distantes do que fariam supor os princípios inspiradores e os textos legais”.O primeiro obstáculo encontrado

128 “Art. 7º Os conciliadores e Juízes leigos são auxiliares da Justiça, recrutados, os primeiros, preferentemente, entre os bacharéis em Direito, e os segundos, entre advogados com mais de cinco anos de experiência. [...] Art. 21. Aberta a sessão, o Juiz togado ou leigo esclarecerá as partes presentes sobre as vantagens da conciliação, mostrando-lhes os riscos e as consequências do litígio, especialmente quanto ao disposto no § 3º do art. 3º desta Lei. [...] Art. 22. A conciliação será conduzida pelo Juiz togado ou leigo ou por conciliador sob sua orientação. Parágrafo único. Obtida a conciliação, esta será reduzida a escrito e homologada pelo Juiz togado, mediante sentença com eficácia de título executivo”.

pelos juizados é a má distribuição geográfica e no número insuficiente de juizados em funcionamento no Brasil. Estudos publicados pelo IBGE, em 2004, revelam que:

Para começar, ressalte-se que os Juizados Especiais Cíveis estão presentes em apenas 31% dos municípios brasileiros [...]

Com efeito, dados do IBGE indicam que dos 5.500 municípios existentes no País no ano de 2004, somente 1.732 contavam com Juizados Especiais Cíveis. Esta deficiência é proporcionalmente maior nos municípios com menor número de habitantes. Há JECs instalados em apenas 4,4% dos municípios classificados com até 5.000 habitantes; em somente 2,6% daqueles com população entre 5.001 e 20.000 habitantes; em 5,8% dos municípios que possuem população entre 20.001 e 100.000 habitantes. Os municípios que concentram um maior número de habitantes, de 100.001 até 500.000, apresentam situação mais favorável, com JECs em 91,8% dentre eles. Juizados Especiais estão presentes na totalidade dos 34 municípios com mais de 500.000 habitantes, contando esses grandes centros com mais de um JEC por município. (SADEK, 2007, p. 8)

QUADRO 9: Municípios, total e com existência de juizados especiais cíveis, segundo classes de tamanho da população dos municípios – 2004 (IBGE, 2005, p.103)

| Classes de tamanho da população dos municípios | MUNICÍPIOS | | |
|--|--------------|--|--------------|
| | Total | Existência e número de Juizados Especiais Cíveis | |
| | | Existência | Número |
| TOTAL | 5.560 | 1.732 | 2.105 |
| Classes de tamanho da população | | | |
| Até 5.000 habitantes | 1.359 | 60 | 60 |
| De 5.001 a 20.000 habitantes | 2.631 | 671 | 683 |
| De 20.001 a 100.000 habitantes | 1.317 | 766 | 840 |
| De 100.001 a 500.000 habitantes | 219 | 201 | 287 |
| Mais de 500.000 habitantes | 34 | 34 | 235 |

Fonte: IBGE

QUADRO 10: Municípios, total e com existência de juizados especiais cíveis, segundo Grandes Regiões e Unidades da Federação – 2004 (IBGE, 2005, p.103)

| Grandes Regiões e Unidades da Federação | MUNICÍPIOS | | |
|---|--------------|--|--------------|
| | Total | Existência e número de Juizados Especiais Cíveis | |
| | | Existência | Número |
| TOTAL | 5.560 | 1.732 | 2.105 |
| REGIÃO NORTE | 449 | 116 | 173 |
| Rondônia | 52 | 13 | 17 |
| Acre | 22 | 14 | 16 |
| Amazonas | 62 | 19 | 48 |
| Roraima | 15 | 2 | 2 |
| Pará | 143 | 39 | 55 |
| Amapá | 16 | 12 | 13 |
| Tocantins | 139 | 17 | 22 |
| REGIÃO NORDESTE | 1.792 | 331 | 425 |
| Maranhão | 217 | 33 | 33 |
| Piauí | 222 | 15 | 25 |
| Ceará | 184 | 59 | 93 |
| Rio Grande do Norte | 167 | 62 | 64 |
| Paraíba | 223 | 42 | 46 |
| Pernambuco | 185 | 20 | 28 |
| Alagoas | 102 | 20 | 34 |
| Sergipe | 75 | 25 | 35 |
| Bahia | 417 | 55 | 67 |
| REGIÃO SUDESTE | 1.668 | 639 | 755 |
| Minas Gerais | 853 | 248 | 262 |
| Espírito Santo | 78 | 53 | 63 |
| Rio de Janeiro | 92 | 76 | 115 |
| São Paulo | 645 | 262 | 315 |
| REGIÃO SUL | 1.118 | 426 | 472 |
| Paraná | 399 | 147 | 171 |
| Santa Catarina | 293 | 80 | 88 |

| | | | |
|---------------------|------------|------------|------------|
| Rio Grande do Sul | 496 | 199 | 213 |
| REGIÃO CENTRO-OESTE | 463 | 220 | 280 |
| Mato Grosso do Sul | 77 | 48 | 57 |
| Mato Grosso | 139 | 78 | 89 |
| Goiás | 246 | 93 | 106 |
| Distrito Federal | 1 | 1 | 28 |

Fonte: IBGE

Com relação à distribuição dos juizados, observando o quadro acima, o contraste é igualmente evidente: “enquanto existem JECs em 82,6% dos municípios do estado do Rio de Janeiro – proporção bastante superior à média nacional – este percentual cai para 6,8% no Piauí” (IBGE, 2004, p.103), um dos estados com o mais baixo IDH do Brasil.

Por meio de consulta realizada junto aos *sites* dos tribunais de justiça dos estados integrantes desta pesquisa, os aspectos observados por Sadek, na análise realizada a partir dos dados divulgados em 2005, continuam em evidência: i) a diversidade da situação da região, que abrange unidades da federação com situações muito distintas; ii) os estados da região analisada que apresentam os piores índices socioeconômicos são os que possuem o menor número de juizados especiais em funcionamento.

QUADRO 11 – Relação do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e Número de Municípios, total e com existência de juizados especiais cíveis

| Unidades da Federação (UF) | IDHM 2010 | População estimada (2014) | Municípios | | |
|----------------------------|-----------|---------------------------|--------------|--|------------|
| | | | Total | Existência e número de Juizados Especiais Cíveis | |
| | | | | Existência | Número |
| Acre | 0,663 | 790.101 | 22 | 14 | 16 |
| Amapá | 0,708 | 750.912 | 16 | 12 | 13 |
| Amazonas | 0,674 | 3.873.743 | 62 | 19 | 48 |
| Bahia | 0,660 | 14.016.906 | 417 | 55 | 67 |
| Distrito Federal | 0,824 | 2.852.372 | 1 | 1 | 28 |
| Goiás | 0,735 | 6.523.222 | 246 | 93 | 106 |
| Maranhão | 0,639 | 6.850.884 | 217 | 33 | 33 |
| Mato Grosso | 0,725 | 3.224.357 | 141 | 78 | 89 |
| Minas Gerais | 0,731 | 20.734.097 | 853 | 248 | 262 |
| Pará | 0,646 | 8.073.924 | 144 | 39 | 55 |
| Piauí | 0,646 | 3.194.718 | 224 | 15 | 25 |
| Rondônia | 0,690 | 1.748.531 | 52 | 13 | 17 |
| Roraima | 0,707 | 496.936 | 15 | 2 | 2 |
| Tocantins | 0,699 | 1.496.880 | 139 | 17 | 22 |
| Totais | - | 71.775.211 | 2.549 | 639 | 783 |

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do IBGE; TRF-1; Código de Organização e Divisão Judiciária dos respectivos Estados-membros

Pela análise dos dados apresentados, conclui-se que o número de juizados especiais cíveis (783) em funcionamento no país ainda é muito inferior ao número de municípios (2.549) e que a distribuição geográfica é heterogênea e desequilibrada.

Esses fatores, juntamente com a insuficiência de juízes, o acúmulo das funções dos juizados e das varas comuns, a falta de estrutura física nas instalações e a carência de profissionais capacitados para o atendimento e processamento das lides, tornam os juizados ineficazes e inadequados para os objetivos a que se propõem: processar as causas de menor complexidade de forma rápida, econômica e informal, aproximando o cidadão comum do sistema de justiça.

Outro ponto relevante é que a Lei 9.099/95, além de restringir-se à justiça dos Estados e do Distrito Federal, vedava a presença de importantes sujeitos processuais nos processos em trâmite nos juizados especiais: a Fazenda Pública, a União e as empresas públicas federais (VIEIRA, 2011, p. 4-5), não sendo capaz de, por si só, cumprir o mandamento constitucional disposto no art. 98.

Com o escopo de cumprir o mandamento constitucional e de ampliar à Justiça Federal o alcance da prestação jurisdicional célere e eficaz, prestada pelos juizados especiais estaduais, o Superior Tribunal de Justiça constituiu uma Comissão, composta de ministros do próprio órgão, com objetivo de elaborar o anteprojeto de lei para criação e regulamentação dos juizados especiais federais.

Assim, quase seis anos depois da edição da Lei 9.099/95, foi editada a Lei n. 10.259, de 12 de julho de 2001, que instituiu, no âmbito da Justiça Federal, os juizados especiais federais, que serão analisados no tópico a seguir.

Complementando o sistema dos juizados especiais, em 22 de dezembro de 2009, foi promulgada a Lei n. 12.153, que dispôs sobre os juizados especiais da Fazenda Pública no âmbito dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, a serem criados para conciliação, processo, julgamento e execução, nas causas de sua competência, sendo vedadas, entre outras, as ações de mandado de segurança, de desapropriação, populares, execuções fiscais e as demandas sobre direitos ou interesses difusos e coletivos.

Pela primeira vez em diplomas legislativos, salienta Vieira, houve a menção expressa a um “sistema dos Juizados Especiais” de âmbito nacional¹²⁹, for-

129 Vieira (2011) esclarece que esse também é o entendimento de Fernando da Fonseca Gajardoni “[...] temos absoluta convicção que os Juizados Especiais Federais integram o Sistema (ou

mado pelos juizados especiais cíveis, juizados especiais criminais e juizados especiais da Fazenda Pública.

2.1.4 Juizados especiais federais

A Emenda Constitucional n. 22, de 18 de março de 1999, acrescentou o parágrafo único ao art. 98¹³⁰, dispondo que Lei “federal disporá sobre a criação de juizados especiais no âmbito da Justiça Federal”. No mesmo ano, durante o XVI Encontro Nacional de Juizes Federais em Fortaleza-Ceará, foram iniciadas as discussões a respeito dos contornos da lei que instituiria os juizados especiais federais.

Todavia os debates adquiriram um caráter mais metódico e objetivo, somente a partir de 2000, quando foram elaborados dois projetos de lei, um de autoria da Associação dos Juizes Federais – Ajufe e outro encaminhado pelo STJ.

O anteprojeto encaminhado pelo STJ foi elaborado pela Comissão integrada por Ministros do Tribunal Superior, que tinha como objetivo elaborar e apresentar proposta de criação e implementação dos juizados especiais, no âmbito da Justiça Federal, estendendo à primeira instância federal “a experiência considerada vitoriosa dos Juizados Especiais Estaduais, criados em 1995, para resolver – com rapidez e baixo custo – conflitos entre particulares, bem como o processo e o julgamento dos delitos de menor potencial ofensivo” (BRASIL, CJF, 2001).

No decorrer dos trabalhos da Comissão do STJ, o Conselho da Justiça Federal – CJF, com o objetivo de colaborar nesse processo de democratização do acesso à justiça e na contínua melhora da imagem do Poder Judiciário, realizou uma pesquisa de campo, entre os juizes federais de primeira instância, e elaborou um relatório final para enca-

Microsistema dos Juizados Especiais, em que pese a equivocada omissão legislativa a respeito. Se, como vimos, o que define um Sistema jurídico é a existência de um princípio unificador (geralmente um valor ou fim comum) que lhe dá unidade e coerência, de convirmos que os Juizados Especiais Federais [...] têm os mesmos fins dos Juizados Especiais Cíveis [...] e Juizados Especiais da Fazenda Pública [...]: ampliar o acesso à Justiça, através da conciliação, julgamento e execução de causas de menor complexidade, bem como das infrações penais pelas práticas autocompositivas e julgamento de recursos por juizes de 1º grau”. (GOMES JÚNIOR, 2010, p. 37-38).

130 Ressalta-se que após a Emenda Constitucional 45/2004 (que incluiu o § 2º ao art. 98, da CF/88) o parágrafo único, do art. 98, passou a ser o § 1º do referido dispositivo.

minhamento à comissão do STJ, com os seguintes objetivos:

- a) Subsidiar a Comissão do STJ com os dados coletados perante os juízes federais de primeira instância, para que sejam discutidas as questões práticas a respeito da criação dos Juizados Especiais Federais.
- b) Levantar os problemas – produzindo conhecimento concreto – das práticas vivenciadas pelos juízes federais, em sua atuação, que devem ser solucionados para que haja operacionalidade dos Juizados Especiais Federais.¹³¹

A partir do relatório final¹³² da pesquisa de campo, a Ajufe também elaborou uma proposta de anteprojeto de lei prevendo a criação e instalação dos juizados especiais federais¹³³, que foi encaminhada à Câmara dos Deputados, recebendo o número 3.999/01.

Em junho de 2001, o Projeto de Lei 3.999/2001 foi aprovado pela Câmara dos Deputados, com algumas alterações. É importante citar que “o projeto de lei que chegou ao Congresso Nacional, no que se refere a questões processuais, era mais ousado do que aquele que ao final do processo fora aprovado” (CUNHA, 2008, p. 59).

No texto original, enviado pelo Congresso Nacional da Magistratura, estavam previstas a súmula impeditiva de recursos para as matérias de competência

131 A pesquisa de campo realizada, por iniciativa do CJF colocou em realce dois aspectos: a necessidade da criação dos juizados especiais federais e os critérios que deviam ser adotados para a organização do sistema. A partir da resposta de 124 magistrados, foi possível definir algumas questões sobre o relevante tema: 87% manifestaram-se favoráveis à implantação dos Juizados, principalmente em razão da celeridade do procedimento (67%); 37% propuseram a definição da competência em razão da matéria (previdenciária, indenização por acidente de veículo, ensino superior, FGTS, SFH), enquanto 36% optaram por causas de pequeno valor, de 40 (33%) a 100 salários mínimos (14%); na competência penal, 26% propuseram a elevação da pena de prisão para dois anos. Entre as sugestões para agilizar a prestação jurisdicional, a predominância foi no sentido de reduzir prazos, eliminar o duplo grau obrigatório, permitir o cumprimento da sentença independentemente de precatório, prazos simples para a Fazenda Pública, agravo apenas retido e recebimento de recursos da sentença somente com efeito devolutivo, eliminação de processo autônomo para a execução, simplificação das providências para intimação e citação; facilitação da instrução criminal. (BRASIL, CJF, 2001).

132 O relatório de pesquisa também serviu de instrumento de apoio na elaboração do anteprojeto da Comissão do STJ, demonstrando a preocupação do Tribunal Superior em adequar a prática legislativa à realidade vivenciada pelos magistrados de primeiro grau. (AGUIAR, 2001).

133 A análise comparativa dos anteprojetos da lei que criará os Juizados Especiais no âmbito da Justiça Federal permite concluir que várias propostas apresentadas pela Ajufe foram incluídas no anteprojeto aprovado pelo plenário do STJ, o que representa o atendimento à parte dos anseios dos juízes federais de primeira instância, ansiedades estas levantadas por esta pesquisa. (BRASIL, CJF, 2001).

dos juizados especiais federais e o efeito vinculante para as decisões do Superior Tribunal de Justiça que tratassem de divergências entre a sua jurisprudência e a orientação acolhida pela Turma de Uniformização dos Juizados Especiais. No texto aprovado, está prevista somente a uniformização de interpretação de lei federal quando houver divergência entre as Turmas Recursais na interpretação da lei ou com relação à súmula ou jurisprudência do Superior Tribunal Federal” (CUNHA, 2008, p. 59).

A expectativa geral era que a aprovação da proposta implicasse em maior celeridade no julgamento de processos de menor expressão econômica e de menos complexidade técnica em tramitação na Justiça Federal e que os juizados especiais federais conseguissem efetivar o acesso à justiça para milhares de cidadãos, principalmente dos mais carentes.

A crença nessas mudanças, que, além de proporcionarem maior agilidade à Justiça Federal, permitiriam a aproximação do cidadão comum e o sistema de justiça, é claramente observada nas manifestações dos Deputados Federais Moroni Torgan, José Roberto Batochio e Inocência Oliveira, durante a votação do Projeto de Lei 3.999/2001¹³⁴.

Também se esperava uma melhora no fluxo dos processos, em decorrência da simplificação dos recursos e da absorção, pelos juizados especiais federais, de um considerável número de ações ajuizadas nas varas comuns¹³⁵ da Justiça Federal.

Após tramitar nas duas Casas Legislativas, quase seis anos depois da edição da Lei 9.099/95, finalmente foi sancionada a Lei n. 10.259, de 12 de julho de 2001, que além de instituir, no âmbito da Justiça Federal, os juizados especiais cíveis e criminais, criou um sistema mais abrangente,

134 Durante a votação do PL 3.999/2001, o relator, Deputado Moroni Torgan afirma que acredita que a aprovação do Projeto de Lei 3.999/2001 implicará a agilização de processos de menor expressão econômica e de menos complexidade técnica em tramitação na Justiça Federal; O Deputado José Roberto Batochio diz acreditar que o texto ficou satisfatório e vai atender à necessidade de incrementar a celeridade da Justiça Federal, aproximar o povo da Justiça e vice-versa, facilitando o acesso a essas causas de valor menor. Por sua vez, o Deputado Inocência Oliveira afirma que a aprovação do projeto é fundamental para o país, pois vai desafogar a Justiça Federal das pequenas causas, a Justiça de 2º Grau, os tribunais regionais e o STJ, permitindo que o cidadão sinta que “as pequenas causas também serão verificadas pela Justiça, que não ficará omissa, como muitas vezes acontece quando essas causas vêm para Brasília ou vão para os Tribunais Regionais e ficam relegadas”. Projeto de Lei n. 3.999-B, de 2001. Diário da Câmara dos Deputados, 2001. p. 28535-28548.

135 Deputado Moroni Torgan salienta que “milhares de ações deixarão de ser levadas aos Tribunais Regionais Federais e ao Superior Tribunal de Justiça, hoje notoriamente assoberbados”.

estabelecendo algumas inovações para possibilitar a aplicabilidade dos princípios orientadores dos juizados especiais.

Antes de tudo, explica Figueira Júnior (2002, p. 41), essa nova forma de prestação jurisdicional significou um avanço legislativo de origem eminentemente constitucional, que vem atender a antigos anseios de todos os cidadãos, principalmente os menos abastados, “mostrando-se mais experiente em trazer mecanismos eficazes para resultar na aplicabilidade dos critérios da celeridade e economia processual, objetivos primordiais desta nova visão de procedimento processual e acesso à justiça” (DONATO, 2010, p. 22).

O art. 19, da Lei n. 10.259/2001, determinou que no prazo de seis meses, a contar da publicação da referida Lei, deveriam ser instalados os juizados especiais nas capitais dos Estados e no Distrito Federal. A partir de janeiro de 2002, “em cumprimento ao mandamento legal, os juizados especiais federais foram instalados como era possível, com os escassos recursos disponíveis no momento” (BRASIL, CJF, 2003, p. 3). A partir de então, cada Tribunal Regional Federal administrou, a seu modo, a questão da instalação dos JEFs:

Instalados de acordo com a disponibilidade de cada Tribunal e Seção Judiciária, os Juizados Especiais Federais receberam grande volume de processos logo nos primeiros meses de funcionamento (foram cerca de 360.000 processos só no ano de 2002), demonstrando a necessidade de serem melhor aparelhados e dotados de condições orçamentárias e materiais adequadas para a demanda que se vislumbrou nesse primeiro ano de atuação. (BRASIL, CJF, 2003, p. 8).

Mesmo diante das dificuldades e sem concluir a instalação de todas as varas inicialmente previstas, “a implantação dos juizados especiais federais repercutiu de maneira instantânea na Justiça Federal, com grande afluxo de litígios a esses órgãos, atendendo a uma demanda reprimida por direitos e que escapava ao abrigo do Judiciário” (BRASIL, CJF, 2003, p. 12).

Apesar de a Lei 10.259/2001 estipular o prazo de seis meses para a criação e instalação dos Juizados no âmbito da Justiça Federal, os Tribunais Regionais Federais não dispunham do orçamento necessário para a instalação adequada desses novos órgãos jurisdicionais. Nesse contexto, foi utilizada a estrutura de distribuição geográfica das varas federais já existentes, concentrando os juiza-

dos principalmente nas capitais dos estados (BRASIL, CJF, 2003, p. 41-42).

Segundo pesquisa divulgada pelo CJF em 2004, os juizados especiais federais foram instalados em apenas 81 cidades brasileiras, sendo 27 nas capitais dos estados e 54 nas cidades do interior, sendo que aproximadamente 2/3 estavam localizadas na 4ª Região e 1/3 na 2ª Região¹³⁶. Em 2003, um ano após o início do processo de instalação dos juizados especiais federais, 242 órgãos tinham sido instalados no Brasil, sendo 45 autônomos e 197 juizados adjuntos (BRASIL, CJF, 2003, p. 8).

No tocante ao Tribunal Regional Federal da Primeira Região, a instalação dos juizados especiais federais somente foi disciplinada pela Resolução n. 3, de 6 de fevereiro de 2002, que assim estabelece em seus dois primeiros artigos (BRASIL, TRF1, 2002, p. 1-3).

Art. 1º Ficam instalados, nas sedes das Seções Judiciárias da Primeira Região, os Juizados Especiais Federais, órgãos da Justiça Federal de Primeiro Grau, com competência para o processamento, conciliação, transação, julgamento e execução das causas de menor complexidade e infrações de menor potencial ofensivo (Lei 10.259/2001).

Art. 2º Os Juizados Especiais Federais da Primeira Região são constituídos por:

I – Turmas Recursais;

II – Juizados Especiais Cíveis;

III – Juizados Especiais Criminais.

§ 1º Os Juizados Especiais Federais Cíveis funcionarão como adjuntos, autônomos ou autônomos como serviços destacados integrantes da Seção Judiciária.

§ 2º Os Juizados Especiais Federais Criminais funcionarão exclusivamente como adjuntos, de forma vinculada às varas das Seções Judiciária de competência especializada e, na ausência dessas, de competência geral.

§ 3º Inexistindo varas especializadas em matéria criminal na Seccional, as varas de competência geral poderão exercer, cumulativamente, as funções de Juizado Especial criminal e de Juizado Especial Federal Cível.

§ 4º Para efeito desta resolução são considerados:

136 Nas 1ª e 5ª Regiões, os juizados foram instalados apenas nas capitais dos estados. Nas 2ª e 4ª Regiões, foram instalados em todas as cidades que já tinham varas federais instaladas. Na 3ª Região, os juizados foram instalados inicialmente nas capitais dos estados componentes e, em 2003, em mais duas cidades do interior de São Paulo. (BRASIL, CJF, 2003, p. 42).

I – *Juizados Especiais Adjuntos* – JEFAd: instituídos em varas federais já instaladas, excluídas as especializadas em execuções fiscais;

II – *Juizados Especiais Autônomos* – JEFau: instituídos independentemente de varas instaladas, contando com recursos humanos, materiais e financeiros próprios para seu funcionamento;

III – *Juizados Especiais Autônomos como Serviços Destacados* – JEFau-SD: instalados provisoriamente com Juizes que não perdem a jurisdição de suas varas e com servidores cedidos de varas e da Secretaria Administrativa.

O art. 3º da referida Resolução estabelecia os locais, tipos e quantidades de juizados especiais federais a serem instalados na 1ª Região. Definia, ainda, qual seria o juiz competente para atuar em cada órgão jurisdicional a ser instalado.

QUADRO 12: Instalação dos juizados especiais federais tratados na Resolução

| SEÇÃO JUDICIÁRIA | CIDADE | JUIZADOS CRIMINAIS | JUIZADOS CÍVEIS | | | |
|------------------|----------------|-----------------------|-----------------|-----------|------------|----------------------------------|
| | | JEFAd | JEFAd | JEFau | JEFau-SD | JUIZ RESPONSÁVEL |
| Acre | Rio Branco | 1ª, 2ª e 3ª varas | | | 1 juizado | Substituto da 3ª vara |
| Amapá | Macapá | 1ª e 2ª varas | 1 juizado | | | Titular da 2ª vara |
| Amazonas | Manaus | 1ª, 2ª, 3ª e 4ª varas | | | 1 juizado | Substituto da 4ª vara |
| Bahia | Salvador | 2ª e 17ª varas | | 1 juizado | | Titular da 15ª vara |
| Distrito Federal | Brasília | 10ª e 12ª varas | | | 1 juizado | Substitutos da 5ª e da 14ª varas |
| Goiás | Goiânia | 5ª e 11ª varas | | | 2 juizados | Substitutos da 7ª e da 9ª vara |
| Maranhão | São Luís | 1ª e 2ª varas | | | 1 juizado | Substitutos da 2ª e da 5ª vara |
| Mato Grosso | Cuiabá | 1ª, 2ª, 3ª e 5ª varas | | | 1 juizado | Substituto da 5ª vara |
| Minas Gerais | Belo Horizonte | 4ª e 9ª varas | | | 3 juizados | A serem indicados |

| | | | | | | |
|-----------|-------------|-----------------------|------------|--|-----------|-------------------------------|
| Pará | Belém | 3ª e 4ª varas | | | 1 juizado | Substituto da 4ª vara |
| Piauí | Teresina | 1ª, 2ª, 3ª e 5ª varas | | | 1 juizado | Titular da 5ª vara |
| Rondônia | Porto Velho | 1ª, 2ª e 3ª varas | | | 1 juizado | Substituto da 1ª vara |
| Roraima | Boa Vista | 1ª e 2ª varas | 2 juizados | | | Titulares da 1ª e da 2ª varas |
| Tocantins | Palmas | 1ª e 2ª varas | | | 1 juizado | Substituto da 2ª vara |

Fonte: TRF1 (2002, p. 1)

Por sua vez, o art. 30 definia os locais onde seriam instaladas as onze Turmas Recursais¹³⁷, inicialmente previstas para o TRF1¹³⁸. O artigo foi modificado pela Resolução n. 6, de 11 de março de 2002 (TRF1, 2002-a, p. 1), que passou a prever a instalação de apenas seis Turmas Recursais distribuídas e sediadas nas seguintes localidades:

QUADRO 13: Turmas Recursais tratadas na Resolução

| SEÇÕES JUDICIÁRIAS | QUANTIDADE DE TURMAS RECURSAIS | SEDE DA TURMA RECURSAL |
|---|--------------------------------|------------------------|
| Acre; Amapá; Amazonas; Pará; Rondônia e Roraima | 1 | Belém |
| Maranhão e Piauí | 1 | São Luís |
| Bahia | 1 | Salvador |
| Distrito Federal e Tocantins | 1 | Brasília |

137 De acordo com o art. 41, da Lei 9.099/95, a Turma Recursal é um órgão colegiado composto por três juízes togados em exercício no primeiro grau de jurisdição e presidida pelo magistrado mais antigo dentre seus membros efetivos e, ainda, por três juízes federais suplentes, que serão convocados quando ausentes ou impedidos um ou mais dos juízes titulares.

138 Consoante art. 21 da Lei 10.259/2001, as Turmas Recursais seriam instituídas por decisão do TRF, que definirá sua composição e área de competência, podendo abranger mais de uma seção judiciária. A designação dos juízes federais integrantes para mandato de dois anos, não admitida a recondução, era feita pelos TRFs, obedecendo aos critérios de antiguidade e merecimento. Com a edição da Lei n. 12.665/2012, foram criadas as Turmas Recursais dos juizados especiais federais, em caráter permanente, bem como foram criados os respectivos cargos de Juízes Federais, revogando dispositivos do art. 21, da Lei n. 10.259/2001.

| | | |
|---------------------|---|----------------|
| Goiás e Mato Grosso | 1 | Goiânia |
| Minas Gerais | 2 | Belo Horizonte |

Fonte: TRF1 (2002-a, p. 1)

Na pesquisa realizada pelo CJF (IPEA, 2012, p. 42-43), para avaliação dos dez anos de instalação dos primeiros juizados especiais federais, constatou-se que o número de juizados aumentou significativamente em todo território nacional, em razão da crescente demanda da população por esse novo órgão jurisdicional e, também, devido à necessidade de diminuir a distância geográfica existente entre as pessoas e os JEFs, o que implicou no processo de interiorização da Justiça Federal, promovido pela Lei n. 10.772¹³⁹, de 21 de novembro de 2003 e, posteriormente, ampliado pela Lei n. 12.011, de 4 de agosto de 2009¹⁴⁰.

Nesse contexto, observa-se que entre os anos de 2003 e 2011 a rede de juizados superou em quantidade as varas ordinárias instaladas, e, também, sofreu modificação em sua composição: o número de juizados autônomos cresceu aproximadamente 360%, enquanto o número de juizados adjuntos cresceu pouco mais de 64%, no mesmo período: “das 834 varas federais atualmente instaladas, 41,7% são comuns e 58,3% correspondem a varas com competência para processar demandas em rito de juizado. Dessas, aproximadamente 2/3 são constituídos de juizados adjuntos e o restante de juizados autônomos” (BRASIL, CJF, 2003, p. 42-43).

Com relação ao TRF1, verifica-se um aumento do número de juizados federais instalados, cuja presença já não se restringe mais às capitais dos estados que fazem parte da 1ª Região, como ocorreu no início da instalação dos JEFs¹⁴¹. Todavia, ao analisar os números atuais,

139 A Lei n. 10.772/2003, dispôs sobre a criação de 183 (cento e oitenta e três) varas federais destinadas precipuamente à interiorização da Justiça Federal de Primeiro Grau e à implantação dos Juizados Especiais no País e dá outras providências.

140 A Lei n. 12.011/2009, regulamentou a criação de mais 230 (duzentas e trinta) varas federais, com o objetivo de ampliar o processo de interiorização da Justiça Federal de Primeiro Grau iniciado em 2003.

141 Ver nota 132.

verifica-se que o processo de interiorização está aquém do desejado e que o número de municípios que contam com os juizados especiais federais é pequeno:

QUADRO 14 – Relação do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e Número de Municípios, total e com existência de juizados especiais federais cíveis – TRFI

| Unidades da Federação (UF) | IDHM 2010 | População estimada (2014) | Municípios | | |
|----------------------------|-----------|---------------------------|--------------|---|------------|
| | | | Total | Existência e número de Juizados Especiais Federais Cíveis | |
| | | | | Existência | Número |
| Acre | 0,663 | 790.101 | 22 | 2 | 2 |
| Amapá | 0,708 | 750.912 | 16 | 3 | 5 |
| Amazonas | 0,674 | 3.873.743 | 62 | 3 | 7 |
| Bahia | 0,660 | 14.016.906 | 417 | 16 | 27 |
| Distrito Federal | 0,824 | 2.852.372 | 1 | 1 | 1 |
| Goiás | 0,735 | 6.523.222 | 246 | 9 | 15 |
| Maranhão | 0,639 | 6.850.884 | 217 | 5 | 12 |
| Mato Grosso | 0,725 | 3.224.357 | 141 | 7 | 12 |
| Minas Gerais | 0,731 | 20.734.097 | 853 | 26 | 44 |
| Pará | 0,646 | 8.073.924 | 144 | 9 | 17 |
| Piauí | 0,646 | 3.194.718 | 224 | 5 | 8 |
| Rondônia | 0,690 | 1.748.531 | 52 | 4 | 7 |
| Roraima | 0,707 | 496.936 | 15 | 1 | 1 |
| Tocantins | 0,699 | 1.496.880 | 139 | 4 | 4 |
| Totais | - | 71.775.211 | 2.549 | 95 | 162 |

Fonte: Elaborado pela autora.

Observando os dados acima, conclui-se que o número de juizados especiais federais em funcionamento nos estados que fazem parte do TRFI é muito inferior ao número de municípios e que a distribuição geográfica é heterogênea e desequilibrada, principalmente quando são analisados os dados dos estados de dimensões continentais como o Amazonas, Mato Grosso e

Pará, em comparação com os índices de Minas Gerais¹⁴² e do Distrito Federal.

Quando a esses fatores são agregadas outras importantes variáveis, como a insuficiência de juízes, o acúmulo das funções dos juzizados e das varas comuns, a crescente quantidade de ações ajuizadas anualmente, a falta de estrutura física nas instalações e a carência de profissionais capacitados para o atendimento e processamento das lides, os juzizados especiais federais, nos moldes em que foram idealizados, não conseguem alcançar seus objetivos primordiais de processar as causas de menor valor econômico de forma rápida, econômica e informal e de diminuir os obstáculos existentes entre o cidadão comum e a Justiça Federal.

O fato de não ser obrigatória a constituição de um advogado para a causa e o rito processual célere e desburocratizado dos juzizados especiais são fatores que facilitam a proposição de ações e contribuem para o aumento da demanda que, em 2013, ultrapassou pela primeira vez o número de processos ajuizados nas varas federais.

Entretanto, o serviço prestado pelos juzizados especiais federais ainda está aquém do esperado. Mesmo diante da crescente produtividade dos juízes que atuam nos JEFs, em geral considerada suficiente para fazer frente à quantidade de novos casos, explica Chaer (2014, p. 12), o estoque de processos continua alto, o que acarreta o aumento do tempo de julgamento dos feitos e a diminuição da qualidade das decisões, elevando a sensação de injustiça na população e a conseqüente descrença no sistema da justiça.

Nesse cenário atual, os juízes e servidores dos juzizados especiais federais têm desenvolvido novas técnicas de gestão e racionalização de procedimentos na tentativa de atenuar os problemas vivenciados nos JEFs e buscar a rápida e eficaz resolução do litígio, observando os critérios ou princípios orientadores dos juzizados especiais que serão analisados no próximo tópico.

142 Apesar de apresentar uma proporção muito superior à maioria dos Estados brasileiros, o número de juzizados especiais federais de Minas Gerais ainda se mostra insuficiente para o processamento das ações ajuizadas anualmente. Segundo o relatório Transparência em Números, em 2013, foram distribuídos 119.578 processos novos e, no final de dezembro existiam no acervo 294.066 processos em tramitação ajustada.

2.2 Princípios informadores dos juizados especiais

Os princípios e as regras jurídicas¹⁴³ são espécies que se situam em níveis distintos e integram o conjunto de normas que compõem o ordenamento jurídico de determinada sociedade (BONAVIDES, 2001, p. 243-249).

Segundo Ana Paula de Barcellos (2002, p. 52), “muitos critérios têm sido apresentados para operar essa distinção entre princípios e regras”, sendo os sete critérios, abaixo resumidos, os mais comumente propostos pela doutrina:

- a) *O conteúdo.* Os princípios estão mais próximos da ideia de valor e de direito. Eles formam uma exigência da justiça, da equidade ou da moralidade, ao passo que as regras têm um conteúdo diversificado e não necessariamente moral. Ainda no que diz respeito ao conteúdo, Rodolf L. Vigo chega a identificar determinados princípios, que denomina de “fortes”, com os direitos humanos.
- b) *Origem e validade.* A validade dos princípios decorre de seu próprio conteúdo, ao passo que as regras derivam de outras regras ou dos princípios. Assim, é possível identificar o momento e a forma como determinada regra tornou-se norma jurídica, perquirição essa que será inútil no que diz respeito aos princípios.
- c) *Compromisso histórico.* Os princípios são para muitos (ainda que não todos), em maior ou menor medida, universais, absolutos, objetivos e permanentes, ao passo que as regras caracterizam-se de forma bastante evidente pela contingência e relatividade de seus conteúdos, dependendo do tempo e lugar.
- d) *Função no ordenamento.* Os princípios têm uma função explicadora e justificadora em relação às regras. Ao modo dos axiomas e leis

143 Os doutrinadores e juristas, brasileiros e estrangeiros, muito têm discutido sobre a distinção existente entre normas, regras e princípios, produzindo vasto material científico sobre o assunto, especialmente após a publicação das obras de Ronald Dworkin e Robert Alexy. Entretanto, não é objetivo da presente pesquisa fazer uma análise aprofundada sobre o tema que, por sua complexidade, exigiria trabalho específico. Nesta dissertação serão estudados apenas os princípios, ou critérios, informadores dos Juizados Especiais, cuja compreensão faz-se necessária para entender e analisar os problemas processuais encontrados pelos juizados especiais federais no tratamento das lides previdenciárias e assistenciais. Para aprofundar sobre o tema, entre outros: Dworkin (2005, 2007, 2007a); Alexy (2014); SILVA (2012); Barroso (2000); Barcellos (2002).

científicas, os princípios sintetizam uma grande quantidade de informação de um setor ou de todo o ordenamento jurídico, conferindo-lhe unidade e ordenação.

- e) *Estrutura linguística*. Os princípios são mais abstratos que as regras, em geral não descrevem as condições necessárias para sua aplicação e, por isso mesmo, aplicam-se a um número indeterminado de situações. Em relação às regras, diferentemente, é possível identificar, com maior ou menor trabalho, suas hipóteses de aplicação.
- f) *Esforço interpretativo exigido*. Os princípios exigem uma atividade argumentativa muito mais intensa, não apenas para precisar seu sentido, como também para inferir a solução que ele propõe para o caso, ao passo que as regras demandam apenas uma aplicabilidade, na expressão de Josef Esser “burocrática e técnica”.
- g) *Aplicação*. As regras têm estrutura biunívoca, aplicando-se de acordo com o modelo do “tudo ou nada”, popularizado por Ronald Dworkin. Isto é, dado seu substrato fático típico, as regras só admitem duas espécies de situação: ou são válidas e se aplicam ou não se aplicam por inválidas. Uma regra vale ou não vale juridicamente. Não são admitidas gradações. Como registra Robert Alexy, ao contrário das regras, os princípios determinam que algo seja realizado na maior medida possível, admitindo uma aplicação mais ou menos ampla de acordo com as possibilidades físicas e jurídicas existentes. Estes limites jurídicos, que podem restringir a otimização de um princípio, são (i) regras que o excepcionam em algum ponto e (ii) outros princípios opostos que procuram igualmente maximizar-se, daí a necessidade eventual de ponderá-los. Desenvolvendo esse critério de distinção, Alexy denomina as regras de comandos de definição e os princípios de comandos de otimização. (BARCELLOS, 2001, p. 53-57).

Os princípios são “enunciados normativos e, portanto, pretendem produzir efeitos concretos que haverão de ser garantidos coativamente pela ordem jurídica” (BARCELLOS, 2001, p. 58), sendo necessário saber quais os efeitos que o princípio pretende produzir, quais são as condutas necessárias para realizar esses efeitos e quais dessas condutas podem ser

exigidas do Poder Judiciário para garantir a concretização dos efeitos esperados (BARCELLOS, 2001, p. 70). Bochenek explica que são verdadeiros alicerces, bases, estruturas fundantes do ordenamento jurídico:

Os princípios jurídicos são proposições genéricas cuja função consiste em integrar e harmonizar logicamente todo o sistema jurídico para dirigir, orientar, iluminar e verificar a carga normativa das regras jurídicas, permitindo amoldar as previsões legais acerca da dinâmica dos fatos, ou seja, influenciam na plástica textual e redacional das regras jurídicas escritas existentes, potencializando-as. (BOCHENEK; NASCIMENTO, 2011, p. 27).

Celso Antônio Bandeira de Mello afirma que violar um princípio é “a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão aos seus valores fundamentais” (MELLO, 2010, p. 54). É muito mais grave que infringir uma norma, pois implica em ofensa a todo o sistema de comandos, e não apenas a um mandamento obrigatório. Em sua definição clássica, Bandeira de Mello explica que:

Princípio é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para a exata compreensão e inteligência delas, exatamente porque define a lógica e a racionalidade do sistema normativo, conferindo-lhe a tônica que lhe dá sentido harmônico. (MELLO, 2010, p. 54).

No tocante aos juizados especiais, que buscam a emancipação em face do processo civil tradicional, a análise dos princípios informadores e sua aplicação é de suma importância (CHAMON, 2012, p. 197-198) para a compreensão da dinâmica dos juizados e, também, para a identificação dos problemas advindos da não observação de tais princípios, esculpidos inicialmente no art. 98 da Constituição Federal de 1998.

De acordo com o art. 2º da Lei 9.099/1995¹⁴⁴, “O processo orientar-se-á pelos critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual

144 Embora a Lei 9.099/95 disponha sobre a criação dos juizados especiais estaduais, também é aplicada aos juizados especiais federais naquilo que não conflitar com a lei própria.

e celeridade, buscando, sempre que possível, a conciliação ou a transação”.

Observa-se que o texto legal “fala em critérios orientadores do Juizado Especial e não em princípios processuais, como ocorre nas disciplinas de Direito Processual” (DONATO, 2011, p. 1). Entretanto, para fins desta pesquisa, optou-se pela utilização da terminologia “princípios”, pois, apesar de a Lei n. 9.099/1995 ter se referido expressamente a “critérios”¹⁴⁵, “estamos diante de verdadeiros princípios processuais, que são nada menos do que um complexo de todos os preceitos que originam, fundamentam e orientam o processo” (TOURINHO NETO; FIGUEIRA JR., 2007, p. 87) dos órgãos jurisdicionais que compõem o sistema (ou microsistema) dos juizados especiais¹⁴⁶.

Esses critérios ou princípios são traduzidos como “ideais que representam uma aspiração de melhoria do mecanismo processual no que se relaciona especificamente com as causas de competência dos Juizados Especiais” (MIRABETE, 1996).

Nesse sentido, “as formas tradicionais de condução do processo devem ser afastadas, cedendo lugar à obediência aos princípios que regem o procedimento especial” (DONATO, 2010, p. 2), sob pena de comprometer todo o sistema e desrespeitar o escopo constitucional.

A eleição de tais princípios representa um complexo de ideias e de caracteres que servem para traduzir os valores que devem orientar o processo nos Juizados Especiais Federais.

Seu norte principal deve ser a rápida e pronta resolução do litígio, ou seja, deve representar uma aspiração de melhoria do funcionamento judicial, sob três vertentes: a) uma vertente lógica, que pretende selecionar os meios eficazes e rápidos para pôr fim ao litígio; b) uma vertente política, oferecendo o máximo de garantia social, com o mínimo de complicadores procedimentais; e c) uma vertente econômica, que torne o processo acessível a todos, com redução de custos e de duração.

Tais vertentes ideais influenciam o processo dos Juizados, de modo que

145 O termo “critério” refere-se a autênticos princípios que constituem as bases do novo procedimento e as diretrizes que norteiam toda a interpretação das normas a ela aplicáveis. (SANTOS; CHIMENTI, 2012, p. 37).

146 Como já foi visto, o sistema (ou microsistema) dos juizados especiais é composto pelos juizados especiais estaduais cíveis e criminais; juizados especiais federais cíveis e criminais e pelos juizados especiais da Fazenda Pública.

aqueles princípios eleitos na Lei n. 9.099/95 deixam de se limitar ao campo teórico, para perpassar toda a dogmática jurídica e apresentarem-se como um mote condutor da interpretação e da fixação de suas regras. (ALMEIDA, 2002, p. 1-2).

Entretanto, isso não significa que o sistema dos juizados especiais somente pode utilizar-se dos seus princípios informadores. Ao contrário, devem ser observados, com irrestrita aplicação, os demais princípios do processo civil tradicional que sejam compatíveis com os Juizados, como, por exemplo, o contraditório, a ampla defesa, a igualdade e a segurança jurídica, pois, como ressalta Dinamarco, “o processo das pequenas causas insere-se no contexto de um processo civil já existente, com as suas tradições e os princípios já consagrados – expressões de um mundo cultural e das preferências axiológicas neles desenvolvidas e instaladas” (DINAMARCO, 1985, p. 105).

Como esclarece Donato, no processamento do caso concreto, devem ser utilizados os princípios orientadores da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, que foram “estabelecidos pela lei especial para alcançar os resultados imediatos por ela estabelecidos, devendo ser vedados procedimentos que impliquem a procrastinação da prestação jurisdicional” (DONATO, 2010, p. 2-3), que contrariam o resultado buscado pelos juizados especiais.

2.2.1 Princípio da oralidade

O princípio da oralidade, consagrado no art. 98, inc. I, da Constituição Federal de 1988, consiste basicamente na prevalência da utilização de procedimentos orais em relação à forma escrita, visando à simplificação e à celeridade dos trâmites processuais.

Nos juizados especiais federais, o princípio da oralidade¹⁴⁷ é amplamente observado, inclusive sendo aplicado a partir da apresentação do

¹⁴⁷ Um dos efeitos pretendidos pelo princípio da oralidade é que as pessoas possam acionar o Judiciário para resolver seus litígios independentemente da apresentação de um pedido por escrito.

pedido inicial à secretaria do juízo, por meio da Atermação¹⁴⁸, até a fase final dos julgados, conforme preconizam os arts. 14¹⁴⁹, 13, § 3º¹⁵⁰ e 30¹⁵¹, da Lei n. 9.099/1995.

Outros artigos da referida lei, que se aplicam subsidiariamente à Lei 10.259/2001, também reverenciam o princípio da oralidade, o que evidencia a acentuada aplicação do aclamado princípio nesse microsistema, a fim de alcançar uma justiça célere e menos formal. São eles: i) art. 9º, § 3º¹⁵², sobre a constituição de advogado de forma verbal; ii) arts. 28¹⁵³, 29¹⁵⁴, parágrafo único e 31,¹⁵⁵ que preveem a manifestação imediata das partes na audiência e autorizam que as respostas do réu e do autor (à contes-

148 Atermação é o termo utilizado para designar as providências iniciais, tomadas pelo funcionário do juizado especial quando do comparecimento da parte para o ajuizamento da ação, e que substituem a petição inicial.

149 Art. 14. "O processo instaurar-se-á com a apresentação do pedido, escrito ou oral, à Secretaria do Juizado" [...] § 3º O pedido oral será reduzido a escrito pela Secretaria do Juizado, podendo ser utilizado o sistema de fichas ou formulários impressos.

150 Art. 13. § 3º Apenas os atos considerados essenciais serão registrados resumidamente, em notas manuscritas, datilografadas, taquigrafadas ou estenotipadas. Os demais atos poderão ser gravados em fita magnética ou equivalente, que será inutilizada após o trânsito em julgado da decisão.

151 Art. 30. "A contestação, que será oral ou escrita, conterà toda matéria de defesa, exceto arguição de suspeição ou impedimento do Juiz, que se processará na forma da legislação em vigor."

152 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. [...] § 3º O mandato ao advogado poderá ser verbal, salvo quanto aos poderes especiais".

153 Art. 28. "Na audiência de instrução e julgamento serão ouvidas as partes, colhida a prova e, em seguida, proferida a sentença".

154 Art. 29. "Serão decididos de plano todos os incidentes que possam interferir no regular prosseguimento da audiência. As demais questões serão decididas na sentença.
Parágrafo único. Sobre os documentos apresentados por uma das partes, manifestar-se-á imediatamente a parte contrária, sem interrupção da audiência

155 Art. 31. "Não se admitirá a reconvenção. É lícito ao réu, na contestação, formular pedido em seu favor, nos limites do art. 3º desta Lei, desde que fundado nos mesmos fatos que constituem objeto da controvérsia. Parágrafo único. O autor poderá responder ao pedido do réu na própria audiência ou requerer a designação da nova data, que será desde logo fixada, cientes todos os presentes".

tação), sejam apresentadas na forma oral; iii) arts. 33¹⁵⁶, 35¹⁵⁷ e 36¹⁵⁸ que preveem a produção de provas em audiência, sem a necessidade de redução a termo; iv) art. 49¹⁵⁹ que autoriza a interposição de embargos de declaração, também de forma oral.

Entretanto, não significa que, pelo princípio da oralidade, todos os atos devam ser praticados oralmente, de forma que não se confunde o processo informado pelo princípio da oralidade e o procedimento oral propriamente dito. Nesse sentido, Bochenek explica que:

Há distinção entre processo informado pelo princípio de oralidade e procedimento oral. Em verdade, o procedimento oral não é absoluto à medida que apresenta menos segurança e os atos processuais podem cair no esquecimento. Na prática, são reduzidos à forma escrita apenas os atos essenciais, caracterizando um procedimento misto. Nesse sentido, o processo oral não é sinônimo de processo verbal (BOCHENEK, 2007, p. 49).

O autor ressalta, conforme entendimento do jurista italiano Giuseppe Chiovenda, que “o princípio em apreço não se esgota na possibilidade de manifestação oral em substituição à escrita, como mera declamação acadêmica, o que redundaria numa supérflua repetição de palavras” (CHIOVENDA apud BOCHENEK; NASCIMENTO, 2011, p. 32).

Sua maior vantagem decorre da imediação, ou seja, da possibilidade de ser proferida sentença logo após o término dos debates, conforme dispõe o art. 28 da Lei 9.099/1995. Outras vantagens com a adoção da oralidade nos juizados especiais já haviam sido ressaltadas na justificativa apresentada em 16 de fevereiro de 1989, pelo então Deputado Federal Michel Temer:

156 Art. 33. “Todas as provas serão produzidas na audiência de instrução e julgamento, ainda que não requeridas previamente, podendo o Juiz limitar ou excluir as que considerar excessivas, impertinentes ou protelatórias”.

157 Art. 35. “Quando a prova do fato exigir, o Juiz poderá inquirir técnicos de sua confiança, permitida às partes a apresentação de parecer técnico. Parágrafo único. No curso da audiência, poderá o Juiz, de ofício ou a requerimento das partes, realizar inspeção em pessoas ou coisas, ou determinar que o faça pessoa de sua confiança, que lhe relatará informalmente o verificado”.

158 Art. 36. “A prova oral não será reduzida a escrito, devendo a sentença referir, no essencial, os informes trazidos nos depoimentos”.

159 Art. 49. “Os embargos de declaração serão interpostos por escrito ou oralmente, no prazo de cinco dias, contados da ciência da decisão”.

[...] o procedimento oral tem demonstrado todas as vantagens onde aplicado em sua verdadeira essência. A concentração, a imediação, a identidade física do juiz conduzem à melhor apreciação das provas e à formação de um convencimento que realmente leve em conta todo o material probatório e argumentativo produzido pelas partes. A celeridade acompanha a oralidade, pela desburocratização e simplificação da justiça. Ademais, um procedimento sumaríssimo, que não sacrifique as garantias processuais das partes e da jurisdição, é o que melhor se coaduna com causas de menor complexidade (TEMER, 1989, p. 8430).

Percebe-se que este princípio não representa apenas a adoção de procedimentos em que se privilegia a comunicação verbal, possibilitando melhor interação entre as partes, testemunhas, peritos e juiz. Compreende, ainda, “um conjunto de princípios intimamente ligados entre si, e que a experiência tem demonstrado que, combinados com oralidade, constituem um sistema com características e vantagens próprias” (MARQUES, 2000, p. 109).

José Frederico Marques (2000) afirma que os mais importantes desses princípios, ou subprincípios, são os da imediação, o da identidade física do juiz, o da concentração e o da irrecorribilidade das decisões interlocutórias.

Esses quatro subprincípios são importantes indicativos da necessidade de o juiz manter-se próximo da colheita de provas e “representam ‘um todo incindível’, no sentido de que a atuação de qualquer deles é necessária, a fim de que se torne possível realizar um processo oral” (TOURINHO NETO; FIGUEIRA JÚNIOR, 2002, p. 93).

2.2.1.1 Princípio da imediação

Por esse princípio, também conhecido como imediatismo ou imediatidade, o julgador deve colher diretamente a prova, sem interferência de terceiros, devendo o mesmo dialogar com as partes, testemunhas e peritos, expor as questões controvertidas existentes nos autos e propor conciliação, de modo a facilitar a composição da lide¹⁶⁰, “ensejando uma im-

160 Sobre a aplicação irrestrita dos princípios da oralidade e da imediação, o jurista alemão Hans

pressão mais nítida das circunstâncias do conflito para uma decisão mais justa” (BOCHENEK; NASCIMENTO, 2011, p. 32).

Nos juizados especiais cíveis, ao realizar a audiência, preferencialmente, o juiz deverá tentar obrigatoriamente a composição das partes. Não havendo possibilidade de conciliação, o magistrado, consoante dispõe o art. 33 da Lei n. 10.259/2001, “deverá de plano colher as provas orais e os depoimentos pessoais, para formar o seu pleno convencimento, podendo, inclusive, proferir o julgamento do feito nesta audiência” (DONATO, 2010, p. 48).

Ademais, como argumenta Figueira Júnior (2002, p. 94), o ponto crucial a ser observado pelo princípio da imediação, que inclusive é bem frisado na literatura alemã¹⁶¹, é justamente o da “colheita da prova”, entendendo-se aqui a expressão no seu mais amplo sentido, o qual inclui o contato imediato do juiz com as partes e seus procuradores. Nesse contexto, observa-se que o princípio da imediação deve ser observado em todas as audiências dos juizados especiais cíveis.

2.2.1.2 Princípio da identidade física do juiz

O princípio da identidade física está correlacionado ao princípio da imediação¹⁶². Entende-se, por esse princípio, que “o juiz deve seguir pessoalmente na condução da audiência, do início ao fim, da instrução oral até a sentença” (BOCHENEK; NASCIMENTO, 2011, p. 33), isto é, na medida do possível, todos os atos processuais devem ser desenvolvidos pe-

Walter Fasching faz as seguintes observações: “Onde ambos os princípios agem obstaculizando e encarecendo, é de se ponderar, no caso concreto, se as vantagens inerentes à manutenção destes princípios são maiores que as desvantagens de ordem econômico-processual. Se for este o caso, então é aconselhável uma limitação racional destes princípios e – em casos de ações em massa – de dar-se a preferência à forma escrita e à possibilidade de se limitar a imediatidade (através de resultados probatórios de outros processos judiciais)”. (FASCHING, 1985, p. 27).

161 Sobre o assunto, Fasching esclarece que: “As grandes reformas processuais do século XIX acen-tuaram, por isso, na Europa Central, de maneira expressiva, os princípios da oralidade e da mediação. Sua concretização foi entusiasticamente saudada e mereceram na moderna ciência processualística quase o caráter de dogmas intocáveis. Nesse sentido, qualquer dúvida levantada sobre o valor absoluto desses princípios, era por exemplo na Áustria, Alemanha e países escandinavos, quase um sacrilégio processual”. (FASCHING, 1985, p. 27).

162 Para alguns autores, a imediação é mero desdobramento do princípio da identidade física do juiz..(DONATO, 2010, p. 48).

rante o mesmo julgador. Com isso, complementam os autores, evita-se que o julgamento seja feito por um juiz que não tenha contato direto com os atos processuais, principalmente com a colheita das provas orais.

Tal preceito é expresso pela Lei n. 9.099/1995 que estabelece como regra “que o juiz que realize a instrução do feito já profira a sentença, na própria audiência, não havendo a necessidade de proferir em gabinete” (DONATO, 2010, p. 49).

O escopo da norma instrumental é bastante claro na medida em que reconhece como estando mais habilitado para proferir a sentença o magistrado que, efetivamente, participou da instrução e colheu pessoalmente a prova oral, salvo os casos em que esta providência se torne impossível ou represente atraso (não desejado) na prestação da tutela jurisdicional. (FIGUEIRA JÚNIOR, 2006, p. 37).

Entretanto, deve-se ser salientado que esse princípio não é absoluto, uma vez que a própria lei e a jurisprudência mostram hipóteses em que tal princípio não pode, ou não deve, ser obedecido, como, entre outros: i) na inquirição de testemunhas por precatória; ii) no julgamento de processo em segunda instância; iii) nos casos de suspeição por motivo superveniente; iv) nas hipóteses previstas no art. 132 do CPC¹⁶³, “casos em que passará os autos ao seu sucessor” (BOCHENEK; NASCIMENTO, 2011, p. 33).

2.2.1.3 Princípio da concentração dos atos processuais

O princípio da concentração dos atos estabelece que os atos processuais devam ser reunidos, de preferência, em uma única audiência, ou, caso não seja possível, em intervalos de tempo muito próximos, a fim de imprimir maior celeridade ao processo e preservar a utilidade do contato imediato entre o juiz e as provas colhidas oralmente.

Assim como os princípios vistos anteriormente, o princípio da concen-

163 Código de Processo Civil, Art. 132. “O juiz, titular ou substituto, que concluir a audiência julgará a lide, salvo se estiver convocado, licenciado, afastado por qualquer motivo, promovido ou aposentado, casos em que passará os autos ao seu sucessor. Parágrafo único. Em qualquer hipótese, o juiz que proferir a sentença, se entender necessário, poderá mandar repetir as provas já produzidas”.

tração dos atos faz parte de uma ideologia básica dos juizados especiais que busca a simplificação do procedimento como um todo, visando à efetiva prestação jurisdicional de forma mais rápida e menos onerosa para as partes.

Por tais motivos, a Lei dos Juizados preconiza a concentração de atos processuais, como a previsão da realização da audiência de instrução e julgamento, imediatamente após a tentativa de conciliação das partes, caso não seja instituído o juízo arbitral¹⁶⁴.

Também está prevista a produção de todas as provas em audiência, bem como, a solução, de plano, de todos os incidentes que interferir em seu regular processamento, para, em seguida, ser proferida a sentença¹⁶⁵.

O processo como instrumento de concretização do Direito deve realizar-se num período breve, reduzindo-se a poucos atos processuais em curtos intervalos de tempo, ou seja, a proximidade temporal entre aquilo que o juiz apreendeu e o momento em que deverá avaliá-lo na sentença é elemento decisivo para a preservação das vantagens do princípio; ao contrário, será difícil para o julgador conservar os elementos de prova, fruto de sua observação pessoal, sujeito às intempéries do tempo (arts. 27, 28, 29, 31 e 40 da Lei n. 9.099/95). (ALVIM, 2011, p. 32).

Como os juizados especiais federais cíveis preconizam a oralidade e buscam a celeridade e economia dos atos, sem, contudo, colocar em risco a segurança jurídica das decisões, os depoimentos das partes e das testemunhas são, em regra, gravados em arquivos de áudio, que podem ser disponibilizados para as partes¹⁶⁶.

É no momento da audiência, como afirma Arruda Alvim, que o magistrado irá ouvir as partes e as testemunhas, instruir e dialogar: “o juiz apreendendo o conteúdo do conflito e as necessidades reais das partes,

164 Art. 27. “Não instituído o juízo arbitral, proceder-se-á imediatamente à audiência de instrução e julgamento, desde que não resulte prejuízo para a defesa. Parágrafo único. Não sendo possível a sua realização imediata, será a audiência designada para um dos quinze dias subsequentes, cientes, desde logo, as partes e testemunhas eventualmente presentes.”

165 Art. 28. Na audiência de instrução e julgamento serão ouvidas as partes, colhida a prova e, em seguida, proferida a sentença. Art. 29. Serão decididos de plano todos os incidentes que possam interferir no regular prosseguimento da audiência. As demais questões serão decididas na sentença.

166 Nos juizados especiais federais é utilizado o sistema audiovisual, que permite ainda maior autenticidade, já que possível a visualização das expressões e reações dos depoimentos.

e as partes apreendendo a verdade sobre seus direitos, além de serem informadas uma, da realidade da outra” (GAULIA, 2005, p. 93).

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

Apenas o dispositivo da sentença é transcrito integralmente nos autos, a fim de facilitar o trabalho da Secretaria, quando da realização dos expedientes, abandonando-se as formas arcaicas e burocráticas utilizadas para a realização das audiências¹⁶⁷, que demandariam muito mais tempo para serem cumpridas.

Na prática, são utilizadas sentenças com estrutura padronizada. As atas não contêm apenas o dispositivo. A utilização de estrutura padronizada e fundamentação no corpo da ata conferem celeridade e impedem alegação de nulidade por ausência de fundamentação.

2.2.1.4 Princípio da irrecorribilidade das decisões interlocutórias

Segundo este princípio, nos juizados especiais federais cíveis, as decisões proferidas no curso do processo são irrecorríveis, salvo no caso de de-

167 Eliana Calmon argumenta nesse sentido: “Os princípios da oralidade e da celeridade são incompatíveis, por exemplo, com as arcaicas máquinas de escrever e os tradicionais carimbos. Esses mobiliários são inconciliáveis com a Justiça do Terceiro Milênio, por isso as salas de audiência dos Juizados Especiais só podem ser concebidas com gravadores, microcomputadores ou o uso da estenotipia computadorizada com decodificação em tempo real. A informatização e a instalação moderna da Justiça Estadual são imperiosas, sob pena de violarmos o princípio da oralidade, e em pouco tempo, frustrarmos a esperança do processo rápido, dessa vez descumprindo o princípio da celeridade. Todos nós conhecemos as causas e as razões que impedem um juiz da Justiça tradicional de designar mais de duas audiências de instrução por tarde. [...] Não tenho dúvidas de que se fossem gravadas ou registradas mediante a estenotipia computadorizada, atendendo ao princípio da oralidade, teriam os juízes condições de ampliar as designações de audiências de instrução por dia”. (CALMON, 1997).

cisão que defere ou indefere pedido liminar¹⁶⁸, consoante arts. 4º e 5º¹⁶⁹ da Lei n. 10.259/01, a fim de evitar danos irreparáveis ou de difícil reparação¹⁷⁰.

Significa isto dizer que, uma vez proferida a decisão interlocutória, contra ela não cabe recurso, mas, por outro lado, a matéria sobre a qual a mesma versa não fica coberta pela preclusão. Deste modo, uma vez proferida a sentença, será possível, no recurso que contra ela venha ser interposto, sejam suscitadas todas as matérias que tenham sido objeto das decisões interlocutórias proferidas ao longo do processo. Para continuar usando exemplo anteriormente figurado, poder-se-á pleitear a anulação da sentença por cerceamento de defesa se houve uma decisão interlocutória indeferindo a produção de certa prova requerida pela parte que afinal restou vencida. (CÂMARA, 2005, p. 18).

A irrecorribilidade tem como fundamento a concentração dos atos processuais, evitando paralisações protelatórias ou procrastinatórias do processo, que são práticas comuns no processo civil tradicional. A consagração desse princípio no sistema dos juizados especiais parte “da premissa de que, diante da oralidade em grau máximo, da qual exsurge a concentração dos atos, não haveria lugar para recurso das decisões interlocutórias” (FIGUEIRA JÚNIOR, 2006, p. 276).

Basicamente, como explica Vieira (2002, p. 8), o sistema recursal dos juizados especiais federais cíveis está ancorado em dois pilares: “nos princípios do art. 2º da Lei 9.099/1995 [...] e na irrecorribilidade das decisões in-

168 Luciano Pereira Vieira salienta que “como a lei não precisou o recurso, abriu-se flanco à divergência quanto à sua denominação e processamento, apesar de a clareza das hipóteses de seu cabimento não se coadunar com essa celeuma”. Alvaro Couri Antunes de Souza [...] refere-se a ‘agravo’ ou ‘recurso inominado contra decisão interlocutória’ [...] Mantovani Colares Cavalcante prefere a nomenclatura ‘recurso inominado específico’ e Marcelo de Siqueira Freitas, ‘recurso contra medidas cautelares’. (VIEIRA, 2002, p. 203).

169 Art. 4º O Juiz poderá, de ofício ou a requerimento das partes, deferir medidas cautelares no curso do processo, para evitar dano de difícil reparação. Art. 5º Exceto nos casos do art. 4º, somente será admitido recurso de sentença definitiva.

170 O Conselho da Justiça Federal – CJF previu na Resolução/CJF n. 61/2009 que: Art. 2º Compete às Turmas Recursais dos Juizados Especiais Federais processar e julgar: I – em matéria cível, o recurso de sentença, excetuada a homologatória de conciliação ou laudo arbitral, e o de decisão que defere ou indefere medidas cautelares ou antecipatórias dos efeitos da tutela. [...] § 5º Das decisões mencionadas no inciso I caberá agravo no prazo de dez dias. A parte recorrida será intimada para apresentar resposta em igual prazo”. (Original sem grifos). (CJF, 2009).

terlocutórias, à exceção das que apreciam tutelas de urgência (art. 5º da Lei n. 10.259/2001)”, indicando claramente que “o microsistema dos Juizados Especiais tem por fundamento o desestímulo à interposição de recursos, a fim de ultimar, o quanto possível, a solução da lide” (VIEIRA, 2002, p. 8). Nesse sentido, “A sistemática recursal nos Juizados Especiais deve ser restritiva, pois se deve estimular o acatamento da decisão de primeira instância e dificultar a possibilidade de recorrer” (SILVA, 2002, p. 155).

Entretanto, não se pode concluir, pela leitura dos arts. 4º e 5º, da Lei n. 10.259/2001, que nos juizados especiais federais, as decisões interlocutórias que não tenham por objeto a apreciação de tutelas de urgência são sempre irrecorríveis (VIEIRA, 2002, p. 207):

Em verdade, o que o art. 5º da Lei n. 10.259/2001 previu para a sistemática recursal dos Juizados Especiais foi o *diferimento*, a postergação, da possibilidade de impugnação recursal das decisões interlocutórias para o momento da eventual interposição de *recurso inominado* ou *contra sentença* (art. 41 da Lei n. 9.099/1995). (VIEIRA, 2002, p. 207).

Nos juizados especiais, “todas as decisões proferidas no processo (salvo as liminares e antecipações de tutela) ficam imunes à preclusão e podem ser discutidas e impugnadas no recurso de forma mais ampla” (GOMES JÚNIOR, 2010, p. 69). Dessa forma, a impugnação dessas decisões interlocutórias “fica postergada para o momento da interposição do recurso contra a sentença, o qual deve abranger, assim, não apenas as questões decididas *na* sentença, mas, também, as decisões interlocutórias que se queira atacar” (FREITAS apud VIEIRA, 2002, p. 207). Conclui-se, conforme Vieira, que essas decisões interlocutórias são recorríveis, mas não de plano, em razão do princípio da concentração dos recursos¹⁷¹.

171 Segundo voto do relator Luís Francisco Franco, “A par da expressa limitação legal, a pretensão recursal de Agravo interno contra decisão monocrática que negou seguimento ao recurso inominado não se coaduna à primazia do princípio da concentração dos recursos no apelo contra a sentença, corolário dos princípios da celeridade, informalidade e economia processual que norteiam o Sistema dos Juizados Especiais, lastreados na Constituição Federal (art. 98, I)”. (Agravo Interno n. 71004203717, TJ-RS, Relator: Luís Francisco Franco, Data de Julgamento: 19/12/2012, Turma Recursal da Fazenda Pública).

2.2.2 Princípio da simplicidade

Por princípio da simplicidade entende-se que todo o procedimento nos juizados especiais deve ser conduzido de forma clara e acessível para ser bem compreendido pelas partes, que têm papel processual decisivo (ROCHA, 2002, p. 18). Despido de exigências em seus atos e termos, resulta em rapidez na solução da lide, do que decorre uma tramitação mais simples, eliminando as fórmulas obsoletas e de maior complexidade (REINALDO FILHO, 1999, p. 14), tendo “por escopo a compreensão da atividade judicial por parte dos cidadãos, de modo a aproximá-los do Poder Judiciário” (BOCHENEK; NASCIMENTO, 2011, p. 33).

Este princípio manifesta-se no processo quando o juiz decide de modo conciso, destacando somente o essencial, de forma clara, simples e rápida, com o cuidado de não ensejar qualquer nulidade processual (BOCHENEK; NASCIMENTO, 2011, p. 33).

Nesse sentido, Mirabete esclarece que,

Pela adoção do *princípio da simplicidade ou simplificação*, pretende-se diminuir tanto quanto possível a massa dos materiais que são juntados aos autos do processo sem que se prejudique o resultado da prestação jurisdicional, reunindo apenas os essenciais num todo harmônico. Tem-se a tarefa de simplificar a aplicação do direito abstrato aos casos concretos, quer na quantidade, quer na qualidade dos meios empregados para a solução da lide, sem burocracia. (MIRABETE, 1996, p. 69)

Assim, o uso de termos técnicos ou de vernáculos jurídicos, as exigências meramente burocráticas e protelatórias, bem como a utilização de quaisquer fórmulas complicadas, inúteis ou obsoletas devem ser dispensadas (BOCHENEK; NASCIMENTO, 2011, p. 33).

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

mento, sendo que as partes podem estar sem a representação de advogado, já que a Lei 9.099/95 facultou a atuação do advogado nas causas até vinte salários mínimos, e nos Juizados Especiais Federais Cíveis é facultativo para todas as causas até sessenta salários mínimos (DONATO, 2010, p. 53).

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

Já a Lei 10.259/2001, específica dos juizados especiais federais, reverencia o referido princípio no art. 8º, que trata da intimação da sentença por meio de aviso de recebimento em mão própria, e no art. 12, que versa sobre a nomeação de perito pelo juiz, independentemente de intimação das partes.

O princípio da simplicidade também está presente na adoção do processo eletrônico nos juizados especiais federais, regulamentado pela Lei n. 11.419, de 19 de dezembro de 2006, que simplificou diversos procedimentos, dentre os quais, a expedição de certidões, a intimação das partes, o peticionamento e acompanhamento do processo.

Outros procedimentos, como a elaboração de boletins de intimação e a materialização física dos autos (encadernamento), foram simplesmente abolidos.

Mas, para que alcancem seus objetivos, o princípio em comento deve ser observado por todos os aqueles que atuam no processo: i) pelos advogados, que precisam elaborar peças processuais mais claras, concisas e objetivas; ii) pelos peritos e técnicos judiciais, que devem apresentar os exames técnicos e laudos com o conteúdo necessário e imprescindível ao julgamento (BOCHENEK; NASCIMENTO, 2011, p. 34); iii) pelos servidores da justiça que, na medida do possível, devem usar uma linguagem fácil e

acessível a todos que procuram os juizados, sem qualquer distinção; e, iv) pelos juízes, que precisam desprover-se do excesso de tecnicismo e rigor das formas, a fim de modernizar os conceitos e atender às novas exigências da sociedade (BUELONI JÚNIOR, 2006, p. 65).

2.2.3 Princípio da informalidade

Ligado ao princípio da simplicidade, e em decorrência do princípio da instrumentalidade das formas¹⁷², o princípio da informalidade tem por escopo combater o formalismo excessivo do processo, “em que prevalece a prática de atos solenes estéreis e sem sentido sobre o objetivo maior da realização da justiça” (MIRABETE, 1996, p. 11).

Sob esse prisma, os juizados especiais buscam a “deformalização dos processos”¹⁷³, abolindo sempre que possível o formalismo exacerbado e as rotinas meramente formalísticas, rígidas e burocráticas, de modo que a forma utilizada seja apenas um meio para se alcançar o resultado pretendido no processo.

Nos Juizados Especiais, não há apego às formas procedimentais rígidas e preestabelecidas. O juiz deve exercer uma postura ativa, buscando soluções alternativas de ordem procedimental, não contrariando as formas processuais estabelecidas, a fim de obter uma prestação jurisdicional mais adequada com o direito material (BOCHENEK, 2007, p. 52).

172 A instrumentalidade das formas é expressamente prevista no art. 13 da Lei n. 9.099/05, que preceitua: “Os atos processuais serão válidos sempre que preencherem as finalidades para os quais forem realizados, atendidos os critérios indicados no art. 2º desta Lei”. Os arts. 154 e 244 do Código de Processo Civil também preveem o princípio da instrumentalidade das formas: “Art. 154. Os atos e termos processuais não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir, reputando-se válidos os que, realizados de outro modo, lhe preencham a finalidade essencial. Art. 244. Quando a lei prescrever determinada forma, sem cominação de nulidade, o juiz considerará válido o ato se, realizado de outro modo, lhe alcançar a finalidade”.

173 Ada Pellegrini Grinover esclarece que “o termo há de ser utilizado em duas distintas acepções: de um lado, a deformalização do próprio processo, utilizando-se a técnica processual em busca de um processo mais simples, rápido, econômico, de acesso fácil e direto, apto a solucionar com eficiência tipos particulares de conflitos de interesses. De outro lado, a deformalização das controvérsias, buscando para elas, de acordo com sua natureza, equivalentes jurisdicionais como vias alternativas ao processo, capazes de evitá-lo para solucioná-las mediante instrumentos institucionalizados de mediação. A deformalização do processo insere-se, portanto, no filão jurisdicional, enquanto a deformalização das controvérsias utiliza-se de meios extrajudiciais.” (GRINOVER, 1988, p. 195).

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

Sem dúvida o Juiz não está isento de observar um mínimo de formalidades essenciais para a prática de determinados atos processuais. Não se trata, portanto, de excluir atos processuais, mas, sim, na possibilidade de praticá-los de forma livre, de modo plausível, desde que sejam aptos a atingir sua finalidade. (MIRABETE, 1996, p. 11).

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

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

Na prática, a intimação do INSS é efetuada mediante carga dos autos. A autarquia não tem essa prerrogativa nos JEFs, mas o volume e o prévio agendamento implicam em enorme economia processual, já que a vara somente prepara a carga e o INSS recebe os feitos, sem necessidade de expedição de intimações.

O STF decidiu que não há direito à intimação pessoal, mesmo da Fazenda Pública, o que implicaria a possibilidade de intimação por publi-

cação como já decidiu uma das Turmas Recursais de Minas. A intimação por carga, de qualquer forma, é uma solução prática¹⁷⁴.

2.2.4 Princípio da economia processual

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

Todos esses princípios, assim considerados, estão presentes no sistema processual das pequenas causas. A grande preocupação com a celeridade e simplicidade no procedimento, mais o empenho em promover a conciliação no maior número possível de casos, conduziram apenas a dar-lhes uma interpretação moderna, consentânea com as exigências do tempo, revolucionária até – mas substancialmente fiel à ideia-força contida em cada um desses princípios. Sem eles, ter-se-ia uma ‘justiça injusta’, ou ‘justiça de segunda categoria’, como aos mais afoitos e preconceituosos o Juizado Especial de Pequenas Causas pareceu que haveria de ser. (DINAMARCO, 1985, p. 104).

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

Nesse sentido, Cintra, Dinamarco e Grinover (2007, p. 79) salientam

174 “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. 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”. (STF. ARE 648629, Relator: Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 24/04/2013).

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

Todavia, é importante deixar claro que a economia processual não significa a supressão de atos essenciais, previstos no modelo legal do procedimento dos juizados especiais, mas sim “a escolha alternativa menos onerosa, se mais de uma for legalmente admissível” (GRECO FILHO, 2006, p. 93).

Relacionado diretamente ao princípio da economia processual está o princípio (ou subprincípio) da gratuidade, previsto no art. 51 da Lei n. 9.099/1995, que proporciona a dispensa do pagamento de custas, taxas ou qualquer outra despesa processual, bem como a desnecessidade de constituição de patrono, para os processos em primeiro grau de jurisdição¹⁷⁵.

Sobre o assunto, Ricardo Torres Hermann faz as seguintes ressalvas:

No processo do Juizado Especial Cível, só há incidência de custas quando houver litigância de má-fé (arts. 54 e 55, da Lei dos Juizados Especiais Cíveis), extinção do processo pela ausência injustificada do autor a qualquer audiência (art. 51, § 2º, da mesma Lei), insucesso no recurso deduzido (art. 55, da Lei 9.099/1995) ou a improcedência dos embargos do devedor (art. 55, § único, “b”, da referida Lei). Como incide o pagamento das custas de preparo em fase recursal e, tendo em conta que o valor de tais despesas é significativo, pois o preparo compreende, na forma do disposto no art. 54, § único, da Lei 9.099/1995, todas as despesas processuais, inclusive aquelas dispensadas em primeiro grau de jurisdição, ressalvada a hipótese de assistência judiciária, pode constituir-se em obstáculo ilegítimo à interposição do recurso o não reembolso das custas de preparo, por se dispensar a condenação ao pagamento dos ônus sucumbenciais em caso de provimento do recurso. Dependendo do valor da condenação, o montante das custas de preparo, pode inclusive suplantar a sucumbência na sentença. (HERMANN, 2010, p. 54).

175 A menção à gratuidade em primeiro grau de jurisdição é uma pouco confusa, pois a Turma Recursal, embora instância revisora, também é “primeiro grau”.

Assim, no âmbito dos juizados especiais, somente na fase recursal é que são devidas as custas processuais e os honorários de sucumbência, sendo que a parte que não tiver condições de efetuar o pagamento das custas poderá, a qualquer momento, fazer o pedido de gratuidade¹⁷⁶, nos termos da Lei 1.060/1950¹⁷⁷.

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

2.2.5 Princípio da celeridade processual

Este princípio diz respeito “à necessidade de rapidez e agilidade no processo, com o fim de buscar a prestação jurisdicional no menor tempo possível” (MIRABETE, 1996, p. 12). Aliado aos demais princípios informadores dos juizados especiais, o princípio da celeridade visa a um procedimento agilizado¹⁷⁸, possibilitando um desfecho da lide de forma mais célere e efetiva e, nesse contexto, “serve de fundamento para as

176 Há uma discussão acerca da necessidade de comprovação da situação de carência econômica para efeito de assistência judiciária, uma vez que a Constituição Federal exige no art. 5º, inc. LXXIV, a comprovação da carência econômica para fins de assistência jurídica gratuita: “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”.

177 “Um exame dessas barreiras ao acesso, como se vê, revelou um padrão: os obstáculos criados por nossos sistemas jurídicos são mais pronunciados para as pequenas causas e para 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. Refletindo sobre essa situação, é de se esperar que os indivíduos tenham maiores problemas para afirmar seus direitos quando a reivindicação deles envolva ações judiciais por danos relativamente pequenos, contra grandes organizações. Os novos direitos substantivos, que são característicos do moderno Estado de bem-estar-social, no entanto, têm precisamente esses contornos: por um lado, envolvem esforços para apoiar os cidadãos contra os governos, os consumidores contra os comerciantes, o povo contra os poluidores, os locatários contra os locadores, os operários contra os patrões (e os sindicatos); por outro lado, o interesse econômico de qualquer indivíduo – como autor ou réu – será provavelmente pequeno”. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 28-29).

178 Em resposta aos questionamentos sobre sugestões para agilizar a prestação jurisdicional, a predominância de respostas dos 124 juízes federais entrevistados “foi no sentido de reduzir prazos, eliminar o duplo grau obrigatório, permitir o cumprimento da sentença independentemente de precatório, prazos simples para a Fazenda Pública, agravo apenas retido e recursos da sentença com efeito só devolutivo, eliminação de processo autônomo para a execução, simplificação das providências para intimação e citação; facilitação da instrução criminal”. (AGUIAR, 1995, p. 2).

manifestações jurídicas, tanto na elaboração das normas pelos legisladores como na aplicação do direito pelos seus intérpretes” (BOCHENEK; NASCIMENTO, 2011, p. 35-36).

Conforme foi visto, o problema da morosidade na prestação jurisdicional é um dos fatores que dificultam a efetivação do acesso à justiça, atingindo “principalmente os titulares de pequenos direitos e especialmente os pobres, sendo que os responsáveis pela violação desses direitos, em regra, são empresas, ou ‘litigantes organizacionais’ com condições de extrair proveito da dificuldade” (HERMANN, 2010, p. 56).

Frequentemente a prestação jurisdicional brasileira, de forma geral, é taxada como sendo ineficiente e lenta. Isso acarreta, não raras vezes, prejuízos ao autor e benefícios ao réu devido à delonga no julgamento dos feitos, que exatamente por esse motivo, torna-se sinônimo de injustiça.

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

O princípio da celeridade, denominado “brevidade” pelo doutrinador Arruda Alvim, encontra sua inspiração política na observação de que o processo é um mal necessário e que o alongamento demasiado deste, sem que exista outra finalidade a não ser a do próprio alongamento do processo, constitui-se em um mal ainda maior (ALVIM, 1997, p. 443).

É oportuno lembrar que, na concepção original dos juizados especiais, buscava-se uma alternativa mais informal e menos onerosa para a justiça, que fosse capaz de trazer celeridade para demandas de menor complexidade e reduzido valor econômico, de forma a combater o clima de impunidade e descrédito do Poder Judiciário, principalmente junto à população mais carente.

De fato, pelo estudo efetuado até o momento, observa-se que a instituição dos juizados especiais, tanto no âmbito estadual quanto fede-

ral, aproximou consideravelmente o Judiciário da população mais pobre, excluída e desinformada do Judiciário. No entanto, afirma Donato (2010, p. 64), “não bastaram as Leis dos Juizados Especiais definirem a celeridade como critério orientador, mas precisaram criar mecanismos (dispositivos) para que isto aconteça”, dentre as quais a autora destaca as seguintes possibilidades jurídicas que visam à celeridade processual:

[...] possibilidade de instauração imediata da sessão de conciliação, caso ambas as partes compareçam perante o juízo, dispensado o registro prévio do pedido e da citação (art. 17); concentração dos atos em audiência, com a prolação da sentença ao seu final (art. 28 e 29); vedação da intervenção de terceiros (art. 10); impossibilidade de citação por edital (art. 18, § 2º); inadmissibilidade de reconvenção, ressalvada a possibilidade de formulação do pedido contraposto (art. 31, *caput*); sentenças e acórdãos concisos, sem necessidade do relatório (art. 38); as sentenças devem ser líquidas, tornando mais célere a execução (art. 28, parágrafo único); redução dos prazos do recurso de sentença para dez dias (art. 42, *caput*); suspensão, e não interrupção, do prazo recursal quando interposto embargo de declaração (art. 50); descabimento da ação rescisória (art. 59). (DONATO, 2010, p. 64).

Outras providências também foram adotadas pela Lei 10.259/2001¹⁷⁹, visando à maior celeridade processual nos juizados especiais federais: i) inexistência de prazos diferenciados para pessoas jurídicas de direito público, tanto para a prática de atos processuais quanto para a contestação e interposição de recursos; ii) irrecorribilidade das decisões interlocutórias, salvo as previstas no art. 5º; iii) inexistência de reexame necessário; iv) a flexibilização do princípio da indisponibilidade do interesse público, com a possibilidade de transação judicial (art. 10); v) aumento do número de atos processuais possíveis de serem realizados por servidores, independentemente de despacho¹⁸⁰.

179 O assunto será mais detalhado no tópico 2.3. “Inovações e peculiaridades da Lei n. 10.259/2001”.

180 Esta última medida representa um grande avanço no sistema, pois possibilita ao juiz presidente do Juizado Especial Federal a edição de “portarias estabelecendo a maior quantidade possível de atos processuais a serem realizados pelos servidores, independentemente de despacho, tais como a nomeação de peritos, de acordo com a especialidade e cadastro prévio na secretaria, fixação e pagamento de honorários periciais; designação de audiências, recebimento de recursos, processamento da fase de execução, expedição de precatórios e

Posteriormente, a Lei n. 11.419/2006 introduziu o processo eletrônico nos juizados especiais federais, possibilitando que os atos processuais sejam realizados de forma mais ágil e eficaz, pois permite às partes e aos advogados, desde que previamente cadastrados no sistema, o acesso aos autos virtuais a qualquer momento e de qualquer lugar, conferindo maior rapidez à publicidade dos atos, bem como a fiscalização do andamento processual.

Contudo, mesmo diante de tantas inovações, devido à grande demanda por esse novo modelo de justiça, à carência de juízes e servidores e, ainda, à ausência da Justiça Federal em diversas localidades do Brasil, os juizados especiais federais têm sofrido dos mesmos males que as varas comuns, principalmente os advindos do acúmulo de processos em tramitação e da decorrente delonga no julgamento dos feitos, inclusive das lides de natureza securitária.

Nesse sentido, Nino Oliveiro Toldo fez importantes observações ao avaliar os dez primeiros anos de funcionamentos dos JEFs:

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

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

O estrangulamento precoce dos juizados especiais federais, com o indesejado aumento do tempo de processamento das lides, complementa Nino Toldo (2012, p. 59), decorre da grande demanda reprimida existente no Brasil, aliada à ampla divulgação de um sistema de distribuição

da Justiça bem mais rápido e barato que os modelos tradicionais¹⁸¹.

Pesquisas divulgadas pelo Centro de Estudos Judiciários (CEJ)¹⁸², em 2012, apontam que o alto número de processos ajuizados nos juizados especiais federais tem correspondido a altas taxas de congestionamento, sugerindo “a possibilidade de que esses juízos venham a perder suas características essenciais, especialmente em termos de celeridade” (BRASIL, CJF, 2012, p. 16).

2.2.6 Princípio da busca da conciliação ou transação

A partir da necessidade de encontrar uma resolução célere e mais barata para os conflitos de menor valor econômico, os juizados especiais têm como um dos seus princípios informadores a permanente busca da conciliação das partes¹⁸³, de forma que, “a resolução do litígio pela decisão judicial não é a opção preferível no sistema dos juizados especiais, restando para um segundo momento” (BOCHENEK; NASCIMENTO, 2011, p. 47).

O sistema previsto no anteprojeto dos juizados especiais de pequenas causas, antecessor dos atuais juizados especiais estaduais e federais, combina os dois regimes tradicionais de conflitos, por meio da conjugação de mecanismos extrajudiciais de composição, caracterizados pela conciliação e arbitragem, e de solução judicial propriamente dita, através da prestação jurisdicional específica.

Assim, a conciliação é uma modalidade de autocomposição¹⁸⁴ que, ao

181 Robson Carlos de Oliveira destaca que “a gritante diferença entre os procedimentos coloca-se à mostra quando a vara federal trabalha com Juizado Especial Adjunto”, nos quais demandas com idêntica matéria, mas submetidas a ritos diferentes, devido à competência absoluta em relação ao valor da causa, seguem caminhos díspares, quando poderiam, na medida do possível, receber tratamento idêntico. (OLIVEIRA, 2006, p. 271).

182 O Centro de Estudos Judiciários funciona junto ao Conselho da Justiça Federal (CJF) e exerce um papel influente no aperfeiçoamento da Justiça Federal, na medida em que realiza pesquisas e diagnósticos que identificam e propõem soluções para os problemas que afetam a instituição.

183 Consoante a exposição de motivos, “A luz deste princípio, limitou-se a competência do Juizado às causas patrimoniais, de valor até 20 vezes o Maior Salário Mínimo”, além da matéria a ser discutida em sede dos Juizados. Exposição de motivos n. 007, de 17 de maio de 1983, do Ministro de do Programa Nacional de Desburocratização.

184 Ada Pellegrini explica que “Quanto à autocomposição, a submissão e a renúncia não são espon-

lado de outros mecanismos extrajudiciais de composição como a negociação e a mediação¹⁸⁵, “dá-se mediante técnicas de aproximação das partes e resolução de controvérsias de forma menos traumática, na procura da composição amigável e revela-se na forma mais eficiente de solução de conflitos” (BOCHENEK, 2007, p. 47).

Segundo Grinover (1988, p. 60), a pacificação social, que é a função primordial da conciliação, “não é alcançada pela sentença, que se limita a ditar autoritativamente a regra para o caso concreto; que, na grande maioria dos casos, não é aceita de bom grado pelo vencido, o qual contra ela costuma insurgir-se com todos os meios na execução”. A sentença limita-se “a solucionar a parcela de lide levada a juízo, sem possibilidade de pacificar a lide sociológica, em geral mais ampla, da qual aquela emergiu, como simples ponta do *iceberg*” (GRINOVER, 1988, p. 60).

Nesse mesmo sentido Bochenek explica que:

Na autocomposição, há manifestação de vontade espontânea das partes e aceitação mútua a respeito de questões conflituosas existentes entre elas, tendo por escopo a pacificação social dos conflitos e a maior satisfação dos envolvidos, pois a decisão não é imposta por uma sentença pelo magistrado, mas obtida pelo acordo entre as partes. Na conciliação, a autocomposição exige o comparecimento das partes perante o juiz ou conciliador e acontece durante uma audiência realizada exatamente para esse fim¹⁸⁶.

tâneas, se ocasionadas pela inacessibilidade da justiça. E a heterocomposição só tem credibilidade quando conduzida por pessoas qualificadas, que apliquem à solução de litígios critérios equitativos. Não se pode falar em “equivalentes jurisdicionais”³ diante de situações de fato, que só aparentemente solucionam as controvérsias, estimulando em contrapartida a litigiosidade social.” (GRINOVER, 1988, p. 60).

185 Os conflitos também podem ser solucionados por meio da arbitragem e da via judiciária, que são espécies da heterocomposição. Dentre as formas tradicionais de conciliação estão a renúncia, a submissão e a transação, que não se confundem. Pela renúncia, a parte que formulou a pretensão renuncia (desiste) ao seu interesse, colocando fim ao litígio; por meio da submissão, a parte resistente submete-se à pretensão da outra e abre mão do seu interesse; por sua vez, na transação, ambos os litigantes abrem mão de parte de seu interesse, obtendo uma solução intermediária, mediante concessões recíprocas. (GARCIA, 2012).

186 Ressalta o autor que, por sua vez, “a transação é a autocomposição que chega em juízo já formalizada, após a iniciativa exclusiva das partes. Pode ocorrer antes mesmo que o conflito de interesse seja apreciado em juízo, ou caso a lide já esteja instalada, até que aconteça o trânsito em julgado da sentença; contudo esta sempre ocorre fora do juízo e apenas é comunicada a este, para que o processo seja finalizado ou suspenso até o seu cumprimento total”. (BOCHENEK, 2007, p. 47).

Dessa forma, a conciliação é “incessantemente buscada em todo o processo, como sua verdadeira mola-mestra” (GRINOVER, 1988, p. 60), pois, por meio de sua ampla utilização, “o processo com trâmite junto ao juizado especial obtém a maior celeridade possível” (DONATO, 2010, p. 66).

Porém, a busca pela solução da lide por meio da conciliação não é procedimento previsto única e exclusivamente no rito dos juizados especiais cíveis. A Lei n. 8.952, de 13 de dezembro de 1994, acrescentou o inc. IV ao art. 125 do Código de Processo Civil, determinando que o juiz deve tentar a qualquer tempo, conciliar as partes. Posteriormente, a Lei n. 9.245, de 26 de dezembro de 1995, que alterou dispositivos relativos ao procedimento sumaríssimo, acrescentou, ao texto do CPC, diversas referências ao instituto da conciliação.

Como a conciliação homologada por sentença judicial é irrevogável, faz-se necessária a plena disponibilidade dos direitos submetidos à apreciação dos juizados especiais e, como consequência, “a exigência de total capacidade das partes envolvidas no processo, uma vez que somente estas podem transigir livremente, sem restrições de ordem formal ou procedimental” (PL 1950, 1983, p. 8016).

Nos juizados especiais estaduais a conciliação pode ser realizada entre as partes legitimadas no art. 8º da Lei 9.099/1995, sendo expressamente vedada a presença, como partes no processo: do incapaz, do preso, das pessoas jurídicas de direito público, das empresas públicas da União, da massa falida e do insolvente civil.

A Lei 10.259/2001 rompeu com o sistema então vigente no sistema dos juizados: além de legitimar como rés, a União, autarquias, fundações e empresas públicas federais¹⁸⁷, a referida lei trouxe a autorização legislativa para que os representantes judiciais da União, autarquias, fundações e empresas públicas federais possam conciliar, transigir ou desistir, nos processos da competência dos juizados especiais federais¹⁸⁸.

No entanto, apesar de ser permitida aos procuradores federais a apresentação de propostas de acordo ou transação¹⁸⁹ nas audiências con-

187 Lei. 10.259/2001. Art. 6º, inc. II.

188 Lei. 10.259/2001. Art. 10, Parágrafo Único.

189 O teto permitido nas transações está regulamentado no art. 1º da Lei 9.469/97: “Art. 1º. Parágrafo

ciliatórias, obtendo uma considerável economia para os cofres públicos¹⁹⁰, existe uma séria discussão sobre a constitucionalidade do parágrafo único do art. 10 da Lei 10.259/2001, considerando sua possível oposição aos princípios da legalidade estrita e da indisponibilidade do interesse público¹⁹¹.

Outra discussão relevante gira em torno da indisponibilidade dos direitos relativos à seguridade social, que são objeto das transações judiciais efetuadas nos juizados especiais federais. O debate é relevante, pois, além de a ação judicial ser decorrente de possível equívoco da autoridade administrativa, o segurado que aceitar o acordo receberá menos do que tem direito.

Uma corrente doutrinária defende a disponibilidade do direito, pois, como o acordo versa sobre as verbas em atraso, estas poderiam ser interpretadas como “mero crédito patrimonial de que pode dispor o segurado, ao contrário do que se dá com o chamado fundo de direito, isto é, o direito à percepção mensal de benefício previdenciário, de que o segurado não estaria abrindo mão” (BATISTA, 2012, p. 115).

Por sua vez, outros autores argumentam que, por se tratar de verdadeiros direitos e garantias fundamentais, as verbas previdenciárias, mesmo que atrasadas, são direitos indisponíveis que não poderiam ser objeto de acordo:

único. O Advogado-Geral da União, diretamente ou mediante delegação, e os dirigentes máximos das empresas públicas federais poderão autorizar a realização de acordos ou transações, em juízo, para terminar o litígio, nas causas de valor até R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais)”.

190 Em regra, os procuradores federais oferecem acordos para implantação imediata do benefício previdenciário devido e o pagamento dos valores em atraso nos percentuais de 70% a 80% do valor total devido.

191 Sobre o assunto, o então Advogado-Geral da União, Gilmar Ferreira Mendes, expediu a portaria 505./02, regulamentando a atuação dos membros da AGU perante os JEFs, interpretando que o dispositivo não conflitava com os princípios constitucionais citados. Atualmente, está em vigor a Portaria 109/07, cujo artigo 3º estabelece os casos em que pode ser realizada a conciliação ou transação. Art. 3º A transação ou a não interposição ou desistência de recurso poderá ocorrer quando: I – houver erro administrativo reconhecido pela autoridade competente ou, quando verificável pela simples análise das provas e dos documentos que instruem a ação, pelo advogado ou procurador que atua no feito, mediante motivação adequada; e II – inexistir controvérsia quanto ao fato e ao direito aplicado. § 1º A inexistência de controvérsia quanto ao fato deve ser verificável pelo advogado ou procurador que atua no feito pela simples análise das provas e dos documentos que instruem a ação, e a inexistência de controvérsia quanto ao direito aplicado deve ser reconhecida pelo órgão consultivo competente, mediante motivação adequada em qualquer das situações. § 2º Os valores envolvidos nas conciliações e transações não poderão exceder ao teto previsto no art. 3º, § 2º, da Lei n. 10.259, de 12 de julho de 2001, observado o disposto no art. 260 do Código de Processo Civil. BRASIL. Portaria n. 109 de 30 de janeiro de 2007. (AGU, 2007).

Portanto, esses valores, uma vez recuperados em momento futuro, ainda que acumulados, continuam a ter natureza existencial, porque vão resgatar a deficiência nutricional que essa pessoa teve durante esse período. Serão usados para pagar aqueles que, num momento de dificuldade, a socorreram ou para comprar os remédios que foram suprimidos nesse período. Logo, com esse numerário, a pessoa se recompõe minimamente. Portanto, a verba não tem natureza indenizatória. Na verdade, ela tem uma única natureza: serve para o resgate daquela humanidade que lhe foi suprimida durante um período. (CORREIA; CORREIA, 2010, p. 87 apud SERAU JR; DONOSO, 2012, p. 116).

Independentemente do entendimento adotado, apesar de renunciar a parte da importância que lhe é devida, com a realização do acordo, o segurado acaba sendo beneficiado pela resolução da lide na audiência, evitando a longa espera até o desfecho final do processo e o recebimento dos valores atraso¹⁹².

Além disso, o acordo possibilita a implantação imediata do benefício¹⁹³ ao segurado, que, na grande maioria dos casos, tem urgência em receber os valores que lhe são devidos pelo INSS¹⁹⁴ e não dispõe de tempo e recursos econômicos necessários para continuar esperando indefinidamente por uma decisão judicial definitiva, mesmo que esta lhe seja mais benéfica ou justa.

O Poder Judiciário também se beneficia com a realização dos acordos

192 Outro ponto é que, se o valor acumulado dos benefícios em atraso exceder o teto dos JEFs, a parte autora deverá renunciar ao valor excedente a 60 salários mínimos, caso opte pelo recebimento por meio da expedição de RPV (Requisição de Pequeno Valor). Caso contrário, deverá aguardar ainda mais tempo, para que o valor devido seja pago por precatório.

193 Segundo § 5º, do artigo 41 da Lei n. 8.213 “O primeiro pagamento do benefício será efetuado até quarenta e cinco dias após a data da apresentação, pelo segurado, da documentação necessária a sua concessão”.

194 Todos os benefícios previstos pela seguridade social estão sujeitos a deferimento e pagamento por parte do INSS que os concede, a requerimento do segurado ou dependente, através de processo administrativo previdenciário. Devido à inexistência de lei específica que discipline tal processo administrativo, o regramento básico da matéria é extraído de dispositivos esparsos existentes na Constituição Federal de 1988, nas Leis n. 8.212/1991 e n. 8.213/1991, que regulamentam respectivamente o Custeio e os Benefícios da Seguridade Social, no Decreto n. 3.048/1999, que regulamenta a Previdência Social, na Instrução Normativa INSS/PRES n. 45/2010 e, ainda, na Lei n. 9.784/1999 que regula o Processo Administrativo Federal.

em audiência com a redução do número de ações em tramitação e, ainda, com a não interposição de recursos a serem julgados pelos Tribunais e/ou pelas Turmas Recursais.

O próprio INSS também reconhece os benefícios advindos à entidade com a conciliação em audiência:

[...] além da economia direta, do ponto de vista econômico, a realização do acordo traz um dividendo imediatamente sentido pelos Procuradores que atuam na linha de frente: melhora a imagem e eleva a credibilidade do órgão (e da Procuradoria Federal) perante o Poder Judiciário, que deixa de considerá-lo recalcitrante no reconhecimento de direitos incontestes. O INSS deixa de ser encarado como um réu que dificulta a solução dos conflitos, que atua deliberadamente contra os fatos e o Direito e passa a ser visto com confiança e respeito pelo Poder Judiciário e pela sociedade em geral. (AGU, 2009, p. 4).

Devido às vantagens da solução conciliatória, observa-se uma tendência de adoção de uma “política pública de incentivo à utilização em larga escala dos mecanismos para a obtenção da autocomposição” (CALMON, 2007, p. 7) tanto no âmbito administrativo, quanto no judicial.

Esse é o caminho que vem sendo adotado tanto pelos tribunais, como ocorre com o Movimento Pela Conciliação, promovido pelo CNJ, quanto pelo Poder Executivo, a exemplo da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal, que integra a Consultoria-Geral da União.

Em síntese, apesar das grandes vantagens que o princípio da conciliação trouxe para os juizados especiais, conferindo-lhe a agilidade e a consequente redução dos custos, fatores estes imprescindíveis à consecução dos objetivos propostos pelo sistema dos juizados, não se pode olvidar que a transação previdenciária nos JEFs é questão controversa que ainda suscita muitos debates no meio jurídico.

2.3 Inovações e peculiaridades da Lei n. 10.259/2001

Conforme já foi expresso anteriormente, a Lei n. 10.259/2001 instituiu os juizados especiais no âmbito da Justiça Federal, trazendo algu-

mas inovações ao sistema processual brasileiro. O objetivo deste tópico é identificar as peculiaridades da lei dos juizados especiais federais que representam importantes inovações em relação ao rito ordinário comum no processo civil, no tocante ao acesso à justiça e, também, ao tratamento das lides previdenciárias e assistenciais, traçando um paralelo em relação à Lei n. 9.099/1995.

Inicialmente, observa-se que a Lei 10.259/2001 dispõe de forma clara, já em seu 1º artigo¹⁹⁵, a intenção do legislador em estender “ao âmbito da Justiça Federal a inovação representada pelos juizados especiais criados pela Lei 9.099/95” (BATISTA, 2012, p. 103), uma vez que autorizou expressamente a aplicação subsidiária da Lei 9.099/1995, aos recém-criados juizados especiais federais cíveis e criminais, ao mesmo tempo em que vedou sua utilização quando com ela pudesse haver qualquer conflito.

Por meio de uma leitura atenta ao referido art. 1º, pode-se inferir que a Lei dos Juizados Federais, apesar de suas peculiaridades, não pode ser considerada um texto autônomo, já que necessita, não raras vezes, ser complementada pelas disposições contidas na Lei 9.099/1995. Este fato, alerta Batista (2012, p. 103) exige um “constante cotejo entre os dois diplomas legais mencionados, na busca do melhor entendimento” para o tratamento dos temas relativos aos juizados especiais federais.

Entretanto, a recíproca não é verdadeira. Os dispositivos contidos no texto da Lei 10.259/2001 são específicos para o tratamento das lides no âmbito federal e, por isso mesmo, não podem ser aplicados aos juizados especiais estaduais, nos termos do seu art. 20:

Art. 20. Onde não houver Vara Federal, a causa poderá ser proposta no Juizado Especial Federal mais próximo do foro definido no art. 4º da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, vedada a aplicação desta Lei no juízo estadual.

No tocante à matéria penal, o texto original do art. 2º previa que os juizados especiais federais criminais tinham competência para julgar os feitos de competência da Justiça Federal relativos às infrações de menor

195 Art. 1º. “São instituídos os Juizados Especiais Cíveis e Criminais da Justiça Federal, aos quais se aplica, no que não conflitar com esta Lei, o disposto na Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995”.

potencial ofensivo, assim consideradas como “os crimes a que a lei comine pena máxima não superior a dois anos, ou multa”.

Ocorre que a definição das infrações penais de tal natureza foi originalmente dada pela regra vinda no art. 61 da Lei 9.099/1995, que, concretizando aqueles juizados, no âmbito das Justiças estaduais, assim dispôs:

Art. 61. Consideram-se infrações penais de menor potencial ofensivo, para os efeitos desta Lei, as contravenções penais e os crimes a que a lei comine pena máxima não superior a 1 (um) ano, excetuados os casos em que a lei preveja procedimento especial.

Com o advento da Lei 10.259/2001, nova definição foi estabelecida para as “infrações penais de menor potencial ofensivo” pela regra do parágrafo único do art. 2.º, “ampliando o limite original da pena máxima considerada, de um para dois anos, acrescentando a previsão de pena pecuniária e suprimindo a ressalva, constante da Lei 9.099 de 1995, referida à previsão de procedimentos especiais”, dando início à discussão sobre a aplicabilidade da Lei 10.259/2001 aos juizados especiais estaduais.

Posteriormente, o conceito de “infrações de menor potencial ofensivo” foi suprimido da Lei n. 10.259/2001 e voltou a constar apenas no art. 61¹⁹⁶ da Lei 9.099/1995. A nova redação, dada pela Lei n. 11.313/2006¹⁹⁷, colocou fim à discussão sobre a possibilidade de aplicação da Lei n. 10.259/2001 aos juizados especiais estaduais¹⁹⁸.

O artigo seguinte trata da competência¹⁹⁹ dos juizados especiais fe-

196 Art. 61. “Consideram-se infrações penais de menor potencial ofensivo, para os efeitos desta Lei, as contravenções penais e os crimes a que a lei comine pena máxima não superior a 2 (dois) anos, cumulada ou não com multa”.

197 Lei n. 11.313, de 28 de junho de 2006. Alterou os arts. 60 e 61 da Lei n. 9.099/1995, e o art. 2º da Lei n. 10.259/2001, pertinentes à competência dos Juizados Especiais Criminais, no âmbito da Justiça Estadual e da Justiça Federal.

198 O principal argumento em defesa da utilização ampla da Lei 10.259/2001 consistia na “fundamentação de que no sistema jurídico brasileiro não podem existir, concomitantemente, dois conceitos autônomos de infração de menor potencial ofensivo, um aplicável à esfera federal e outro, em âmbito estadual”, de forma que “se o crime tem a mesma natureza, deve receber o mesmo tratamento jurídico, sob pena de se ferir de morte os princípios constitucionais da proporcionalidade e igualdade”. (MARTINI, 2002, p. 489).

199 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

derais que, diversamente do que ocorre na Justiça estadual, é absoluta em relação ao valor da causa, limitada a sessenta salários mínimos, sendo dispensado, independentemente do valor, o patrocínio do advogado.

O § 1º do mesmo artigo, elenca as causas excluídas da competência dos JEFs, ainda que o valor atribuído seja de até sessenta salários mínimos. Na hipótese de litisconsórcio facultativo, ativo ou passivo, o limite de sessenta salários mínimos deve ser considerado individualmente²⁰⁰, ou seja, “cada litisconsorte tem sua pretensão contra a parte adversa com conteúdo econômico independente, que consistirá no valor da causa” (BOCHENEK; NASCIMENTO, 2011, p. 97). Entretanto, explica Bochenek, a regra acima não vale para o litisconsórcio necessário:

Tratando-se de litisconsórcio ativo necessário, o valor da causa representa o total do quantum pretendido, pois se estabelece apenas uma relação entre os litisconsortes necessários e a(s) parte(s) adversa(s), ao contrário do que ocorre com o litisconsórcio facultativo e na cumulação de pedidos. Se o valor da causa for superior ao limite de alçada do Juizado não é admissível a divisão entre o número de litisconsortes a fim de que se adapte ao limite permitido no ajuizamento da ação. (BOCHENEK; NASCIMENTO, 2011, p. 86).

Observa-se que, diferentemente da Lei 9.099/1995, a Lei 10.259/2011, no § 3º do art. 3º, veda que o autor possa optar pelo meio que considere

sentenças. § 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. § 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. § 3º No foro onde estiver instalada Vara do Juizado Especial, a sua competência é absoluta”.

200 Nesse sentido: “I – Para que incida o art. 3º da Lei n. 10.259/2001 e seja, conseqüentemente, fixada a competência dos Juizados Especiais Federais no caso de litisconsórcio ativo facultativo, impende considerar o valor de cada uma das causas individualmente considerado, não importando que a soma de todos eles ultrapasse o valor de sessenta salários mínimos. Entendimento diverso atentaria contra o princípio da economia processual e outros princípios que informam os juizados especiais, como a celeridade e a informalidade, pois cada autor teria de propor uma ação autônoma, solução que multiplicaria o número de feitos a serem apreciados e, em audiências diversas, julgados”. STJ, Relator: Ministro FRANCISCO FALCÃO, Data de Julgamento: 16/03/2006, PRIMEIRA TURMA.

mais adequado para a solução judicial do conflito, uma vez que o referido parágrafo determina expressamente que “No foro onde estiver instalada vara do juizado especial, a sua competência é absoluta”.

Nesse sentido, têm-se os fundamentos apresentados pelo juiz federal Hélio Silvio Ourem Campos, relator do precedente que deu origem à Súmula n. 17 da Turma Nacional de Uniformização²⁰¹:

a) A competência dos Juizados Especiais Federais Cíveis está definida no art. 3º da Lei nr. 10.259/01, onde se lê que causas cujos valores excedam sessenta salários mínimos não poderão ser processadas perante os Juizados Especiais Federais, posto que se trata de incompetência absoluta; b) a possibilidade de renúncia ao que exceder a competência do juizado se dá exclusivamente em sede de execução (art. 17, § 4º, da Lei nr. 10.259/01); c) o art. 3º da Lei nr. 10.259/01 é taxativo ao proibir o processamento, a conciliação e o julgamento, no Juizado Especial Federal, das causas cujos valores excedam sessenta salários mínimos. A ação que ultrapasse o limite legal está eivada de vício insanável – ausência de pressuposto de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo; d) só é possível a aplicação do art. 3º, § 3º da Lei 9099/95 nos Juizados Estaduais, onde existe o direito de opção da parte pelo rito sumaríssimo do Juizado, o que não ocorre na esfera Federal, onde o procedimento é obrigatório (art. 3º, § 3º da Lei 10.259/2001). Não se presume, em sede de Juizados Especiais Federais, a renúncia do autor pelo simples ajuizamento da ação; e) o art. 1º, da Lei 10.259/01, impede a aplicação subsidiária naquilo em que houver conflito; f) no presente caso, o valor da causa supera o limite legal de jurisdição e competência do Juizado Especial [...] g) não há de ser admitida a renúncia de parte dos créditos, com vistas à alteração de competência, instituída na Lei nr. 10.259/2001 como absoluta.

[...]

Entendo que não pode ser imputado ao segurado renúncia tácita pelo ingresso no Juizado Especial, sob pena de grave prejuízo para a parte, muitas vezes absolutamente desinformada sobre os valores em função dos quais transige. O que se poderia aceitar seria uma renúncia expressa e circunstanciada, colocada de maneira clara e precisa e indicando os seus contornos e abrangências.²⁰²

201 De acordo com a Súmula 17 da Turma Nacional de Uniformização: “Não há renúncia tácita no Juizado Especial Federal, para fins de competência”.

202 Pedido de Uniformização de Jurisprudência n. 2002.85.10.000594-0-SC. Relator: Juiz Federal Hélio Silvio Ourem Campos.

A conjugação dos arts. 4º e 5º representa uma importante evolução legislativa do sistema dos juizados, pois trata da mitigação do princípio da irrecorribilidade das decisões interlocutórias, que é absoluto na Lei 9.099/1995.

O art. 4º da Lei n. 10.259/2001 preleciona que o juiz pode conceder, de ofício, medidas cautelares²⁰³ no curso do processo, havendo o entendimento jurisprudencial de que tal medida também se aplica a todas as medidas de urgência, incluindo os pedidos de antecipação de tutela²⁰⁴.

Por sua vez, o art. 5º determina que somente os recursos de medidas cautelares e de sentença definitiva sejam admitidos. A regra jurídica disposta no referido artigo prima pelos princípios da economia e da celeridade processual, impedindo a proliferação de recursos que venham a tumultuar o processo e adiar ainda mais o julgamento da lide.

Vieira (2002, p. 8) destaca que “os recursos nos Juizados Especiais Federais Cíveis não foram exaustivamente sistematizados na Lei n. 10.259/2001”, sendo necessário um cuidado constante do operador do Direito em busca de outras fontes legais. Como exemplo, tem-se a aplicação subsidiária do art. 41, da Lei n. 9.099/1995, que exclui a possibilidade de interposição do recurso inominado da sentença “homologatória de conciliação ou laudo arbitral”²⁰⁵.

Basicamente, a sistemática recursal dos juizados especiais federais cíveis está fundamentada em dois pilares: nos princípios dispostos no art. 2º da Lei n. 9.099/95 e na irrecorribilidade das decisões interlocutórias, à exceção, consoante foi analisado, das decisões que apreciam tutelas de

203 “A medida cautelar tem por função garantir a efetividade do processo; é uma providência de segurança para futura execução. Enquanto a tutela antecipatória adianta os efeitos da futura sentença, tem característica satisfativa, é uma medida de execução (‘lato sensu’) para segurança do direito”. (BOCHENEK; NASCIMENTO, 2011).

204 “1. É juridicamente possível conceder antecipação dos efeitos da tutela nas demandas ajuizadas perante o juizado especial federal. Entendem-se como “medidas cautelares” do art. 4º da Lei 10.259/01 todas as medidas de urgência. 2. Não é cabível recurso contra a decisão que indefere a antecipação dos efeitos da tutela, mas somente contra a decisão deferitória, a teor do art. 5º da Lei 10.259/01”. (TNU – RECURSO CÍVEL: 200239007050453, Relator: GLAUCIO FERREIRA MACIEL GONCALVES).

205 Art. 41. “Da sentença, excetuada a homologatória de conciliação ou laudo arbitral, caberá recurso para o próprio Juizado. § 1º O recurso será julgado por uma turma composta por três Juízes togados, em exercício no primeiro grau de jurisdição, reunidos na sede do Juizado. 2º No recurso, as partes serão obrigatoriamente representadas por advogado”.

urgência, previstas no art. 5º da Lei 10.259/2001²⁰⁶.

A Lei 9.099/1995, que se aplica subsidiariamente aos Juizados Especiais Federais, traz em seu bojo apenas dois tipos de recursos: o inominado (também chamado de apelação ou recurso da sentença – art. 41) e os embargos de declaração (arts. 48 a 50). A Lei 10.259/2001 prevê mais três tipos de recursos: inominado (da decisão interlocutória de mérito proferida em medida liminar para evitar dano de difícil reparação – art. 4.º, c/c o art. 5.º), pedido de uniformização de interpretação de lei federal (das decisões divergentes das Turmas Recursais na interpretação da lei sobre questões de direito material ou contrárias à súmula ou à jurisprudência dominante do Superior Tribunal de Justiça – art. 14) e recurso extraordinário (art. 15). (SILVA, 2002, p. 156 apud BOCHENEK; NASCIMENTO, 2011).

Além dessas normas, acrescenta Vieira (2002), utilizam-se, de forma complementar, os dispositivos do Código de Processo Civil²⁰⁷, as resoluções do Conselho da Justiça Federal e os entendimentos jurisprudenciais dos tribunais regionais federais, do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal²⁰⁸.

Outra inovação no sistema dos juizados especiais federais com relação aos juizados estaduais diz respeito ao art. 6º, que ampliou o rol das pessoas legitimadas a figurar nos polos da relação processual. No polo ativo foram incluídas as microempresas e as empresas de grande porte. Também passou a ser prevista a possibilidade de a União, suas autarquias e fundações, assim como as empresas públicas federais figurarem no polo passivo do processo²⁰⁹.

206 Art. 4.º. "O Juiz poderá, de ofício ou a requerimento das partes, deferir medidas cautelares no curso do processo, para evitar dano de difícil reparação". Art. 5.º. "Exceto nos casos do art. 4.º, somente será admitido recurso de sentença definitiva".

207 A utilização complementar do CPC apenas se dá naquilo que não colidir com os princípios e normas atinentes aos Juizados Especiais Federais.

208 Dentre as quais, cita Vieira (2002, p. 8): STF – Resoluções: 417/2009; 422/2010 e 427/2010. STJ – Resolução n. 10/2007. CJF – Resoluções: 22/2008 e 61/2009; Instrução Normativa 01/2002. TRF1: Resoluções: 10/2002, 600-008/2004 e 600-25/2009.

209 Art. 6.º. "Podem ser partes no Juizado Especial Federal Cível: I – como autores, as pessoas físicas e as microempresas e empresas de pequeno porte, assim definidas na Lei n. 9.317, de 5 de dezembro de 1996; II – como réis, a União, autarquias, fundações e empresas públicas federais".

Todavia, afirma Vieira (2002, p. 5) a autorização concedida pelo art. 6º, inc. I, limita-se à atuação da União e dos entes federais única e exclusivamente no polo passivo, sendo vedado o ajuizamento de ações por tais entes nos juizados especiais federais.

O art. 8º prevê a simplificação das providências para a citação e intimação das partes, que poderá ser feita inclusive com a utilização da via eletrônica, nos mesmos moldes da Lei n. 10.419/2006, que regulamentou a informatização dos processos judiciais²¹⁰.

Considerável evolução processual da Lei 10.259/2001 deu-se com a previsão do art. 9º que determina não haver “prazo diferenciado para a prática de qualquer ato processual pelas pessoas jurídicas de direito público, inclusive a interposição de recursos, devendo a citação para audiência de conciliação ser efetuada com antecedência mínima de trinta dias”. O dispositivo trouxe mais celeridade e efetividade ao processo, ao excluir as prerrogativas previstas no art. 188²¹¹ do CPC, em sede de juizado especial federal.

O entendimento jurisprudencial é que a norma prevista no art. 9º derogou, no âmbito dos juizados especiais federais, o art. 5º da Lei n. 1.060/50 que estabelece o prazo em dobro para a Defensoria Pública²¹².

Por sua vez, o art. 10 também inovou ao facultar às partes a contratação de advogado, sem a restrição do teto de vinte salários mínimos previsto na Lei 9.099/1995, e, principalmente ao prever a possibilidade

210 O CNJ definiu o cronograma para a unificação das funcionalidades do sistema de Processo Judicial Eletrônico (PJe), a fim de disponibilizar uma versão única e segura para os usuários do sistema eletrônico. “Atualmente, cada ramo trabalha com uma versão do sistema. O objetivo é que os órgãos do Judiciário atuem na mesma plataforma e tenham acesso às melhores funcionalidades já desenvolvidas para a prática de atos processuais”. O sistema PJe foi desenvolvido pelo CNJ para a automação do Judiciário, em parceria com os tribunais e a participação da OAB.

211 “Art. 188. Computar-se-á em quádruplo o prazo para contestar e em dobro para recorrer quando a parte for a Fazenda Pública ou o Ministério Público”.

212 “A defensoria pública não goza de prazos privilegiados nos processos de competência dos Juizados Especiais”. TRF/SC, p. 2002.72.00.050113-2, sessão de 20/08/2002. Também nesse sentido: “[...] 3. Em preliminar, propugnou a Defensoria Pública da União a tempestividade do incidente, e a aplicação do prazo em dobro, com fundamento no art. 445, da LC n. 80/94. 4. O prazo em dobro previsto no art. 44, I, da Lei Complr n. 80/94 não se aplica à Defensoria Pública no presente caso, pois é incompatível com o rito dos Juizados Especiais, norteado pelo Princípio da Celeridade. [...] 5. Adotando o critério da especialidade e da cronologia, e por considerar a Defensoria Pública da União como órgão federal, integrante da estrutura da União, a ela se aplica o previsto no art. 9º, da Lei n. 10.259/2001. [...] 6. Ademais, considerando o Princípio da Isonomia nos Juizados, não deve haver prazos especiais para a Defensoria Pública”. TNU – IUJ: 200340007063637 PI, Relator: Hélio Sílvio Ourem Campos, Data de Julgamento: 31/08/2004.

de designação de representante judicial – terceiro “não advogado” designado pela parte para representá-la. Este dispositivo suscitou muitos debates quanto à sua constitucionalidade, tendo em vista que o art. 133 da Constituição Federal de 1988 prevê que “O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei”.

Posteriormente, a questão foi pacificada pelo STF, no julgamento da ADI n. 3.168²¹³, que reconheceu a constitucionalidade do art. 10 da Lei 10.259/2001. Todavia, a norma inculpada no art. 10 não se aplica aos processos criminais, em que é imperativa a presença de advogado devidamente inscrito nos quadros da Ordem dos Advogados do Brasil.

Não obstante o entendimento pacificado pelo Supremo Tribunal Federal, parecem-me equivocadas tanto a intenção do legislador em permitir a representação das partes por “não advogados”, quanto a posição do STF ao apreciar a matéria. Sem discutir o mérito sobre a questão da inexigibilidade de advogado nos juizados especiais²¹⁴, a autorização legal para que “não advogados” possam representar as partes nas causas sob

213 “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”. STF – ADI: 3168 DF, Relator: JOAQUIM BARBOSA.

214 A questão já foi amplamente debatida, sendo, inclusive objeto da ADI 1.539, julgada improcedente: “1. Juizado Especial. Lei 9099/95, artigo 9º. Faculdade conferida à parte para demandar ou defender-se pessoalmente em juízo, sem assistência de advogado. Ofensa à Constituição Federal. Inexistência. Não é absoluta a assistência do profissional da advocacia em juízo, podendo a lei prever situações em que é prescindível a indicação de advogado, dados os princípios da oralidade e da informalidade adotados pela norma para tornar mais célere e menos oneroso o acesso à justiça. Precedentes. 2. Lei 9099/95. Fixação da competência dos juízos especiais civis tendo como parâmetro o valor dado à causa. Razoabilidade da lei, que possibilita o acesso do cidadão ao judiciário de forma simples, rápida e efetiva, sem maiores despesas e entraves burocráticos.” STF – ADI: 1539 UF, Relator: Min. MAURÍCIO CORRÊA, Data de Julgamento: 24/04/2003, Tribunal Pleno.

a apreciação dos juizados especiais federais cíveis²¹⁵, fere flagrantemente o art.133 da CF/88, e, também, os arts. 1º e 2º do Estatuto da Advocacia²¹⁶.

Vale ressaltar que, nos termos do § 2º do art. 41 da Lei n. 9.099/1995, aplicado subsidiariamente aos JEFs, por força do art. 1º da Lei n. 10.259/2001, na fase recursal é obrigatória a representação das partes por advogado.

O parágrafo único do art. 10 também inova ao trazer a autorização legislativa para que os representantes judiciais da União, autarquias, fundações e empresas públicas federais, bem como os indicados na forma do *caput*, possam “conciliar, transigir ou desistir, nos processos da competência dos Juizados Especiais Federais”²¹⁷.

A norma do art. 11 da Lei 10.259/2001 representa mais um avanço legislativo, “ao criar um dever da entidade pública federal de fornecer toda a documentação que possuir para a resolução da causa, ainda que seja prejudicial ao interesse do próprio ente estatal e favorável à parte diversa” (BOCHENEK; NASCIMENTO, 2011, p. 130).

Esse dever, explicam Bochenek e Nascimento (2011, p. 130-131), fundamenta-se nos princípios constitucionais da legalidade e da moralidade e tem o condão de viabilizar, em alguns casos, o processamento da lide, principalmente nos processos de execução da sentença em que era comum “os autos ficarem parados sem movimentação processual por conta da ausência de documentos”.

Caso o ente público descumpra esse dever de produzir prova, tra-

215 Nas conclusões do FONAJEF, exige-se a existência de pertinência subjetiva entre o representante legal e o detentor do direito, a fim de impedir o exercício da advocacia por pessoa não habilitada. Nesse sentido, o Enunciado FONAJEF 83: “O art. 10, *caput*, da Lei n. 10.259/2001 não autoriza a representação das partes por não-advogados de forma habitual e com fins econômicos”.

216 “Art. 1º São atividades privativas de advocacia: I – a postulação a órgão do Poder Judiciário e aos juizados especiais; II – as atividades de consultoria, assessoria e direção jurídicas. § 1º Não se inclui na atividade privativa de advocacia a impetração de habeas corpus em qualquer instância ou tribunal. § 2º Os atos e contratos constitutivos de pessoas jurídicas, sob pena de nulidade, só podem ser admitidos a registro, nos órgãos competentes, quando visados por advogados. § 3º É vedada a divulgação de advocacia em conjunto com outra atividade. Art. 2º O advogado é indispensável à administração da justiça. § 1º No seu ministério privado, o advogado presta serviço público e exerce função social. § 2º No processo judicial, o advogado contribui, na postulação de decisão favorável ao seu constituinte, ao convencimento do julgador, e seus atos constituem *mínus público*. § 3º No exercício da profissão, o advogado é inviolável por seus atos e manifestações, nos limites desta lei”.

217 Ver tópico 2.2.6. Princípio da busca da conciliação e da transação.

zendo aos autos os documentos solicitados, “o juiz deverá considerar provada a veracidade das alegações que o demandante fez e que poderia fazer com os documentos sonegados pela entidade pública” (BOCHENEK; NASCIMENTO, 2011, p. 131), nos termos do art. 359 do CPC²¹⁸.

No entanto, essa “inversão do ônus da apresentação dos documentos não é absoluta ou irrestrita, pois é razoável que o autor comprove que há ou houve relação jurídica entre as partes, sob pena de transferir à entidade ré ônus não previsto pela legislação” (BOCHENEK; NASCIMENTO, 2011, p. 16), o que inviabilizaria a norma prevista no art. 11 da Lei 10.259/2001²¹⁹.

O art. 12 da Lei em comento dispõe especificamente sobre a produção de prova pericial voltada ao exame técnico, indispensável à conciliação das partes ou ao convencimento do juiz quando as questões discutidas no processo ultrapassam o conhecimento técnico e científico do julgador.

Observa-se que a Lei n. 9.099/1995 não traz em seu texto autorização expressa de produção de prova pericial. No entanto, prevê, em seu art. 32, que “Todos os meios de prova moralmente legítimos, ainda que não especificados em lei, são hábeis para provar a veracidade dos fatos alegados pelas partes”.

A prova pericial é o meio utilizado nos casos em que o esclarecimento dos fatos exige habilidades, experiências ou conhecimentos específicos, sejam estes técnicos ou científicos, necessitando do trabalho de peritos e de assistentes técnicos para esclarecer os pontos conflitantes e viabilizar a resolução da lide.

Como a prova pericial pode, por vezes, exigir um grau de complexidade elevado, o entendimento majoritário é que esta não poderia ser produzida em sede de Juizados Especiais Estaduais²²⁰, pois ao exigir procedi-

218 CPC, Art. 359. “Ao decidir o pedido, o juiz admitirá como verdadeiros os fatos que, por meio do documento ou da coisa, a parte pretendia provar: I – se o requerido não efetuar a exibição, nem fizer qualquer declaração no prazo do art. 357; II – se a recusa for havida por ilegítima.”

219 Nesse sentido: Enunciado FONAJEF 113: “O disposto no art. 11 da Lei n. 10.259/2001 não desobriga a parte autora de instruir seu pedido com a documentação que lhe seja acessível junto às entidades públicas réis.” Enunciado FONAJEF 127: “O dever processual, previsto no art. 11 da Lei n. 10.259/2001, não implica automaticamente a inversão do ônus da prova.”

220 Os seguintes enunciados do FONAJE afastam a produção de prova pericial, devido à sua complexidade: ENUNCIADO 70: “As ações nas quais se discute a ilegalidade de juros não são complexas para o fim de fixação da competência dos Juizados Especiais, exceto quando exigirem perícia contábil (nova redação – XXX Encontro – São Paulo/SP)”. ENUNCIADO 94: “É cabível, em Juizados

mentos mais extensos, demorados e onerosos, confrontaria diretamente o disposto o art. 98, *caput*, da CF/88, além dos preceitos legais insculpidos nos arts. 2º, 3º, 28 e 33 da Lei n. 9.099/1995²²¹. Entretanto, é admitida a perícia informal²²², que não exige procedimentos complexos, na hipótese do art. 35 da Lei 9.099/1995²²³.

Esta discussão, no entanto, perde parte do sentido quanto à produção de prova técnica em sede dos juizados especiais federais cíveis. Cabe lembrar que a competência dos JEFs é absoluta em relação ao valor da causa. Dessa forma, mesmo que o caso em litígio exija uma considerável ampliação instrutória, este não poderá ser simplesmente afastado da competência dos juizados especiais federais, devendo ser analisado, de forma criteriosa, se seu processamento é ou não passível de processamento pelos juizados especiais federais²²⁴.

Diante dessa peculiaridade dos JEFs, o § 2º do art. 12 já prevê a produção de exame pericial²²⁵ nas ações previdenciárias e relativas à assistência social, que deverá ser realizado por médico especialista²²⁶, devendo as partes serem intimadas para, em dez dias, apresentar quesitos e indicar assistentes, de forma a garantir os direitos ao contraditório e à ampla defesa.

Outra inovação dos juizados especiais federais surgiu como uma me-

Especiais Cíveis, a propositura de ação de revisão de contrato, inclusive quando o autor pretenda o parcelamento de dívida, observado o valor de alçada, exceto quando exigir perícia contábil (nova redação – XXX FONAJE – São Paulo/SP”.

221 Observa-se que o termo “causas de menor complexidade” deve ser interpretado com cuidado, pois não se refere apenas ao valor do objeto em litígio.

222 FONAJEF “ENUNCIADO 12 – A perícia informal é admissível na hipótese do art. 35 da Lei 9.099/1995”.

223 Art. 35. “Quando a prova do fato exigir, o Juiz poderá inquirir técnicos de sua confiança, permitida às partes a apresentação de parecer técnico. Parágrafo único. No curso da audiência, poderá o Juiz, de ofício ou a requerimento das partes, realizar inspeção em pessoas ou coisas, ou determinar que o faça pessoa de sua confiança, que lhe relatará informalmente o verificado”.

224 Nesse sentido, tem-se o Enunciado FONAJEF 91: “Os Juizados Especiais Federais são incompetentes para julgar causas que demandem perícias complexas ou onerosas que não se enquadrem no conceito de exame técnico (art. 12 da Lei n. 10.259/2001)”.

225 O assunto será melhor explorado no capítulo seguinte.

226 A questão foi objeto do Enunciado FONAJEF 112: “Não se exige médico especialista para a realização de perícias judiciais, salvo casos excepcionais, a critério do juiz”.

didada eficaz para combater a morosidade no trâmite dos processos, que poderiam advir com as prerrogativas processuais da Fazenda Pública. Consiste na norma do art. 13, que dispõe expressamente que não haverá reexame necessário²²⁷ (duplo grau de jurisdição obrigatório, previsto no art. 475 do Código de Processo Civil²²⁸) nas causas de que trata a Lei 10.259/2001.

Para Vieira, a supressão do reexame necessário em sede dos JEFs “impede o desnecessário retardamento da solução da lide, facilitando a ultimação do trânsito em julgado, caso não haja recurso por parte do ente público que figure no polo passivo da demanda” (VIEIRA, 2002, p. 21).

O art. 14 mostra-se de suma importância para o tratamento das lides previdenciárias e assistenciais, pois tem por objetivo buscar “a uniformização de interpretação de lei federal quando houver divergência entre decisões sobre questões de direito material proferidas por Turmas Recursais na interpretação da lei”, cujo pedido, dependendo da origem da divergência, será julgado em reunião conjunta das Turmas em conflito, sob a presidência do juiz coordenador, ou pela Turma de Uniformização, integrada por juízes de Turmas Recursais, sob a presidência do coordenador da Justiça Federal²²⁹.

227 Em sede de juizados especiais federais, os limites do recurso inominado estão adstritos às matérias especificamente impugnadas nas razões recursais, ressalvadas aquelas de ordem pública, reconhecíveis de ofício, não vigorando no âmbito dos JEFs o reexame necessário, por força do contido no art. 13, da Lei 10.259/01.

228 CPC, art. 475. “Está sujeita ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal, a sentença: I – proferida contra a União, o Estado, o Distrito Federal, o Município, e as respectivas autarquias e fundações de direito público; II – que julgar procedentes, no todo ou em parte, os embargos à execução de dívida ativa da Fazenda Pública (art. 585, VI). § 1º Nos casos previstos neste artigo, o juiz ordenará a remessa dos autos ao tribunal, haja ou não apelação; não o fazendo, deverá o presidente do tribunal avocá-los. § 2º Não se aplica o disposto neste artigo sempre que a condenação, ou o direito controvertido, for de valor certo não excedente a 60 (sessenta) salários mínimos, bem como no caso de procedência dos embargos do devedor na execução de dívida ativa do mesmo valor. § 3º Também não se aplica o disposto neste artigo quando a sentença estiver fundada em jurisprudência do plenário do Supremo Tribunal Federal ou em súmula deste Tribunal ou do tribunal superior competente.”

229 Art. 14. [...] § 1º O pedido fundado em divergência entre Turmas da mesma Região será julgado em reunião conjunta das Turmas em conflito, sob a presidência do Juiz Coordenador. § 2º O pedido fundado em divergência entre decisões de turmas de diferentes regiões ou da proferida em contrariedade a súmula ou jurisprudência dominante do STJ será julgado por Turma de Uniformização, integrada por juízes de Turmas Recursais, sob a presidência do Coordenador da Justiça Federal.

A relevância do artigo reside no fato de que “não é razoável um cidadão qualquer de uma localidade qualquer, em idêntica situação a de um outro cidadão qualquer, em uma outra localidade qualquer, não obter um determinado direito, e o outro obter” (SILVA, 2002, p. 164-165 apud BOCHENEK, NASCIMENTO, 2011).

Os arts. 16 e 17 versam sobre a eliminação do processo autônomo de execução, com o escopo de dar mais celeridade e efetividade ao processo. Tratando-se de obrigação de fazer, não fazer ou entrega de coisa certa, o cumprimento da sentença será efetuado mediante ofício do juiz à autoridade citada para a causa, nos termos do art. 16.

Já o art. 17 trata da obrigação de pagar quantia certa, prevendo que o cumprimento da sentença deverá ser efetuado, independentemente da expedição de precatório, no prazo de 60 dias contados da requisição de pequeno valor (RPV) feita pelo juiz mediante ofício, além de prever, no § 2º, a possibilidade de determinação judicial para o sequestro do numerário suficiente ao cumprimento da decisão, caso esta não seja cumprida espontaneamente pela parte vencida.

Ressalta-se que somente poderão ser pagos por meio de RPV os valores de até 60 salários mínimos. Os valores que excederem o teto do JEF, caso não haja renúncia da parte autora, somente poderão ser pagos por meio de precatórios, nos termos do § 4º do art. 17²³⁰.

A última inovação da Lei 10.259/2001 a ser analisada está contida no parágrafo único do art. 22, que prevê a realização dos juizados itinerantes, mediante autorização prévia do Tribunal Regional Federal, com antecedência de dez dias, com o objetivo precípuo de facilitar o acesso da comunidade local à Justiça.

Os juizados especiais federais itinerantes representam um relevante instrumento de efetivação do acesso à justiça, pois permitem que a Justiça chegue até o cidadão, indo além dos locais de prestação dos serviços judiciais. Esse “modelo móvel” de Justiça, que tem por finalidade suprimir parte dos obstáculos encontrados pelos cidadãos

230 Art. 17, § 4º: “Se o valor da execução ultrapassar o estabelecido no § 1º, o pagamento far-se-á, sempre, por meio do precatório, sendo facultado à parte exequente a renúncia ao crédito do valor excedente, para que possa optar pelo pagamento do saldo sem o precatório, da forma lá prevista”.

menos favorecidos, que se encontram, devido a aspectos geográficos e econômicos, ainda mais distantes das seções e subseções judiciais federais existentes no Brasil, tornou-se um símbolo de justiça social, capaz de efetivar os direitos para milhares de pessoas, que muitas vezes nem sabem que os possuem.

A partir da análise efetuada até o momento, verificam-se os consideráveis avanços processuais advindos com a Lei n. 10.259/2001, principalmente quanto à simplicidade dos atos, à economia e à celeridade processuais, em busca da efetividade da prestação da tutela jurisdicional pelos juizados especiais federais.

A experiência dos juizados especiais, notadamente no âmbito da Justiça Federal, tem demonstrado que esse novo modelo de justiça, mesmo que ainda não tenha alcançado todos os objetivos idealizados, é indispensável para a concretização do direito ao acesso à justiça para milhares de pessoas, principalmente no que se refere a pleitos previdenciários e assistenciais.

2.4 O tratamento das ações previdenciárias e assistenciais

Pela análise efetuada nesta pesquisa, observa-se que os juizados especiais federais ampliaram o acesso à justiça ao cidadão comum, provocando uma mudança de paradigmas na Justiça Federal, decorrente do aumento da demanda de ações requerendo a concessão ou o reestabelecimento de benefícios previdenciários e assistenciais²³¹.

De fato, como afirma Bochenek (2013, p. 107), os juizados especiais federais “promoveram alterações na forma da judicialização dos conflitos da área previdenciária com impactos significativos para a democratização”.

Outros aspectos, como o acesso à informação e a conscientização sobre os direitos, também contribuíram para o aumento da litigiosida-

231 Para as pretensões do presente trabalho, não se justifica um estudo profundo sobre o direito da seguridade social, “entendido como o ramo do direito que se ocupa da análise do conjunto de normas jurídicas concernentes à saúde, à assistência e à previdência social” (CORREIA; CORREIA, 2010, p. 44). A análise sobre a matéria está limitada aos conceitos básicos da seguridade social, relacionados aos benefícios previdenciários e assistenciais, e, também, à competência da Justiça Federal para conhecer da matéria, com o objetivo de mostrar os avanços alcançados, identificar as dificuldades em adequar o direito processual aos princípios informadores dos juizados especiais e, ainda, apontar as alternativas adotadas pelos JEFs no processamento dessas demandas.

de pelos direitos sociais, aumentando o número de processos ajuizados na Justiça Federal:

De modo geral, os cidadãos passaram a obter mais informações sobre os seus direitos e, principalmente, quanto à forma mais simplificada, célere e informal de acesso à justiça. As alterações processuais e procedimentais refletiram em um acréscimo de informações e facilidades no acesso à justiça. A conscientização é difundida, espalhada, propagada e divulgada pelos próprios jurisdicionados usuários do sistema judicial de modo mais rápido e eficaz. As demandas até então reprimidas passaram a ser submetidas à apreciação dos tribunais. Isso refletiu na explosão de litigiosidade nos juizados especiais, principalmente nas demandas que tratam de questões previdenciárias e aumentou consideravelmente a taxa de litigiosidade e a procura pela Justiça Federal. (BOCHENEK, 2013, p. 266-267).

Nesse contexto, os juizados especiais federais são considerados, para muitos, “a maior conquista social da Justiça Federal”, pois a simplicidade e a informalidade desse sistema jurisdicional atende principalmente às pessoas menos favorecidas e mais necessitadas, possibilitando-lhes o ajuizamento de suas causas, principalmente em face do INSS²³², que é o órgão responsável pela concessão dos benefícios^{233, 234} referentes à previdência e à assistência social, que estão incluídos no rol dos direitos sociais, previstos no art. 6º da Constituição Federal de 1988.

232 Nos dez primeiros anos de funcionamento dos JEFs, a estimativa era que “cerca de 80% das ações ajuizadas nos JEFs são movidas contra o Instituto Nacional de Seguridade Social e já proporcionaram a milhares de brasileiros a realização de sua tão sonhada aposentadoria, ou o direito ao justo pagamento de benefícios como auxílio-doença e pensão por morte.” (JUSBASIL, 2011).

233 Os arts. 196 a 200 da Constituição Federal de 1988 preveem que as ações, os programas de saúde, bem como a fiscalização, o controle e o atendimento integral prestado pelo sistema de saúde pública tem como órgão responsável o Sistema Único de Saúde – SUS.

234 Com o advento da Lei 8.029 de 12 de abril de 1990, e do Decreto 99.350, de 27 de junho de 1990, foi criado o Instituto Nacional de Seguro Social – INSS, autarquia Federal vinculada ao então Ministério do Trabalho e Previdência Social, mediante a fusão do Instituto de Administração Financeira da Previdência Social – IAPAS, com o Instituto Nacional da Previdência Social – INPS.

2.4.1 Os direitos à previdência e à assistência social

Os direitos previdenciários e assistenciais estão incluídos no rol dos direitos sociais previstos no art. 6º da Constituição da República de 1988, que assim dispõe:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

A efetivação desses direitos sociais, para grande parte da população, depende da intervenção do Estado, que exerce tal função por meio da seguridade social, prevista no Título VIII²³⁵, Capítulo II, arts. 194 a 204, da Constituição de 1988, cujo financiamento será efetuado pela sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e, também das contribuições sociais elencadas no art. 195 da CF/1988.

A seguridade social, nos termos do art. 194, *caput*, da Constituição Federal, “compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. Observa-se que a concepção atual da seguridade social é mais abrangente, pois engloba as ideias de assistência social e de proteção à saúde, além da clássica prestação dos seguros sociais assegurada pela previdência social (CORREIA; CORREIA, 2013).

Nesse contexto, “em face da sociedade atual”, a seguridade social passa a ser compreendida “como um instrumento protetor, garantindo o bem-estar material, moral e espiritual de todos os indivíduos da população, abolindo todo o estado de necessidade social em que possam se encontrar” (PASTOR apud CORREIA; CORREIA, 2013, p. 23).

Ressalta-se que, ao assegurar o atendimento às necessidades bási-

235 O Título VIII da Constituição da República Federativa do Brasil versa sobre a “Ordem Social”, que, consoante dispõe o art. 193, “tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais”, a partir da intervenção do poder estatal em diversas áreas, entre as quais a saúde, a previdência social e a assistência social.

cas do ser humano²³⁶, relativas à saúde, à assistência aos desamparados e à prestação dos seguros sociais, a seguridade social atua em direção à redução das desigualdades sociais, e, nesse sentido, “constitui um dos principais instrumentos de que se vale o Estado brasileiro para a construção de uma sociedade livre e justa” (ROCHA, 2011).

Para fins deste trabalho, será utilizado o seguinte conceito proposto por Fábio Zambitte Ibrahim, que compreende a seguridade social como meio utilizado pelo Estado e particulares para se atingir a justiça²³⁷ e o bem-estar²³⁸ social, objetivos do desenvolvimento nacional e fins da ordem social:

A seguridade social pode ser conceituada como a rede protetiva formada pelo Estado e por particulares, com contribuições de todos, incluindo parte dos beneficiários dos direitos, no sentido de estabelecer ações para o sustento de pessoas carentes, trabalhadores em geral e seus dependentes, providenciando a manutenção de um padrão mínimo de vida digna. (IBRAHIM, 2011, p. 5).

Ao contrário da previdência social, cujo atendimento está restrito àqueles que têm a condição de segurado, o campo de aplicação da assistência social e da saúde “estende-se a toda a população, de acordo com a necessidade de cada indivíduo, tendo-se em vista o ser humano, indistintamente de sua categoria e condição, e a possibilidade de execução prática propiciada pelo sistema” (CORREIA; CORREIA, 2013, p. 26).

A saúde, prevista nos arts. 196 a 200 da CF/1988, é segmento autô-

236 A proteção social é um direito humano fundamental adotado em diversas declarações e pactos internacionais, dentre os quais a Convenção 102/1952 da OIT, sobre as Normas Mínimas da Seguridade Social, aprovada no Brasil pelo Decreto Legislativo n. 269, de 19 de novembro de 2009 e ratificada em 15 de junho de 2009. Devido à crescente globalização e a conseqüente migração do fluxo de trabalhadores, o Brasil também firmou diversos Acordos Internacionais de Previdência Social que têm “por objetivo principal garantir os direitos da seguridade social previstos nas legislações dos dois países aos respectivos trabalhadores e dependentes legais, residentes ou em trânsito em algum dos Países Contratantes”. (MPAS, 2001, p. 15).

237 Por justiça social entende-se a “equânime distribuição de benefícios sociais, baseada no princípio da seletividade e distributividade”, que requer a ação conjunta do Estado e da sociedade. (IBRAHIM, 2011, p. 5).

238 O bem-estar social, de acordo com o art. 3º da CF/1988, pode ser definido como a erradicação da pobreza e desigualdades, mediante a cooperação entre indivíduos.

nomo da seguridade social, com organização distinta²³⁹. Qualquer pessoa tem o direito de receber atendimento na rede pública de saúde, pois este independe de qualquer contribuição, uma vez que, segundo dispõe o art. 196 da Constituição, “A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.

A assistência social é política pública não contributiva que deve ser prestada pelo Estado a quem dela necessitar, nos termos do art. 203 da CF/1988. Os principais pilares da assistência social no Brasil estão normatizados nos arts. 203 e 204 da Constituição Federal de 1988, que traz as normas gerais para a gestão das políticas públicas, e na Lei Orgânica da Assistência Social²⁴⁰ – LOAS, que estabelece os objetivos, princípios e diretrizes das ações, além dos requisitos legais para a concessão do Benefício de Prestação Continuada – conhecido simplesmente como BPC-LOAS.

Como a finalidade precípua da assistência social é o amparo às pessoas, atendendo-as em suas necessidades vitais, o Estado atende a situações atuais de necessidade, prestando socorro ou auxílio, independentemente de qualquer contribuição direta do beneficiário, a pessoas “que se encontram alcançados pelo máximo de exclusão social” (CORREIA; CORREIA, 2013, p. 26).

Diferentemente da saúde e da assistência social, a previdência social, prevista nos arts. 201 e 202 da CF/1988, está organizada sob a forma de regime geral e “tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, desemprego involuntário, idade avançada, tempo de serviço, encargos familiares e

239 Nos termos da Lei 8.689, de 27 de julho de 1993, após a extinção do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social – INAMPS, “As funções, competências, atividades e atribuições do Inamps serão absorvidas pelas instâncias federal, estadual e municipal gestoras do Sistema Único de Saúde, de acordo com as respectivas competências, critérios e demais disposições das Leis ns. 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.142, de 28 de dezembro de 1990.”

240 Consoante art. 1º, da LOAS, “A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.”

prisão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente”²⁴¹.

No Brasil, independentemente do regime considerado²⁴², os beneficiários da previdência são apenas as pessoas que contribuem previamente para o sistema, portanto, “embora se insira no âmbito da seguridade social, a Previdência Social aparece, no contexto desta, como noção mais restritiva objetiva e subjetivamente” (CORREIA; CORREIA, 2013, p. 26).

Segundo o art. 9º da Lei 8.213/1991²⁴³, a previdência social compreende o Regime Geral de Previdência Social – RGPS e o Regime Facultativo de Previdência Social. No entanto, consoante dispõe a Constituição Federal de 1988, no Brasil existem dois regimes previdenciários básicos e distintos: i) o Regime Geral de Previdência Social – RGPS, previsto no art. 201 e sob a administração do INSS, ii) o Regime de Previdência dos Servidores Públicos, denominado Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, instituído e organizado pelos respectivos entes federativos, tem caráter compulsório e atende aos militares, conforme disciplina o art. 142, § 3º, X, e aos servidores públicos civis do ente federativo que o tenha instituído²⁴⁴, nos termos do art. 40 da CF/1988²⁴⁵.

241 Artigo 1º da Lei 8.213/1991.

242 A CF/1988 prevê, em seu art. 202, os denominados regimes de previdência complementares, de ingresso voluntário, que proporcionam ao filiado um seguro previdenciário adicional. Por sua vez, o regime de previdência complementar oficial está previsto no art. 40, §§ 14, 15 e 16, da CF/1988.

243 Ressalta-se que a atual Constituição “reformulou por completo o sistema previdenciário brasileiro, unificando os regimes urbano e rural, e consagrando os direitos previdenciários sob uma nova dimensão a da seguridade social. Essas mudanças, como exigido pelo próprio texto constitucional, deram origem às duas leis básicas da Previdência Social: as Leis n. 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, que tratam, respectivamente, do Plano de Custeio e do Plano de Benefício da Previdência Social”. Brasil. Ministério da Previdência e Assistência Social. Regime Geral de Previdência Social: consolidação da legislação.

244 De acordo com a legislação brasileira, é facultativo para os entes federados instituir e manter Regimes Próprios de Previdência, podendo optar por vincular-se ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS. Também é possível ao ente federado mudar de um regime para o outro.

245 A Lei n. 9.717/1998 dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal. Estão excluídos deste grupo “os empregados das empresas públicas, os agentes políticos, servidores temporários e detentores de cargos de confiança, todos filiados obrigatórios ao Regime Geral”. Ministério da Previdência Social. Regime Próprio – RPPS.

2.4.1.1 Processo previdenciário nos juizados especiais federais

O Direito Processual Previdenciário²⁴⁶, como já foi relatado nos capítulos anteriores, não possui um código processual próprio e, por isso, utiliza-se das normas estabelecidas no Código de Processo Civil.

Como regra geral, as ações previdenciárias e assistenciais que são propostas em face do INSS são de competência da Justiça Federal²⁴⁷, por força do art. 109, inc. I, da Constituição Federal²⁴⁸, com exceção das ações ajuizadas em decorrência de acidente de trabalho que são de competência originária da Justiça estadual.

Também são processadas e julgadas na Justiça estadual, “no foro do domicílio dos 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”²⁴⁹, sendo que, nessa hipótese “o recurso cabível será sempre para o Tribunal Regional Federal na área de jurisdição do juiz de primeiro grau”²⁵⁰

O Regime Geral da Previdência Social prevê a prestação de dez diferentes benefícios previdenciários²⁵¹, elencados no art. 18, incs. I e II, da Lei 8.213/1991, que serão concedidos, de acordo com o caso concreto, aos que comprovem a condição de segurado ou dependente: i) quanto ao segurado – aposentadoria por invalidez; aposentadoria por idade; apo-

246 Embora Marcus Orione Correia defenda o uso da denominação “Direito da Seguridade Social”, nesta dissertação optou-se por utilizar os termos “Direito Previdenciário” e “processo previdenciário”, tendo em vista que, conforme afirma Savaris “Pelas semelhanças encontradas entre a lide previdenciária e a lide que tem como conteúdo a discussão acerca de um benefício assistencial, pode-se dizer que as causas em que se discute o benefício assistencial encontram-se abrangidas pelo processo previdenciário”. (SAVARIS, 2010, p. 55).

247 Os critérios de definição da competência dos Juizados Especiais Federais serão analisados com mais detalhes no próximo capítulo.

248 Constituição Federal “Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar: I – as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;”.

249 Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art.109, § 3º.

250 Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art.109, § 4º.

251 A prestação previdenciária é gênero de que são espécies os benefícios e os serviços.

sentadoria por tempo de contribuição; aposentadoria especial; auxílio-doença; salário-família; salário-maternidade; auxílio-acidente; ii) quanto ao dependente: pensão por morte; auxílio-reclusão.

Para que sejam ajuizadas as ações previdenciárias e assistenciais, em regra, é exigida a comprovação de prévio requerimento administrativo ao INSS²⁵², de forma a ficar caracterizada a necessidade de o postulante ir a juízo, por lesão ou ameaça de lesão a direito, conforme decisão do STF proferida no julgamento do Recurso Extraordinário RE 631.240²⁵³:

1. A instituição de condições para o regular exercício do direito de ação é compatível com o art. 5º, XXXV, da Constituição. Para se caracterizar a presença de interesse em agir, é preciso haver necessidade de ir a juízo.

2. A concessão de benefícios previdenciários depende de requerimento do interessado, não se caracterizando ameaça ou lesão a direito antes de sua apreciação e indeferimento pelo INSS, ou se excedido o prazo legal para sua análise. É bem de ver, no entanto, que a exigência de prévio requerimento não se confunde com o esgotamento das vias administrativas.

Vale lembrar que como uma parte considerável dos jurisdicionados dos JEFITs só passam a conhecer seus direitos por meio das divulgações

252 Segundo os argumentos apresentados pelo Ministro Luís Roberto Barroso, o INSS não tem o dever de conceder o benefício de ofício, de modo que, para que o autor possa alegar que seu direito foi desrespeitado pela autarquia previdenciária é preciso que apresente seu pedido inicialmente perante a autarquia previdenciária. “A concessão dos benefícios previdenciários em geral ocorre a partir de provocação do administrado, isto é, depende essencialmente de uma postura ativa do interessado em obter o benefício. Eventual demora não inibe a produção de efeitos financeiros imediatos, já que a data do requerimento está diretamente relacionada à data de início de vários benefícios, como se vê dos arts. 43, § 1º; 49; 54; 57, § 2º; 60, § 1º; 74; e 80, todos da Lei n. 8.213/1991. A mesma regra vale para o benefício assistencial (Lei n. 8.742/1993, art. 37). Assim, se a concessão de um direito depende de requerimento, não se pode falar em lesão ou ameaça a tal direito antes mesmo da formulação do pedido administrativo. O prévio requerimento de concessão, assim, é pressuposto para que se possa acionar legitimamente o Poder Judiciário”. STF. Repercussão Geral. Tema 350 – Prévio requerimento administrativo como condição para o acesso ao Judiciário. Inteiro teor do acórdão. Relator: Min. Roberto Barroso. RE 631240. Data de publicação DJE 10/11/2014 – Ata n. 167/2014.

253 No julgamento do RE 631.240, discutiu-se a constitucionalidade da exigência de prévio requerimento administrativo como condição para propositura de ações judiciais previdenciárias, à luz das cláusulas da separação dos Poderes e da inafastabilidade da jurisdição. Tal exigência é comumente formulada a título de comprovação do interesse em agir, condição da ação que se refere à necessidade da prestação jurisdicional. A repercussão geral foi reconhecida em dezembro de 2010. Devido ao grande interesse despertado pela controvérsia, foram admitidos como *amici curiae* a União, a Defensoria Pública Geral e o Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário.

feitas pela Justiça Federal, “o requisito do prévio requerimento administrativo como condição para identificação do interesse de agir tem sido afastado quanto aos processos oriundos da Justiça Itinerante” (SOUZA, 2010, p. 35).

Nesse sentido:

Entende-se haver necessidade de prévio requerimento administrativo, principalmente na esfera previdenciária e assistencial (concessão de benefícios), sob pena de transformar o Juizado Especial Federal em posto de benefícios do INSS. Todavia, em rincões distantes, como no interior do Amazonas ou do Tocantins, nos quais inexistem postos do INSS, mas onde comparece heroicamente o JEF itinerante, não há que se exigir prévio requerimento administrativo. É, também, dispensado esse prévio requerimento administrativo quando se cuidar de matéria exclusivamente de direito sobre o qual a administração pública federal tenha notória posição contrária à pretensão da parte autora, como, por exemplo, a revisão da RMI (renda mensal inicial) para data anterior à DER (data de entrada do requerimento administrativo), quando o segurado já tinha cumprido todos os requisitos legais (direito adquirido), sendo que o PBC (período básico de cálculo) decorrente de nova data proposta na ação de revisão gere benefício previdenciário mais vantajoso do que o da data da DIB originalmente fixada pelo INSS. (BOCHENEK; NASCIMENTO, 2011, p. 105).

Além das lides de natureza previdenciária, também deverão ser processadas na Justiça Federal as causas que tratam do benefício assistencial – BPC-LOAS²⁵⁴, previsto no art. 203 da CF/1988, no valor de um salário mínimo dirigido às pessoas com deficiência e aos idosos com mais de 65 anos, desde que preenchido o critério de renda previsto na lei.

O benefício assistencial está disposto no art. 20 da Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993²⁵⁵, denominada Lei Orgânica da Assistência Social,

254 Embora também seja concedido pelo INSS, o BPC-LOAS não se confunde com os benefícios de origem previdenciária previstos na Lei n. 8.213/91.

255 “Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família.”. Para saber mais sobre o BPC-LOAS vide a Coletânea de Artigos Comemorativos dos 20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social.

ou simplesmente LOAS, que reafirmou a assistência social como política não contributiva, direito do cidadão e dever do Estado. Posteriormente, o Decreto 6.214, de 26 de setembro de 2007, ao caracterizar o BPC-LOAS como provisão da proteção social básica no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, afirmou a importância do benefício na garantia de proteção social, no enfrentamento da pobreza e na perspectiva de universalização dos direitos sociais integrado às demais políticas setoriais.

Em síntese, com exceção dos processos decorrentes de acidente de trabalho e de doenças equiparadas, as demandas propostas em face do INSS²⁵⁶ requerendo a concessão ou reestabelecimento de benefícios previdenciários e assistenciais, a revisão dos valores dos benefícios pagos pela previdência, e as que objetivam a comprovação de tempo de serviço, entre outras, serão ajuizadas perante a Justiça Federal, observada a competência absoluta dos juizados especiais federais em relação ao valor da causa.

Ocorre que, por força do art. 20 da Lei 10.259/2001, os jurisdicionados que moram em locais onde não há vara federal podem propor suas causas no juizado especial federal mais próximo do foro definido no art. 4º da Lei 9.099/1995, sendo “vedada a aplicação desta Lei no juízo estadual”. Em virtude dessa norma, a procura pela competência delegada da Justiça estadual tem diminuído consideravelmente, pois, “Os segurados, mesmo residindo em cidade que não seja sede de vara federal, têm preferido se deslocar para ter acesso aos JEFs, dada a agilidade e eficiência que têm prevalecido nessa nova forma de prestação jurisdicional” (KRAVCHYCHYN et al., 2014, p. 508).

No entanto, o aumento da judicialização dos direitos previdenciários e assistenciais²⁵⁷ trouxe problemas para os juizados especiais federais, principalmente em seus primeiros anos de funcionamento.

256 O INSS detém a legitimidade passiva *ad causam*, isto é, sempre será o réu das ações previdenciárias e, também, das ações em que se pretende o recebimento do BPC-LOAS, uma vez que a entidade previdenciária é responsável pela operacionalização deste benefício.

257 De acordo com a pesquisa efetuada pelo IPEA nos dez anos de funcionamento dos JEFs, a alta da matéria previdenciária nos juizados especiais federais se explica, em grande parte, ao valor máximo de 60 salários mínimos e à possibilidade de postulação sem advogado. Esse aumento da demanda foi previsto na exposição de motivos do projeto de lei dos juizados federais, quando foram amplamente debatidos todos os aspectos que facilitariam a tramitação das causas previdenciárias, conforme foi relatado neste capítulo.

Devido à insuficiência de juízes e servidores, à falta de estrutura operacional e, ainda, à complexidade e singularidade do caso concreto, que exige do julgador uma apreciação mais cautelosa, os JEFs encontraram muitas dificuldades em conciliar seu rito ágil e simplificado ao processamento das centenas de milhares de causas ajuizadas em todo o território brasileiro, pois:

Diferentemente do que ordinariamente se cogita, as ações que tramitam nos Juizados Especiais Federais não são mais simples do que aquelas de competência da vara federal comum. Se tudo se resolve pelo critério do valor da causa, teremos a inconveniência de submeter ao rito extremamente célere dos Juizados Especiais Federais, que prestigia a conciliação e a oralidade, causas previdenciárias complexas. (SAVARIS, 2010, p. 362).

A lide previdenciária, como explica Savaris (2010, p. 65), possui especificidades que tornam insuficientes os instrumentos processuais oferecidos pelo processo civil comum, pois, “ao lado da natureza singular do direito material que se busca satisfazer pelo processo previdenciário, constata-se uma relação jurídica processual que a distingue das demais pelas características das partes”.

Segundo o autor, há quatro características singulares da lide previdenciária:

- a) a natureza alimentar do bem jurídico previdenciário, correspondendo a um direito de relevância social fundamental;
- b) a presumível hipossuficiência econômica e informacional da pessoa que reivindica uma prestação da previdência social;
- c) uma suposta contingência que ameaça a sobrevivência digna da pessoa que pretende a prestação previdenciária;
- d) o caráter público do instituto de previdência que assume o polo passivo da demanda. (SAVARIS, 2010, p. 85).

Considerando as características próprias do processo previdenciário e diante da necessidade premente de dar maior celeridade e efetividade ao feito, principalmente às questões propostas nos JEFs, os juízes e servi-

dores têm buscado alternativas²⁵⁸ para aperfeiçoar o processamento das demandas, desde o ajuizamento e a Atermação, de forma a adequá-las ao rito dos juizados.

Para tanto, tornou-se imprescindível que os procedimentos, previstos para o processo civil comum, fossem revistos, simplificados e aperfeiçoados, buscando melhorar a prestação dos serviços aos jurisdicionados por meio da redução de etapas desnecessárias que, além de onerar os custos, tornam o processamento dos feitos lento e deficitário, principalmente nos casos em que é necessária a produção de prova pericial.

2.4.2 Processamento dos feitos nos JEFs

Logo nos primeiros anos de funcionamento dos juizados especiais federais observou-se que houve um grande aumento na demanda pelos direitos sociais, principalmente devido ao ajuizamento de centenas de milhares de ações requerendo a concessão ou o reestabelecimento de benefícios previdenciários e assistenciais, indeferidos pelo INSS.

Essa grande demanda pelos direitos sociais demonstrou que um dos principais objetivos fundantes dos JEFs havia sido alcançado: “a aproximação da Justiça Federal junto à população menos aquinhoad economicamente e, em consequência disso, menos esclarecida dos seus direitos” (COSTA, 2012, p. 41-42).

Por outro lado, os números divulgados pelo CNJ²⁵⁹, referentes aos dois primeiros anos de implantação dos JEFs, demonstraram a imprecisão da tese de que a instalação dos juizados federais fosse “realocar as demandas até então destinadas às varas federais” (COSTA, 2012, p. 42).

Após os dez primeiros anos de funcionamento, foi realizada uma ampla investigação sobre os juizados federais, conduzida por meio de coope-

258 Em matéria previdenciária e assistencial, destacam-se as seguintes práticas, cadastradas no CNJ e recomendadas para todo o Brasil: Sistema de Conciliação Pré-Processual – SICOp. Juiz Federal José Antônio Savaris e Juíza Federal Flavia da Silva Xavier. Curitiba. – PR.; Perícia na Ordem do Dia. Marcelo Eduardo Rossitto Bassetto, Juiz Federal da 4ª Vara Federal e Coordenador do Juizado Especial Federal da Seção Judiciária do Acre. Rio Branco – AC.

259 Segundo dados do CNJ, foram distribuídos nos juizados especiais federais quase três milhões de processos, representando no ano de 2004, um percentual de 64% de todos os processos julgados pela Justiça Federal. (COSTA, 2012, p. 42).

ração técnica entre o IPEA e o Conselho da Justiça Federal, tendo como foco a sua contribuição para a promoção do acesso à justiça no Brasil²⁶⁰. De acordo com a pesquisa, “o estoque processual médio dos juizados especiais federais era de 6.767 processos, tomando como referência o mês de maio de 2011, sendo cerca de dois terços de natureza previdenciária” (BRASIL, CJF, 2012, p. 107), confirmando a percepção generalizada de que os JEFs recebem “prioritariamente demandas sociais de natureza previdenciária”²⁶¹.

Muitas dessas demandas são propostas nos JEFs²⁶² por pessoas desassistidas de acompanhamento profissional. Nesses casos, o pedido inicial é efetuado pelo setor de Atermação, cujos serviços contemplam: a recepção e orientação dos jurisdicionados; o registro dos dados de identificação das partes; o recebimento, análise e juntada dos documentos apresentados; a elaboração da “petição inicial”, por meio da “redução a termo” do pedido do autor²⁶³; e o agendamento da perícia médica judicial²⁶⁴, quando esta for indispensável para a instrução do processo²⁶⁵.

A perícia médica judicial²⁶⁶ é um meio de produção de prova “habi-

260 Segundo o IPEA, a pesquisa foi conduzida em uma amostra de 207 varas de Juizado Especial Federal, de competência cível, localizadas em 149 cidades do país. Com base em formulários específicos, foram produzidas informações sobre a estrutura disponível e a organização do trabalho nestes órgãos, bem como realizada extensiva análise de autos processuais, com base em uma amostra de 1.169 processos baixados em 2010. Além da abordagem quantitativa, foram aplicados questionários estruturados e realizadas entrevistas com atores relevantes dos juizados (como magistrados, servidores, usuários, representantes legais, entre outros), as quais possibilitaram captar suas percepções sobre a dinâmica deste espaço jurisdicional e orientar a análise dos dados submetidos a tratamento quantitativo. (AQUINO; COLARES, 2011).

261 Salienta-se que, conforme dados da pesquisa, no polo passivo a prevalência do INSS cresce conforme diminui o porte da cidade, sendo significativamente mais alta também nos juizados adjuntos comparativamente aos autônomos. (BRASIL, CJF, 2012, p. 108).

262 Estima-se que em 12% dos processos ajuizados nos JEFs não há constituição de advogado pelos autores. (BRASIL, CJF, 2012, p. 117).

263 De acordo com a pesquisa, dentre os meios disponíveis para o atendimento dos jurisdicionados desacompanhados de advogado, o setor de atermação é o mais utilizado, atingindo a média de 83%, no ano de 2011. (BRASIL, CJF, 2012, p. 117).

264 A perícia médica judicial é uma das espécies de prova pericial – meio de produção de prova “empregado nos casos em que o esclarecimento dos fatos depende de conhecimentos técnicos ou científicos específicos ou ainda da habilidade ou experiência diferenciada”. (FERREIRA, 2012, p. 230).

265 O serviço de agendamento das perícias médicas judiciais também poderá ser prestado pelo setor de distribuição.

266 Diferente do que ocorre nos juizados especiais estaduais, em que é expressamente vedada a

tualmente realizado nas demandas por auxílio-doença, aposentadoria por invalidez e benefício assistencial para pessoa com deficiência, ocorrendo, respectivamente, em 90,5%, 91% e 78% dos casos” (BRASIL, CJF, 2012, p. 125).

De acordo com a pesquisa, a necessidade de realização das perícias para instruir os processos que tramitam nos JEFs requer a organização de estratégias especialmente orientadas²⁶⁷, a fim de evitar o prolongamento excessivo do prazo de julgamento dos feitos, principalmente nas varas federais em locais considerados de difícil acesso. Nessas regiões, as dificuldades de comunicação e transporte afetam negativamente o andamento das demandas.

Geralmente é realizada uma única audiência²⁶⁸, denominada audiência de conciliação, instrução e julgamento. Todavia, a depender da singularidade do caso em concreto, são realizadas audiências distintas: primeiro a audiência de conciliação e, posteriormente, se necessária, a audiência de instrução e julgamento:

As audiências de conciliação promovem o contato pessoal entre as partes, representando uma oportunidade para exporem mutuamente suas razões e buscarem um acordo. As audiências de instrução e julgamento, por sua vez, visam primordialmente à produção de provas sobre questões de fato, momento em que o juiz colhe o depoimento pessoal das partes, ouve testemunhas (e mesmo peritos) para formar seu convencimento e proferir a sentença. No entanto, o acordo entre as partes permanece como possibilidade em aberto, podendo acontecer mesmo nas audiências de instrução e julgamento.

produção de provas complexas, a perícia é um meio de produção de prova admitido pelo procedimento dos JEFs para o esclarecimento de questões técnicas alegadas pelas partes. Isso se deve, principalmente, à competência expressa dos juizados federais para processar ações previdenciárias e assistenciais, de valor até 60 salários mínimos, mesmo as que exigem a elaboração de exame técnico pericial.

267 Destaque para o projeto “Perícia na Ordem do Dia” que adequou os procedimentos à realidade dos JEFs, eliminando etapas desnecessárias a fim de dar mais celeridade ao processamento dos feitos. De acordo com a descrição do projeto, a prática possibilitou ao jurisdicionado realizar todos os atos processuais necessários ao impulso da demanda em um único dia, desde a apresentação do pedido oral ou escrito, realização de perícia médica e ciência da data da audiência de conciliação, instrução e julgamento, reduzindo significativamente o prazo de conclusão dos processos. (INNOVARE, edição V, 2008).

268 “Dados colhidos na pesquisa mostram que a realização de audiências exclusivas de conciliação não é prática habitual nos juizados especiais federais: cerca da metade dos juizados visitados (49%) alegaram que nunca realizam audiências exclusivamente de conciliação”. (BRASIL, CJF, 2012, p. 135).

Os objetivos de cada tipo de audiência ensejam dinâmicas relativamente diferentes, adequando-se às espécies de demandas apresentadas aos juizados. Assim, as audiências de conciliação costumam ser empregadas, no âmbito previdenciário, nos casos envolvendo pedidos de auxílio doença, aposentadoria por invalidez e benefícios do trabalhador rural (em especial dos segurados especiais da Previdência Social) e, na seara cível, nos casos de revisão de contratos bancários e indenizações. Quanto às audiências de instrução e julgamento, essas são habituais no processamento de demandas por benefícios do trabalhador rural, pensão por morte, aposentadoria por idade/tempo de serviço, auxílio doença e aposentadoria por invalidez, no campo previdenciário, e nos casos de indenizações, no domínio cível. (BRASIL, CJP, 2012, p. 134).

Apesar de haver divergências quanto à utilização da conciliação nas ações que tratam de matéria previdenciária, principalmente devido aos acordos realizados entre a parte autora e o INSS,²⁶⁹ “novas estruturas e sistemas dirigidos à conciliação têm surgido com o objetivo de diminuir as pautas das audiências de instrução e julgamento e dar maior vazão aos processos”, tais como o Sistema de Conciliação da Justiça Federal da 1.^a Região (SistCon)²⁷⁰.

Outra prática prevista no rito dos juizados, que tem o intuito de dar mais celeridade e efetividade ao processo, é a prolação da sentença em audiência²⁷¹, verbalmente ou por escrito. Todavia, nos casos em que o juiz considere necessário apreciar com mais vagar as provas constantes dos autos, incluindo as alegações feitas pelas partes em audiência, o julgamento do feito também pode ocorrer em data posterior à audiência.

O processo de virtualização dos JEFs representou um papel relevante

269 O tema já foi abordado no item 2.2.6 desta dissertação.

270 Concebido nos moldes da Resolução 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o novo modelo foi instituído pela RESOLUÇÃO/PRESI/CENAG n. 2, de 24/03/2011, que estabeleceu os parâmetros e o funcionamento das ações de conciliação, no âmbito do TRF1. De acordo com o Capítulo V, art. 19, § 9º da referida Resolução, as ações previdenciárias serão encaminhadas para análise do grupo especial, constituído pelo INSS (TRF1. RESOLUÇÃO/PRESI/CENAG 2 DE 24/03/2011)..

271 Lei 10.259/2001. Art. 8º. “As partes serão intimadas da sentença, quando não proferida esta na audiência em que estiver presente seu representante, por ARMP (aviso de recebimento em mão própria)”.

para a democratização do acesso à justiça²⁷², contribuindo não apenas com a redução de custos e de manuseio de documentos, mas, principalmente, facilitando o ajuizamento das demandas e o acompanhamento processual.

Entretanto, a informatização e a virtualização dos juizados federais não implicou alteração qualitativa em termo de celeridade ao trâmite processual²⁷³, em especial, para o processamento das lides de natureza previdenciária e assistencial, que representam a maior parte dos processos em tramitação nos juizados.

2.4.3 Os números dos JEFs

Para finalizar este capítulo, serão analisados os principais dados estatísticos referentes aos processos que tramitam nos juizados especiais federais, comparando-os com o volume de processos existentes nas varas comuns, a fim de demonstrar a relevância deste novo sistema jurisdicional para a resolução das lides previdenciárias e assistenciais, bem como trazer elementos quantitativos para verificar o aumento da representatividade dos JEFs no processamento das causas demandadas na Justiça Federal.

2.4.3.1 O processo de interiorização

Um fator que contribuiu sobremaneira para o aumento da litigiosidade nos juizados especiais federais está relacionado à “interiorização da Justiça Federal”, iniciada no final da década de 1980, quando foram editadas duas leis dispendo sobre a reestruturação dos serviços da Justiça Federal de Primeira Instância, incluindo a criação e instalação das primeiras Subseções Judiciárias no interior dos estados.

A Lei n. 7.583, de 06/01/1986, que dispõe sobre a reestruturação da Justiça Federal de Primeiro Grau, previu, em seu art. 1º, que:

272 “Um dado bastante significativo sobre o nível de informatização de um serviço jurisdicional e, de algum modo, sobre a facilitação do acesso à justiça assim viabilizado é a possibilidade ou não de a parte autora apresentar sua petição inicial em formato eletrônico”. (BRASIL, CJF, 2012, p. 161).

273 Os dados referentes ao tempo médio de tramitação dos processos nos JEFs não indicam variação significativa de desempenho entre as varas que movimentaram autos físicos e as varas que movimentaram autos virtuais. ”. (BRASIL, CJF, 2012, p. 162-163).

Ficam criadas, com os respectivos cargos de Juiz Federal, 68 (sessenta e oito) Varas na Justiça Federal de Primeira Instância, assim distribuídas pelas Seções Judiciárias: 12 (doze) no Estado do Rio de Janeiro; 16 (dezesesseis) no Estado de São Paulo; 5 (cinco) no Estado de Minas Gerais; 5 (cinco) no Estado do Rio Grande do Sul; 4 (quatro) no Estado do Paraná; 4 (quatro) no Estado de Santa Catarina; 2 (duas) no Estado de Pernambuco; 1 (uma) no Estado do Espírito Santo; 1 (uma) no Estado de Goiás; 1 (uma) no Estado do Pará; 1 (uma) no Estado do Amazonas; 1 (uma) no Estado do Acre; 1 (uma) no Estado do Mato Grosso do Sul; 1 (uma) no Estado de Rondônia; 3 (três) no Estado da Bahia; 1 (uma) no Estado do Ceará; 1 (uma) no Estado de Alagoas; 1 (uma) no Estado do Piauí; 1 (uma) no Estado de Mato Grosso; 1 (uma) no Estado do Rio Grande do Norte; 1 (uma) no Estado da Paraíba; 1 (uma) no Estado da Maranhão; 1 (uma) no Estado de Sergipe e 2 (duas) no Distrito Federal.

Parágrafo único. Das Varas criadas por esta Lei e discriminadas neste artigo, 19 (dezenove) serão instaladas nos municípios do interior dos Estados, observado o princípio da descentralização, conforme a seguinte distribuição por sede de Seção Judiciária, cuja jurisdição poderá abranger, por ato do Conselho da Justiça Federal, mais de um município: Rio de Janeiro: 4 (quatro) em Niterói; São Paulo: 4 (quatro) em Santos, 2 (duas) em Campinas, 2 (duas) em Ribeirão Preto; Minas Gerais: 1 (uma) em Juiz de Fora, 1 (uma) em Uberaba; Rio Grande do Sul: 1 (uma) em Rio Grande, 1 (uma) em Santa Maria; Pernambuco: 1 (uma) em Petrolina; Bahia: 1 (uma) em Ilhéus; Paraná: 1 (uma) em Londrina.

No ano seguinte, foi editada a Lei n. 7.631, de 17 de novembro de 1987, que deu continuidade à reestruturação da Justiça Federal de Primeiro Grau, prevendo a criação de mais oito varas, distribuídas conforme disposto no art. 1º:

Art. 1º Ficam criadas, com os respectivos cargos de Juiz Federal, 8 (oito) Varas na Justiça Federal de Primeira Instância, assim distribuídas pelas Seções Judiciárias: Estado do Pará: 1 (uma) no Município de Marabá; Estado do Maranhão: 1 (uma) no Município de Imperatriz; Estado de Minas Gerais: 1 (uma) no Município de Uberlândia; Estado do Rio de Janeiro: 1 (uma) no Município de Campos; Estado do Paraná: 1 (uma) no Município de Foz do Iguaçu; Estado de Santa Catarina: 1 (uma) no Município de Joinville; Estado

do Rio Grande do Sul: 1 (uma) no Município de Passo Fundo; e no Estado de Goiás: 1 (uma) em Goiânia.

Na década de 1990, após a promulgação da Constituição de 1988, foram editadas as seguintes leis, criando novos cargos de juízes e/ou ampliando o número de varas federais nas capitais e no interior dos estados: Lei 8.235/1991 – dispõe sobre a criação de 186 cargos de Juízes Federais Substitutos da Justiça Federal de Primeiro Grau; Lei 8.251/1991 – sobre a criação das Seções Judiciárias dos Estados de Tocantins, Amapá e Roraima; Lei 8.416/1992 – sobre a criação de 55 Varas na Justiça Federal de Primeiro Grau da 3ª Região; Lei 8.418/1992 – cria 9 cargos de Juiz do Tribunal Regional Federal da 3ª Região; Lei 8.424/1991 – cria 31 varas na Justiça Federal de Primeiro Grau da 4ª Região; Lei 8.495/1992 – que cria 3 Varas na Justiça Federal de Primeiro Grau da 5ª Região; Lei 8.535/1992 – criando 35 varas na Justiça Federal de Primeiro Grau da 2ª Região; Lei 9.642/1998 – dispõe sobre a criação de 35 varas na Justiça Federal de Primeiro Grau da 1ª Região; Lei 9.664/1998 – criando 50 varas na Justiça Federal de Primeiro Grau da 4ª Região; e a Lei 9.788/1999 – dispõe sobre a criação de 100 varas na Justiça Federal de Primeiro Grau.

Nas duas décadas seguintes, principalmente após o advento da Lei 10.259/2001, o processo de ampliação e interiorização da Justiça Federal tomou novo fôlego, devido à necessidade de atender ao aumento da demanda, representado pelo ajuizamento das “pequenas causas” nos juizados especiais federais. Nesse período foram editadas as seguintes leis prevendo a criação de novas varas federais e seus respectivos cargos de juiz federal e juiz federal substituto: Lei 10.772/2003 – que dispõe sobre a criação de 183 varas federais destinadas precipuamente à interiorização da Justiça Federal de Primeiro Grau e à implantação dos Juizados Especiais no País; Lei 12.011/2009 – criando 230 varas federais, também destinadas à interiorização da Justiça Federal de Primeiro Grau e à implantação dos juizados especiais federais no País; Lei 12.762/2012 – dispondo sobre a criação de 3 varas federais no Estado do Amapá; e, por último, a Lei 13.088, de 12 de janeiro de 2015

– que dispõe sobre a criação de 1ª Vara Federal no estado do Paraná²⁷⁴.

Além do aumento do número de varas na Justiça Federal de Primeiro Grau de todo o Brasil, outras mudanças importantes contribuíram para a ampliação do acesso à Justiça Federal, como explica Bochenek:

Os tribunais também cresceram e novos cargos de juízes e servidores foram criados, bem como novas unidades jurisdicionais foram instaladas. No período posterior à promulgação da Constituição Brasileira de 1988, a Justiça Federal experimentou um processo de expansão extraordinário, principalmente com a interiorização e a criação dos juizados especiais federais. A consequência foi o aumento do número de cargos de juízes federais e servidores. Entre 1989 e 2011, o número de cargos de juízes federais de 1ª instância cresceu de 277 para 1.946, enquanto que, na segunda instância (tribunais regionais federais), o número de magistrados subiu de 74 para 139. (BOCHENEK, 2013, p. 248).

A cada nova etapa concluída, o acesso à Justiça Federal, que antes “era limitado e concentrado às pessoas que moravam nas capitais e municípios próximos” (BOCHENEK, 2013, p. 248), foi ampliando-se, de forma a facilitar a prestação jurisdicional às pessoas que residem no interior dos estados brasileiros, tendo em vista que, conforme Justificação apresentada pelo STJ no Projeto de Lei 5.829/2005: “Não é justo que um habitante do interior deva percorrer longas distâncias para exercer sua cidadania, mesmo porque a maioria deles, sem condições para tais deslocamentos, acaba por desistir daquilo que lhe é devido e sucumbe diante de algo que o desfavoreça”.

Como resultado desse longo processo de reestruturação e interiorização, explica Bochenek, “a Justiça Federal cresceu em tamanho e em números, e aumentou significativamente a taxa de litigiosidade com a promoção de medidas que facilitaram o acesso aos direitos e à justiça” (BOCHENEK, 2013, p. 262).

No âmbito do TRF1, as últimas 18 varas federais foram instaladas em 2014, finalizando as instalações das 94 varas destinadas à 1ª Região pela Lei 12.011, de 4 de agosto de 2009. Assim, de acordo com o Relatório de Atividades de 2014, a Justiça Federal da 1ª Região “totaliza 14 seções judiciárias com sede nas capitais, 82 subseções judiciárias com sede em

274 Para o levantamento das leis acima citadas, foi efetuada pesquisa no Portal da Legislação do Governo Federal, consultando todas as Leis Ordinárias editadas no período considerado. Para tanto, foram utilizados como filtros de pesquisa os termos “justiça federal” e “juizados”.

idades do interior de cada estado e 291 varas federais”, que estão distribuídas da seguinte forma:

QUADRO 15 – Distribuição das Varas Federais na 1ª Região

| Seção Judiciária | Localização | Número de Varas |
|------------------|-----------------|-----------------|
| Acre | Capital | 4 |
| | Interior | 1 |
| Amapá | Capital | 6 |
| | Interior | 2 |
| Amazonas | Capital | 8 |
| | Interior | 2 |
| Bahia | Capital | 24 |
| | Interior | 19 |
| Distrito Federal | Capital | 27 |
| Goiás | Capital | 16 |
| | Interior | 9 |
| Maranhão | Capital | 13 |
| | Interior | 5 |
| Mato Grosso | Capital | 9 |
| | Interior | 8 |
| Minas Gerais | Capital | 35 |
| | Interior | 48 |
| Pará | Capital | 12 |
| | Interior | 10 |
| Piauí | Capital | 8 |
| | Interior | 5 |
| Rondônia | Capital | 6 |
| | Interior | 4 |
| Roraima | Capital | 4 |
| Tocantins | Capital | 4 |
| | Interior | 2 |
| Total | Capital | 176 |
| | Interior | 115 |

Fonte: TRF1 – Relatório de atividades 2014

Com relação à instalação e organização dos JEFs, segundo dados do TRF1, os juizados na 1ª Região estão estruturados em varas especializadas e juizados adjuntos, totalizando em dezembro de 2014, 173 unidades assim distribuídas:

QUADRO 16 – Juizados Especiais Federais e Turmas Recursais na 1ª Região

| SEÇÃO JUDICIÁRIA | Varas de JEFs | JEFs adjuntos em varas de interior | JEFs adjuntos em vara criminais | JEFs adjuntos em varas ambientais | Turmas Recursais |
|---|---------------|------------------------------------|---------------------------------|-----------------------------------|------------------|
| Acre | 1 | 1 | - | - | 1 |
| Amapá (*) | 2 | 2 | 1 | - | - |
| Amazonas | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 |
| Bahia | 6 | 19 | 2 | - | 4 |
| Distrito Federal | 5 | - | 2 | - | 3 |
| Goiás | 4 | 9 | 2 | - | 2 |
| Maranhão | | 5 | 2 | 1 | 2 |
| Mato Grosso | 2 | 8 | 2 | - | 1 |
| Minas Gerais | 16 | 28 | 4 | - | 6 |
| Pará | 4 | 10 | 2 | 1 | 2 |
| Piauí | 3 | 5 | 2 | - | 1 |
| Rondônia (**) | 3 | 4 | 1 | 1 | 1 |
| Roraima | 1 | - | - | - | - |
| Tocantins | 1 | 2 | 1 | - | 1 |
| Total | 53 | 95 | 23 | 4 | 25 |
| Total JEFs adjuntos – 122 | | | | | |
| Total geral de JEFs (varas e adjuntos) – 175 | | | | | |

Fonte: TRF1 – Relatório de atividades 2014

A partir da análise dos dados, verifica-se que, com o processo de interiorização, os juizados especiais federais ampliaram consideravelmente sua representatividade na Justiça Federal da 1ª Região.

Atualmente, o total de JEFs (varas especializadas e JEFs adjuntos) já corresponde a 60% do total de varas federais instaladas na 1ª Região, sendo 95 JEFs adjuntos a varas de interior.

Essa ampliação do número de juizados faz parte da política da Justiça Federal para atender ao crescente volume de ações propostas nos juizados especiais federais, principalmente no interior dos estados, em que o acesso à justiça ainda é precário.

2.4.3.2 Movimentação processual

A interiorização da Justiça Federal, com a instalação de novas varas, inclusive de juizados especiais federais, além de ter como objetivo ampliar o acesso do cidadão à justiça, visa a atender, de forma efetiva, ao crescente volume de ações distribuídas anualmente, “garantido a agilidade na tramitação dos processos judiciais pendentes a fim de assegurar a razoável duração do processo” (TRF1, 2014, p. 79).

Nesse sentido, o TRF1 reconhece a relevância do sistema dos juizados federais, ao afirmar que:

Em primeiro lugar, cabe registrar a franca consolidação na Justiça Federal do projeto que impulsionou os juizados especiais. De um lado, o grande volume de ações que passam por esses órgãos a cada ano, com distribuição anual em torno de 1,2 milhão de demandas no período 2008-2011, equipara-os às varas comuns como “portas de entrada” da Justiça Federal, com amplo reconhecimento por parte da sociedade. De outro lado, a crescente ampliação e interiorização da rede de juizados ao longo dos últimos dez anos corrobora a tese de que vieram cumprir um papel singular dentro do sistema de justiça, atendendo uma demanda que esteve represada durante muito tempo e se encontra espreada pelo território nacional. (BRASIL, CJF, 2012, p. 172).

Esses dados tornam-se ainda mais relevantes ao considerar que, segundo estimativas do Conselho da Justiça Federal, cerca de dois terços do estoque processual dos juizados especiais federais versam sobre os direitos da seguridade social²⁷⁵, mais especificamente, sobre a concessão ou o reestabelecimento de benefícios previdenciários e assistenciais, que, apesar de resultarem em pequeno valor econômico, são de vital relevân-

275 Estimativa com base nos dados do mês de maio de 2011. (CJF, 2012, p. 107).

cia para aquelas pessoas que são, socioeconomicamente, menos favorecidas (BOCHENEK; NASCIMENTO, 2011, p. 10).

De fato, os números referentes à movimentação processual nos JEFs, desde sua criação em 2002, ultrapassaram as expectativas iniciais e ainda continuam surpreendendo após 12 anos de funcionamento dos juizados. Já no final de 2004, como pode ser observado nos quadros abaixo, o número de processos distribuídos nos JEFs superou a quantidade de ações distribuídas nas varas comuns, correspondendo a 58,02% do total de processos ajuizados na Justiça Federal.

Observa-se, ainda, a ocorrência de aumento na demanda nos anos seguintes, sendo que, em 2014, o total de ações ajuizadas nos JEFs alcançou o percentual de 60,71% do total de processos distribuídos no ano.

QUADRO 17 – Movimentação Processual – Justiça Federal de 1º Grau – Brasil
Período: 2002 a 2014

| PROCESSOS – JUSTIÇA FEDERAL DE 1º GRAU | | | | | |
|--|--------------|------------------|------------------|-------------------|------------------|
| Ano | Julgador | Distribuídos | Julgados | Remetidos/ TRF | Tramitação (*) |
| 2002 | JEFS | 348.809 | 116.368 | - | 281.779 |
| | TOTAL | 1.368.061 | 657.161 | 295.078 | 3.753.093 |
| 2003 | JEFS | 916.442 | 514.760 | - | 916.278 |
| | TOTAL | 2.107.941 | 1.165.488 | 274.515 | 4.889.988 |
| 2004 | JEFS | 1.533.647 | 1.153.274 | - | 2.007.618 |
| | TOTAL | 2.643.324 | 1.798.349 | 250.826 | 6.247.553 |
| 2005 | JEFS | 1.503.429 | 1.412.682 | - | 2.504.041 |
| | TOTAL | 2.538.550 | 2.006.314 | 269.268 | 6.809.700 |
| 2006 | JEF | 1.166.005 | 1.265.669 | 296.759 | 2.109.830 |
| | TOTAL | 2.298.107 | 1.956.278 | 250.349 | 6.443.913 |
| 2007 | JEFS | 1.302.255 | 1.268.485 | 315.812 | 1.814.386 |
| | TOTAL | 2.474.704 | 1.949.644 | 296.567 | 6.233.563 |
| 2008 | JEFS | 1.219.526 | 1.156.577 | 470.495 | 1.673.148 |
| | TOTAL | 2.263.073 | 1.827.354 | 253.105 | 6.088.158 |

| | | | | | |
|------|-------|------------------|------------------|----------------|------------------|
| 2009 | JEF | 1.215.092 | 1.226.032 | 400.171 | 1.599.116 |
| | TOTAL | 2.315.430 | 1.953.816 | 259.067 | 6.028.394 |
| 2010 | JEF | 1.212.595 | 1.271.190 | 431.707 | 1.577.838 |
| | TOTAL | 2.254.959 | 2.032.786 | 250.147 | 5.964.890 |
| 2011 | JEF | 1.182.501 | 1.322.559 | 457.919 | 1.482.472 |
| | TOTAL | 2.379.497 | 2.075.286 | 320.102 | 6.027.779 |
| 2012 | JEF | 1.151.111 | 1.276.500 | 500.176 | 1.336.269 |
| | TOTAL | 2.275.027 | 2.044.869 | 289.469 | 5.925.285 |
| 2013 | JEFS | 1.372.168 | 1.384.878 | 351.570 | 1.323.453 |
| | TOTAL | 2.440.454 | 2.120.569 | 313.628 | 6.050.579 |
| 2014 | JEFS | 1.877.269 | 1.452.990 | 373.573 | 1.591.629 |
| | TOTAL | 3.091.696 | 2.185.207 | 306.114 | 6.511.875 |

Fonte: TRFs – Elaborado pela autora a partir da tabela organizada pelo CJF/CG/COESI
 (*) Números referentes ao último dia útil do período

Observa-se que a procura pelo novo modelo de prestação jurisdicional é ainda maior: no ano de 2004, o número de processos distribuídos nos JEFs correspondeu a 64,66% do total de processos ajuizados na Primeira Região e, em 2014, o número de ações ajuizadas atingiu o percentual de 65,04% do total distribuído no ano.

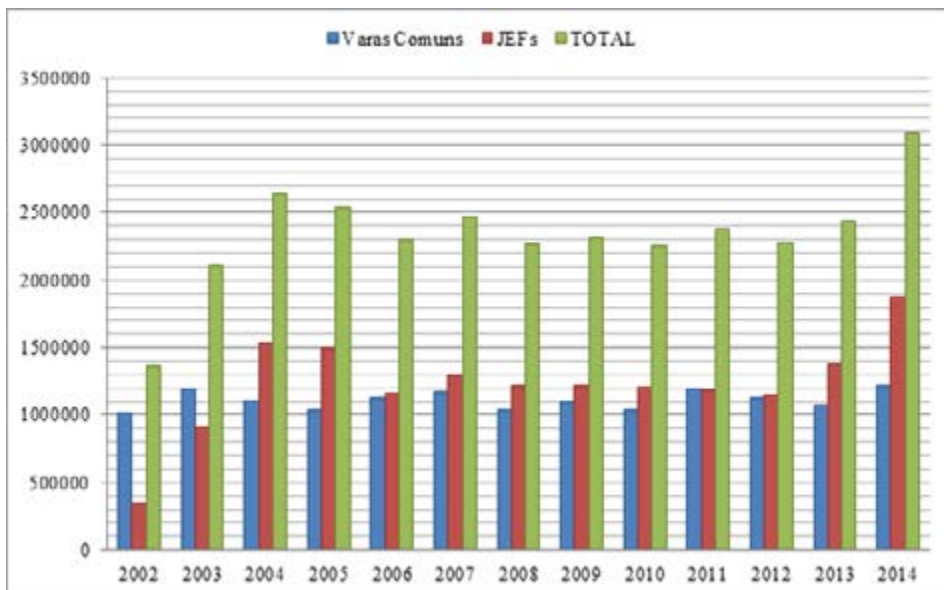
QUADRO 18 – Movimentação Processual – Justiça Federal de 1º Grau – Primeira Região Período: 2002 a 2014

| PROCESSOS – JUSTIÇA FEDERAL PRIMEIRA REGIÃO | | | | | |
|--|--------------------|---------------------|-----------------|---------------------------|-------------------|
| Ano | Competência | Distribuídos | Julgados | Remetidos/ TRF | Tramitação |
| 2002 | JEFS | 76.398 | 18.801 | - | 70.828 |
| | TOTAL | 310.402 | 138.063 | 59.673 | 884.631 |
| 2003 | JEFS | 232.929 | 103.381 | - | 270.519 |
| | TOTAL | 524.853 | 233.319 | 46.395 | 1.225.277 |
| 2004 | JEFS | 451.046 | 228.680 | - | 618.774 |
| | TOTAL | 697.537 | 367.887 | 42.980 | 1.618.518 |
| 2005 | JEFS | 382.043 | 464.891 | - | 683.951 |
| | TOTAL | 630.378 | 608.899 | 66.156 | 1.579.686 |
| 2006 | JEF | 336.271 | 352.208 | 70.405 | 627.592 |
| | TOTAL | 692.520 | 495.960 | 38.950 | 1.639.633 |
| 2007 | JEFS | 362.323 | 322.860 | 84.083 | 658.305 |
| | TOTAL | 719.383 | 474.727 | 51.705 | 1.746.713 |
| 2008 | JEFS | 331.058 | 313.494 | 94.689 | 648.974 |
| | TOTAL | 637.623 | 464.649 | 53.773 | 1.766.997 |
| 2009 | JEF | 357.000 | 344.919 | 93.175 | 645.072 |
| | TOTAL | 684.059 | 506.360 | 54.918 | 1.759.434 |
| 2010 | JEF | 364.154 | 354.682 | 95.642 | 669.213 |
| | TOTAL | 684.010 | 515.336 | 50.294 | 1.815.887 |
| 2011 | JEF | 374.190 | 387.201 | 116.706 | 676.060 |
| | TOTAL | 734.490 | 569.089 | 57.033 | 1.898.185 |
| 2012 | JEF | 382.794 | 422.381 | 150.299 | 622.760 |
| | TOTAL | 721.573 | 611.035 | 61.646 | 1.888.685 |
| 2013 | JEFS | 479.144 | 455.066 | 2.647 | 608.982 |
| | TOTAL | 799.042 | 640.944 | 69.596 | 1.986.926 |
| 2014 | JEFS | 659.841 | 484.966 | 2.882 | 763.538 |
| | TOTAL | 1.014.409 | 658.247 | 64.585 | 2.229.223 |

Fonte: TRFs – Elaborado pela autora a partir da tabela organizada pelo CJF/CG/COESI

No gráfico seguinte, verifica-se com mais clareza a evolução do volume de processos distribuídos nos juizados especiais federais e nas varas comuns da Justiça Federal, durante o período considerado:

GRÁFICO 4 – Processos distribuídos nos JEFs e nas Varas Comuns da Justiça Federal Brasil, 2002-2014

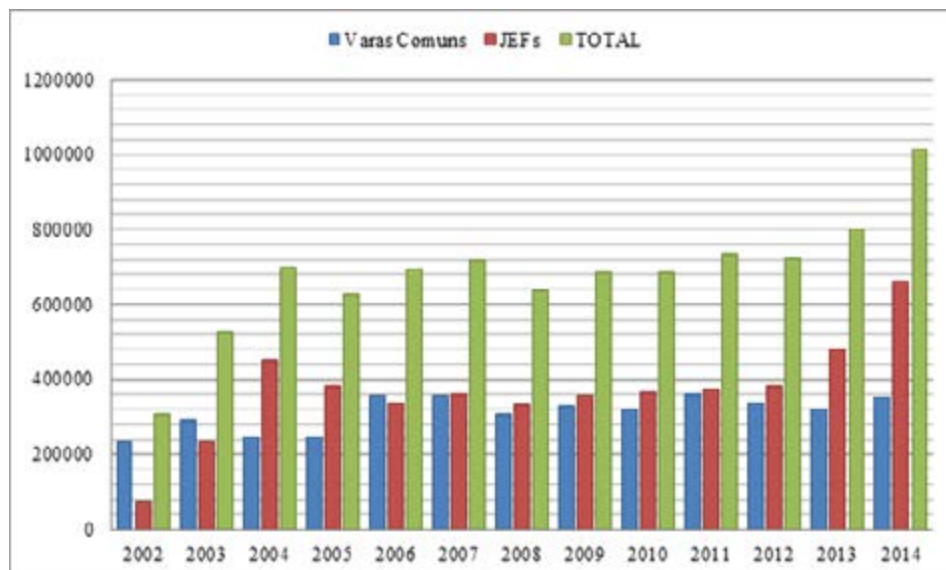


Fonte: Elaborado pela autora.

O gráfico acima revela três movimentos significantes: i) o crescimento vertiginoso da demanda pelos juizados especiais federais ocorrido nos primeiros anos, que, em 2004, superou a procura pelas varas comuns da Justiça Federal; ii) nos anos seguintes, a aproximação dos números de processos distribuídos em ambos os órgãos, indicando a tendência de equilíbrio na distribuição da demanda entre os JEFs e as varas comuns; iii) no entanto, a partir de 2013, verifica-se um novo crescimento da demanda pelos juizados, em relação à distribuição nas varas comuns.

Quando são analisados os números referentes à Justiça Federal da 1ª Região, as diferenças são ainda mais significativas, demonstrando a relevância do novo modelo de prestação jurisdicional dos juizados para a região em estudo.

GRÁFICO 5 – Processos distribuídos nos JEFs e nas Varas Comuns da Justiça Federal TRFI, 2002-2014



Fonte: Elaborado pela autora.

Com relação à distribuição dos processos na Justiça Federal da Primeira Região, também se verifica o crescimento acentuado da demanda pelos juizados nos primeiros anos. Em 2004, o número de distribuição de processos nos juizados supera a procura pelas varas comuns. Entre os anos de 2005 a 2012, observa-se a aproximação dos números de processos distribuídos em ambos os órgãos, indicando a tendência de equilíbrio na distribuição da demanda entre os JEFs e as varas comuns. Entretanto, em 2013 a procura pelos JEFs volta a crescer, atingindo o maior nível de distribuição já registrado, desde o início do funcionamento dos juizados especiais federais, em 2002.

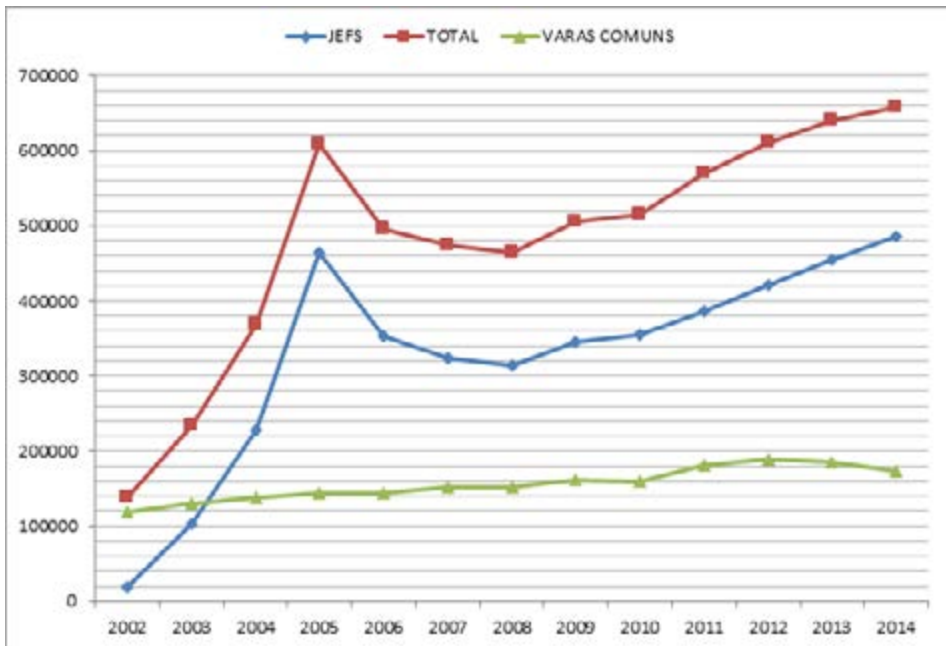
Analisando o número de processos distribuídos²⁷⁶ nos últimos 12 anos, observa-se que, enquanto a distribuição de processos nas varas co-

276 Durante a pesquisa verificou-se que existe divergência entre os dados divulgados pelo CJF, referentes à estatística processual da Justiça Federal e os publicados pelo TRFI, no Relatório de Atividades 2014. Optou-se pela utilização da série histórica publicada pelo CJF, tendo em vista que, a título de comparação com o desempenho do TRFI, também foram utilizados, nesta dissertação, os dados estatísticos referentes à Justiça Federal no Brasil.

muns teve um aumento de 57%, nos JEFs o incremento foi de aproximadamente 806%, o que reflete a relevância do sistema dos juizados para os jurisdicionados da região em estudo.

Outros dados importantes referem-se aos processos julgados e em tramitação na Justiça Federal, durante os 12 primeiros anos de funcionamento dos JEFs, conforme pode ser observado nos gráficos abaixo, que sintetizam os dados constantes no QUADRO 16.

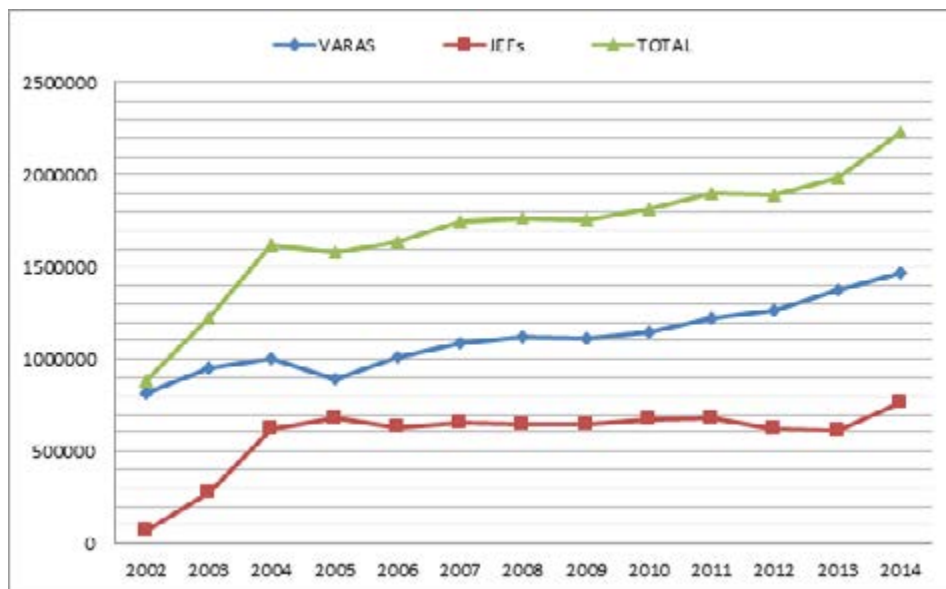
GRÁFICO 6 – Processos julgados nos JEFs e nas Varas Comuns da Justiça Federal TRF1, 2002-2014



Fonte: BRASIL/CJF, 2014. Elaborado pela autora.

Desde o ano de 2004, o número de processos julgados nos JEFs é consideravelmente maior que o número de processos julgados nas varas convencionais. Somente nos dois últimos anos, os processos julgados nos juizados representaram mais de 70% do total de processos julgados na Justiça Federal da Primeira Região.

GRÁFICO 7 – Processos julgados nos JEFs e nas Varas Comuns da Justiça Federal TRF1, 2002-2014



Fonte: BRASIL/CJF, 2015. Elaborado pela autora.

Em relação aos processos em tramitação, observa-se uma diferença significativa entre os estoques existentes nos JEFs e nas varas comuns. Apesar do grande número de processos distribuídos anualmente nos JEFs, o número de processos em tramitação manteve-se praticamente constante desde o ano de 2005, apresentando uma pequena elevação em 2014. Ao contrário, verifica-se que os estoques de processos nas varas convencionais aumentam anualmente, sendo que, no ano de 2014, representaram mais de 65% do total de processos em tramitação na Justiça Federal da Primeira Região.

Parte do desempenho dos JEFs, que, mesmo diante do aumento da demanda, têm conseguido manter a média de processos em tramitação, deve-se às alternativas implementadas, no sentido de simplificar e adequar os procedimentos à realidade dos juizados e, também, ao processo de interiorização da Justiça Federal, que ampliou significativamente a representatividade dos JEFs na Primeira Região, conforme foi visto no tópico anterior.

Os números apresentados demonstram que a Justiça Federal não é

mais vista como uma justiça elitista, destinada a solucionar apenas as questões de maior valor econômico e as que envolvem o patrimônio público da União e que se mantém distante da população mais carente. Ao contrário, com a instalação e funcionamento dos JEFs, a Justiça Federal passou a julgar pequenas causas que, não obstante expressem um pequeno valor econômico, interessam diretamente à população brasileira, notadamente as demandas de pessoas menos favorecidas socioeconomicamente, que buscam a concretização de seus direitos perante o Judiciário. A anterior preponderância de matérias tributárias de empresas já não existe mais: “agora há a predominância de lides de pessoas físicas, seja em matéria tributária ou previdenciária” (BOCHENEK; NASCIMENTO, 2011, p. 11).

Sob esse aspecto, os juizados especiais federais, por meio da concessão judicial de benefícios previdenciários e assistenciais de pequeno valor, contribuíram para a promoção de uma “efetiva redistribuição de renda com o pagamento dos valores mensalmente para a manutenção dos beneficiários, além do pagamento de forma mais célere de valores não pagos na época oportuna” (BOCHENEK; NASCIMENTO, 2011, p. 11).

No entanto, não obstante os avanços instituídos pelos JEFs, ainda há muito a ser feito para que seja alcançado o pleno acesso à justiça. É preciso guarnecer os juizados com os recursos materiais e humanos indispensáveis ao seu funcionamento adequado. Além disso, é necessário que os operadores do direito estejam aptos e dispostos a adotar essa nova forma de justiça, consensual, rápida, simples, barata e menos imponente, procurando adaptar os mecanismos e procedimentos utilizados, a fim de buscar, cada vez mais, a “aproximação do jurisdicionado com o Poder Judiciário, facilitando o acesso à justiça” (BOCHENEK; NASCIMENTO, 2011, p. 17-18), principalmente para as pessoas menos favorecidas, que constituem o público alvo dos juizados especiais federais.

Após tecidas as considerações necessárias acerca dos aspectos relevantes sobre o modelo processual peculiar dos juizados especiais federais, o capítulo seguinte terá como foco de investigação os juizados especiais federais itinerantes, no âmbito do Tribunal Regional Federal da Primeira Região, idealizados e realizados com o escopo de propiciar o acesso à justiça para os jurisdicionados que habitam o território abrangido pela Amazônia Legal brasileira.

3 Os juizados especiais federais itinerantes na Região Amazônica

Conforme foi analisado nos capítulos anteriores, com a edição das Leis 9.099/1995 e 10.259/2001, foi instituído no Brasil o sistema dos juizados especiais, nos âmbitos estadual e federal, resultando em uma expressiva ampliação e efetivação do acesso à justiça para grande parte da população brasileira, notadamente os cidadãos menos abastados, para os quais não compensava submeter suas questões, geralmente simples e de pequena expressão econômica, à apreciação do Judiciário.

No tocante à Justiça Federal, a instalação dos juizados especiais federais representou uma mudança de paradigmas sem precedentes, para a qual o Judiciário brasileiro não se encontrava preparado²⁷⁷. Ao tornar o acesso

277 A Justiça Federal da Primeira Região, no intuito de cumprir o cronograma

ao Poder Judiciário mais exequível para a população mais carente, esta respondeu ao novo modelo jurisdicional, instituído pelos juizados Especiais, com inesperada receptividade, ajuizando centenas de milhares de novas ações, em sua grande maioria, frutos da demanda reprimida pelos direitos sociais que passaram a ser garantidos constitucionalmente, entre os quais os direitos à previdência e assistência sociais, insculpidos no art. 6º da Constituição da República de 1988.

Para atender a essa demanda reprimida, além dos juizados, outros “meios de prestação da tutela jurisdicional de forma mais ampla e rápida têm sido experimentados no contexto das peculiaridades regionais que permeiam o vasto território brasileiro” (SOUZA, 2010, p. 202), entre os quais: i) o processo eletrônico²⁷⁸; ii) os sistemas de mutirões dos juizados especiais²⁷⁹; iii) o incentivo à conciliação²⁸⁰; iv) a realização de videoconferências²⁸¹ pelas Turmas Recursais; e, iv) os juizados especiais

estabelecido, procedeu à instalação dos JEFs utilizando as estruturas físicas e humanas já existentes, sem que houvesse, no início do funcionamento dos juizados federais, qualquer aumento ou melhoria das instalações físicas, nem a ampliação do quadro de Juízes Federais e servidores necessários a atender à demanda dos JEFs. O Juiz Federal Wesley Wadim observa que “Ao que tudo indica, também não houve o dimensionamento correto a respeito das demandas que estavam reprimidas no seio da sociedade e que iriam desaguar nos Juizados, os quais prometiam maior celeridade que as varas comuns”. (SOUZA, 2010, p. 203).

278 A edição da Lei 11. 419/2006 constituiu o marco legal para a universalização do processo virtual no Brasil, incluindo a virtualização dos Juizados Especiais Federais. Atualmente, segundo dados do TRF1, a grande maioria dos processos dos Juizados Especiais Federais é virtual. (MAGALHÃES, 2008, p. 4-17).

279 Os esforços concentrados, ou mutirões, têm como objetivos reduzir o volume excessivo de processos em tramitação e aliviar as pautas de audiência, solucionando as demandas em menor tempo. “Na maioria das localidades de atuação de esforço concentrado são realizadas visitas prévias de servidores da COJEF, que prestaram apoio para o bom andamento das atividades, por meio de apoio logístico, auxílio na triagem de processos e atribuição de pautas, agendamento com o INSS, com Prefeituras locais, com advogados e com entidades públicas em geral.” (TRF1. JEF Mutirões).

280 Desde 2006, o TRF1 vem promovendo e incentivando iniciativas de conciliação nos estados que compõem a 1ª Região. O primeiro esforço teve como foco as ações previdenciárias, em seguida os processos do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e, a partir de 2010, foram incluídos os contratos comerciais envolvendo a Caixa Econômica Federal (CEF). Além da Semana de Conciliação, promovida pelo CNJ, outros eventos, como o projeto Mutirão Judiciário em Dia, visam à ampliação e solidificação da cultura da conciliação na Justiça Federal.

281 Juizados, Turmas Recursais e Turmas Regionais de Uniformização utilizam o sistema de videoconferência em reuniões, treinamentos, encontros com magistrados e servidores e, também, em sessões de julgamento, proporcionando significativa economia de gastos com deslocamentos e diárias. O sistema de videoconferência, inaugurado no TRF1 em 07/04/2008, interliga, efetivamente, todas as Seções e Subseções Judiciárias que integram a 1ª Região, pois “possibilita a interação entre duas ou mais pessoas, separadas fisicamente, mediante transmissão de áudio, dados e

federais itinerantes, objeto de estudo deste capítulo.

Os juizados especiais federais itinerantes destacam-se, “dentre estes meios de operacionalização do processo à luz dos princípios da celeridade, informalidade e economia processual” (SOUZA, 2010, p. 202), por ser um instrumento inovador que se mostrou adequado para a efetivação do acesso à justiça na Região Amazônica, que tem como características marcantes a imensa vastidão territorial e a grande diversidade de populações.

O objetivo deste capítulo é analisar os principais aspectos dos juizados especiais federais itinerantes, a partir de sua origem no ordenamento jurídico brasileiro, com o escopo de verificar a relevância desse modelo peculiar de Justiça itinerante para a democratização do acesso à justiça, notadamente quanto aos direitos previdenciários e assistenciais, para as comunidades que habitam a Amazônia Legal brasileira, região que se encontra sob a jurisdição do Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

3.1 A Justiça itinerante

A Justiça itinerante representa um modelo diferenciado de prestação jurisdicional que tem como característica principal a mobilidade, isto é, o deslocamento dos serviços judiciários até os locais onde se encontram os cidadãos que necessitam de uma resposta do Poder Judiciário para seus conflitos.

Pelo sistema da Justiça itinerante, todos os atores judiciais, incluindo os juízes e servidores da justiça, vão ao encontro da população mais carente que, por diversos motivos, não conseguem vencer os obstáculos que encontram no caminho até as portas do Judiciário.

A fim de contextualizar o surgimento dos juizados especiais federais itinerantes no cenário democrático pós-Constituição Federal de 1988, a primeira parte deste capítulo tem por escopo fazer uma breve introdução sobre a Justiça itinerante brasileira.

vídeo, em tempo real e de forma cooperativa, permitindo o compartilhamento de materiais e informações de trabalho sem a necessidade de deslocamento físico de magistrados e servidores, distribuídos em varas federais da Capital e do interior, em 14 unidades federativas da 1ª Região, com otimização de recursos utilizados para o treinamento e capacitação do corpo funcional e evidente redução de custos”. (MAGALHÃES, 2008, p. 4-17).

3.1.1 Origem e conceito da Justiça itinerante brasileira

Marco Antônio Azkoul (2006)²⁸² defende que não existem precedentes históricos de uma Justiça itinerante semelhante à realizada no Brasil. Em sua tese de doutorado, o autor afirma que o sistema de Justiça itinerante, iniciado e concluído fora dos locais onde regularmente funcionam os serviços judiciais, trata-se de uma criação genuinamente brasileira, encontrada para vencer as grandes distâncias, geográficas e sociais, existentes entre os jurisdicionados e o Judiciário de nosso país (AZKOUL, 2006, p. 75-94).

No entanto, como será analisado a seguir, há registros da atuação de juízes itinerantes em épocas e locais anteriores²⁸³ à experiência brasileira relatada por Azkoul.

Em estudo sobre o tema, a Professora Margareth Anne Leister argumenta que a necessidade de promover uma espécie de Justiça itinerante remonta ao período em que o Estado assumiu a tarefa de tutelar os cidadãos e pacificar as lides, de forma que os conflitos não solucionados amigavelmente passaram a ser resolvidos pelo Estado-Juiz (LEISTER, 2005, p. 377), dando início à prestação da atividade jurisdicional²⁸⁴.

282 Azkoul faz um longo estudo sobre a possível existência do modelo de Justiça Itinerante no decorrer da história da jurisdição, chegando à conclusão que não existiu, em todos os períodos de tempo e locais analisados, um sistema de Justiça Itinerante semelhante ao existente no Judiciário brasileiro.

283 Esta pesquisa não pretende fazer uma análise histórica aprofundada sobre a justiça itinerante, o que demandaria tempo e esforço que não são condizentes com os objetivos deste trabalho. Quanto ao estudo histórico, para fins dessa dissertação optou-se pela limitação ao espaço geográfico brasileiro e ao período pós Constituição de 1988. Relatos sobre a justiça itinerante, existente em outros períodos e locais, serão feitos apenas a título de complementação dos estudos realizados.

284 A autora defende que “para uma abordagem da institucionalização da justiça itinerante devemos recorrer à História, em especial às origens do Estado e do Direito, e não à dogmática jurídica”. Segundo relatos de Tito Lívio, na Roma do século IV a.C., o primeiro pretor surgiu para ser um tipo de terceiro consulado, cujas funções faziam parte das funções do cônsul. Após a evacuação da Sicília os romanos tiveram a necessidade de manter um oficial permanente, com poderes de império, sendo criadas duas novas posições de pretor para governar a Sicília e a Sardenha. Em 242 a.C., com a ampliação do Estado Romano, abrangendo diversas províncias distantes, criaram-se cargos suplementares de pretor: o segundo pretor, ou pretor peregrinus, detinha jurisdição somente sobre os assuntos jurídicos atinentes a estrangeiros. Entre os anos 117 a 138, era de Adriano, foram instituídos os juízes itinerantes italianos, os quartuórviros, com a função de reforçar a unidade do Império Romano. Também há registros de que a estrutura judiciária da Inglaterra de Henrique II contava um modo peculiar de administração da justiça, inclusive com o

Dessa forma, ao incorporar para si esse poder de “dizer o direito”, suprimindo as antigas formas de solução dos conflitos, caracterizadas pelas autotutela e autocomposição²⁸⁵, o Estado assumiu a tarefa de prestar os serviços judiciários “com qualidade, presteza e eficiência, pois a jurisdição efetiva é serviço público necessário e sustentador do próprio Estado de Direito” (LEISTER, 2005, p. 377).

A partir desse compromisso firmado com a sociedade, o Estado tem a responsabilidade e a obrigação de buscar todas as formas possíveis para tornar efetiva a prestação jurisdicional para toda a população sob seu governo, inclusive para as comunidades que se encontram mais distantes dos centros urbanos. Portanto, é dever do “Estado deslocar-se até o local em que se encontra o jurisdicionado, e não ao cidadão o deslocamento até a comarca mais próxima para buscar a prestação jurisdicional” (LEISTER, 2005, p. 378-379).

Essa necessidade de se buscar alternativas de prestação jurisdicional capazes de diminuir as distâncias existentes entre os jurisdicionados e o Poder Judiciário é claramente percebida no Brasil, país de grandes proporções geográficas e elevada desigualdade social. Nessa perspectiva, a justiça itinerante tem sido um instrumento hábil e adequado para realizar a prestação jurisdicional no território brasileiro, desde sua ocupação pela Coroa Portuguesa²⁸⁶, conforme esclarece Leister:

trabalho de “juízes itinerantes no território, que iriam proceder ao julgamento em nome do rei”, com o objetivo de manter a força do governo inglês em mais regiões distantes da Justiça Central. No mesmo sentido, a justiça eclesiástica também contava com uma forma itinerante de exercer a jurisdição. A autora cita, ainda, outras formas de Justiça Itinerante. (LEISTER, 2005, p. 377-388). O assunto também é tratado por José Reinaldo Lopes (LOPES, 2006, p. 351-379).

285 Raquel de Souza explica que, segundo afirma Michael Gagarin “a justiça privada dá lugar à justiça pública em que o Estado, já suficientemente forte, impõe-se sobre os particulares e, prescindindo da voluntária submissão destes, impõe-lhes autoritativamente a sua solução para os conflitos de interesses. À atividade mediante a qual os juízes estatais examinam as pretensões e resolvem os conflitos dá-se o nome de jurisdição”. (SOUZA, 2006, p. 37-65).

286 “Nas origens do Reino Português, a administração da Justiça era função do rei. Em muitos documentos e leis da época, a Justiça é considerada a primeira responsabilidade do rei. Como, na Idade Média, a corte real era ambulante, o rei trazia consigo juízes que o auxiliavam na função judicante. Esses juízes recebiam o nome de ouvidores do cível e ouvidores do crime, conforme a matéria de especialização que julgavam, e passaram a compor o que se denominou de Casa da Justiça da Corte.” (MARTINS FILHO, 1999).

Já na expedição de Pedro Álvares Cabral uma Carta de Dom Manoel concedeu-lhe plenos poderes no comando da esquadra, inclusive com poderes jurisdicionais de vida e morte. E aqui começa a história da itinerância em nossa terra.

O direito aplicado em Portugal era originário de códigos romanos e visigóticos, e das cartas forais e concessões diversas. As disposições reais eram manuscritas, destinadas e encaminhadas apenas a quem deveria executá-las. Existia expressa proibição de dar traslado a outros ou até de revelar o seu conteúdo às partes. Por consequência, nem as próprias autoridades conheciam as leis que as outras autoridades estavam aplicando. E o Brasil estava submetido às Ordenações do Reino, que eram as compilações de todas as leis vigentes em Portugal e a base do direito nacional. As Ordenações Manoelinas foram o primeiro código impresso no mundo e eram mistura do Direito romano, do Direito canônico e de costumes da península ibérica.

A organização judiciária portuguesa era assim organizada: nas instâncias inferiores havia “juiz de vintena”, nomeado sempre que uma aldeia passasse dos vinte moradores; nas aldeias maiores havia “juízes ordinários”, eleitos e integrantes das câmaras e conselhos municipais; e, para garantir o poder real e quebrar a influência que os poderosos locais podiam exercer sobre os juízes ordinários e de vintena, havia a figura do “juiz de fora”, nomeado pela Coroa. [...]

O conceito de “juiz de fora” deriva da noção de justiça real imparcial, superior e alheia aos interesses regionais. Era um funcionário letrado, formado em Leis ou Cânones e nomeado pela Coroa com autoridade muito superior à dos juízes ordinários. (LEISTER, 2005, p. 379).

Outras formas de prestação jurisdicional itinerante, distintas da atuação dos “juízes de fora”, foram experimentadas no território brasileiro²⁸⁷, dentre as quais as correições, devassas, residências regulares e as visitas do Santo Ofício decorrentes da Inquisição Portuguesa.

Contudo, o modelo de Justiça itinerante, atualmente em funcionamento no Brasil, foi desenvolvido somente a partir da vigência da

287 “Desde o século VI, [...] ocorriam os sínodos paroquiais, convocados pelo bispo por ocasião de suas visitas regulares às paróquias. A igreja desenvolveu trabalho missionário nas colônias, e aumentou o seu controle da metrópole com a instalação do Santo Ofício, em Lisboa, em 1536. Existiam, quase independentes do poder real e diretamente vinculados à Igreja e a Roma, tribunais do Santo Ofício. Eles obedeciam a um Conselho Geral e realizavam visitas nas regiões dos reinos em que se instalavam e nas suas colônias. Por exemplo, inquisidores de Portugal e suas colônias processaram 36 mil homens e mulheres acusados de heresia”. (LEISTER, 2005, p. 378).

Constituição da República de 1988, devido à necessidade de se efetivar os mandamentos nela previstos, garantindo o acesso à ordem jurídica a todos os jurisdicionados, independentemente da distância física que estes se encontram dos órgãos judiciários.

3.1.1.1 O novo modelo de Justiça itinerante

Essa dificuldade em estender os serviços jurisdicionais até as comunidades interioranas foi um dos motivos que levou José Luciano de Assis, então juiz titular da comarca de Mazagão, no Amapá, a organizar e implementar, em 1992, a primeira prática de Justiça itinerante:

Naquele ano, o juiz José Luciano de Assis, então titular da comarca de Mazagão, utilizando-se de uma embarcação da Prefeitura local, iniciou essa atividade indo a várias localidades do Município prestando atendimento jurídico às comunidades ribeirinhas, como registro de nascimento, separação de sociedade de fato (separação de companheiros) e alimentação (família). O serviço teve prosseguimento com o juiz Reginaldo Gomes de Andrade à frente daquela comarca. Em 1994, na Comarca de Serra do Navio, tendo a juíza Eleuza Muniz como titular, foi iniciada a justiça itinerante terrestre, quando a equipe do judiciário, um defensor público e um promotor de justiça, percorriam, de carro, comunidades daquele Município e de Pedra Branca do Amapari, levando os serviços da justiça. Casamentos, registros de nascimento e reclamações cíveis diversas, eram os mais comuns. (TJAP, 2014).

O êxito dessas experiências pioneiras, advindas de iniciativas e esforços pessoais dos juízes, servidores, defensores públicos e promotores de justiça, repercutiu no Judiciário de todo o Brasil e a prática da Justiça itinerante, adotada pela Justiça do Estado do Amapá²⁸⁸, serviu de modelo

288 Segundo informações do TJAP, “Na Comarca de Amapá, duas vezes por ano, o Judiciário em parceria com a Prefeitura do Município, empreende uma jornada até a Vila de Sucuriju, área de preservação ambiental, onde reside uma comunidade de pescadores, localizada no Cabo do Norte, com cerca de 700 pessoas praticamente isoladas da civilização, vivendo graves dificuldades, até mesmo de abastecimento d’água, que precisa ser coletada durante o período chuvoso. O acesso somente é possível por helicóptero ou via fluvial. A jornada da Justiça é feita em um barco, dependendo de marés, chegando a gastar mais de vinte quatro horas da sede do município até a Vila de Suuriju. [...] Em Oiapoque, o Juizado itinerante é feito em catraias, com o Juiz e sua equipe indo até as mais distantes comunidades, inclusive às aldeias indígenas [...] Na Comarca de Macapá a Justiça Itinerante Fluvial e a Justiça Itinerante Terrestre foram implantadas em 1996 [...] A primeira Jornada Fluvial com destino à região do Bailique saiu do Porto de Santana no dia

para as demais experiências que se seguiram.

De fato, como observa Boaventura de Sousa Santos:

A história da justiça itinerante nos tribunais brasileiros está associada a experiências isoladas de tribunais de justiça estaduais que encontravam dificuldades em estender fisicamente a jurisdição em toda a extensão do seu território. Nesse sentido, merecem destaque as experiências de criação da justiça itinerante fluvial em tribunais situados em estados como o Amazonas e o Amapá, onde barcos são utilizados para atender as populações nas margens dos rios. (SANTOS, 2011, p. 48, nota 95).

Além do transporte fluvial, a Justiça itinerante passou a ser operacionalizada na modalidade terrestre, utilizando-se de ônibus e/ou carretas adaptadas com salas de audiência, tais como as embarcações, para levar os serviços judiciários até as localidades cuja malha viária já se encontra mais desenvolvida.

A modalidade terrestre²⁸⁹ da Justiça itinerante tem sido utilizada em diversos estados brasileiros, tanto pelos tribunais de justiça quanto pelos tribunais regionais federais. Segundo a Resolução n. 023/2005-TJAP, a Justiça Itinerante Estadual do Amapá compreende as seguintes modalidades:

I – a “Justiça Itinerante de 2º Grau”, consistente na realização de sessões jurisdicionais do Tribunal de Justiça – Pleno, Seção Única e Câmara Única – fora da Capital do Estado, em Comarcas do interior;

II – a “Justiça Itinerante Terrestre”, consistente na realização de jornadas periódicas dos Juízos de 1º Grau, em comunidades, vilas, distritos ou municípios distantes da sede da Comarca e acessíveis por terra, com o uso veículos;

III – a “Justiça Itinerante Fluvial” consistente na realização de jornadas pe-

22 de março de 1996 numa embarcação cedida pela Marinha. No mesmo ano, foi adquirido um ônibus com ambiente climatizado, dotado de salas de audiência e computadores para a execução da Justiça Itinerante Terrestre[...] levando a prestação jurisdicional a pessoas que, em razão da distância, enfrentam dificuldades para se deslocar até os Fóruns”. (TJAP, 2014).

289 Destacam-se os Juizados Itinerantes do Estado de São Paulo, da Bahia, Rio de Janeiro e do Distrito Federal, que cumprem a função de ampliar o acesso à justiça ao levar os serviços judiciários até as comunidades mais carentes das regiões metropolitanas e, também, aos novos municípios que ainda não são sede de comarcas.

riódicas dos Juízos de 1º Grau, em comunidades, vilas, distritos ou municípios, acessíveis exclusivamente por água, com o uso de embarcações próprias ou alugadas. (TJAP, 2005).

A escolha do meio de transporte a ser utilizado pelos itinerantes deve adequar-se às condições geográficas da região a ser atendida.

Nos estados do Norte do país, o uso de embarcações é muito frequente, pois nas localidades distantes e entrecortadas por rios e afluentes, o transporte fluvial é o único meio de locomoção viável durante grande parte do ano. Esse fato, aliado às precárias estradas de terra, que são intransitáveis no período das chuvas, faz com que a Justiça itinerante fluvial seja a mais adequada à realidade de parte do território ocupado pela à Região Amazônica, que possui a maior bacia hidrográfica do mundo.

Essas peculiaridades regionais, que dificultam ainda mais o acesso à justiça, foram ressaltadas pela juíza de direito Sueli Pereira Pini, durante o 2º Congresso Brasileiro de Administração da Justiça, realizado em Brasília, no ano de 2002:

Com a instalação dos juizados especiais, no início de 1996, verificamos, pela nossa realidade geográfica, que ou íamos até o cidadão ou, então, ele não teria condições de chegar até nós em razão das distâncias na Amazônia. Para se ter uma ideia, as nossas rodovias (estradas) são os rios. Para chegarmos até eles, temos de nos deslocar, inclusive, pela via marítima. (PINI, 2002, p. 58).

Não obstante as experiências pioneiras colocadas em prática no Norte do país, enquanto programa institucional, a Justiça itinerante tem sua origem formal somente a partir da Lei 10.259/2001, que, pela primeira vez no ordenamento jurídico brasileiro, trouxe, em seu art. 22, parágrafo único, a autorização legal para o funcionamento dos juizados especiais em caráter itinerante, mediante permissão do Tribunal Regional Federal.

3.1.1.2 Um novo conceito de Justiça itinerante

De forma simplificada, a Justiça itinerante caracteriza-se como “uma modalidade de prestação jurisdicional que se operacionaliza de forma

móvel” (CAVALCANTE, 2010, p. 147): uma pequena parte da estrutura judiciária é montada especialmente para deslocar-se dos grandes centros para as regiões periféricas do Brasil, com o objetivo de aproximar o Judiciário da população carente de recursos e serviços públicos, constituindo, dessa forma, em importante instrumento de ampliação do acesso à justiça.

Segundo Azkoul (2006, p. 93), a verdadeira Justiça itinerante, que se diferencia dos demais modelos, é aquela que:

a exemplo dos Juizados Especiais, mesmo nas suas unidades móveis, percorrem diversos locais, além de colher as provas, os pedidos iniciais e realizar audiências, o Juiz retornará ao local do pleito ou da demanda, isto é, **fora do fórum ou tribunal**, para proferir a sentença.

Ressalta-se que, o fato de ser operacionalizada “fora do fórum ou tribunal”, lugares em que são normalmente prestados os serviços jurídicos à população, é o “seu diferencial ou traço indelevelmente marcante para ser considerada, como lhe é peculiar, uma verdadeira Justiça Itinerante” (AZKOUL, 2006, p. 93).

A partir desse diferencial, em sua tese de doutorado, Marco Antonio Azkoul propõe um conceito de Justiça itinerante, no seu sentido formal, adjetivo ou processual. Para o autor a verdadeira Justiça itinerante é aquela...

... que se resume com a prestação de serviço da tutela jurisdicional do estado, que se efetiva juridicamente com a sentença ou acórdão, ato pelo qual o juiz põe termo ao processo, decidindo ou não o mérito da causa em outros espaços que não os fóruns, ou seja, unidades móveis, colégios, estádios de futebol, locais comunitários e em repartições públicas em geral, devidamente equipadas, preferivelmente, com sistema informatizado e de telecomunicações. (AZKOUL, 2006, p. 117).

Outros pesquisadores do tema vão além do conceito formal proposto por Azkoul e conceituam a Justiça itinerante como uma política pública²⁹⁰ de acesso à justiça que desempenha relevante papel social ao levar

290 Nesta dissertação é utilizado o conceito de políticas públicas proposto por Sônia Miriam Draibe, livre-docente da Universidade de Campinas: “Políticas públicas são o conjunto de ações e programas continuados no tempo, que afetam simultaneamente várias dimensões das condições básicas

a prestação jurisdicional a muitas comunidades que não têm acesso aos serviços judiciais, pois se encontram distantes das cidades onde estão instalados os fóruns das justiças estadual e federal.

Segundo Maria Paula D. Bucci (2006, p. 19), a “Política Pública tem um componente de ação estratégica, isto é, incorpora elementos sobre a ação necessária e possível naquele momento determinado, naquele conjunto institucional e projeta-os para o futuro mais próximo”.

Nessa perspectiva, vista como uma prática que vem sendo periodicamente executada pelos diversos tribunais do país, com objetivos e fins específicos, a Justiça itinerante “possui características de política pública judicial enquanto ação concreta” (RESENDE, 2013, p. 162) e, como tal, complementa Resende (2013), implica proporcionar efetivamente a ordem jurídica justa, “um acesso à justiça integral que possibilita o indivíduo, na acepção de cidadão nominal, vir a percorrer o caminho para a ciência e formação de sua identidade, como cidadão, na acepção da carta constitucional, em uma cidadania objetiva”.

Para fins dessa dissertação, a Justiça itinerante será compreendida como a prestação jurisdicional operacionalizada em locais além dos fóruns tradicionais, por meio da locomoção dos serviços e dos atores judiciários até os jurisdicionados que residem em locais carentes e distantes, independentemente do veículo a ser utilizado para tal fim, que tem como objetivos principais democratizar o acesso à justiça e garantir o exercício da cidadania, cumprindo os objetivos fundamentais estabelecidos na Constituição de 1988.

3.1.2 Previsão legal da Justiça itinerante e a Emenda Constitucional n. 45/2004

Como foi relatado no tópico anterior, o sistema atual de operacionalização da Justiça itinerante teve início nos anos 1990, a partir da experiência isolada de alguns juízes de direito e servidores, cujos resultados repercutiram positivamente no território brasileiro, levando ao desenvolvimento e operacionalização de outros modelos de jurisdição móvel pelos tribunais de justiça.

de vida da população organizadas numa determinada área de implantação”. (DRAIBE, 1988).

Entretanto, não havia expressa autorização legal para o funcionamento da Justiça itinerante, apenas “implicitamente encontrava-se prevista nas regras do art. 94, da Lei n. 9.099/1995, para os juizados especiais” (AZKOUL, 2006, p. 123), cujo texto prevê que “Os serviços de cartório poderão ser prestados, e as audiências realizadas fora da sede da Comarca, em bairros ou cidades a ela pertencentes, ocupando instalações de prédios públicos, de acordo com audiências previamente anunciadas”²⁹¹.

Alguns autores defendem que o artigo acima constitui a base legal para a instalação e funcionamento dos juizados especiais itinerantes²⁹². Contudo, ao analisar o texto em comento, não me parece que a intenção do legislador foi dispor sobre uma “Justiça Itinerante” a ser operacionalizada, de forma esporádica, para suprir a ausência do Judiciário nas comunidades mais carentes e distantes das sedes de Comarca e cumprir o mandamento constitucional que prevê o direito de acesso à justiça a todos os jurisdicionados.

Nesse sentido, tem-se que o art. 59 do Projeto de Lei 3.698/1989, encaminhado pelo então Deputado Federal Nelson Jobim, dispõe sobre o tema nos seguintes termos: “Os serviços de cartório poderão ser prestados, e as audiências realizadas fora da sede do Juizado, em bairros ou cidades circunvizinhas, ocupando instalações do foro ou de outros prédios públicos, obedecendo a escalas públicas”.

A partir da análise conjunta dos textos citados acima, parece-me que o art. 94, da Lei 9.099/1995, traz a intenção de promover uma mera descentralização dos serviços judiciários, que já são prestados de forma regular e permanente, para além da sede da Comarca. Trata, na verdade, da mera regulamentação de um procedimento frequentemente utilizado pelo Judiciário para atender a determinados bairros ou comunidades, mediante escala de atendimento programada e divulgada previamente²⁹³.

Também é importante observar que, o art. 176 do CPC trouxe a

291 Lei 9.099/1995, art. 94.

292 Essa posição é defendida, dentre outros, por Azkoul, Cavalcanti e Slaibi Filho.

293 Como exemplo, o roteiro de visitação do ônibus do Juizado Itinerante do Distrito Federal foi elaborado para atender às localidades que não dispõem de fóruns, e, preferencialmente as que concentram população de baixa renda, voltando aos mesmos lugares, nos dias e locais determinados.

base normativa para o funcionamento de um modelo de justiça realizado “fora da sede do juízo”, ainda que em caráter excepcional, ao dispor que “Os atos processuais realizam-se de ordinário na sede do juízo. Podem, todavia, efetuar-se em outro lugar, em razão de deferença, de interesse da justiça, ou de obstáculo arguido pelo interessado e acolhido pelo juiz”.

Percebe-se que o mandamento legal do art. 176 do CPC, cuja aplicação subsidiária é permitida nos Juizados, admite apenas que “ao invés de se realizar os juizados itinerantes de forma plena, com a disponibilização de uma etapa para as aterrações dos processos nas cidades onde não há vara da Justiça Federal, o Magistrado pode designar as audiências para as localidades onde residem os autores” (SOUZA, 2010, p. 38).

Sob esse prisma, observa-se que, de fato, a essência de uma justiça realizada “fora da sede” ou “em outro lugar” que não a sede do juízo já se encontrava delineada nos textos do art. 94, da Lei 9099/1995, e do art. 176, do CPC, bem como a possibilidade de descentralização e operacionalização dos serviços judiciários em locais fora dos fóruns, tanto para os procedimentos realizados na Justiça Comum, como em sede dos juizados especiais estaduais.

No entanto, a partir da vigência da Lei 10.259/2001, a Justiça itinerante passou a assumir novos contornos, atendendo às necessidades apontadas pela pesquisa de campo sobre o juizado especial federal, que colocou em realce dois aspectos primordiais: “a necessidade de sua criação e os critérios que devem ser adotados para a organização do sistema” (AGUIAR, 2001, p. 2).

Uma grande inovação legislativa, que foi defendida pela Ajufe e adotada no anteprojeto encaminhado pelo STJ, “refere-se à possibilidade de funcionamento dos juizados especiais federais em caráter itinerante, um avanço na prestação jurisdicional às populações domiciliadas em regiões não contempladas pela jurisdição das Seções Judiciárias” (BRASIL, CJF, 1995, p. 68).

Como resultado desse empenho conjunto entre as instituições, a Lei 10.259/2001 trouxe o mandamento legal para o funcionamento dos juizados especiais federais, em caráter itinerante, devidamente expresso em seu art. 22, parágrafo único, que assim dispõe:

Art. 22. Os Juizados Especiais serão coordenados por Juiz do respectivo Tribunal Regional, escolhido por seus pares, com mandato de dois anos.

Parágrafo único. O Juiz Federal, quando o exigirem as circunstâncias, poderá determinar o funcionamento do Juizado Especial em caráter itinerante, mediante autorização prévia do Tribunal Regional Federal, com antecedência de dez dias.

Além de trazer o termo “itinerante” de forma explícita em seu texto, o art. 22 da Lei 10.259/2001 representou significativo avanço em relação à sistemática tradicionalista do artigo 176, do CPC, uma vez que “a iniciativa da realização do Juizado itinerante fica a critério do Juiz Federal, que poderá determinar, de ofício, o seu funcionamento, independente de arguição de obstáculo ao acesso à justiça ou provocação pelo interessado” (CAVALCANTE, 2010, p. 165).

Dessa forma, com o advento da instalação dos juizados especiais federais, somados à disseminação dos juizados itinerantes no âmbito estadual²⁹⁴, “tornou-se imperiosa a sua criação em âmbito nacional pela previsão expressa do termo Justiça itinerante na Emenda Constitucional n. 45” (AZKOUL, 2006, p. 123), conforme pode ser extraído dos compromissos fundamentais firmados no “Pacto de Estado em favor de um Judiciário mais Rápido e Republicano”:

Com a aprovação das Leis ns. 9.099/95 e 10.259/2001, foram instituídos os Juizados Especiais Estaduais e Federais, resultando em expressivas ampliação do acesso à Justiça e agilização de procedimentos. Uma das facetas mais relevantes dos Juizados Especiais está no reconhecimento de direitos

294 Como exemplos: em 16 de abril de 1997, foi aprovada a Resolução n. 001/1997, que criou o Juizado Especial Volante, no Estado de Roraima (TJRR). No Distrito Federal, o Juizado Especial Cível Itinerante iniciou suas atividades em 01/04/1999 (TJDF). No Estado de Rondônia, o programa Justiça Rápida iniciou suas atividades em 1997. “Oficialmente, a primeira Operação Justiça Rápida pautou-se na necessidade de atender à população da localidade conhecida como Extrema do Abunã, extremo oeste do Estado de Rondônia, na divisa com o Estado do Acre” (TJRO). Em 2001, o Estado da Bahia, em 2002 concebeu o Projeto Justiça Itinerante, inspirado nas experiências do Amapá do Distrito Federal (Juizado Cível Itinerante). No Estado de São Paulo, “o itinerante existe desde agosto de 1998 e tem a mesma competência dos juizados especiais cíveis”. Começou atuando na capital e, posteriormente, em outros municípios, sempre a partir de uma pauta preestabelecida pelo Tribunal de Justiça, indicando o dia, o horário e o bairro, em que será feito o atendimento (TJSP). No Amazonas, Projeto Justiça Itinerante foi instituído pela Resolução n. 009/2003, visando “aproximar a população ao Poder Judiciário, facilitando o exercício de sua cidadania” (TJAM).

de populações tradicionalmente esquecidas e sem informação quanto às leis. Nesse âmbito, merece destaque a atuação dos Juizados Itinerantes.

Os signatários assumem o compromisso de apoiar o Superior Tribunal de Justiça, os Tribunais Regionais Federais e os Tribunais de Justiça para que os Juizados Itinerantes possam ter continuidade, especialmente nas cidades mais afastadas dos centros urbanos e com menor Índice de Desenvolvimento Humano.

Em outro plano, considerando-se que existem milhares de ações previdenciárias nos Juizados, o Ministério da Previdência Social coordenará iniciativas, em diálogo com os juízes, para que os procedimentos observados na concessão de benefícios previdenciários e assistenciais sejam aperfeiçoados, melhorando o atendimento aos cidadãos e desonerando a máquina judicial. (CÂMARA DE DEPUTADOS, 2004).

Nesse contexto, a Emenda Constitucional n. 45/2004, visando à democratização do acesso à justiça, inseriu os seguintes parágrafos ao texto constitucional, determinando a instalação dos juizados itinerantes no âmbito da Justiça Federal, da Justiça Estadual e, ainda, na Justiça do Trabalho:

Art. 106, § 2º: Os Tribunais Regionais Federais instalarão 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.

Art. 115, § 1º: Os Tribunais Regionais do Trabalho instalarão a justiça itinerante, com a realização de audiências e demais funções de atividade jurisdicional, nos limites territoriais da respectiva jurisdição, servindo-se de equipamentos públicos e comunitários.

Art. 125, § 7º O Tribunal de Justiça instalará 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.

A partir de então, cessaram as dúvidas quanto à possibilidade e a constitucionalidade do funcionamento da Justiça itinerante, “principalmente nos locais onde não há serviço judicial permanente” (SOUZA, 2010, p. 29). A prática de levar a justiça até a população deixa, definitivamente, de ser uma faculdade dos tribunais e passa a ser uma obrigação constitucional.

Nesse sentido, Boaventura de Sousa Santos observa que:

Com a reforma constitucional do Judiciário, a justiça itinerante passa de experiências isoladas dos tribunais a uma exigência constitucional no âmbito da justiça dos estados, Justiça Federal e Justiça do Trabalho, o que é uma prova do êxito da iniciativa. A ideia de ampliar o lastro de alcance da atividade jurisdicional itinerante assenta nos objetivos de garantia do acesso à justiça, eficiência e aproximação do Judiciário à comunidade. (SANTOS, 2011, p. 48).

Para efetivar esses novos mandamentos constitucionais incluídos pela Emenda Constitucional 45/2004, o Ministro Nelson Jobim, então Presidente do STF, recomendou aos tribunais e a outros órgãos do Poder Judiciário, com atuação direta ou indireta sobre os juizados especiais, a adoção de diversas medidas de aperfeiçoamento dos juizados especiais.

Dentre as recomendações, o Presidente do STF definiu como uma das prioridades estratégicas para os juizados especiais estaduais a “Imediata implantação dos Juizados Especiais Itinerantes” (CNJ, 2005, Anexo 1) e para os juizados especiais federais, a “Ampliação da atuação dos juizados itinerantes onde a distância e a demanda não justifiquem a atuação dos Juizados com estrutura própria” (CNJ, 2005, Anexo 2).

3.2 Os juizados especiais federais itinerantes

Em cumprimento ao art. 22, parágrafo único, da Lei 10.259/01, os juizados especiais federais itinerantes foram instituídos pelos tribunais regionais federais, com o objetivo de levar os serviços prestados pela Justiça Federal a várias cidades do interior dos estados, democratizando o acesso à justiça.

Ressalta-se que essa preocupação em atender aos jurisdicionados que residem em locais distantes e de difícil acesso tem acompanhado a Justiça Federal desde sua criação, tendo em vista que, conforme analisado no Capítulo 1, as Seções Judiciárias foram instaladas, inicialmente, apenas nas capitais dos estados, o que dificultava o acesso à justiça “aos cidadãos que residem em municípios longínquos e que em razão das carências de recursos e desinformação, não conseguem superar as distâncias que o separam do acesso à justiça” (CAVALCANTE, 2010, p. 175).

Com a criação dos Juizados Especiais Federais Itinerantes – JEFITs, a

Justiça Federal deu um importante passo para a ampliação e efetivação do acesso à justiça, notadamente no que diz respeito aos direitos à previdência e à assistência sociais, que constituem a grande demanda dos JEFITs.

Por meio da realização dos JEFITs, o magistrado e parte de sua equipe saem de seu ambiente de trabalho, e são conduzidos por meio de barcos ou carretas adaptados com salas de audiências, até os locais onde residem os cidadãos, com o objetivo de prestar-lhes a tutela jurisdicional e resolver os problemas que demandam a apreciação do Judiciário.

Quanto ao alcance dos objetivos dos juizados itinerantes, Bochenek esclarece que:

Os juizados itinerantes apresentam a característica de inverter a ordem tradicional de deslocamento das pessoas até o prédio da justiça, do jurisdicionado até o local de trabalho dos juízes. Ao contrário, nos juizados itinerantes, toda a estrutura judicial se desloca para uma comunidade para prestar e realizar os atendimentos e praticar atos processuais nesse local. A interação com a vida em comunidade aproxima o Judiciário das realidades sociais e da vivência diária e cotidiana das pessoas, não mais restritas aos escritos formulados nas peças processuais ou às paredes dos gabinetes. O objetivo principal da realização dos juizados é facilitar o acesso aos direitos e à justiça das pessoas atendidas. (BOCHENEK, 2013, p. 458).

De fato, a utilização do sistema itinerante aproxima a população mais carente, descrente e distante do Judiciário, o que solidifica a imagem de credibilidade da Justiça, que, por se fazer mais presente e atuante em todos os lugares, passou a estabelecer uma convivência democrática com os jurisdicionados.

Nesse sentido, a Desembargadora Federal Selene Maria de Almeida relata que:

Os Juizados Especiais Federais Itinerantes têm apresentado a Justiça Federal a uma parcela da sociedade que desconhece totalmente a existência de direitos e justiça. Pessoas que moram em regiões de difícil acesso e que sabem nada ou muito pouco sobre cidadania têm resgatado seus direitos a cada presença dos Juizados em sua cidade. (ALMEIDA, 2013, p. 17).

Porém, de acordo com a legislação em vigor, para que ocorra um juizado itinerante no âmbito da Justiça Federal, os seguintes requisitos devem ser preenchidos: i) quando as circunstâncias o exigirem; ii) mediante a provocação do juiz federal responsável; iii) autorização prévia do Tribunal Regional Federal.

Como os requisitos têm nítido cunho subjetivo²⁹⁵, a operacionalização dos juizados itinerantes fica condicionada à iniciativa dos juízes coordenadores dos juizados, uma vez que ainda não existem “critérios legais que definam objetivamente a necessidade ou não de juizado itinerante e é considerado um ato discricionário dos tribunais, às vezes, político”²⁹⁶.

Em alguns casos, explica Bochenek (2013, p. 431), “além da iniciativa do magistrado, ocorre a provocação de agentes e entidades da comunidade dirigida aos juízes para que possam ser oferecidos os serviços de juizados itinerantes”. Não obstante os esforços individuais e políticos, a COJEF exige que “as municipalidades a serem inscritas deverão ser distantes de sede de Justiça Federal, ou mesmo de locais onde há vara de competência delegada, economicamente pobre e de difícil acesso” (COJEF, 2011, p. 3).

Apesar das diferenças regionais, principalmente quanto à interiorização dos juizados especiais, existe, em toda Justiça Federal brasileira, uma consciência generalizada sobre a necessidade da realização de juizados itinerantes para levar o juizado especial federal até a população que mora distante das cidades que são sedes de juizados.

Nessa perspectiva, os estudos publicados em 2014 pelo CEJ – Centro de Estudos Judiciários apontam que:

No que se refere especificamente à penetração territorial dos juizados especiais, os dados indicam grande heterogeneidade entre as regiões da Justiça Federal, com interiorização bastante avançada na 2ª, na 3ª e, especialmente, na 4ª regiões e concentração nos grandes núcleos urbanos da 1ª e da 5ª, onde ainda é necessário percorrer longos trajetos para ter acesso ao juizado. Evidentemente, o processo de interiorização da Justiça

295 “São requisitos de elevado cunho subjetivo, tanto para se verificar se estão presentes as circunstâncias para a realização de juizado itinerante, quanto no que se refere a autorização do TRF”. (BOCHENEK, 2013, p. 430).

296 Segundo Bochenek, o “TRF procede à análise conjunta da iniciativa com todo o aparato de justiça existente na Região”. (BOCHENEK, 2013, p. 431).

Federal ainda está em curso e o seu aprofundamento deverá repercutir na distribuição dos juizados especiais, com foco nas regiões menos assistidas, melhorando as condições de acesso da população residente nos municípios do interior. Cabe ressaltar, contudo, que, no âmbito de uma política institucional clara de garantia de acesso à justiça, além da expansão da rede, os juizados itinerantes e os postos avançados poderiam ser mais amplamente empregados como alternativas para levar os juizados federais às áreas mais afastadas do país (IPEA, 2012, p. 172).

Entretanto, devido às diferenças geográficas, climáticas, culturais e socioeconômicas, as experiências de juizados especiais federais itinerantes não são as mesmas em toda a Justiça Federal brasileira.

Na Justiça Federal da Primeira Região, que abrange a maior área territorial, “os JEFITs 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” (TRF1). Nessa região, a operacionalização dos itinerantes efetiva-se “por meio do deslocamento de servidores, materiais e equipamentos da Justiça Federal com destino aos municípios beneficiários do projeto, em três momentos distintos: divulgação, aterração e audiências” (TRF1).

O TRF4, que tem sob sua jurisdição os estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, tem utilizado um sistema de Justiça itinerante diferenciado, denominado Juizado Especial Federal Avançado – JEFA, que consiste em “um formato intermediário de prestação jurisdicional entre vara federal de juizado especial e juizado itinerante”²⁹⁷. Posteriormente, a experiência dos JEFAs evoluiu para a instalação das primeiras Unidades Avançadas de Atendimento da Justiça Federal – UAAs:

As Unidades Avançadas de Atendimento – UAAs – são modalidade de justiça itinerante, mas com ponto fixo de atendimento, que envolvem cooperação judiciária e teletrabalho e são sempre vinculadas a uma vara federal.

297 Os Juizados Especiais Federais Avançados foram instituídos pela Resolução 50, de 12/11/2003. “Não se trata de vara federal, pois não possui a estrutura administrativa e de pessoal, nem previsão legal de cargos. Não há juízes permanentes na unidade e o número de servidores é reduzido, em regra, um servidor. Dependendo das características do convênio pode até nem haver a presença física de um servidor na localidade. Por outro lado, não se confunde com o juizado itinerante em que a prestação jurisdicional não apresenta relação de continuidade e é realizada eventualmente em determinada localidade ou região por um período determinado de tempo.” (BOCHENEK, 2013-b).

A itinerância está presente nos deslocamentos periódicos de juízes e servidores para a realização de atendimentos e audiências. Ao lado do atendimento itinerante, objetiva-se também prestar atendimento presencial permanente por servidor da Justiça Federal lotado no local onde instalada a UAA ou por servidor cedido pelo Município. As UAAs são instaladas em locais onde não há sede de vara federal, ou em locais, no mesmo município da sede da vara federal, em que haja necessidade de atendimento mais próximo do cidadão, sempre com a criação de um local de atendimento. São prestados à população os mais diversos serviços, tais como: realização de perícias e audiências de conciliação e instrução e julgamento (presenciais ou por videoconferência), fornecimento de informações processuais e emissão de certidões, cadastramento de partes e advogados no processo eletrônico, atermações de pedidos no Juizado Especial Federal, além de todo e qualquer atendimento presencial que, não fosse a existência da Unidade Avançada, somente seria realizado em uma vara federal, muitas vezes bem distante da residência do cidadão, ou na Justiça Estadual (nas causas em que possível a delegação – ações previdenciárias e de execução fiscal – art. 109, § 3, da CF). O andamento dos processos é realizado na UAA e, também, à distância pelos juízes e servidores da vara à qual está vinculada a UAA, situação que é facilitada pelo uso do processo eletrônico. O local de atendimento é, normalmente, o espaço físico cedido por órgãos públicos, tais como os Fóruns das Justiças Estadual e do Trabalho, através de parceiras e em regime de cooperação judiciária, sem maiores custos para o contribuinte. (INNOVARE, 2014).

Verifica-se que o modelo atualmente utilizado pelo TRF4 diferencia-se da forma utilizada pelo TRF1 para a realização da Justiça itinerante. Em ambos os casos, os TRFs buscaram adaptar os meios de operacionalização às características e necessidades de cada Região a ser atendida.

Da mesma forma, o Tribunal Regional Federal da 5ª Região, com jurisdição nos Estados do Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas e Sergipe, utiliza um modelo de Justiça itinerante próprio, cujo projeto foi dimensionado para atender às necessidades das comunidades existentes na Região:

O projeto de implantação do Juízo Itinerante na 5ª Região consiste no redimensionamento da estrutura atual da Justiça Federal existente nas Subseções do interior, de forma itinerante, para os municípios onde não existem Varas

Federais instaladas, através da elaboração de convênios com prefeituras e órgãos da Justiça Estadual para cessão de instalações em datas agendadas para realização de audiências e atermações. (TRF5)

Porém, em que pesem as diferenças operacionais e estruturais de cada Tribunal Regional Federal, observa-se que todos os JEFITs têm um ponto em comum: “representam a expressão do esforço dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de levar a Justiça às pessoas que jamais tiveram a oportunidade de defender seus direitos em juízo, concedendo dignidade e cidadania às populações carentes” (COJEF, 2011, p. 11).

3.2.1 Jurisdição e competência dos juizados especiais federais itinerantes

Questões relevantes, que surgem quando se trata do tema em estudo, dizem respeito à delimitação da função jurisdicional e à determinação da competência dos juizados especiais federais itinerantes, devido à necessidade de estabelecer com segurança quais as causas que podem ser processadas e julgadas por meio desse sistema jurisdicional.

A importância dessas questões fundamenta-se na “necessidade de impor limites ao exercício da jurisdição pelos Juízes lotados também nos Juizados” (SOUZA, 2010, p. 16), de forma a evitar que uma demanda excessiva de causas, ou mesmo a sua diversidade, venha a acarretar a morosidade no julgamento dos feitos e, ainda, dificuldades na composição do litígio, diante da complexidade ou especialidade da lide proposta.

3.2.1.1 Evolução e conceito de jurisdição

No início de sua formação, o Estado, ainda fraco, limitava-se a definir e a reconhecer os direitos, competindo aos próprios titulares desses direitos o dever de defendê-los e realizá-los utilizando-se da justiça privada ou justiça pelas próprias mãos (THEODORO JÚNIOR, 2014, p. 111), que, obviamente favorecia sempre a parte que fosse física ou financeiramente mais forte.

Segundo Theodoro Júnior (2014, p. 112), com o fortalecimento do

Estado, enquanto poder soberano, e o desenvolvimento do Estado de Direito, este “assumiu para si o encargo e o monopólio de definir o direito concretamente aplicável diante das situações litigiosas, bem como o de realizar esse mesmo direito por meio da resolução e julgamento dos litígios, vedando o uso da autotutela” (CHIOVENDA, 1965, p. 365).

A justiça privada, que privilegiava os mais fortes e ricos, foi paulatinamente substituída pela justiça pública, a ser prestada a todos por um órgão estatal e imparcial. A partir de então, o Estado tornou-se responsável pela instituição de um órgão específico e capacitado para desempenhar tal função pública, assegurando aos cidadãos o exercício de seus direitos, por meio do exercício do poder-dever da jurisdição (CHIOVENDA, 1965, p. 399).

Theodoro Júnior afirma que, como a atividade de resolver os conflitos e decidir controvérsias, não solucionados amigavelmente pelas partes, passou a ser um dos fins primários do Estado, é preferível considerar a jurisdição como uma função estatal, ou melhor, como “a função do Estado de declarar e realizar, de forma prática, a vontade da lei diante de uma situação jurídica controvertida”²⁹⁸.

Colombo Campbell ressalta que a jurisdição, a ação e o processo são os três conceitos básicos em que se baseia o estudo do Direito Processual²⁹⁹. O autor sustenta que as pessoas comuns, até mesmo aquelas desprovidas de qualquer conhecimento sobre direito processual, percebem pela simples observação empírica, que os magistrados chamados a julgar um litígio desenvolvem uma atividade típica, específica, dotada de características próprias e fins especiais que a diferenciam de todas as demais atividades exercidas na sociedade por outros profissionais, inclu-

298 Pela concepção atual de jurisdição, a realização da “vontade da lei” não se refere à simples reprodução da literalidade do enunciado legal, mas à implementação da norma jurídica, que traduz o direito do caso concreto, cuja formulação pelo julgador deve considerar a e a visão conta a superioridade hierárquica das garantias constitucionais bem como a visão sistemática do ordenamento jurídico, os seus princípios gerais e os valores políticos e sociais. Hodiernamente, revelar e concretizar a “vontade da lei” equivale a definir e realizar “o direito”, em sua inteireza. (THEODORO JÚNIOR, 2014, p. 114-115).

299 Nesta dissertação não cabe um estudo aprofundado sobre a origem, evolução e legitimidade da jurisdição. A abordagem sobre a questão jurisdicional ficará restrita aos elementos indispensáveis para o entendimento adequado dos limites jurisdicionais impostos aos Juizados Especiais Federais Itinerantes, no âmbito do TRFI, bem como da importância da determinação clara da competência dos juízes federais que atuam nos itinerantes.

sive, por outros servidores públicos (CAMPBELL, 1968).

A essa atividade exclusiva, exercida pelos juízes em nome do Estado, que se efetiva mediante a realização de diversos atos jurisdicionais, dentre os quais a sentença de mérito, dá-se o nome de jurisdição.

Assim como as concepções do Estado e do direito, as teorias da jurisdição sofreram diversas transformações. Entretanto, como esclarece Marinoni³⁰⁰, ainda são sustentadas as antigas teorias formuladas por Giuseppe Chiovenda e Francesco Carnelutti.

3.2.1.1.1 As concepções de Chiovenda e Carnelutti

Chiovenda compreende que a jurisdição, no processo de conhecimento, “consiste na substituição definitiva e obrigatória da atividade intelectual não apenas das partes, mas de todos os cidadãos, pela atividade intelectual do juiz, ao afirmar existente ou não existente uma vontade concreta da lei em relação às partes” (CHIOVENDA apud MARINONI, 2013, p. 33).

A partir desse entendimento doutrinário, Chiovenda conceitua a jurisdição como:

“[...] a função do Estado que tem por escopo a atuação da vontade concreta da lei por meio da substituição, pela atividade de órgãos públicos, da atividade de particulares ou de outros órgãos públicos, já no afirmar a existência da vontade da lei, já no torná-la, praticamente, efetiva”³⁰¹.

Ressalta-se que, pela doutrina de Chiovenda, há clara distinção entre as funções legislativa e jurisdicional exercidas pelo Estado. Segundo a teoria dualista do ordenamento jurídico, seguida pela escola chiovendiana, o ordenamento jurídico cinde-se em: i) direito material, que dita as regras abstratas; ii) e direito processual, que visa apenas à atuação da vontade do direito, sem contribuir para a formação das normas concretas (CINTRA; DINAMARCO; GRINOVER, 2007, p. 45).

300 Marinoni desenvolve o tema de forma abrangente na primeira parte do livro Teoria Geral do Processo. (MARINONI, 2013, p. 5-164).

301 Para Chiovenda, “*la Jurisdicción consiste en la actuación de la ley mediante la sustitución de la actividad de órganos públicos a la actividad ajena, ya sea afirmando la existencia de una voluntad de ley, ya poniéndola posteriormente en práctica*”. (CHIOVENDA apud MARINONI, 2013, p. 33).

Segundo Marinoni, pela teoria da atuação da vontade da lei, enquanto a criação das normas gerais era atribuição exclusiva do Legislativo, que constituía o poder político por excelência, cabia ao Poder Judiciário apenas a função de afirmar e aplicar as leis produzidas pelo legislador ao caso concreto³⁰², atividade esta, que não se pode confundir com a “criação da norma individual do caso concreto”, defendida pela teoria unitária do ordenamento jurídico³⁰³.

Posteriormente, Francesco Carnelutti, adepto da teoria unitária do ordenamento jurídico, agregou, ao conceito de jurisdição, os elementos sociológico e axiológico definindo-a como a justa composição da lide, que é entendida como o conflito de interesses qualificado por uma pretensão resistida³⁰⁴. Na visão de Carnelutti, “o direito objetivo não tem condições de disciplinar sempre todos os conflitos de interesses, sendo necessário o processo, muitas vezes, para a complementação dos comandos da lei” (CINTRA; DINAMARCO; GRINOVER, 2007, p. 45).

Ao partir da ideia da imprescindibilidade da existência de lide para justificar e definir a existência de jurisdição, a teoria Carnelutti passa a enxergar o processo a partir de um interesse privado³⁰⁵, deixando de lado a perspectiva publicista de Chiovenda. Para Carnelutti, a lei, por si só, é insuficiente para compor a lide, sendo necessária para tanto a atividade do juiz que, ao prolatar a sentença, “cria uma regra ou norma individual, particular para o caso concreto, que passa a integrar o ordenamento jurídico” (MARINONI, 2009, p. 36).

302 Observa-se que a doutrina de Chiovenda, apesar de ter originado a escola que desvinculou o processo do direito material, manteve-se fiel ao positivismo clássico e não se preocupou com a dimensão social do processo civil, como “o acesso dos cidadãos ao Poder judiciário e a efetividade dos procedimentos para atender aos direitos das classes desprivilegiadas”. (MARINONI, 2009, p. 35).

303 Marinoni salienta que, para Kelsen, que foi o grande projetor dessa teoria, o juiz cria a norma individual do caso concreto ao prolatar a sentença, não se limitando à mera aplicação da lei ao caso concreto, defendida por Chiovenda. (MARINONI, 2007, p. 34-35).

304 Carnelutti esclarece que: “*La pretensión es exigência de subordinación de um interés ajeno al interés propio. La resistencia es la no adaptación a la subordinación de um interés próprio al interés ajeno, y se distingue em contestación (no tengo que subordinar mi interés al ajeno) y lesión (no lo subordino) de la pretensión. La litis, por tanto, puede definirse como um conflicto (intersubjetivo) de intereses calificado por uma pretensión resistida (discutida)*”. (CARNELUTTI, 1960, p. 28).

305 Carnelutti preocupa-se com a finalidade das partes, ou seja, em identificar a razão pela qual as partes precisavam do juiz: para resolver o conflito de interesses.

3.2.1.1.2 A concepção contemporânea de jurisdição

Em que pesem as diferenças nas teorias defendidas por Chiovenda e Carnelutti, ambas as concepções “não se desligaram da ideia de que a função do juiz está estritamente subordinada à do legislador, devendo declarar a lei” (MARINONI, 2009, p. 39), por meio do exercício da jurisdição.

Todavia, conforme leciona Marinoni (2009, p. 39), diante do desenvolvimento do Estado constitucional, não há mais como sustentar as antigas teorias da jurisdição, que simplesmente reservavam ao juiz a função de declarar a vontade da lei ou de criar a norma individual:

O Estado constitucional inverteu os papéis da lei e da Constituição, deixando claro que a legislação deve ser compreendida a partir dos princípios constitucionais de justiça e dos direitos fundamentais. Expressão concreta disso são os deveres de o juiz interpretar a lei de acordo com a Constituição, de controlar a constitucionalidade da lei, especialmente atribuindo-lhe adequado sentido para evitar a declaração de inconstitucionalidade, e de suprir a omissão legal que impede a proteção de um direito fundamental. Isso para não falar do dever, também atribuído à jurisdição pelo constitucionalismo contemporâneo, de tutelar os direitos fundamentais que se chocam no caso concreto. (MARINONI, 2009, p. 143).

No Estado constitucional contemporâneo, complementa o autor, o objetivo da função jurisdicional, não se limita a atribuir significado e aplicação aos valores constitucionais. Nem tampouco o exercício da função jurisdicional autoriza ou concede ao juiz, que está sujeito às normas constitucionais, o poder de criar o direito.

Mauro Cappelletti também se opõem à tradicional concepção da jurisdição como atividade meramente declaratória de direitos. Partindo da constatação de que interpretação e criação do direito não seriam conceitos opostos, pois pelo menos um mínimo de criatividade é inerente a qualquer atividade interpretativa, Cappelletti apresenta uma nova visão da jurisdição:

Em realidade, interpretação significa penetrar os pensamentos, inspirações e linguagem de outras pessoas com vistas a compreendê-los e — no caso do juiz, não menos que no do musicista, por exemplo — reproduzi-los, “aplicá-los” e “realiza-los” em novo e diverso contexto de tempo

e lugar. É óbvio que toda reprodução e execução varia profundamente, entre outras influências, segundo a capacidade do intelecto e estado de alma do intérprete. [...] Por mais que o intérprete se esforce por ser fiel ao seu “texto”, ele será sempre, por assim dizer, forçado a ser livre — porque não há texto musical ou poético, nem tampouco legislativo, que não deixe espaço para variações e nuances, para a criatividade interpretativa. Basta considerar que as palavras, como as notas nas músicas, outras coisas não representam senão símbolos convencionais, cujo significado encontra-se inevitavelmente sujeito a mudanças e aberto a questões e incertezas. (CAPPELLETTI, 1999, p. 21-22).

Em sua concepção contemporânea, explica Marinoni, a função jurisdicional vai além das ideias formuladas pelas antigas teorias apresentadas: ao compreender a “norma” como texto normativo e “norma jurídica” como a interpretação do texto legal, torna-se fácil atribuir ao juiz o mister de construir a “norma jurídica que cristaliza a compreensão da lei na medida das normas constitucionais – ou mesmo, na hipótese específica de tutela de direitos fundamentais colidentes, a razão jurídica determinante, diante do caso concreto, da prioridade de um direito fundamental sobre o outro” (MARINONI, 2009, 144).

Mesmo que o juiz tenha como parâmetro as normas constitucionais, cabe-lhe, antes de tudo, tutelar o direito material, com a incumbência de “atribuir sentido ao caso, definindo as suas necessidades concretas, para então buscar na lei a regulação da situação que lhe foi apresentada, ainda que isso deva ser feito à luz da Constituição” (MARINONI, 2009, p. 145).

O conceito atual de jurisdição deve ser condizente com os princípios constitucionais e a tutela dos direitos, notadamente dos direitos fundamentais. Nessa nova perspectiva, esclarece Marinoni (2009, p. 144-145), “a função jurisdicional é uma consequência natural do dever estatal de proteger os direitos, o qual constitui a essência do Estado contemporâneo” e, nesse contexto, conclui-se que a jurisdição constitucional é a função exercida para proteção e manutenção da supremacia constitucional.

Dessa forma, conclui Marinoni (2009, p. 149), o Estado constitucional, por meio do exercício da função jurisdicional, tem o dever de proteger os direitos materiais e de buscar os meios para viabilizar as tutelas prometidas pelo direito material e pela Constituição.

Para tanto, “o legislador tem o dever de instituir procedimentos judiciais capazes de permitir a efetiva tutela dos direitos, bem como a adequada participação dos cidadãos na reivindicação e na proteção dos direitos” (MARINONI, 2013, p. 227), buscando alternativas mais céleres e eficazes que as vias apontadas pelo processo civil tradicional (NOBRE JÚNIOR, 2004, p. 79).

3.2.2 Competência

Para que seja assegurada a prestação jurisdicional efetiva, essa função estatal deverá ser exercida por um órgão do Poder Judiciário, previamente constituído pelo sistema jurídico, que atue de modo desinteressado e imparcial em relação às partes e que tenha total independência funcional perante os membros dos Poderes Judiciário, Executivo e Legislativo, assim como os demais órgãos, entidades, empresas e indivíduos (BOCHENEK, DALAZOANA, 2013, p. 33-34).

Embora a jurisdição, como manifestação do poder estatal, seja essencialmente una, na prática, o exercício da atividade jurisdicional exige o concurso de vários órgãos do Poder Público (THEODORO JR., 2014, p. 280), uma vez que, como explica Marcus Orione (2009, p.97), “seria impossível que um único juiz fosse responsável pela dicção do direito em todo o território nacional, o tempo todo, sobre toda matéria, para todas as pessoas”.

A distribuição ou repartição das atribuições jurisdicionais entre os órgãos do Judiciário é determinada de acordo com critérios legais que “levam em conta a soberania nacional, o espaço territorial, a hierarquia de órgãos jurisdicionais, a natureza ou o valor das causas, as pessoas envolvidas no litígio”³⁰⁶.

A esse conjunto de limites, previamente definidos pelo legislador, dentro dos quais cada órgão do Judiciário pode exercer legitimamente a função jurisdicional é definido pela doutrina como competência (CÂMARA, 2006, p. 98).

Observa-se que a noção de competência é resultante de uma limitação de funções cuja distribuição “faz-se por meio de normas constitucio-

306 Para Theodoro Júnior (2014, p. 280), “A competência é justamente o critério de distribuir entre os vários órgãos judiciários as atribuições relativas ao desempenho da jurisdição.”

nais, de leis processuais e de organização judiciária, além da distribuição interna da competência dos tribunais, feita pelos seus regimentos internos” (DIDIER JR., 2015, p. 134). À medida que a norma divide e distribui a competência, a mesma norma determina os limites à atividade jurisdicional de cada órgão do Judiciário.

Em outros termos, a competência expressa a “medida da jurisdição”, por meio da qual o Estado “confere a um órgão legítimo, o poder de exercer sua parcela jurisdicional, decorrente da necessidade de divisão do trabalho no âmbito judiciário” (MARONA, 2013, p. 129), a partir de critérios previamente estabelecidos na Constituição e na legislação infraconstitucional.

Ressalta-se que, por se tratar de matéria de ordem pública, a competência também se encontra inserida no contexto dos pressupostos de constituição e validade processuais dispostos no art. 267, inc. IV, do atual CPC³⁰⁷, que, tradicionalmente, determina a fixação da competência interna³⁰⁸ de acordo com três critérios organizados por Chiovenda: i) objetivo; ii) funcional; iii) territorial.

El criterio objetivo derivase o del valor del pleito (competência por valor), o de la naturaleza del pleito (competencia por materia). El criterio derivado de la naturaleza del pleito, se refiere ordinariamente al contenido especial de la relación jurídica en litigio (ejemplo, cuestiones de impuestos; acciones posesorias; contendas entre industriales y obreros por razón de la industria, etc.). La cualidad de las personas litigantes ha tenido en otro tiempo gran importancia para la formación de jurisdicciones especiales (privilegiadas); pero hoy por sí sola no influye en la competencia del juez, salvo en casos excepcionalísimos (así en los tribunales privilegiados de la Administración pública, admitidos por nuestras leyes solo para la Colonia Eritrea; así en la competencia de los cónsules, limitada por la cualidad de ciudadanos de los litigantes o, por lo menos, del demandado; en la competencia de los tribunales mixtos antes recordados; así en la jurisdicción penal del Senado sobre los senadores; así en la jurisdicción penal militar.

El criterio funcional derivase de la naturaleza especial y de las exigencias también especiales de las funciones que el magistrado está llamado a ejercer en un solo proceso, cuyas funciones pueden estar distribuidas entre diversos órganos; así hay jueces de primero y segundo grado (competencia por grado), jueces de conocimiento, jueces de ejecución; y

307 “Art. 267. Extingue-se o processo, sem resolução de mérito: [...] IV – quando se verificar a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo.”

308 CPC. Capítulo III – DA COMPETÊNCIA INTERNA. Artigos 91 a 124.

también pueden ser confiadas al juez de un cierto territorio) precisamente en vista de la exigência de las funciones, dando lugar a una competencia en la que el elemento funcional concurre con el territorial.

El criterio territorial conexiónase a la circunscripción territorial, a la atribuida a la actividad de cada órgano jurisdiccional. Los diversos pleitos de la misma naturaleza son atribuidos a jueces de la misma naturaleza, pero con sede en lugares distintos, y la atribución tiene lugar según diferentes circunstancias; o porque el demandado reside en un cierto lugar (forum domicilii, fórum réi), o porque la obligación fué contraída en un determinado lugar (foram contractus) o porque el objeto del pleito encuéntrase en un determinado lugar (forum reisitae), etc. (CHIOVENDA, 1925, p. 599-600).

Em síntese, pelos critérios tradicionais, a fixação da competência é determinada: i) em razão da pessoa em litígio, do valor da ação e da matéria discutida na causa – competência material; ii) em razão da função exercida pelo julgador da lide – competência funcional; iii) em razão da área territorial sujeita ao exercício da jurisdição – competência territorial.

A competência em razão da matéria é estabelecida consoante a natureza da demanda, isto é, “de acordo com a relação jurídica de direito material discutida na lide ou a pretensão sobre a qual se exercerá o poder jurisdiccional” (BOCHENEK; DALAZOANA, 2013, p. 48).

O critério material é utilizado para determinar qual a justiça competente para conhecer a causa, como, por exemplo, se a ação deverá ser proposta perante a Justiça Federal ou a Justiça Estadual (BOCHENEK; DALAZOANA, 2013, p. 48). Após essa primeira determinação, utiliza-se o critério material para estabelecer qual o juízo ou o tribunal a quem foi conferida a competência interna para a lide, por exemplo, se vara comum ou juizado especial federal.

A competência funcional, ou em razão da função, “é aquela em que a norma determina um órgão jurisdiccional específico para o processamento de determinada questão” (BOCHENEK; DALAZOANA, 2013, p. 134). É estabelecida em virtude da função jurisdiccional exercida pelo órgão julgador e não em virtude da pessoa envolvida na lide.

Por sua vez, a competência territorial, também designada de competência de foro, consiste na delimitação do território que está sob a jurisdição do órgão julgador, uma vez que “o exercício da jurisdição se

dá pelos diferentes órgãos dentro de limites territoriais” ((BOCHENEK; DALAZOANA, 2013, p. 52).

Segundo Liebman, a competência territorial distribui as demandas entre diversos juízos de igual tipo, com os seguintes objetivos principais: “facilitar e tornar cômoda a defesa das partes, especialmente a do réu, e fazer com que, em determinadas categorias de controvérsias, o processo corra perante o juiz, que em razão do lugar em que tem sede, possa exercer as suas funções da maneira mais eficiente” (LIEBMAN, 1985, p. 65 apud BOCHENEK; DALAZOANA, 2013, p. 52).

No entanto, como será exposto a seguir, os critérios de fixação de competência dos juizados especiais federais, permanentes e itinerantes, devem seguir as normas estabelecidas pela Lei 10.259/2001, de forma que não observam apenas as regras tradicionais estabelecidas no CPC ou as regras da Lei 9.099/1995, estabelecidas para os juizados especiais estaduais.

3.2.2.1 Competência dos juizados especiais federais

A competência da Justiça Federal está prevista na Constituição Federal de 1988 no art. 108, que trata dos tribunais regionais federais, e no art. 109, que dispõe sobre a Justiça Federal de Primeiro Grau. Sendo que, a competência de foro, para as causas em que a União é parte³⁰⁹, está disciplinada nos §§ 1º e 2º do art. 109 da Constituição Federal de 1988³¹⁰, e, para as ações em que forem parte os demais entes federais, a competência territorial está determinada no § 3º do art. 109 e demais

309 Bochenek explica que, embora a competência territorial prevista no CPC seja relativa, a competência de foro da União é absoluta pelos seguintes motivos: há previsão constitucional expressa da competência territorial para as causas em que a União for parte; as disposições constitucionais prevalecem sobre a legislação infraconstitucional, devido ao princípio da supremacia da Constituição; não é possível interpretar a Constituição a partir da norma infraconstitucional.

310 É preciso salientar que, o § 1º estabelece que as demandas em que a União for parte autora, serão propostas na seção judiciária onde tiver domicílio a parte contrária. Entretanto, conforme foi analisado no capítulo anterior, somente a partir do ano de 1987 iniciou-se o processo de interiorização da Justiça Federal, de forma que a Constituição de 1988, por lapso ou equívoco, não considerou a divisão das seções judiciárias em subseções judiciárias. Desta forma, “o texto constitucional deve ser interpretado sistematicamente, de modo que, ao se referir a seção judiciária, é possível compreender que o constituinte quis dizer subseção judiciária. Interpretar de modo diverso implica viabilizar todo o processo de interiorização da Justiça Federal, e o acúmulo de processos nas varas das capitais”. (BOCHENEK; DALAZOANA, 2013, p. 139).

leis infraconstitucionais que tratam da matéria³¹¹.

Em se tratando de demanda contra outras autarquias e empresas públicas federais, a regra a ser seguida deve ser a regra geral de competência definida no art. 94, do CPC cumulada com as disposições especiais do art. 100, inciso IV, alíneas 'a' e 'b', do mesmo *códex*, ou seja, a ação deve ser proposta, quando se tratar de direito pessoal ou real sobre bens móveis, no domicílio do réu e, em se tratando de pessoa jurídica, no lugar onde está a sua sede, ou, onde se acha a agência ou sucursal, quanto às obrigações que ela contraiu. (BOCHENEK; DALAZOANA, 2013, p. 52).

Ocorre que, ao dispor sobre a criação e instalação dos juizados especiais estaduais, a Constituição Federal de 1988, especificou em seu art. 98, que os mesmos seriam “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”.

Posteriormente, ao tratar dos juizados especiais federais, por meio do § 1º do referido artigo, o texto constitucional limitou-se à previsão de que seriam dispostos por Lei Federal, levando ao entendimento equivocado de “que também seriam responsáveis pelo julgamento de causas de menor complexidade, já que obviamente o parágrafo não poderia conter norma diversa do contexto do *caput* do artigo” (BOCHENEK, DALAZOANA, 2013, p. 52).

Em cumprimento ao mandamento constitucional, a Lei n. 10.259/2001 dispôs sobre a competência cível dos juizados especiais federais em dois dispositivos: i) no art. 3º, que dispõe sobre a competência absoluta dos juizados especiais federais em relação ao valor da causa e, também, sobre as causas excluídas de sua competência; ii) e no art. 6º, que trata especificamente da competência dos juizados especiais federais em relação à pessoa que pode figurar como parte no processo.

Observa-se que a Lei 10.259/2001 procurou restringir os questionamentos causados pela Lei 9.099/1995, deferindo aos juizados federais competência absoluta para o processo, julgamento e execução de todas as causas de competência da Justiça Federal, cujo valor não excedesse a sessenta salários mínimos, excluindo apenas as ações: i) referidas no art.

311 Ver Bochenek; Dalazoana (2013, p. 52).

109, incs. 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) e as que tenham como objeto a impugnação da pena de demissão imposta a servidores públicos civis ou de sanções disciplinares aplicadas a militares.

A competência do juizado federal em razão da pessoa deve ser analisada sob dois aspectos: i) de acordo com as regras gerais da competência da Justiça Federal, dispostas no art. 109, inc. I, da Constituição Federal; ii) de acordo com a posição ocupada pelas partes na relação processual, prevista no art. 6º da Lei 10.259/2001³¹², que restringe o polo ativo³¹³ às pessoas físicas, microempresas e empresas de pequeno porte, ao passo que o polo passivo é reservado às pessoas detentoras de foro privilegiado da Justiça Federal – União, autarquias, fundações públicas e empresas públicas federais.

Desta forma, as demandas que tenham como réu ou litisconsorte passivo a União, suas empresas públicas ou entidades autárquicas federais – não importando qual o procedimento possa estar previsto na lei processual ci-

312 Ressalta-se que o art. 6º da Lei 10.250/2001 “estabelece um pressuposto processual subjetivo de validade, que não se deve confundir com legitimidade para a causa, consistente em uma das condições da ação”. (BOCHENEK; DALAZOANA, 2013, p. 167).

313 Salienta-se que a jurisprudência do STJ tem ampliado a competência dos JEFs, considerando não taxativo o rol do art. 6º da Lei 10.259/2001. Como exemplos: 1) competência dos JEFs para processar e julgar ação de cobrança de condomínio de valor até 60 salários mínimos: “AGRAVO REGIMENTAL. CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. JUÍZO FEDERAL E JUIZADO ESPECIAL FEDERAL. AÇÃO DE COBRANÇA DE COTA CONDOMINIAL. COMPETÊNCIA DEFINIDA PELO VALOR DA CAUSA. ARTS. 3.º E 6.º DA LEI N.º 10.259/2001. I – Consoante entendimento da C. 2.ª Seção, pode o condomínio figurar no pólo ativo de ação de cobrança perante o Juizado Especial Federal, em se tratando de dívida inferior a 60 salários mínimos, para a qual a sua competência é absoluta. II – Embora o art. 6.º da Lei n. 10.259/2001 não faça menção a condomínio, os princípios que norteiam os Juizados Especiais Federais fazem com que, na fixação de sua competência, prepondere o critério da expressão econômica da lide sobre a natureza das pessoas que figuram no pólo ativo. Precedente: CC 73.681/PR, Relª. Minª. Nancy Andrighi, DJ 16.8.07.” 2) admissão do espólio no polo ativo “CONFLITO DE COMPETÊNCIA. ESPÓLIO. LEGITIMIDADE ATIVA PARA LITIGAR NO JUIZADO ESPECIAL. I. O espólio pode figurar no pólo ativo em feitos dos Juizados Especiais Federais, aplicando-se, subsidiariamente, por ausência de expressa previsão na Lei n. 10.259/2001, as normas previstas na Lei n. 9.099/95. Precedentes. 2. Conflito conhecido para declarar competente o Juízo Federal do Juizado Especial Cível de Santos – SJ/SP, o suscitante.”.

vil – e cujo valor não exceda sessenta salários mínimos deverão ser postuladas perante o Juizado Especial Federal. As exceções acima mencionadas são frutos da evidente complexidade que podem assumir causas daquelas espécies e dos interesses que, ao ultrapassarem a seara individual, podem assumir relevância muitas vezes nacional, justificando um rito processual mais dilargado. (SANTOS, 2010, p. 21).

É importante salientar que, ao dispor que “no foro onde estiver instalada vara do juizado especial, a sua competência é absoluta”, o texto do art. 3º, § 3º, da Lei dos Juizados Federais não visa a estabelecer uma regra de competência em razão do local que seja absoluta. O que o dispositivo em comento pretende é vedar que o jurisdicionado possa escolher, de acordo com sua vontade, entre o juizado especial federal e a vara comum, tendo em vista que um dos principais argumentos que levaram à criação dos juizados federais foi justamente o de desafogar as varas comuns já existentes (SOUZA, 2010, p. 22).

Como explica Bochenek, “a competência em razão do valor não será uma competência de foro, mas será uma competência de juízo. Encontrado o local onde o feito deve transitar, consoante as regras gerais, o valor da causa determinará nesse foro o juízo competente” (BOCHENEK; DALAZOANA, 2013, p. 166).

Nesse sentido, Wesley Wadim explica que:

[...] depois de definida a competência em razão do território e existindo na seção ou subseção judiciária competente varas comuns e varas de Juizado, se a demanda tiver valor igual ou inferior a sessenta salários mínimos, obrigatoriamente deverá ser postulada no Juizado, podendo os magistrados reconhecer esta eventual incompetência independentemente de provocação das partes.

Primeiro se define o foro competente, para depois se determinar qual a vara competente [...]

Assim, a competência em razão do foro no sistema dos Juizados Federais continua a ser relativa, admitindo, pois, prorrogação voluntária pelas partes. Porém, não há a possibilidade de se escolher entre a vara comum e a de Juizado Especial Federal, diferentemente do que acontece em relação aos Juizados Estaduais [...] (SOUZA, 2010, p. 22).

Souza (2010, p. 23) ressalta que, quando a demanda é de natureza previdenciária não há previsão legal de qual seja o domicílio do Instituto Nacional do Seguro Social, tendo em vista que, tanto a Lei 8.029/1990 quanto o Decreto 99.350/1990, que respectivamente autorizou e efetivou a criação da autarquia federal, não estabeleceram qual seria sua sede.

Portanto, conclui-se que a demanda poderá ser proposta “onde haja uma agência do INSS (capital ou interior) e esteja funcionando uma vara federal” (SOUZA, 2010, p. 23), ressalvando, ainda, a possibilidade de ajuizamento perante a Justiça Estadual, com recurso para o Tribunal Regional Federal, conforme prevê o art. 109, § 3º, da Constituição.

A regra constitucional que dispõe sobre a delegação da competência em matéria previdenciária tem como objetivo beneficiar e facilitar o acesso à justiça para os segurados ou beneficiários, “na sua maioria hipossuficientes, com idade avançada ou problemas de saúde, a fim de evitar seu deslocamento para a sede da autarquia ou de sua agência, ou ainda, para a sede da Justiça Federal” (BOCHENEK; DALAZOANA, 2013, p. 154).

O processamento das lides assistenciais segue a mesma regra, como explica Bochenek:

As demandas em que se discute a concessão ou reestabelecimento de amparo social ao idoso ou ao deficiente, de natureza assistencial, também podem ser ajuizadas e processadas na Justiça Estadual, por meio de interpretação ampliada (mesma finalidade e fungibilidade dos benefícios por incapacidade) da delegação de competência, pois a União fornece os recursos financeiros para o pagamento dos benefícios, e a gestão é realizada pelo INSS, à semelhança dos benefícios previdenciários. Ademais, não se pode esquecer que os benefícios assistenciais, em regra, são concedidos em hipóteses de maior precariedade e hipossuficiência dos autores. (BOCHENEK; DALAZOANA, 2013, p. 157).

Em síntese, os segurados e beneficiários que residem em locais onde não há seção ou subseção judiciária federal têm a possibilidade de ajuizar a demanda perante a Justiça Estadual, quando o INSS for a parte ré, em virtude da competência delegada prevista no art. 109, § 3º, da CF e, ainda, no art. 15, da Lei 5.010/1966³¹⁴.

314 Art. 15. “Nas Comarcas do interior onde não funcionar Vara da Justiça Federal (artigo 12), os Juizes

Entretanto, apesar de poder optar pelo ajuizamento da demanda previdenciária ou assistencial perante a Justiça Estadual da comarca onde reside ou a Justiça Federal mais próxima, não é permitida a esses jurisdicionados a escolha entre o ajuizamento da demanda nas varas comuns ou nos juizados especiais, tendo em vista que: i) a Lei 9.099/1995 não autoriza a presença de pessoa jurídica de direito público figurando como parte no processo, bem como a Lei 12.153/2009 não possibilita a participação de entes federais no polo passivo das causas apreciadas nos juizados especiais da Fazenda Pública, de forma que a demanda deverá ser proposta obrigatoriamente na vara estadual comum; ii) por sua vez, a Lei 10.259/2001 é taxativa ao estabelecer o valor da causa como critério de fixação de competência dos JEFs, de forma que, as ações previdenciárias e assistenciais, de valor até 60 salários mínimos, deverão ser, obrigatoriamente, ajuizadas perante os juizados especiais federais.

Oportuno lembrar que, para fins de fixação da competência dos JEFs, é possível a renúncia parcial expressa sobre as parcelas das prestações vencidas, consideradas na data do ajuizamento da ação, até o limite do valor da causa permitido. Entretanto, é pacífico o entendimento de que, para fins de fixação da competência dos JEFs, não é permitida a renúncia tácita³¹⁵, e, ainda, que não é cabível a renúncia sobre parcelas vencidas³¹⁶.

Estaduais são competentes para processar e julgar: I (Revogado pela Lei n. 13.043, de 2014); 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. Parágrafo único. Sem prejuízo do disposto no art. 42 desta Lei e no art. 1.213 do Código de Processo Civil, poderão os Juízes e auxiliares da Justiça Federal praticar atos e diligências processuais no território de qualquer dos Municípios abrangidos pela seção, subseção ou circunscrição da respectiva Vara Federal.”

315 Nesse sentido têm-se os seguintes enunciados: Súmula 17 da TNU: “Não há renúncia tácita no Juizado Especial Federal, para fins de competência.”. Portal da Justiça Federal. Jurisprudência da TNU.. Enunciado 16 do FONAJEF: “Não há renúncia tácita nos Juizados Especiais Federais para fins de fixação de competência.”; Enunciado 71 do FONAJEF: “A parte autora deverá ser instada, na fase da execução, a renunciar ao excedente à alçada do Juizado Especial Federal, para fins de pagamento por Requisições de Pequeno Valor, não se aproveitando, para tanto, a renúncia inicial, de definição de competência.”. (BRASIL, CJF, Enunciados FONAJEF).

316 Enunciado 17 do FONAJEF: “Não cabe renúncia sobre parcelas vencidas para fins de fixação de competência nos Juizados Especiais Federais.”

3.2.2.2 Competência dos juizados especiais federais itinerantes

Com relação aos JEFITs, a discussão quanto à determinação da competência mostra-se de grande relevância diante da necessidade de limitar, com clareza e segurança, a área de abrangência territorial a ser atendida pelos serviços judiciários, com o objetivo de evitar a ocorrência de fatos que venham a comprometer os princípios da celeridade e da economia processuais preconizados no sistema dos juizados especiais, tais como: i) o ajuizamento de ações que poderiam ser distribuídas nas varas permanentes, reservando a prestação do serviço jurisdicional aos necessitados; ii) uma possível anulação do processo, depois de decorrida a dilação probatória, tornando inválidos os atos decisórios já realizados nos autos (SOUZA, 2010, p. 17).

Para evitar possíveis prejuízos ao andamento dos processos julgados pelos JEFITs, faz-se necessário o estabelecimento criterioso da competência jurisdicional, prevista em diversos artigos da Constituição Federal, nos arts. 86 a 124 do Código de Processo Civil e, ainda, nas Constituições Estaduais, Leis Federais e Leis de Organização Judiciária.

Eventuais questionamentos acerca da incompetência dos juizados especiais federais itinerantes para o processo e julgamento de causas surgidas, em locais desprovidos de varas federais, foram derrubados pelo legislador por meio dos seguintes dispositivos: i) a Lei 10.259/2001 previu em seu art. 22, parágrafo único, que o juiz federal poderia determinar o funcionamento do juizado especial em caráter itinerante, quando as circunstâncias o exigissem e mediante prévia autorização do Tribunal Regional Federal; ii) posteriormente, a EC 45/2004 acrescentou ao art. 107, da CF, o § 2º, conforme o qual “os Tribunais Regionais Federais instalarão 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”.

Portanto, não restam dúvidas sobre a possibilidade de funcionamento dos juizados especiais federais itinerantes, principalmente nos locais em que não há serviço judicial permanente, onde é evidente a necessidade de deslocamento do aparelho judicial para atender aos jurisdicionados.

Quanto à possibilidade de ofensa ao princípio do juiz natural, Wesley Wadim ressalta que:

[...] neste caso não há qualquer possibilidade de reconhecimento de ofensa do princípio do juiz natural, até porque como definido pela Lei n. 5.010/66, no seu art. 11 e parágrafo único, **“a jurisdição dos Juizes Federais de cada Seção Judiciária abrange toda a área territorial nela compreendida, sendo certo que os Juizes, no exercício de sua jurisdição e no interesse da Justiça, poderão deslocar-se de sua sede para qualquer ponto da Seção”** (SOUZA, 2010, p. 30).

Nesse sentido, os arts. 14 e 15 do Regimento Interno dos juizados especiais federais da 1ª Região, das Turmas Recursais e da Turma Regional de Uniformização de Jurisprudência dos JEFs, estabelecem que:

Art. 14. Os municípios abrangidos pelo JEF itinerante devem pertencer, preferencialmente, à mesma jurisdição da respectiva seção/subseção judiciária, em observância à competência territorial estabelecida em ato do Tribunal.

§ 1º A Coordenação Regional poderá aprovar a realização de JEF itinerante com abrangência nos municípios de mais de uma seccional, desde que as seccionais envolvidas estejam de acordo com a realização conjunta.

§ 2º Desde que preservada a área de abrangência constante da programação anual, poderá ocorrer alteração do município-sede do JEF itinerante, devendo a proposta ser submetida à Coordenação Regional para análise da conveniência da modificação.

Art. 15. É facultada a inclusão, na fase de audiência, de processos em tramitação nas sedes das seções e/ou subseções, desde que as partes residam na área abrangida pelo JEF itinerante e a Coordenação Regional seja comunicada para análise da conveniência da inclusão. (TRF1, 2014)

Além de tratar da questão da competência territorial de forma expressa, o Regimento Interno também prevê, nos arts. 16 a 18, a forma como serão distribuídas as ações ajuizadas nos JEFITS:

Da distribuição de feitos recebidos nos itinerantes

Art. 16. Na distribuição dos processos oriundos dos itinerantes, será observada a competência territorial, conforme o disposto no art. 14 e seus parágrafos.

§ 1º O cadastro de juizado especial federal itinerante será feito previamente à distribuição dos processos, devendo nele constar os dados referentes ao período, à localidade e aos juízes participantes, obrigatoriamente, além de outras observações complementares não obrigatórias.

§ 2º Na impossibilidade de cadastro dos juízes participantes no ato da distribuição de processos do JEF itinerante, o magistrado coordenador será cadastrado para fins de registro, realizando-se posteriormente a devida atribuição dos feitos aos juízes designados para o evento.

Art. 17. Os processos recebidos durante os juizados itinerantes geram prevenção.

Art. 18. Nas localidades com mais de um juizado especial federal em funcionamento, os processos serão distribuídos equitativamente entre os juizados.

Parágrafo único. Na distribuição dos processos oriundos do JEF itinerante, observar-se-á a compensação normal e automática dos processos para os Juizados Especiais Federais, exceto quando o processo for atribuído a um juiz que compõe um dos juizados. Nesse caso, o processo deverá ser distribuído ao juizado em que o juiz atua, mantendo-se a compensação automática em relação aos outros processos. (TRF1, 2014)

Como a finalidade maior da definição prévia de regras de competência é garantir ao jurisdicionado a imparcialidade do julgador, verifica-se que esse objetivo é alcançado perfeitamente nos juizados federais itinerantes, na medida em que os magistrados escolhidos para tal atividade são preferencialmente os próprios juízes que atuam nas varas de JEFs já existentes e que a distribuição das ações é feita mediante sorteio, consoante dispõe os artigos reto citados.

Portanto, “não só por existir norma específica que autoriza o funcionamento da Justiça itinerante, como também por não haver violação ao princípio do Juiz natural, é perfeitamente justificada a realização de Juizados móveis nas cidades que não são sede de vara federal” (SOUZA, 2010, p. 30).

3.3 Os juizados especiais federais itinerantes no âmbito da Primeira Região

Conforme foi analisado, os juizados especiais federais itinerantes constituem mais uma alternativa para levar a prestação jurisdicional às

comunidades carentes da Primeira Região da Justiça Federal, proporcionando-lhes o exercício pleno da cidadania por meio do atendimento no próprio local de moradia dos jurisdicionados.

Como o campo de estudo dessa dissertação restringe-se à região ocupada pela Amazônia Legal brasileira, neste tópico, serão analisados os aspectos concernentes à instalação e ao funcionamento dos juizados especiais federais itinerantes operacionalizados no âmbito da Primeira Região da Justiça Federal, para “equacionar os problemas relativos à falta de infraestrutura desses Juízos” e garantir a prestação jurisdicional aos jurisdicionados que residem nessas regiões de difícil acesso, consoante dispõe o art. 13 do Regimento Interno:

Art. 13. Os Juizados Especiais Federais (JEFs) itinerantes serão organizados para alcançar população com dificuldade de acesso à Justiça Federal, de acordo com programação anual elaborada pela Coordenação Regional, com base em proposta das coordenações locais, que será feita por intermédio da diretoria do foro.

De fato, as condições geográficas e socioeconômicas da 1ª Região dificultam a interiorização da Justiça Federal, uma vez que, a distribuição da rede de juizados no território de cada região deve levar em conta a estrutura de funcionamento dessas unidades.

A Região abrange quase 2/3 do território nacional e apresenta a menor densidade populacional do país. Como exemplo, a densidade populacional do estado do Amazonas é de 1.79 hab. por km²; a do Acre é de 3.65 hab. por km² e a do Tocantins é 4.17 hab. por km². Apenas para oferecer um referencial, a densidade populacional do Distrito Federal é de 352 hab. por km². Assim sendo, a solução tem de ser amplamente adotada pelos Juizados da 1ª Região. (BRASIL, CJF, 2003, p. 60).

Com isso, percebe-se que, no caso específico da 1ª Região, além da falta da infraestrutura necessária para a instalação de juizados especiais federais no interior dos estados, “há também a dimensão territorial e a baixa densidade populacional que indica os Juizados itinerantes como a melhor solução para o problema” (BRASIL, CJF, 2003, p. 60).

Como alternativa adequada para vencer esses obstáculos, os juizados especiais federais itinerantes foram instituídos no âmbito do TRF1, por meio da PORTARIA/PRESI N. 600-381 DE 29.04.2003, considerando que:

- a) a Lei 10.259/2001, no contexto da democratização e universalização do acesso à Justiça Federal, prevê o funcionamento dos Juizados Especiais Federais – JEFs em caráter itinerante, mediante autorização prévia do Tribunal, com antecedência mínima de dez dias da sua realização;
- b) as peculiaridades geográficas e socioeconômicas dos Estados sob jurisdição do Tribunal reclamam a realização periódica e sistemática dos JEFs Itinerantes, com o devido planejamento da sua operacionalização pelas Seções Judiciárias; (TRF1, 2003).

Essa exigência tem como finalidade garantir que os JEFITs operacionalizados pelo TRF1 alcancem seu principal objetivo: “possibilitar o acesso à Justiça Federal do jurisdicionado carente, de baixa renda ou pouca ou nenhuma escolaridade, habitantes de locais inacessíveis, de forma a ampliar a interiorização da Justiça Federal da Primeira Região” (COJEF, 2011, p. 3).

Entretanto, como será analisado a seguir, para que os JEFITs alcancem os resultados esperados é preciso que exista um bom planejamento para o seu funcionamento, com um calendário permanente e prévia divulgação à população e às instituições públicas também envolvidas.

3.3.1 Organização e funcionamento

Observa-se que, embora o texto do parágrafo único do art. 22 da Lei 10.259/2001 preveja expressamente que o juiz federal “poderá determinar o funcionamento do Juizado Especial em caráter itinerante, mediante autorização prévia do Tribunal Regional Federal, com antecedência de dez dias”, na prática, tal prazo mostrou-se insuficiente para a organização e operacionalização do modelo de itinerante utilizado pelo TRF1.

Assim, o levantamento e a programação das necessidades de instalação e funcionamento dos juizados federais itinerantes devem ser feitos pelo juiz coordenador dos juizados especiais federais³¹⁷ e encaminha-

317 “Art. 8º Incumbe ao coordenador local dos Juizados Especiais Federais: [...] IV – conjuntamen-

dos ao TRF1 até a primeira semana de abril de cada ano, nos termos da PORTARIA/PRESI N. 620-422, de 18/08/2005.

O planejamento, que engloba desde o levantamento da necessidade de operacionalização do JEFIT até a escolha do local onde serão prestados os serviços judiciários itinerantes e sua área de abrangência, deve ser feito com cuidado, a fim de evitar equívocos que possam colocar em risco todo o funcionamento do juizado itinerante.

Devido à grande extensão do território sob a jurisdição do TRF1, as questões orçamentárias e financeiras³¹⁸ também são cuidadosamente analisadas pelo Tribunal, antes que seja autorizado o funcionamento dos JEFITs.

A autorização para a instalação e funcionamento do itinerante somente é concedida após a análise criteriosa da programação global anual dos juizados itinerantes, efetuada pela Coordenação Regional dos Juizados.

Depois de concedida a autorização, dar-se-á início à operacionalização dos JEFITs, que se efetiva com o deslocamento de servidores, materiais e equipamentos da Justiça Federal até os municípios beneficiários do projeto. No âmbito do Tribunal Regional da Primeira Região, a operacionalização dos juizados especiais federais itinerantes, em regra, é dividida em três etapas distintas:

Fase da Divulgação

Inicialmente, uma visita ao município onde será realizado o JEFTI é realizada pelo Juiz Federal responsável pelo Juizado, a fim de promover a divulgação do evento e obter apoio das autoridades políticas e da população local. Nessa fase, busca-se estabelecer parcerias com órgãos da Administração municipal e membros da sociedade civil, de modo a dar ampla divulgação da presença da Justiça Federal utilizando-se, inclusive, toda a mídia local disponível.

te com o diretor do foro, elaborar proposta de realização de Juizados itinerantes, observado o disposto neste Regimento; V – tomar as providências necessárias para a realização de todas as etapas dos itinerantes aprovados pela Coordenação Regional;” TRF1. RESOLUÇÃO PRESI N. 17, de 19 de setembro de 2014.

318 A jurisdição do TRF1 abrange “treze unidades federativas todas dotadas de território extenso e, portanto, com necessidades de deslocamento de equipamentos e servidores, pagamento de diárias entre outros encargos. É por isto que apesar de tão proveitosos os eventos da Justiça Federal Itinerante não acontecem com a frequência que se poderia esperar”. (SOUZA, 2010, p. 10).

Fase da Atermação

Nessa etapa, uma equipe composta por Juízes Federais, servidores, estagiários e voluntários desloca-se até o município para realizar o atendimento da população. Na ocasião, os jurisdicionados são orientados quanto aos procedimentos que devem ser adotados nas instituições, como a Caixa Econômica Federal – CEF e o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, bem como os casos que deverão ser encaminhados, eventualmente, a órgãos da Administração Federal. São realizadas as atermações dos pedidos, designando-se audiências a serem realizadas em fase posterior do JEFIT.

Fase de Audiências

A terceira e última visita do JEFIT ao município beneficiado com o projeto se destina à realização das audiências aterradas e à efetivação de procedimentos complementares, tais como: oitiva de testemunhas, realização de perícias, entre outros. Essa fase também será realizada por juízes e servidores da Justiça Federal com apoio da Administração do município e da população local. (TRF1, Itinerantes).

Durante a fase de atendimento e atermação, as petições recebidas e os pedidos formalizados são atuados e distribuídos “por meio de sorteio para as varas federais de juizados com jurisdição na capital do Estado e depois vinculadas aos Juízes que irão conduzir a etapa de audiências”³¹⁹.

Após a distribuição dos pedidos, é efetuada a citação dos réus, nos termos da Lei 10.259/2001, sendo aberto o prazo mínimo de trinta dias para que o réu possa apresentar sua defesa, que, em regra, é entregue na terceira fase, no dia da única audiência designada no processo. Nessa ocasião, o contraditório é exercido de forma concentrada, sendo possível a formulação de proposta de acordo, a manifestação sobre os documentos apresentados pelo réu, inclusive sobre a apresentação da prova pericial e, também, a coleta da prova testemunhal trazida por ambas as partes.

No entanto, como explica Wesley Wadim, a resposta pode ser entregue ainda durante a fase de Atermação:

319 Cabe esclarecer que regime de sorteio é utilizado para evitar quaisquer questionamentos sobre a imparcialidade dos magistrados. (SOUZA, 2010, p. 13).

Registre-se que quando é possível a juntada das respostas dos réus antes do início da etapa de audiências os trabalhos são conduzidos de maneira mais perfeita, eis que o magistrado pode, se entender necessário, lançar olhos na contestação e determinar com antecedência eventuais medidas para solucionar questões relevantes tanto no que concerne à prova dos pontos controvertidos, como à ordem processual.

Ademais, alguns magistrados têm solicitado o exame prévio dos autos à coordenação dos Juizados para minutarem sentenças em processos que não dependerão de dilação probatória. Esta medida certamente favorece a produção de decisões mais bem elaboradas, porém, encontra dificuldades de ordem operacional, já que os Juízes designados para a atividade itinerante vêm de diversas subseções judiciárias e a remessa dos feitos torna-se dispendiosa, contrariando assim, o princípio da economia processual preconizado na lei de regência dos Juizados Especiais. (SOUZA, 2010, p. 13).

Terminada a coleta da prova testemunhal, o juiz, estando convicto sobre os fatos, profere o julgamento em audiência. Esse procedimento prestigia os princípios da oralidade, informalidade, celeridade e economia processuais, pois apresenta as vantagens de evitar a necessidade de comunicação de atos processuais pelas secretarias das varas dos juizados e o conseqüente dispêndio de numerário com expedição de cartas, além de possibilitar o trânsito em julgado mais célere da decisão.

Como os processos ficam indisponíveis para as partes até o retorno dos juizados itinerantes à seção ou subseção judiciária federal responsável, os prazos dos recursos somente têm início em data posterior à intimação determinada pelos juízes com fundamento no art. 265, inc. V, do CPC, por ser considerada a presença de situação de força maior que impede as partes de exercerem seus atos processuais.

Este procedimento demonstra a perfeita compatibilidade do rito sumário dos juizados especiais federais com os postulados da ampla defesa e dos recursos a ela inerentes, além do contraditório, porém, numa forma muito mais simplificada.

3.3.2 Modalidades dos juizados especiais federais itinerantes

Em regra, a Justiça itinerante é operacionalizada em três modalidades: i) Terrestre – Local Fixo; ii) Terrestre – Carreta; e, iii) Fluvial:

A modalidade Terrestre – Local Fixo ocorre, geralmente, em instalações físicas disponibilizadas pela Prefeitura, Câmara Municipal, escolas, ginásios de esporte ou outra entidade pública ou privada, que ceda espaço em condições adequadas para a realização dos trabalhos.

A modalidade Terrestre – Carreta é utilizada para atendimento de comunidades pobres, com deficiências de espaço físico e aparelhamento, durante as fases de atermação e audiências. A previsão de utilização das carretas deve atender os requisitos disposto em portaria da Coordenação dos Juizados Especiais Federais da Primeira Região.

Os itinerantes Fluviais – destinados especialmente para atendimento da população ribeirinha nos Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima, fazem uso de embarcações, que serão disponibilizadas através de convênios junto com prefeituras e outras entidades governamentais ou particulares sem ônus para a Justiça. (Original com grifos) ³²⁰

A modalidade de JEFIT a ser utilizada dependerá de prévio estudo da área geográfica atendida, analisando a distância que se encontra da vara federal, as vias de acesso disponíveis, os custos com locomoção de equipamentos e recursos humanos e, ainda, os meios de transportes viáveis no período previsto para o funcionamento do itinerante, considerando que as variações climáticas anuais, principalmente no que diz respeito ao índice de chuvas, interferem diretamente nas condições de navegabilidade dos rios e cursos d'água que cortam toda a região.

Sempre que as condições geográficas permitem, dá-se a preferência pela modalidade de itinerante terrestre, por meio da utilização de carretas mobiliadas e equipadas especificamente para a operacionalização dos JEFITs. A utilização do modal rodoviário torna o deslocamento mais barato

320 Conforme TRF1. JEF Itinerante. Disponível em: <<https://portal.trf1.jus.br/portaltrf1/juizado-especial-federal/jef/juizado-especial-federal/jef-itinerante/>> Acesso em: 12 dez. 2014.

e mais rápido que a utilização do transporte fluvial.

Por outro lado, de acordo com o relatório do IBGE (2014, p. 2), “os estados da Região Norte se distinguem pela pequena quantidade de rodovias” e, particularmente na Região Amazônica, a circulação de mercadorias e pessoas por vias fluviais “tem um importante papel, uma vez que a densidade da rede fluvial propicia naturalmente este tipo de transporte” (IBGE, 2014, p. 2).

Diante dessa realidade, em 2003 o TRF1 lançou o projeto “Justiça sobre as Águas”, em parceria com os Governos do Amazonas e do Amapá, possibilitando o uso das embarcações equipadas para atender à população ribeirinha, em complemento ao programa de âmbito estadual já operacionalizado pelos Tribunais de Justiça desses estados.

Também foi firmada parceria com o Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região, em Rondônia, viabilizando o acesso, à Justiça Federal da Primeira Região, dos meios de transporte de propriedade do TRT14 nos juizados itinerantes ocorridos em municípios da região (BRASIL, CJF, 2004, p. 2).

De acordo com o Relatório Anual de Prestação de Contas, divulgado pelo Conselho da Justiça Federal em 2004, foi prorrogado o convênio celebrado com instituições federais, estaduais e municipais, com a finalidade de garantir a realização dos JEFITs fluviais, objetivando a utilização de embarcação do programa PAI – Pronto Atendimento Itinerante, realizado pelo TJ do Amazonas. Segundo dados do mesmo relatório, com relação aos JEFITs terrestres, prorrogou-se o convênio realizado com o Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região, para realização dos itinerantes em cidades do interior, cujo acesso pode ser efetuado por meio de rodovias (BRASIL, CJF, 2004, p. 52).

Assim, em que pesem as vantagens econômicas e operacionais da modalidade terrestre, devido às peculiaridades geográficas e climáticas da Amazônia Legal, os juizados itinerantes realizados em embarcações³²¹

321 Os JEFITs em embarcações tornaram-se realidade após a celebração de convênio com o TJAP, possibilitando a realização do primeiro Juizado Especial Federal Fluvial do Brasil. “O feito histórico aconteceu no Amapá, no dia 23 de maio de 2003, após a assinatura de um convênio com o Tribunal de Justiça do Estado que garantiu ao TRF o empréstimo do barco ‘A Tribuna’ para realização de um Juizado Especial Federal nas águas do Rio Amazonas”. (TRF1, 2003, p. 18-19). Também em 2003, foi celebrado convênio do TRF1 com o Governo do Estado do Amazonas, que viabilizou a utilização dos barcos do Projeto PAI – Pronto Atendimento Itinerante, na região do

têm sido utilizados na região em estudo, quando não são possíveis outros meios de operacionalização.

3.3.3 Realidade regional e obstáculos encontrados

O meio de prestação jurisdicional itinerante tem grande relevância para os jurisdicionados que habitam os lugares mais distantes e carentes dos estados que se encontram sob a jurisdição do TRF1, cujo “território de atuação engloba uma área de 6.8 milhões de km², ocupando aproximadamente 80% do território nacional” (SOUZA, 2010, p. 9), incluindo todos os estados pertencentes à Região Amazônica Brasileira, denominada Amazônia Legal³²², cujo conceito e limites territoriais foram definidos por meio da Lei 1.806/1953, tendo como justificativa a necessidade de planejamento adequando ao desenvolvimento econômico da região.

A área de abrangência da Amazônia Legal, corresponde em sua totalidade os Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins e, parcialmente, o Estado do Maranhão (a oeste do meridiano de 44o WGr.), e perfazendo uma superfície de aproximadamente 5.217.423 km² correspondente a cerca de 61% do território brasileiro. (SUDAM, 2014)

Na Amazônia Brasileira estão 20% do bioma Cerrado, a totalidade do bioma Amazônia e 1/3 das florestas tropicais úmidas do planeta. A área ainda detém “a mais elevada biodiversidade, o maior banco genético e 1/5 da disponibilidade mundial de água potável” (D’ANTONA; BUENO; DAGNINO, 2007). De acordo com o Censo Demográfico realizado em 2010, “residem aproximadamente 24 milhões de pessoas, distribuídas em 775 municípios, nos Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins, Maranhão e Goiás” (D’ANTONA; BUENO; DAGNINO, 2007, p. 402).

Alto Solimões, nas calhas dos rios Negro, Solimões, Purus e Juruá. (BRAGA, 2004, p. 66-86 e 81). Em 2005, foram realizados 25 Juizados Itinerantes, perfazendo um total de 38.604 pessoas atendidas no projeto “Justiça Sobre as Águas”. (BRASIL, CJF, 2005).

322 O termo Amazônia Legal (AL) é um conceito político criado, criado pela Lei 1.806/1953, para denominar a área geográfica que engloba nove estados brasileiros pertencentes à Bacia Amazônica e área de ocorrência das vegetações amazônicas.

A Amazônia Legal compreende uma área de mais de 5,2 milhões de km² – 61% do território brasileiro –, sendo 5,1 milhões de km² de terra e 96 mil km² de água. Da área de terra, cerca de 900 mil km² são várzeas inundáveis, localizadas principalmente nas margens dos grandes rios;

Na Amazônia Legal estão incluídos os estados do Amazonas, Pará, Rondônia, Acre, Amapá, Roraima, Mato Grosso, Tocantins e a parte do Maranhão a oeste do meridiano 44° WGr;

A bacia hidrográfica do rio Amazonas/Solimões possui cerca de 13 mil km de vias navegáveis (profundidades superiores a 1m durante 90% do ano);

As distâncias são amazônicas, ou seja, os deslocamentos envolvem milhares de quilômetros realizados exclusivamente através da rede hidroviária;

Manaus, maior polo urbano, pode ser considerado uma ilha, pois os únicos modais para a circulação de cargas e passageiros para a maior parte do Brasil são a navegação e a aviação. Sua única ligação terrestre é a BR-174 para Roraima e Venezuela, podendo, a partir de Boa Vista (RR), se alcançar também as Guianas através da BR-401;

Dessa forma, a principal rede física para transportes na Amazônia é a malha hidroviária, constituída por dois subsistemas: a bacia do Amazonas/Solimões e a bacia do Tocantins/Araguaia.

As condições climáticas, geográficas da Amazônia Legal são muito peculiares em relação ao restante do Brasil. Características como “a grande extensão territorial e as condicionantes climáticas, hidrológicas, e ambientais, além da cultura própria, intrinsecamente conexas com esta característica” (KUWAHARA; LAGO NETO; ABENSUR, 2012, p. 69-70) demandam, segundo os autores, uma análise diferenciada em relação às suas políticas públicas.

Além disso, “a baixa densidade demográfica e as dificuldades de acessibilidade resultam em desafios para a promoção do desenvolvimento regional, conseqüentemente em melhores índices de desenvolvimento humano (IDH-M)” (KUWAHARA; LAGO NETO; ABENSUR, 2012, p. 70).

Basicamente, a região tem duas estações distintas: o período das chuvas, denominado de “inverno”, e o “verão”, caracterizado pelo período

das secas que, em alguns estados da região, chegam a durar seis meses³²³. Durante o “inverno” amazônico, por vários meses, há grande quantidade de chuvas, que permitem a locomoção dos habitantes da região por meio da navegação dos rios e seus afluentes³²⁴.

Essa pluviosidade contribui para a existência de uma densa rede de igarapés e pequenos rios com papel determinante na ocupação do espaço na região. As chuvas aumentam as descargas nesses pequenos rios, mas não tem muita influência sobre o nível dos grandes rios, que chega a variar anualmente entre 10 a 20 metros em função da sua captação.

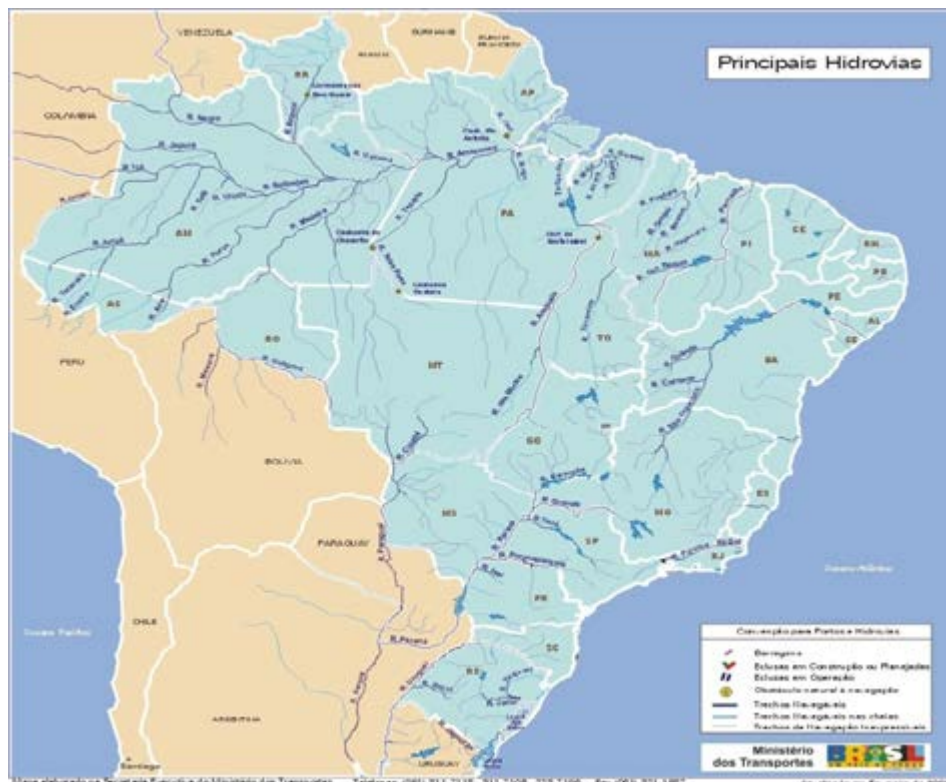
Essa malha fluvial desempenhou um papel fundamental na forma dispersada de ocupação da região, e determinou a localização da grande maioria das cidades que se fixaram nas margens dos rios, que sendo autênticas artérias de interligação entre as várias localidades representa a única forma de romper o isolamento. (KUWAHARA; LAGO NETO; ABENSUR, 2012-a).

Ressalta-se que a rede hidroviária da Amazônia brasileira ocupa uma extensão territorial de mais de 3,6 milhões de km². “Os principais rios que integram esse subsistema hidroviário são navegáveis em grande parte de seu percurso e formam a espinha dorsal que estrutura a rede viária da Amazônia” (SANT’ANNA, 1998, p. 11), conforme pode ser visualizado nos mapas a seguir:

323 “O período de chuvas ou forte atividade convectiva na região Amazônica é compreendido entre novembro e março, sendo que o período de seca (sem grande atividade convectiva) é entre os meses de maio e setembro. Os meses de abril e outubro são meses de transição entre um regime e outro.” (FISCH; MARENGO.; NOBRE, 1996).

324 “a hidrologia desta região já possui mapeamento razoavelmente satisfatório, os quais mostram do ponto de vista dos baixos níveis dos rios, que o período compreendido entre os meses de agosto a novembro, são problemáticos e de riscos para a navegação”. (KUWAHARA; LAGO NETO; ABENSUR, 2012, p. 8).

MAPA 7 – Rede Hidroviária da Amazônia Legal



Fonte: Ministério dos Transportes

Observa-se, nos mapas acima, que a área territorial ocupada pela Amazônia brasileira é totalmente entrecortada por rios navegáveis. Segundo pesquisa do IPEA, “essas condições naturais, especialmente a grande extensão de vias navegáveis, fazem com que o transporte hidroviário seja tomado como ponto de referência básico para a rede de transporte da Amazônia” (SANT’ANNA, 1998, p. 12).

Em diversos locais, os períodos de chuva são sucedidos por longos períodos de seca, que chegam a durar seis meses, dificultando ainda mais o transporte fluvial, tradicionalmente utilizado pela população que reside nessa região.

Ao longo da história o sistema de transporte que se efetivou na região amazônica mostrou-se profundamente relacionado aos aspectos ambientais e

morfológicos da região. Os rios continuam servindo como principal meio de rompimento das distâncias no interior da região amazônica principalmente nas zonas limítrofes, mantendo o sistema de comunicação de várias comunidades vulneráveis na época da seca podendo ficar completamente isoladas por longos períodos. (KUWAHARA; LAGO NETO; ABENSUR, 2012, p. 69-70).

Essa realidade regional foi claramente esboçada no seguinte depoimento dado por um habitante de Parananema, zona rural do município de Parintins-AM:

Nós sabemos que todo ano tem a cheia e a seca, mas quando ela é muito grande a situação fica complicada, não só pra quem depende do rio, mas pelas nossas plantações e pela comida que nós pescamos pro consumo diário mesmo. Porque quando o rio seca não dá pra ir por barco, mas dá pra andar de moto em alguns lugares e até de bicicleta. O que estraga tudo é o tamanho da seca; a seca dos outros anos não maltratou tanto como essa; nosso gado fica magro e morre de sede e de fome; pra conseguir cobrir o prejuízo demora muito tempo (N.P.S., 35, morador de Parananema/zona rural de Parintins, trabalho de campo, 2010). (RODRIGUES; FIORI; PESSOA, 2013).

A conjugação de todos esses fatores peculiares (climáticos, geográficos, demográficos e socioeconômicos) faz dos juizados especiais federais itinerantes o meio, até então, mais adequado para promover a democratização do acesso à justiça para os jurisdicionados que residem nos locais mais distantes da Região da Amazônia Legal, como será analisado a seguir.

3.4 A experiência dos juizados especiais federais itinerantes na Amazônia Legal e a efetivação do acesso à Justiça

Apesar de todas as alternativas que já foram adotadas com a finalidade de promover a democratização do acesso à justiça, ainda hoje, existem muitos municípios no interior dos estados brasileiros, conforme analisado no Capítulo 1, que não contam com os serviços prestados pelo Judiciário, pelo Ministério Público e pela Defensoria Pública.

Para chegar até o Judiciário e apresentar seu pedido, as pessoas que habitam esses municípios e comunidades, situados em locais distantes e

de difícil acesso, precisam percorrer longas distâncias, enfrentando pelo caminho inúmeros obstáculos que, não raras vezes, os impedem de chegar até a “Justiça” mais próxima.

Como foi demonstrado no Capítulo I, apesar das dificuldades existentes, a Justiça Estadual possui uma proximidade maior com os jurisdicionados, tendo em vista a existência de comarcas e juizados especiais instalados em municípios mais distantes dos grandes centros. No entanto, o mesmo não acontece com a Justiça Federal, que iniciou o processo de interiorização somente a partir de 1987, de forma que ainda existem poucas varas e juizados especiais federais instalados nos municípios do interior dos estados.

Nesse contexto, os juizados especiais federais itinerantes constituem-se em um relevante meio de garantir às populações, mais carentes e interioranas, um efetivo acesso à justiça, diminuindo a distância física que separa a Justiça Federal das pessoas comuns, hipossuficientes e desconhecedoras de seus direitos.

Os juizados especiais federais itinerantes, realizados no território ocupado pela Amazônia Legal brasileira, têm extrema relevância para os jurisdicionados que habitam a região, por ser um instrumento capaz de vencer, pelo menos em parte, as grandes distâncias, geográficas e socioeconômicas, existentes entre os jurisdicionados e a Justiça Federal.

3.4.1 Alternativas e soluções

Em razão de suas dimensões continentais e “com base nas peculiaridades geográficas de algumas localidades sob jurisdição da Primeira Região e na situação socioeconômica de significativa parcela de sua população” (BRASIL, TRF1, 2003, p. 189), o Tribunal Regional Federal da Primeira Região instituiu o sistema dos juizados especiais federais itinerantes como alternativa para vencer as distâncias e as dificuldades de acesso à justiça, consoante prevê o art. 22 da Lei 10.259/2001.

No ano de 2002, foram realizados os primeiros juizados especiais federais itinerantes no âmbito da Justiça Federal da Primeira Região. Entre os dias 17/08/2002 e 27/09/2002, foi realizado o primeiro JEFIT do município de Castanhal, no Pará, localizado a 60 km de Belém. Segundo dados divulga-

dos pelo TRF1, “Castanhal contou com a atuação do JEF Itinerante (Cível e Previdenciário) do dia 17/08/2002 a 27/09/2002, sendo este período dividido em duas etapas: a primeira de atermção e a segunda de audiências”³²⁵.

No município de Ji-Paraná, a 384 km da capital de Rondônia, o primeiro JEFIT Cível e Previdenciário foi realizado no período compreendido entre 29/08/2002 a 01/11/2002, em duas etapas distintas: a primeira de atermção e a segunda de audiências³²⁶.

No período de 9/11/2002 a 14/11/2002, foi realizado o JEFIT previdenciário no município de Benjamin Constant, na fronteira do Brasil com o Peru e a Colômbia, às margens do Rio Solimões. Localizado no Sudoeste Amazonense, Benjamin Constant situa-se a 1.118 km de Manaus, em linha reta, sendo que a distância via transporte fluvial é de 1.638km, subindo o rio Solimões e o rio Javari. O primeiro juizado especial federal itinerante do estado do Amazonas “contribuiu de forma significativa para que a população carente, que vive nas várzeas do Estado do Amazonas, pudesse ter garantido o seu benefício previdenciário”³²⁷, tendo em vista que todas as 52 ações previdenciárias ajuizadas foram processadas e sentenciadas.

Ainda no mês de novembro de 2002, iniciaram-se as atermções do primeiro juizado especial federal itinerante do estado do Tocantins, que foi realizado no município de Gurupi, localizado a 254 km de Palmas, em três etapas distintas: i) a fase de atermção ocorreu entre os dias 18 a 22 de novembro de 2002; ii) a etapa de audiências de conciliação, entre os dias 27 a 31 de janeiro de 2003; iii) e a 3ª e última etapa, de audiências de instrução e julgamento, foi concluída no dia 27 de fevereiro de 2003³²⁸.

325 O evento teve a participação da Juíza Federal Fabíola Bernardi, de dois procuradores do INSS, dois advogados da AGU, um preposto e um advogado da CEF, além de servidores. De 43 ações ajuizadas, houve três acordos realizados e 28 sentenças prolatadas. (TRF1. INFOJEF. 11 de abril de 2003).

326 A fase de atermção foi conduzida pelos juízes federais substitutos Selmar Saraiva da Silva Filho e João Carlos Cabrelon de Oliveira, acompanhados por nove servidores e uma estagiária. As audiências foram realizadas pelo juiz federal Francisco Martins Ferreira, além dos dois juízes acima citados, contando com o auxílio de seis servidores. Também estiveram presentes a CEF, a AGU e o INSS. Foram julgadas 149 ações, das 192 ajuizadas. (TRF1. INFOJEF. 25 de abril de 2003).

327 O JEFIT contou com a participação de servidores, do juiz federal Dimis da Costa Braga e de um Procurador do INSS. Dos 52 processos previdenciários, todos sentenciados, foram colhidos 31 depoimentos pessoais e ouvidas 59 testemunhas. (TRF1. INFOJEF. 02 de maio de 2003).

328 Das 73 ações ajuizadas, foram realizadas na 2ª Etapa, 64 audiências de conciliação, e na 3ª Etapa

A experiência desses primeiros juizados especiais federais itinerantes, todos realizados em municípios localizados na Região Amazônica, evidenciou ainda mais os obstáculos ao acesso à justiça, encontrados pelos jurisdicionados que residem nesses locais, principalmente devido às dificuldades de locomoção dessas pessoas até os centros urbanos onde estão instaladas as seções ou subseções da Justiça Federal.

Para equacionar esse problema e regulamentar o funcionamento dos JEFITs, ampliando a sua realização na Primeira Região, foi editada a PORTARIA/PRESI n. 600-381, de 29 de abril de 2003, que instituiu os procedimentos para a programação anual dos juizados especiais federais itinerantes, considerando que:

- a) a Lei 10.259/2001, no contexto da democratização e universalização do acesso à Justiça Federal, prevê o funcionamento dos Juizados Especiais Federais – JEFs em caráter itinerante, mediante autorização prévia do Tribunal, com antecedência mínima de dez dias da sua realização;
- b) as peculiaridades geográficas e sócio-econômicas dos Estados sob jurisdição do Tribunal reclamam a realização periódica e sistemática dos JEFs Itinerantes, com o devido planejamento da sua operacionalização pelas Seções Judiciárias;

RESOLVE:

I – Os Juízes Coordenadores dos JEFs apresentarão ao Tribunal, por intermédio do Diretor do Foro, no mês de maio de cada ano, programação global anual dos JEFs Itinerantes Cíveis e Criminais das respectivas Seções Judiciárias, com a seguinte pormenorização de cada evento:

- a) Localidade e período de realização;
- b) atividades programadas;
- c) magistrados, servidores e demais profissionais envolvidos;
- d) previsão de despesas (diárias, material impresso e outros);
- e) viabilidade orçamentária da Seção Judiciária para as despesas;
- f) necessidade de suplementação orçamentária;

24 audiências de instrução e Julgamento, tendo sido prolatadas 65 sentenças. (TRF1. INFOJEF. 09 de maio de 2003).

- g) número de processos procedentes da localidade onde será realizado;
- h) perfil sócio-econômico da população da região;
- i) dificuldades de locomoção dos jurisdicionados até a sede do JEF.

II – A programação abrangerá o período de 1º de julho do ano corrente a 30 de junho do ano subsequente.

III – O Presidente aprovará a programação, ouvida a Coordenação dos JEFs da Primeira Região.

A partir de então, os juízes coordenadores dos JEFs ficaram “incumbidos de apresentar a programação de roteiro e atendimento em sua área de jurisdição, para facilitar o acesso de todos a essa modalidade de prestação jurisdicional” (COJEF, 2011, p. 2).

Todos os anos a Coordenação dos Juizados Especiais Federais – COJEF “abre uma espécie de edital dirigido às Diretorias dos Foros das Seccionais, conclamando àqueles que tenham interesse em inscrever algum município vinculado à jurisdição da Seccional para participar do Juizado Especial Federal Itinerante” (COJEF, 2011, p. 3).

Como o principal objetivo dos JEFITs é possibilitar o acesso à justiça dos jurisdicionados hipossuficientes e que residem em locais inacessíveis, de forma a ampliar a interiorização da Justiça Federal da Primeira Região, os municípios a serem inscritos “deverão ser distantes de sede de Justiça Federal, ou mesmo de locais onde há vara de competência delegada, economicamente pobre e de difícil acesso” (COJEF, 2011, p. 3).

A programação e operacionalização dos JEFITs são feitas levando-se em consideração “as características peculiares da região para atendimento da população carente que não pode deslocar-se até a sede da Justiça Federal” (COJEF, 2011, p. 3).

Salienta-se que, em regra, os JEFITs serão realizados apenas em localidades onde for constatado grande fluxo de demanda, priorizando os municípios ainda não contemplados pelos itinerantes, de forma a buscar a maior abrangência do estado.

No ano de 2003, o então Presidente do TRF1, Desembargador Federal Catão Alves, autorizou a realização do primeiro JEFIT fluvial, realizado na Seção Judiciária do Estado do Amapá, no dia 23 de maio de 2003, com a

utilização de embarcação do Tribunal de Justiça daquele estado, mediante convênio entre os juizados estaduais e federais³²⁹.

O juiz federal Anselmo Gonçalves da Silva, que participou dos itinerantes fluviais realizados na Ilha de Santana e em Ilhesbão, no Amapá, destacou que:

O Estado do Amapá também possui características próprias, tais como a falta de estradas, que dificulta o acesso das pessoas até à capital, o que por si só já justifica a realização de itinerantes, os quais devem ser fluviais, dadas as características do Estado que não tem rodovias asfaltadas, possuindo apenas hidrovias.

Para realização desses itinerantes, é preciso dispor de toda uma estrutura (médicos e procuradores do INSS). Segundo o Magistrado, necessita-se também de um alto investimento para se comprar uma unidade fluvial (um barco) para a Justiça Federal, contudo este investimento se justifica dado ao desamparo das pessoas carentes deste estado que não podem se deslocar para a capital e que clamam por seus direitos (BRASIL, CJF, 2003, p. 14).

Como será analisada a seguir, a experiência dos juizados federais itinerantes numa Região de abrangência continental como a Primeira Região, ao mesmo tempo em que motiva pelos resultados já obtidos e pelo alcance social, demonstra que os JEFITs têm alcançado o objetivo de facilitar o acesso do cidadão à Justiça, suprimindo, pelo menos em parte, os óbices vivenciados pelos cidadãos menos favorecidos e que se encontram distanciados do Judiciário, por aspectos geográficos, climáticos e socioeconômicos.

3.4.2 Juizados especiais federais itinerantes realizados na Amazônia Legal

A última parte deste capítulo tem como objetivo verificar se o sistema dos juizados especiais federais itinerantes é adequado para efetivar o acesso à justiça para os jurisdicionados que habitam os locais mais distantes da região da Amazônia Legal.

Para tanto, será feita uma análise dos dados divulgados pelo TRF1,

329 A celebração do convênio, segundo o TRF1, possibilitaria a utilização em conjunto da embarcação em futuros deslocamentos, otimizando os serviços da Justiça Federal naquele estado. (TRF1. INFOJEF. 16 de maio de 2003).

entre os anos de 2003 a 2014, referentes aos números de processos distribuídos e julgados pelos JEFITs realizados no território da Amazônia Legal, comparando-os com os números dos juizados especiais federais existentes na mesma região considerada para o estudo³³⁰.

Entre os anos de 2003 a 2014, foram realizados 180 juizados especiais federais itinerantes, sendo que 106 foram operacionalizados no território da Amazônia Legal, conforme pode ser observado no quadro a seguir:

QUADRO 19: Juizados Especiais Federais Itinerantes Realizados – TRF1 – 2003 a 2014

| Juizados Especiais Federais Itinerantes Realizados na Amazônia Legal | | | | | | | | | | | | | |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------|-----------|----------|----------|----------|----------|----------|------------|
| UF | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Sub |
| Acre | 2 | 1 | - | 1 | 1 | - | 1 | - | 1 | 1 | - | 1 | 9 |
| Amapá | 2 | 1 | 1 | 3 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | - | 1 | 1 | 15 |
| Amazonas | 2 | 5 | 1 | 6 | 5 | 1 | 3 | 1 | 1 | 1 | - | - | 26 |
| Mato Grosso | 2 | 3 | 1 | 3 | 1 | 1 | 1 | - | 1 | 1 | - | - | 14 |
| Maranhão | 1 | 2 | 2 | - | - | - | 1 | - | - | - | 1 | - | 7 |
| Pará | 1 | 2 | 1 | 2 | - | - | - | 1 | - | - | - | - | 7 |
| Rondônia | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | - | 1 | 1 | 1 | - | 1 | 2 | 11 |
| Roraima | 2 | 2 | 1 | - | - | - | - | - | 1 | - | - | - | 6 |
| Tocantins | 3 | 1 | 1 | 1 | 1 | - | 1 | 1 | - | 1 | 1 | - | 11 |
| Subtotal | 16 | 18 | 9 | 17 | 11 | 3 | 9 | 5 | 6 | 4 | 4 | 4 | 106 |
| Juizados Especiais Federais Itinerantes Realizados nos Outros Estados da Primeira Região | | | | | | | | | | | | | |
| UF | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Sub |
| Bahia | 1 | 11 | 7 | - | - | 1 | 1 | 1 | 1 | - | - | - | 23 |
| Dist. Federal | - | - | 2 | 1 | - | - | - | - | - | - | - | - | 3 |
| Goiás | - | - | 1 | 2 | 2 | - | - | 1 | - | 2 | 1 | - | 9 |
| Minas Gerais | 7 | 7 | 6 | 5 | 3 | 1 | 1 | - | 1 | - | - | - | 31 |
| Piauí | 1 | 2 | 2 | 1 | - | - | - | - | 1 | - | - | 1 | 8 |
| Subtotal | 9 | 20 | 18 | 9 | 5 | 2 | 2 | 2 | 3 | 2 | 1 | 1 | 74 |
| Total | 25 | 38 | 27 | 26 | 16 | 5 | 11 | 7 | 9 | 6 | 5 | 5 | 180 |

Fonte: Relatórios JEFIT – 2003 a 2014

A partir dos dados acima, pode-se observar que, após a edição da

330 Neste tópico serão analisados apenas os dados referentes aos Juizados Especiais Federais Itinerantes realizados no âmbito da região em estudo, de forma que, a análise dos demais JEFITs ficou restrita ao número de itinerantes realizados no período, a fim de demonstrar a evolução do processo de interiorização da Justiça Federal de Primeiro Grau na Primeira Região.

PORTARIA/PRESI n. 600-381, de 29 de abril de 2003, houve um grande aumento no número dos JEFITs realizados no âmbito do TRFI, atingindo, em 2005, o total de 38 JEFITs, sendo que 18 deles foram operacionalizados nos estados que fazem parte da Amazônia Legal.

É importante relatar que, embora tenha sido registrada a realização de apenas 5 JEFITs no estado do Amazonas, no ano de 2004, os itinerantes foram operacionalizados em 52 localidades (cidades e pequenas comunidades), durante 31 etapas distintas³³¹, conforme pode ser verificado no quadro a seguir, o que indica o esforço concentrado da Seção Judiciária do Amazonas para levar os serviços judiciários prestados pela Justiça Federal, aos jurisdicionados que moram na região:

QUADRO 20 – Localidades Atendidas pelos Juizados Especiais Federais Itinerantes Realizados – Interior Amazonas – 2004

| Calha Baixo Amazonas (fluvial) Ações Ajuizadas: 232 Pessoas atendidas: 350 | |
|--|---------------------------------------|
| Cidades atendidas | Etapas realizadas |
| Silves; Itapiranga; São Sebastião do Uatumã; Uruará | Audiências: 28 a 31 de julho de 2004 |
| Barreirinha, Vila Amazônia, Nhamundá, Comunidade Castanhal, Comunidade Terra Preta; Comunidade de Pedras; Comunidade Cameté do Ramos | Audiências: 1º a 4 de agosto de 2004 |
| Boa Vista dos Ramos, Maué, Comunidade de Itapeaçu | Audiências: 5 a 10 de agosto de 2004 |
| Urucurituba | Audiências: 28 a 31 de julho de 2004 |
| Calha Alto Solimões (fluvial) Ações Ajuizadas: 183 Pessoas atendidas: 200 | |
| Cidades atendidas | Etapas realizadas |
| Fonte Boa | Atermação: 2 a 6 de fevereiro de 2004 |
| Jutaí | Atermação: 7 a 10 de fevereiro 2004 |

331 Observa-se que em muitos locais foram realizadas apenas as etapas de atermação,

| | |
|---|--|
| Tonantins | Atermação: 11 a 13 de fevereiro de 2004 |
| Santo Antônio do Içá | Atermação: 14 a 19 de fevereiro de 2004 |
| Amaturá | Atermação: 20 a 22 de fevereiro de 2004 |
| São Paulo de Olivença | Atermação: 23 a 27 de fevereiro de 2004 |
| Comunidade Campo Verde | Atermação: 28 de fevereiro a 1º de março de 2004 |
| Comunidade Vendaval | Atermação: 2 e 3 de março de 2004 |
| Comunidade Belém do Solimões | Atermação: 4 e 5 de março de 2004 |
| Comunidade Feijoal | Atermação: 6 a 8 de março de 2004 |
| Atalaia do Norte | Atermação: 9 a 11 de março de 2004 |
| Benjamin Constant | Atermação: 12 a 17 de março de 2004 |
| Tabatinga | Atermação: 18 a 22 de março de 2004 |
| Indaruba (fluvial) Ações Ajuizadas: 5 Pessoas atendidas: 25 | |
| Cidades atendidas | Etapas realizadas |
| Indaruba | Atermação: 16 a 18 de junho de 2004 |
| Calha do Rio Juruá (fluvial) Ações Ajuizadas: 288 Pessoas atendidas: 380 | |
| Cidades atendidas | Etapas realizadas |
| Carauari | Atermação: 21 a 24 de maio de 2004 |
| | Audiências: 11 a 22 de outubro 2004 |
| Juruá | Atermação: 27 a 31 de maio de 2004 |
| | Audiências: 11 a 22 de outubro de 2004 |
| Calha do Alto Rio Negro (fluvial) Ações Ajuizadas: 70 Pessoas atendidas: 200 | |
| Cidades atendidas | Etapas realizadas |
| São Gabriel da Cachoeira | Atermação: 5 de julho de 2004 |
| Comunidade Iuaretê | Atermação: 6 e 7 de julho de 2004 |
| Comunidade Pari Cachoeira | Atermação: 9 e 10 de julho de 2004 |
| Comunidade Taraquá | Atermação: 12 e 13 de julho de 2004 |
| Comunidade Assunção do Içana | Atermação: 15 e 16 de julho de 2004 |

| | |
|---|---|
| Comunidade Maturacá | Atermação: 19 e 20 de julho de 2004 |
| São Gabriel da Cachoeira | Atermação: 21 e 22 de julho de 2004 |
| Comunidade Tapereira | Atermação: 23 e 24 de julho de 2004 |
| Comunidade do Livramento | Atermação: 26 de julho de 2004 |
| Comunidade Cartucho | Atermação: 27 de julho de 2004 |
| Comunidade Maraiua – Yanomami | Atermação: 28 e 29 de julho de 2004 |
| Santa Izabel do Rio Negro | Atermação: 30 de julho a 2 de agosto de 2004 |
| Comunidade Campina do Rio Preto | Atermação: 3 e 4 de agosto de 2004 |
| Comunidade Tomar | Atermação: 5 e 6 de agosto de 2004 |
| Barcelos | Atermação: 7 a 12 de agosto de 2004 |
| Comunidade Carvoeiro | Atermação: 13 e 14 de agosto de 2004 |
| Comunidade de Moura | Atermação: 16 e 17 de agosto de 2004 |
| Comunidade Bacaba (Novo Airão) | Atermação: 19 e 20 de agosto de 2004 |
| Novo Airão | Atermação: 21 a 25 de agosto de 2004 |
| Comunidade Arara (Manaus) | Atermação: 26 de agosto de 2004 |
| Careiro | Atermação: 27 de agosto a 3 de setembro de 2004 |
| Total de cidades/comunidades atendidas: 52 | Total de etapas realizadas: 31 etapas |

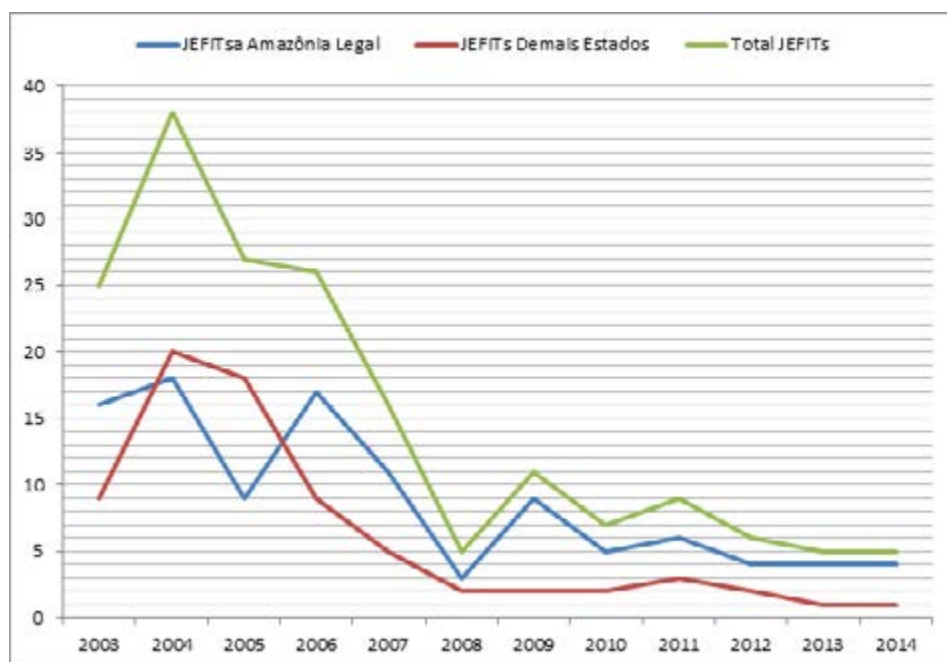
Fonte: Relatório JEFIT – 2004

Segundo informações da COJEF, até o ano de 2007, o estado do Amazonas contabilizava o maior número de itinerantes já realizados. De 2003 a 2007, foram contempladas 88 cidades com o projeto³³².

332 Para realizar seis itinerantes na Seccional do Amazonas, foram disponibilizados, em 2007, R\$ 348.954,67. Desse valor, foram gastos apenas R\$ 309.187,26, economizando-se R\$ 39.767,41 com 4.854 processos julgados, tendo ainda sido realizado um sétimo itinerante. Esse resultado extremamente positivo se deu em virtude das medidas implementadas pela Cofej/AM, tais como o apoio da Força Aérea Brasileira e da Polícia Federal nos traslados e a participação de acadêmicos, estagiários voluntários e servidores municipais nas fases de atermação e instrução. (COJEF, 2007, p. 122).

Comparando o número de JEFITs realizados anualmente, nos estados que compõem a Amazônia Legal e os demais estados integrantes do TRF1, observa-se que, não obstante a grande demanda pelos itinerantes verificada anos de 2004 a 2005, a partir de 2006 o número de JEFITs realizados na Amazônia Legal ultrapassou o número de itinerantes realizados nos demais estados, mantendo-se praticamente constante nos últimos quatro anos, conforme pode ser visualizado no gráfico abaixo:

GRÁFICO 8: Juizados Especiais Federais Itinerantes Realizados – TRF1 – 2003 a 2014



Fonte: Relatórios JEFIT – 2003 a 2014

Observa-se que, a partir de 2008, houve uma queda significativa no quantitativo dos juizados especiais federais itinerantes realizados na Primeira Região, em virtude da questão orçamentária. Nos anos de 2008 a 2010, de acordo com a estratégia adotada pela COJEF, “houve remanejamento de parte da dotação aprovada para realização de mutirões, em

razão do acúmulo de processos nos Juizados Especiais Federais”³³³.

A partir de 2012, “a redução nos quantitativos de itinerantes e mutirões deveu-se, entre outros fatores, ao aumento das despesas com diárias ao se aplicar o novo artigo da Resolução do Conselho da Justiça Federal que regulamenta a matéria, que trouxe a figura do assistente direto do magistrado”³³⁴.

A diminuição da quantidade de JEFITs realizados deve-se, também, à ampliação e interiorização da Justiça Federal, que aumentou consideravelmente o número de subseções judiciárias na Primeira Região da Justiça Federal. No entanto, a presença da Justiça Federal nos estados localizados na região em estudo ainda é pequena³³⁵.

Concluída a última etapa do processo de interiorização, o Amazonas, que possui a maior área territorial dos estados brasileiros, conta com apenas a Seção Judiciária do Estado do Amazonas, em Manaus, e duas subseções judiciárias no interior, uma em Tabatinga, na fronteira com o Peru e a Colômbia, e a outra em Tefé. No estado de Roraima, por sua vez, existe apenas a Seção Judiciária do Estado de Roraima, em Boa Vista.

Ocorre que, conforme pesquisa realizada pelo IPEA, a criação de novas varas e juizados especiais federais não é a única solução para as dificuldades de acesso dos jurisdicionados, tendo em vista que, parte das barreiras ao acesso está relacionada com a demora na resolução dos litígios.

Particularmente com relação à região em estudo, as dificuldades de locomoção dos jurisdicionados até a Justiça Federal constituem-se em grandes obstáculos ao acesso à justiça. Essa realidade justifica a realiza-

333 “A programação itinerante para a qual foram descentralizados créditos abrangeu os municípios de Tefé/AM, Serro e Taiobeiras/MG, Alta Floresta/MT e Oiapoque/Ap. Foi autorizada, ainda, a realização de audiências na cidade de Tucano/BA, em virtude do volume de ações em trâmite no Juizado Especial Federal de Paulo Afonso/BA, envolvendo segurados especiais”. COJEF. Relatório de atividades 2008. p. 178. “Para atender mutirões nos Juizados de Governador Valadares/MG, São Sebastião do Paraíso/MG, Palmas/TO, Teresina/PI, Castanhal/PA, Guanambi/BA, Imperatriz/MA e Vitória da Conquista/BA, foi descentralizado o montante de R\$ 487.352,00.” COJEF. Relatório de atividades 2009. p. 178. “Para atender aos mutirões nos juizados de Uberaba/MG, Passos/MG, Juiz de Fora/MG, Montes Claros/MG, Uberlândia/MG, Aparecida de Goiânia/GO, Anápolis/GO, Imperatriz/MA, Parnaíba/PI, Paulo Afonso/BA, Rio Branco/AC, Belém/PA, Castanhal/PA, Marabá/PA e Distrito Federal, foi descentralizado o valor de R\$ 806.265,09.” (COJEF, 2010, p. 232).

334 O valor da diária para servidores passa a equivaler a 80% da diária do magistrado. (COJEF, 2011, p. 235).

335 Ver QUADRO 15 – Distribuição das varas federais na 1ª Região.

ção dos itinerantes na Região Amazônica, cuja finalidade é, justamente, levar atendimento aos locais onde o acesso ao Judiciário é complicado. Nesses locais, a maioria das pessoas não tem condições financeiras de se deslocar até a Justiça Federal e acaba não buscando seus direitos³³⁶.

No entanto, esses obstáculos não são suprimidos simplesmente com a ampliação e distribuição da rede de varas federais no interior dos estados. A pequena densidade demográfica de parte considerável dos municípios e comunidades que se encontram nessas regiões, aliada a outros fatores como o aumento da despesa orçamentária e a insuficiência de juízes nos quadros da Justiça Federal, inviabilizam a instalação de novas subseções judiciárias, como acontece, principalmente, em alguns municípios do Amazonas.

Como foi destacado na pesquisa realizada pelo IPEA:

Finalmente, há de ressaltar que, se a instalação de novas varas é uma medida necessária em certas áreas do país, não o é em outras. Em regiões onde a Justiça Federal se apresenta de forma mais capilarizada, iniciativas como a organização de juizados itinerantes ou a instalação de postos avançados pode trazer os mesmos resultados, em termos da promoção do acesso à justiça, sem os custos de juízes permanentes (manutenção predial, recursos de pessoal e materiais fixos etc.). Essas são, inclusive, alternativas interessantes para complementar o esforço de interiorização que, idealmente, deveria privilegiar regiões específicas do país e da Justiça Federal. (CEJ, 2012, p. 46).

Para atender essas regiões a COJEF está desenvolvendo ações específicas, dentre as quais, destaca-se o Projeto Itinerante Cucuí, iniciado em 2013:

Entre os dias 14 a 18/10, a primeira comunidade que recebeu a ação do Juizado Especial Federal Itinerante foi o Distrito de Cucuí, situado em meio à selva amazônica, mais precisamente na margem esquerda do Rio Negro,

336 Juíza federal Lívia Cristina Marques Peres, que coordenou, em 2008, o mutirão do itinerante realizado no município de Oiapoque, no estado do Amapá. Além dela, outros seis servidores participaram do trabalho. “O município amapaense, que tem cerca de 20 mil habitantes, fica no extremo norte do país, na fronteira com a Guiana Francesa. O acesso à região é desafiador. Apenas 200 dos 600 quilômetros que separam Oiapoque da capital, Macapá, são asfaltados. Comunidades indígenas e pequenos produtores rurais vivem ao longo da BR 156 onde falta quase tudo. De saneamento básico a postos de saúde. Este foi o cenário escolhido para a atuação do Juizado Especial Federal Itinerante (JEF). O trabalho da Seção Judiciária do Amapá, realizado em três etapas, garantiu a análise de 300 processos”. (BRASIL, JUSTIÇA FEDERAL, 2008, p. 33).

no estado do Amazonas, no município de São Miguel da Cachoeira (858 Km de Manaus), região da tríplice fronteira entre o Brasil, a Colômbia e a Venezuela.

O Distrito de Cucuí constitui uma das localidades mais isoladas e perigosas do Brasil, a população formada em sua maioria por indígenas, e também por brancos e caboclos, conta apenas com presença do Exército brasileiro como forma de assegurar a defesa da fronteira brasileira contra narcotraficantes que tentam invadir o país e ainda das forças da FARC, que até pouco tempo rondavam a região. (COJEF,2013, p. 14).

Realidades similares são encontradas em outros pequenos municípios e comunidades localizados na região em estudo. Essas características, aliadas à insuficiência de subseções judiciárias na região da Amazônia Legal faz dos itinerantes um instrumento indispensável para facilitar o acesso à justiça para as pessoas que moram nos municípios e comunidades mais distantes. Portanto, mesmo diante do aumento de número de varas comuns e JEFs no interior dos estados, os JEFITs continuam sendo regularmente realizados na região da Amazônia Legal.

3.4.2.1 Número de processos julgados

Outros dados importantes a serem analisados referem-se ao número de ações ajuizadas, ao número de processos julgados e, também, à quantidade de pessoas que são atendidas durante os juizados especiais federais itinerantes³³⁷.

Segundo dados da COJEF, em 2003, foram realizados 25 juizados itinerantes, nos quais foram ajuizadas 10.779 ações. Desses itinerantes, 18 foram realizados na modalidade terrestre, em locais públicos³³⁸, normal-

337 A partir do ano de 2003, a Justiça Federal da Primeira Região tem divulgado anualmente o Relatório dos Juizados Especiais Federais Itinerantes – Relatório JEFIT, sendo que, a partir do ano de 2007 foram incluídos os dados referentes a benefícios assistenciais e previdenciários concedidos por meio dos JEFITs.

338 Acre – Xapuri e Brasiléia (11 a 13/08 e 15 a 26/09 – Brasiléia; 10 a 21/11 – Xapuri); Amapá – Oiapoque (06 e 07/10 e 21 a 23/11); Amazonas – Benjamim Constant (07 a 21/10); Bahia – Vitória da Conquista (25 a 27/08 e 10 a 14/11),Maranhão – Santa Inês (06 a 10/10 , 03 a 05 /12 e 09 a 12/12); Mato Grosso – Mirassol D'Oeste (25 a 29/08 e 27 a 31/10) e Rondonópolis (1º a 10/12); Minas Gerais (criminal) – Varginha (22 e 23/01), Montes Claros (1º a 03/04 criminal) e Governador

mente providenciados pelas prefeituras, 4 foram realizados com carretas adaptadas³³⁹ e 3 utilizando embarcações, especialmente projetadas para o atendimento aos cidadãos.

Mediante convênio firmado com os Tribunais de Justiça e os Governos dos Estados do Amapá e Amazonas, as embarcações adaptadas foram colocadas à disposição da Justiça Federal da Primeira Região, viabilizando a realização dos primeiros juizados especiais federais itinerantes na modalidade fluvial:

Juizados Fluviais – Amapá

dias: 30 de abril e 5, 6 e 23 de maio

meio: barco Tribuna

locais: Ilha de Santana e Elesbão

ações ajuizadas: 22 (cível e previdenciária)

Juizados Fluviais – Amazonas

período: 6 a 11 de outubro

meio: barco do Projeto PAI – Pronto Atendimento Itinerante

locais: Novo Airão e Careiro da Várzea

ações ajuizadas: matéria previdenciária

Juizados Fluviais – Amazonas

período: outubro a dezembro

Valadares (09 a 12/06); Pará – Barcarena (27 a 29/08 e 27/10 a 14/11); Piauí – São Raimundo Nonato (08 a 12/09 e 10 a 15/11); Rondônia – Cacoal (16 a 17/07 e 15 a 19/09); Roraima – Mucajá (26 e 27/09 e 28 e 29/11), Normandia (24 e 25/10 ; 12 e 13/12); Tocantins – Gurupi (18 a 22/11, 27 a 31/01 e 26 a 28/02), Araguaína (10 a 13/06 e 18 a 22/08), e Jalapão (17 a 19/09 e 03 a 07/11). No total foram ajuizadas 7.184 ações. (COJEF. 2003, p. 66).

339 No ano de 2003, os JEFITs com as carretas adaptadas foram operacionalizados, em caráter experimental, somente no estado de Minas Gerais atendendo às seguintes cidades: Governador Valadares (17 a 19/09 e 27 a 31/10); Ipatinga (11 a 13/09 e 20 a 24/10); Araçuaí (1º a 03/10 e 10 a 14/11), Montes Claros (08 a 10/10 e 17 a 21/11). No total foram ajuizadas 3.339 ações. As duas carretas funcionam de forma sistematizada. A primeira, destinada ao atendimento inicial e às atermações, abre a programação de atendimento. A segunda, aproximadamente 30 dias após, realiza as audiências. (COJEF, 2003, p. 68-69).

meio: barco do Projeto PAI – Pronto Atendimento Itinerante

locais: calhas dos rios Negro, Solimões, Purus e Juruá (Barreirinha, Boa Vista do Ramos, Comunidade Castanhal, Comunidade do Cameté do Ramos, Comunidade de Itapeçu, Comunidade de Pedras, Itapiranga, Nhamundá, Novo Airão, Careiro da Várzea, São Sebastião do Uatuma, Silves, Uruará e Vila Amazônica)

ações ajuizadas: matéria cível e previdenciária (COJEF, 2003, p. 71) .

A partir do ano de 2005, a COJEF acrescentou, ao Relatório JEFIT, as informações referentes ao número de audiências realizadas e ao número de processos sentenciados. Para permitir uma melhor visualização e análise comparativa dos dados divulgados pela COJEF, os números divulgados nos relatórios dos anos de 2003 a 2014 foram compilados e apresentados nos quadros a seguir:

QUADRO 21: Itinerantes Realizados na Justiça Federal da Primeira Região – 2003 a 2014

| Ano | JEFITs Realizados | Ações Ajuizadas | Pessoas Atendidas | Audiências Realizadas | Processos Sentenciados |
|------------|--------------------------|------------------------|--------------------------|------------------------------|-------------------------------|
| 2003 | 25 | 10.523 | Não divulgados | | |
| 2004 | 38 | 28.290 | 50.197 | Não divulgados | |
| 2005 | 25 | 27.922 | 38.821 | 18.964 | 20.961 |
| 2006 | 26 | 20.371 | 28.677 | 16.449 | 17.341 |
| 2007 | 16 | 17.738 | 25845 | 17.047 | 16.428 |
| 2008 | 5 | 5.599 | 6.656 | 5.302 | 4.901 |
| 2009 | 11 | Não divulgados | 17.687 | 11.028 | 11.233 |
| 2010 | 7 | Não divulgados | 8.598 | 7.326 | 7.356 |
| 2011 | 9 | Não divulgados | 13.193 | 7.737 | 5.596 |
| 2012 | 6 | Não divulgados | | 6.841 | 6.841 |
| 2013 | 5 | Não divulgados | | 5.134 | 7.034 |
| 2014 | 5 | 3.829 | Não divulgados | 3.829 | 3.381 |

Fonte: Elaborado pela autora (dados divulgados no Relatório JEFIT – 2003 a 2014)

QUADRO 22: Itinerantes Realizados na Amazônia Legal – 2003 a 2014

| Ano | JEFITs Realizados | Ações Ajuizadas | Pessoas Atendidas | Audiências Realizadas | Processos Sentenciados |
|------|-------------------|-----------------|-------------------|-----------------------|------------------------|
| 2003 | 16 | 5.574 | Não divulgados | | |
| 2004 | 18 | 13.550 | 23.147 | Não divulgados | |
| 2005 | 9 | 12.710 | 14.656 | 9.872 | 12.491 |
| 2006 | 17 | 9.375 | 15.630 | 8.550 | 5.939 |
| 2007 | 11 | 10.320 | 19.255 | 10.226 | 9.716 |
| 2008 | 3 | 5.473 | 6.530 | 5.180 | 4.839 |
| 2009 | 9 | Não divulgados | 15.044 | 9.201 | 9.347 |
| 2010 | 5 | Não divulgados | 8.598 | 7.326 | 7.356 |
| 2011 | 6 | Não divulgados | 7.454 | 3.747 | 2.820 |
| 2012 | 4 | Não divulgados | | 3.906 | 3.960 |
| 2013 | 4 | Não divulgados | | 4.243 | 5.730 |
| 2014 | 4 | 2.689 | Não divulgados | 2.689 | 3.381 |

Fonte: Elaborado pela autora (dados divulgados no Relatório JEFIT – 2003 a 2014)³⁴⁰

Comparando-se os dados acima, referentes ao número de processos julgados nos juizados especiais federais itinerantes, entre os anos de 2005 a 2014, com total de processos julgados nos juizados especiais federais existentes em todos os estados que fazem parte da Amazônia Legal, a relevância dos juizados itinerantes torna-se ainda mais evidente.

É preciso ressaltar que, o juizado especial federal itinerante realizado na cidade de Campos Belos³⁴¹, interior do estado de Goiás, no período compreendido entre maio e outubro de 2013, atendeu, também, aos jurisdicionados residentes nas seguintes comunidades do estado do Tocantins: Arraias, Novo Alegre, Combinado, Aurora do Tocantins, Lavandeira, Natividade, Taguatinga, Paranã.

³⁴⁰ Relatórios disponíveis no Portal da Justiça Federal – TRF1. JEF Itinerante.

³⁴¹ **Comunidades Beneficiadas:** Campos Belos – GO, Monte Alegre – GO, Divinópolis – GO, São Domingos – GO, Nova Roma – GO, Teresina de Goiás – GO, Cavalcante – GO, Alto Paraíso – GO, Flores de Goiás – GO, São João D'Aliança – GO, Arraias – TO, Novo Alegre – TO, Combinado – TO, Aurora do Tocantins – TO, Lavandeira – TO, Natividade – TO, Taguatinga – TO, Paranã – TO.

No entanto, os números divulgados pelo TRFI contemplam apenas o total das ações e processos julgados em todo o itinerante, sem especificar os números referentes aos atendimentos efetuados dentro do estado do Tocantins. Por tais motivos, os dados referentes ao JEFIT de Campos Belos – GO não foram considerados nesse estudo³⁴².

QUADRO 23 – Série Histórica – Processos Julgados – JEFs Primeira Região da Justiça Federal – 2005 a 2014

| Seção Judiciária | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Acre | 24.484 | 8.675 | 6.286 | 8.047 | 4.929 | 8.045 | 8.231 | 8.062 | 4.138 | 5.444 |
| Amapá | 6.652 | 4.483 | 4.957 | 4.339 | 5.767 | 7.494 | 11.523 | 6.493 | 6.304 | 9.613 |
| Amazonas | 10.057 | 9.520 | 7.902 | 8.819 | 8.899 | 3.990 | 4.301 | 10.327 | 10.700 | 7.179 |
| Bahia | 130.812 | 40.683 | 43.367 | 39.898 | 46.387 | 50.192 | 57.824 | 74.411 | 71.589 | 78.273 |
| Distrito Federal | 49.063 | 46.688 | 22.326 | 23.547 | 24.860 | 25.960 | 22.030 | 19.778 | 24.379 | 28.236 |
| Goiás | 31.409 | 27.521 | 22.022 | 25.555 | 40.549 | 38.156 | 34.736 | 37.005 | 36.099 | 35.990 |
| Maranhão | 21.779 | 30.552 | 47.116 | 56.695 | 42.841 | 38.607 | 52.130 | 55.722 | 62.829 | 66.531 |
| Mato Grosso | 12.981 | 9.682 | 8.773 | 8.385 | 11.928 | 12.036 | 15.294 | 14.507 | 14.425 | 13.673 |
| Minas | 118.882 | 97.247 | 68.550 | 53.386 | 83.677 | 91.699 | 93.133 | 102.658 | 113.252 | 117.706 |
| Pará | 20.852 | 34.434 | 34.666 | 31.292 | 31.928 | 35.585 | 40.502 | 48.300 | 52.791 | 60.598 |
| Piauí | 12.115 | 17.486 | 30.230 | 29.101 | 18.616 | 9.235 | 20.456 | 24.935 | 29.433 | 33.478 |
| Rondônia | 16.107 | 14.495 | 8.753 | 12.189 | 11.238 | 11.427 | 12.586 | 7.637 | 10.642 | 10.340 |
| Roraima | 4.639 | 4.495 | 11.418 | 6.141 | 5.360 | 8.183 | 3.873 | 4.435 | 3.871 | 5.059 |
| Tocantins | 5.059 | 6.247 | 6.494 | 6.100 | 7.940 | 14.073 | 10.582 | 8.111 | 14.614 | 12.846 |
| TOTAL | 464.891 | 352.208 | 322.860 | 313.494 | 344.919 | 354.682 | 387.201 | 422.381 | 455.066 | 484.966 |

Fonte: Elaborado pela autora.

QUADRO 24 – Série Histórica – Processos Julgados – JEFs Seções Judiciárias na Região da Amazônia Legal – 2005 a 2014

| Seção Judiciária | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|------------------|--------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Acre | 24.484 | 8.675 | 6.286 | 8.047 | 4.929 | 8.045 | 8.231 | 8.062 | 4.138 | 5.444 |
| Amapá | 6.652 | 4.483 | 4.957 | 4.339 | 5.767 | 7.494 | 11.523 | 6.493 | 6.304 | 9.613 |
| Amazonas | 10.057 | 9.520 | 7.902 | 8.819 | 8.899 | 3.990 | 4.301 | 10.327 | 10.700 | 7.179 |
| Mato Grosso | 12.981 | 9.682 | 8.773 | 8.385 | 11.928 | 12.036 | 15.294 | 14.507 | 14.425 | 13.673 |

³⁴² Durante o JEFIT de Campos Belos – GO, a Justiça federal realizou 1.147 audiências e julgou 1.304 processos. (TRFI, 2015).

| | | | | | | | | | | |
|--------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Maranhão | 21.779 | 30.552 | 47.116 | 56.695 | 42.841 | 38.607 | 52.130 | 55.722 | 62.829 | 66.531 |
| Pará | 20.852 | 34.434 | 34.666 | 31.292 | 31.928 | 35.585 | 40.502 | 48.300 | 52.791 | 60.598 |
| Rondônia | 16.107 | 14.495 | 8.753 | 12.189 | 11.238 | 11.427 | 12.586 | 7.637 | 10.642 | 10.340 |
| Roraima | 4.639 | 4.495 | 11.418 | 6.141 | 5.360 | 8.183 | 3.873 | 4.435 | 3.871 | 5.059 |
| Tocantins | 5.059 | 6.247 | 6.494 | 6.100 | 7.940 | 14.073 | 10.582 | 8.111 | 14.614 | 12.846 |
| TOTAL | 122.610 | 122.583 | 136.365 | 142.007 | 130.830 | 139.440 | 159.022 | 163.594 | 180.314 | 191.283 |

Fonte: Elaborado pela autora

Para melhor visualização, o quadro a seguir traz, de forma sintetizada, os números de processos julgados, nos JEFs permanentes e nos JEFITs realizados nos estados que compõem a Amazônia Legal, entre os anos de 2005 a 2014:

QUADRO 25: Processos Julgados nos JEFs e JEFITs – Amazônia Legal – 2005 a 2014

| Ano | Processos Julgados nos JEFs | Processos Julgados nos JEFITs | % Processos Julgados JEFITs/JEFs | Número de JEFITs Realizados |
|-------------|------------------------------------|--------------------------------------|---|------------------------------------|
| 2005 | 122.610 | 12.491 | 10,18 | 7 |
| 2006 | 122.583 | 5.939 | 4,84 | 17 |
| 2007 | 136.365 | 9.716 | 7,12 | 11 |
| 2008 | 142.007 | 4.839 | 3,40 | 3 |
| 2009 | 130.830 | 9.347 | 7,14 | 8 |
| 2010 | 139.440 | 7.356 | 5,27 | 5 |
| 2011 | 159.022 | 2.820 | 1,77 | 6 |
| 2012 | 163.594 | 3.960 | 2,42 | 4 |
| 2013 | 180.314 | 5.730 | 3,19 | 3 |
| 2014 | 191.283 | 3.381 | 1,76 | 4 |
| Total | 1.488.048 | 65.579 | 4,40 | 68 |

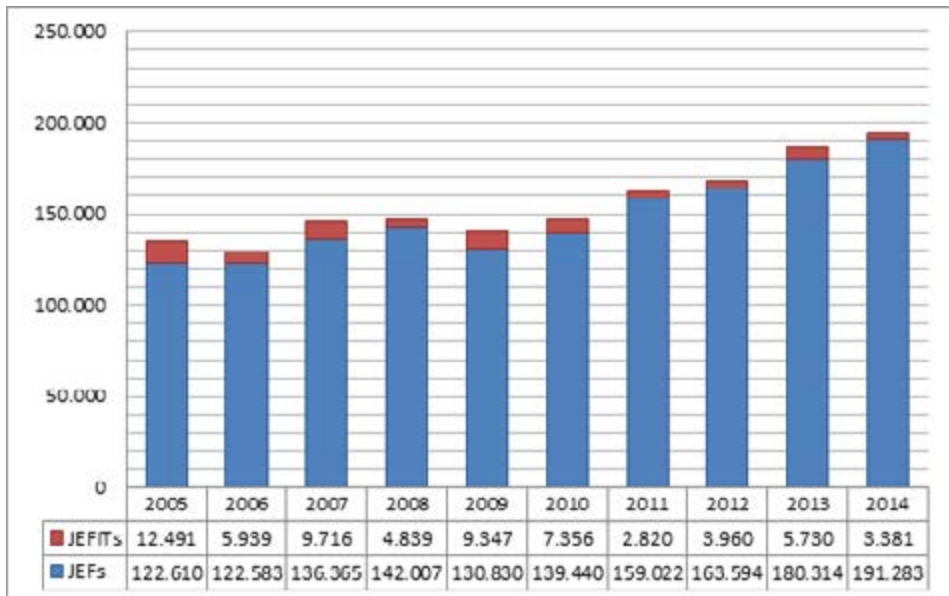
Fonte: Elaborado pela autora (dados publicados pelo CJF e Relatórios JEFITs)

Verifica-se, nos quadros acima, a representatividade do número de pro-

cessos julgados nos JEFITs em relação ao número de processos julgados anualmente nos juzgados especiais federais, existentes na região da Amazônia Legal.

No gráfico a seguir, observa-se, com mais clareza, a tendência, ainda que discreta, de queda nos números dos JEFITs realizados e no número de processos julgados, a partir do ano de 2008, devido à estratégia adotada pela COJEF, atingindo o percentual mais baixo no ano de 2014, devido ao aumento dos custos com as diárias pagas aos servidores da Justiça Federal, o que inibiu ainda mais a operacionalização dos itinerantes.

GRÁFICO 9 – Processos Julgados nos JEFs e JEFITs – Amazônia Legal – 2005 a 2014



Fonte: Elaborado pela autora.

Ao comparar os números dos JEFITs com os números apresentados pelos JEFs, devem ser consideradas as seguintes questões: i) os itinerantes são realizados de forma eventual, com a duração de apenas algumas semanas³⁴³, enquanto os juzgados especiais federais prestam os serviços

343 “O juzgado itinerante representa um trabalho excepcional da Justiça. Em poucos dias – normalmente cinco, na 1ª Região, o que pode ser aumentado em razão de eventual demanda – são atendidas centenas ou, algumas vezes, milhares de pessoas.” (POLEZZE, 2006, p. 68).

jurisdicionais de forma ininterrupta, durante todo o ano; ii) o número de processos julgados nos itinerantes, salvo raras exceções, corresponde às ações ajuizadas durante o próprio itinerante, sem acúmulo de processos para o julgamento no próximo itinerante a ser realizado; iii) parte considerável dos processos, julgados anualmente pelos JEFs, corresponde a ações distribuídas nos anos anteriores que ficaram represadas nos estoques; iv) a partir do ano de 2008, conforme estratégia adotada pela COJEF, foram realizados mutirões nos juizados especiais federais da Primeira Região, com a finalidade de diminuir os estoques de processos existentes, em detrimento do número de JEFITs que seriam realizados no período, o que diminuiu consideravelmente a proporção entre os processos julgados nos JEFITs e os processos julgados nos JEFs.

Com relação a esse esforço concentrado para a realização de audiências e julgamentos dos processos acumulados nos JEFs, ressalta-se que, somente no ano de 2013, foram realizados 7 mutirões de audiências nos juizados especiais federais da Primeira Região, resultando no total de 11.425 audiências realizadas e 10.984 processos julgados. Também foram realizados mutirões de sentenças em auxílio a 12 juizados especiais federais, resultando na apreciação de 8.800 processos³⁴⁴.

Outro fato a ser considerado, que reforça a relevância dos JEFITs, diz respeito ao tipo de ação ajuizada nos itinerantes realizados na região. Segundo dados da COJEF (2015), “a maioria das pessoas que procura o juizado especial federal itinerante, busca obter benefícios previdenciários ou assistenciais gerenciados pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INSS)”.

A predominância da demanda pelos direitos assistenciais e previdenciários tem sido observada em todos os itinerantes, de matéria cível e previdenciária, realizados na região, chegando a representar a totalidade das ações ajuizadas, conforme ocorreu no itinerante do distrito de Cacui, no Amazonas:

344 “Detectado o acúmulo de feitos em fase de prolação de sentença nos Juizados Especiais Federais, que totalizavam na 1ª Região 24.665 processos conclusos há mais de 60 dias, foram selecionadas as seguintes unidades para se encaminhar feitos: a 23ª Vara JEF da SJDF; a 15ª Vara JEF da SJGO e o JEF adjunto de Anápolis; as 9ª e 10ª Varas JEF da SJMA; o 1º JEF adjunto de Sete Lagoas e o 2º JEF adjunto de Divinópolis da SJMG; o JEF adjunto de Rondonópolis da SJMT; a 7ª Vara JEF da SJPI; a 4ª Vara JEF da SJRO e o 1º e 2º JEFs adjuntos de Ji-Paraná, o que resultou em um total de 8.800 processos de JEF selecionados para o mutirão. (COJEF, 2013, p. 82).

O Juizado Especial Federal alcançou a população ribeirinha e indígena do Distrito de Cucuí, levando esperança de dias melhores. Foram realizadas 147 atermações, das quais 70% relacionadas à auxílio-maternidade e o restante à aposentadoria por invalidez, por idade, auxílio-doença e benefício assistencial (Loas). Cerca de 25% dos pedidos foram acolhidos administrativamente pelo INSS e os benefícios já se encontram em fase de implantação. (COJEF, 2013, 85).

Além disso, os itinerantes têm se mostrado extremamente importantes para a economia local. Os benefícios previdenciários e assistenciais concedidos, muitas vezes são obtidos mediante acordo com o INSS, com a expedição imediata dos valores correspondentes por meio de Requisição de Pequeno Valor (RPV). Ressalta-se que, os recursos relativos às parcelas vincendas, apesar do pequeno valor individual, representam novos recursos econômicos “os quais serão incorporados às economias de regiões absolutamente carentes”³⁴⁵.

Não obstante a relevância dos itinerantes para a região em estudo, a realização dos JEFITs na Primeira Região tem encontrado dificuldades de natureza orçamentária. De fato, a operacionalização dos JEFITs, principalmente daqueles realizados na região em estudo, além de demandar um planejamento adequado às características dos locais a serem atendidos, depende da disponibilidade dos recursos econômicos necessários para que o serviço seja prestado a contento, atendendo às expectativas dos jurisdicionados.

Todavia, em que pesem as justificativas apresentadas pela Justiça Federal da Primeira Região, o argumento referente à falta de dotação orçamentária não deveria prevalecer, inviabilizando a realização dos JEFITs, devido à relevância desse modelo de prestação jurisdicional para as pessoas que habitam os lugares mais longínquos do Brasil.

Nesse sentido, ainda no ano de 2003, durante o Congresso Nacional dos Juizados Especiais Federais, promovido pelo Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal, que reuniu magistrados das cinco regiões e teve como objetivo apresentar a situação dos juizados especiais federais, com base no relato das experiências vivenciadas, a fim

345 Durante o ano de 2014, foram realizados 5 itinerantes na 1ª Região, com a liberação imediata por meio de RPV de R\$ 4.349.898,20, correspondentes aos passivos de variados autores, sem considerar os recursos relativos às parcelas vincendas. (COJEF, 2014, p. 71).

de propor soluções para reverter o panorama de falta de recursos humanos e financeiros, o juiz federal João Carlos Cabrelon de Oliveira, ressaltou o baixo custo dos itinerantes, durante os quais praticamente só foram gastas as diárias e defendeu a importância da realização de itinerantes nos estados da Região Norte, cujas grandes dimensões geográficas, por si só, já representam um obstáculo quase intransponível para que os jurisdicionados consigam chegar até à Justiça Federal.

Pela análise dos números apresentados, verifica-se que o sistema dos juizados especiais federais itinerantes, adotado e operacionalizado na Primeira Região, além de estar em perfeita consonância com a administração dos recursos materiais e humanos disponibilizados para a Justiça Federal, cumpre seu objetivo maior de ampliar e democratizar o acesso à justiça, levando a prestação jurisdicional até as comunidades mais carentes e distantes do Judiciário.

Os dados apresentados demonstram que os juizados especiais federais itinerantes, em suas diferentes modalidades, conseguem alcançar locais distantes e quase inacessíveis, adequando-se perfeitamente à realidade da Amazônia Legal brasileira e, nesse contexto, representam um instrumento relevante e indispensável para a democratização do acesso à justiça na região.

4 Considerações finais

O direito de acesso à justiça, previsto expressamente na Constituição da República de 1988, deve proporcionar uma tutela jurisdicional adequada e socialmente justa a todas as pessoas, independentemente de qualquer característica que as diferencie dos demais, inclusive, do local onde residem.

Entretanto, no Brasil, ainda existem inúmeros obstáculos para que as pessoas consigam uma resposta efetiva do Judiciário.

Aos óbices ao pleno acesso à justiça no Brasil, classificados como de ordem econômica, cultural e social, acrescentam-se outros fatores de grande impacto, como: i) morosidade da prestação jurisdicional; ii) falta de estrutura do Judiciário; iii) inadequação de leis e institutos jurídicos; iv) o excesso de demandas devido ao aumen-

to da litigiosidade; v) imagem negativa do Poder Judiciário; vi) ausência da Defensoria Pública e do Ministério Público em diversos municípios; vii) processamento de demandas repetitivas; viii) subutilização do processo coletivo; e ix) dificuldade de acesso físico dos jurisdicionados até o Judiciário, principalmente para as pessoas que residem nos locais mais carentes e afastados dos centros urbanos.

A fim de buscar soluções para os problemas do acesso à justiça no Brasil, e devido à influência das ideias apresentadas por Mauro Cappelletti e Bryan Garth, no Relatório Geral do Projeto de Florença, várias alternativas foram experimentadas e adotadas pelo Judiciário brasileiro, como a introdução dos juizados de pequenas causas, instituídos pela Lei 7.244/1984, a instituição dos juizados especiais estaduais, previstos no art. 98, inc. I, da Constituição Federal de 1988, e instituídos pela Lei 9.099/1995, de 26 de setembro de 1995 e, ainda, a criação dos juizados especiais federais, por meio da Lei 10.259/2001.

Com a instalação e o funcionamento dos juizados especiais federais, a Justiça Federal aproximou-se dos jurisdicionados, pois passou a julgar pequenas causas que, não obstante expressem um pequeno valor econômico, interessam diretamente à população brasileira pela relevância das ações apreciadas, notadamente, as demandas de natureza previdenciária e assistencial.

Além dos juizados especiais federais, outros meios de prestação da tutela jurisdicional de forma mais ampla e rápida tem sido experimentados no contexto das peculiaridades regionais que permeiam o vasto território brasileiro, como: o processo eletrônico, os sistemas de mutirões, o incentivo à conciliação, as reuniões de turmas recursais por videoconferência e, ainda, os juizados federais itinerantes.

Dentre os meios de operacionalização do processo à luz dos princípios da celeridade, informalidade e economia processual, os juizados especiais federais itinerantes destacam-se como um relevante modelo alternativo, prático e eficaz de prestação jurisdicional, principalmente para a população que possui maior dificuldade de acesso aos serviços públicos, seja pela distância física que a separa dos órgãos competentes, pela insuficiência de recursos financeiros ou pelo próprio desconhecimento de seus direitos.

Em razão de suas dimensões continentais, a Justiça Federal da

Primeira Região adotou os juizados federais itinerantes como alternativa para vencer as distâncias e as dificuldades de acesso. Não obstante a modalidade utilizada – fixo, rodoviário ou fluvial – os itinerantes são realizados conforme programação anual encaminhada pelas coordenações das seccionais à coordenação regional e aprovadas pelo Tribunal.

O principal objetivo dos itinerantes realizados na Primeira Região é levar a Justiça Federal até os jurisdicionados, fisicamente isolados e economicamente hipossuficientes, que não possuem recursos financeiros sequer para custear uma viagem até a seção ou subseção judiciária mais próxima, possibilitando que essas pessoas apresentem ao Judiciário o seu pedido, por menor que seja o valor econômico que a causa represente.

A situação de miserabilidade, presente nas regiões mais distantes e carentes do Brasil, coloca os jurisdicionados residentes nesses locais em condições de serem considerados e tratados como sujeitos prioritários da atenção do Estado e, a eles, independentemente da distância física que os separa do Judiciário, deve ser garantido o efetivo acesso à justiça, verdadeiro direito fundamental, explícito na Constituição Federal de 1988.

Particularmente com relação à região da Amazônia Legal brasileira, as dificuldades de locomoção dos jurisdicionados até a Justiça Federal constituem-se em grandes obstáculos ao acesso à justiça. A maioria das pessoas não tem condições financeiras de se deslocar até a seção ou subseção judiciária mais próxima e acaba não buscando seus direitos. Essa realidade, por si só, já justifica a realização dos itinerantes na Região Amazônica.

A pequena densidade demográfica, de parte considerável dos municípios e comunidades que se encontram nessas regiões, aliada a outros fatores como o aumento da despesa orçamentária e a insuficiência de juízes nos quadros da Justiça Federal, inviabilizam a instalação de novas subseções judiciárias, como acontece, principalmente, em alguns municípios do Amazonas.

Nesse contexto, os JEFITs têm-se mostrado um meio adequado para a democratização do acesso à justiça para esses jurisdicionados, que residem nos locais quase inacessíveis da Amazônia Legal.

Por meio da realização dos JEFITs, o cidadão não precisa se deslocar até a Justiça para fazer seu pedido. Ao contrário, o magistrado e parte de sua equipe saem de seu ambiente de trabalho e são conduzidos por meio de

barcos ou carretas adaptados com salas de audiências, até os locais onde residem os cidadãos, com o objetivo de prestar-lhes a tutela jurisdicional.

Não obstante as dificuldades de operacionalização encontradas, pela análise dos números apresentados, verifica-se que o sistema dos juizados especiais federais itinerantes, adotado e operacionalizado na Primeira Região, cumpre seu objetivo maior de ampliar e democratizar o acesso à justiça, levando a prestação jurisdicional até as comunidades mais carentes e distantes do Judiciário.

Os dados analisados nessa pesquisa demonstram que os juizados especiais federais itinerantes, em suas diferentes modalidades, conseguem alcançar locais distantes e quase inacessíveis, adequando-se perfeitamente às peculiaridades climáticas, geográficas e socioeconômicas da região em estudo e, nesse contexto, representam um instrumento relevante e indispensável para a democratização e efetivação do acesso à justiça na Amazônia Legal brasileira.

5 REFERÊNCIAS

ABI-ACKEL, Ibrahim. *Parecer da comissão de constituição e justiça e de redação*. Sala da Comissão, 21 de junho de 1990. Diário do Congresso Nacional. Seção, de 10 de julho de 1995.

ABREU, Adverci Rates Mendes de. Não há vento favorável para quem não sabe onde ir. *Revista da I Jornada de Planejamento e Gestão*, Brasília, 2010.

AGUIAR, Ruy Rosado de. *Juizados especiais federais*. Brasília: CJF, 2001. 189 p. (Série Pesquisas do CEJ: 7). Disponível em: <<http://daleth.cjf.jus.br/revista/seriepesq07.htm>>. Acesso em: 22 out. 2014.

AGUIAR, Ruy Rosado. *Juizados especiais federais: encontro nacional de magistrados federais*. Brasília: CJF, 1995. 229 p. (Série cadernos do CEJ; v. 7).

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Trad. de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. 3. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2014.

ALMEIDA, Aléssio Tony Cavalcanti; FAUVRELLE, Thiago de Araújo. Determinantes do não acesso à justiça no Brasil: algumas evidências. *Economic Analysis of Law Review*, Brasília, v. 4, n.1, p. 120-148, jan./jun. 2013.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Direito processual coletivo brasileiro: um novo ramo do direito processual*. São Paulo: Saraiva, 2003-a.

ALMEIDA, João Batista de. *Aspectos controvertidos da ação civil pública*. Prefácio à 1ª edição J. P. Sepúlveda Pertence. 2. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

ALMEIDA, Liliane do Espírito Santo Roriz de. *Voto. Questão de Ordem n. 1*. Brasília: Turma Nacional de Uniformização, 2002. p. 1-2. Disponível em: <<http://daleth.cjf.jus.br/Uniformizacao/pdfs/qq021112.pdf>>. Acesso em: 14 out. 2014.

ALMEIDA, Selene Maria de. Discurso de instalação da justiça itinerante sobre rodas. *Revista Destaque*, Brasília, ano 2, n.16, p. 17-19, set. 2003-b.

ALVIM, Arruda. *Manual de direito processual*. 6. ed., rev., atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997. v.1.

ALVIM, José Eduardo Carreira. Alternativas para uma maior eficácia na prestação jurisdicional. *Revista da Escola Superior da Magistratura do Distrito Federal*, Brasília, n. 2, 1996.

_____. *Juizados especiais federais*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

AMARAL, Sérgio Tibiriçá do; TEIXEIRA, Jônatas Eduardo B. M. As cortes internacionais de proteção ao ser humano como uma quarta “onda” de acesso à justiça e a representatividade do sistema interamericano. In: *Acesso à justiça: uma perspectiva da democratização da administração da justiça nas dimensões social, política e econômica*. SIQUEIRA, Dirceu Pereira; OLIVEIRA, Flávio Luís de (Orgs.). Birigui-SP: Boreal, 2012.

ANDRIGHI, Fátima Nancy. A democratização da Justiça. *Revista CEJ*. Brasília, v.1, n.3, 1997.

ANNONI, Danielle. *O direito humano ao acesso à justiça no Brasil*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2008.

_____. O movimento em prol do acesso à justiça no Brasil e a construção de uma democracia pluralista. In: Congresso Nacional do Conpedi, 17., 2008, v. 1, Brasília. *Anais...* Florianópolis: Fundação Boiteaux, 2008.

AQUINO, São Tomás. Questões discutidas sobre a verdade. In: *Seleção de textos/Sto. Tomás de Aquino, Dante Alighieri*. Tradução de Luiz João Baraúna [et al.]. São Paulo: Nova Cultural, 1988. (Os Pensadores).

ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. In: *Aristóteles*. Tradução de Leonel Vallandro e Gerd Bornheim da versão inglesa de W. D. Ross. São Paulo: Victor Civita, 1984.

ARNAUD, André-Jean...et. al. (Org.). *Dicionário enciclopédico de teoria e de sociologia do direito*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

AVRITZER, Leonardo; MARONA, Marjorie; GOMES, Lilian (Orgs.). *Cartografia da justiça no Brasil: uma análise a partir de atores e territórios*. São Paulo: Saraiva, 2014.

AZKOUL, Marco Antonio. *Justiça itinerante*. Tese (Doutorado em Direito Constitucional) - Programa de Pós-Graduação da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006. Orientador: Dr. Hermínio Marques Porto.

BALERA, Wagner. Noções preliminares de direito previdenciário. São Paulo: Quartier Latin, p. 15-19, 2004. In: IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de direito previdenciário*. 16. ed. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Impetus, 2011.

BANCO MUNDIAL. *Brasil: aspectos gerais*. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/pt /country/brazil/overview>>. Acesso em: 29 set. 2014.

_____. *Gross domestic product 2013, Ppp*. Washington, DC. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/data-catalog/GDP-PPP-based-table>>. Acesso em: 29 set. 2014.

_____. *Cinco coisas que você não sabia sobre o Amazonas*. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/pt/news/feature/2015/03/02/five-things-you-didnt-know-abo-ut-amazonas-amazon-brazil>>. Acesso em: 5 mar. 2015.

_____. *Unidade de redução da pobreza e gestão econômica da América Latina e Caribe: fazendo com que a justiça conte: medindo e aprimorando o desempenho do Judiciário no Brasil*. Brasília, DF, p. 23. Disponível em: <<<http://www-wds.worldbank.org>>. Acesso em: 6 ago. 2014.

BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas*. 4. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

BASSETTO, Marcelo Eduardo Rossitto. Perícias no Juizado Especial Federal da Seção Judiciária do Acre: projeto perícia na ordem do dia. *Revista da I Jornada de Planejamento e Gestão*. Brasília: p. 153-158, 2010.

BATISTA, Lia Carolina. *Assistência no processo civil brasileiro*. Dissertação (Mestrado em Direito Processual Civil). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <file:///C:/Users/Bassetto/Downloads/Lia_Carolina_Batista_dissertacao_Assistencia_no_processo_civil_brasileiro_parcial.pdf>. Acesso em: 29 set. 2014.

BATISTA, Flávio Roberto. Questões problemáticas sobre a transação com o INSS nos Juizados Especiais Federais: eficiência administrativa e acesso à justiça. In: *Juizados Especiais Federais: reflexões nos dez anos de sua instalação*. SERAU JUNIOR, Marco Aurélio; DONOSO, Denis (Coord.). Curitiba: Juruá, 2012.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Direito e processo: influência do direito*

material sobre o processo. 6. ed., rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2011.

BEDIN, Gabriel de Lima; SPENGLER, Fabiana Marion. O direito de acesso à justiça como concretização dos direitos humanos: garantias no âmbito nacional e internacional. In: *Acesso à justiça, direitos humanos e mediação* [recurso eletrônico]. BEDIN, Gabriel de Lima; SPENGLER, Fabiana Marion (Org.). Curitiba: Multideia, 2013.

BEZERRA, Paulo Cesar Santos. *Acesso à justiça: um problema ético-social no plano da realização do direito*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BIRGEN, Haydée; KOHEN, Beatriz. El acceso a la justicia como derecho. *El acceso a la justicia como garantía de igualdad: instituciones, actores y experiencias comparadas*. BIRGEN, Haydée; KOHEN, Beatriz (Org.). Buenos Aires: Biblos, 2006.

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. (*Série Monografias do CEJ*; v. 15).

_____. A distribuição do acesso à justiça não é igualitária. *Revista Consultor Jurídico*, 5 de fev. 2013. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-fev-05/cesar-bochenek-acesso-pleno-justica-exige-medidas-publicas-politicas>>. Acesso em: 23 ago. 2014.

_____. A justiça deve estar mais próxima do povo. *Judiciário contemporâneo*. CONJUR, 11 de fev. 2013. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-fev-11/antonio-cesar-bochenek-justica-estar-proxima-povo>>. Acesso em: 17 dez. 2015.

_____. Princípios orientadores dos juizados especiais. *Depoimentos: Revista de Direito da Faculdade de Direito de Vitória*, n.11, jan./jun., 2007. p. 43-57. Disponível em: <<http://www.fdv.br>>. Acesso em: 14 out. 2014.

BOCHENEK, Antônio César; DALAZOANA, Vinícius. *Competência cível da Justiça Federal e dos Juizados Especiais Federais*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2013.

BOCHENEK, Antônio César; NASCIMENTO, Márcio Augusto. *Juizados Especiais Federais Cíveis & casos práticos*. Porto Alegre: Direitos dos autores, 2011. E-book.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

BRAGA, Dimis da Costa. Reforma do judiciário e moralidade democrática na nova era das finanças e da informação. *Circulus: Revista da Justiça Federal do Amazonas*. v.2, n.4, p.66-86, jul./dez. 2004.

BRASIL. *Anexo da Resolução Presi 17 de 19/09/2014*. Regimento Interno dos Juizados Especiais Federais da 1ª Região, das Turmas Recursais e da Turma Regional de Uniformização de Jurisprudência dos JEFs. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.trf1.jus.br>> Acesso em: 19 abr. 2015.

_____. *Anexo da Resolução Presi 17 de 19/09/2014*. Regimento Interno dos Juizados Especiais Federais da 1ª Região, das Turmas Recursais e da Turma Regional de Uniformização de Jurisprudência dos JEFs. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.trf1.jus.br>>. Acesso em: 19 abr. 2015.

_____. Câmara dos Deputados. *Exposição de Motivos n. 204, de 15 de dezembro de 2004*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/expmot/2004/exposicaodemotivos-204-15-dezembro-2004-592098-exposicaodemotivos-117162-mj.html>>. Acesso em: 08 dez. 2014.

_____. Congresso. Câmara dos Deputados. *Exposição de motivos n. 007, de 17 de maio de 1983, do Senhor Ministro de Estado Orientador e Coordenador do Programa Nacional de Desburocratização Hélio Beltrão*. *Diário do Congresso Nacional*. Brasília, DF, Ano 39, seção 1, n. 33, p. 2348-2350, 25 abr. 1984. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br>>. Acesso em: 22 set. 2014.

_____. Congresso. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n. 3.999-B, de 2001. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasília, DF, p. 28535-28548, 2001. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD13JUN2001.pdf#page=207>>. Acesso em: 22 out. 2014.

_____. Congresso. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n. 5.829, de 2005. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasília, DF, ano 60, n. 153, 6 set. 2005. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD06SET2005.pdf#page=30>>. Acesso em: 6 jan. 2015.

_____. Congresso. *Exposição de motivos n. 007, de 17 de maio de 1983, do Ministro do Programa Nacional de Desburocratização*. *Diário do Congresso*

Nacional. Brasília, DF, seção 1, 26 ago. 1983. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/diarios/Diario>>. Acesso em: 22 out. 2014.

_____. Congresso. Parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação. *Diário do Congresso Nacional*. Brasília, DF, Seção I, p. 8423, 10 jul. 1995. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br>>. Acesso em: 22 out. 2014.

_____. Congresso. Projeto de Lei n. 3.698, de 1989. *Diário do Congresso Nacional*. Brasília, DF, Seção 1, 10 jul. 1990. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD10JUN1990.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2014.

_____. Congresso. Projeto de Lei n. 1.480-A, de 1989. Justificação. *Diário do Congresso Nacional*, Brasília, DF, 10 jun. 1990. Seção 1. P. 8430.

_____. Conselho da Justiça Federal. Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais. Súmula n.17. *Diário de Justiça*, Brasília, DF, 24 maio 2004. Julgado em 10 maio 2004. Disponível em: <<https://www2.jf.jus.br/phpdoc/virtus/sumula.php?nsul=17&PHPSESSID=03315e88n31aj5869nlgfve7r6>>. Acesso em: 22 out. 2014.

_____. Conselho da Justiça Federal. Centro de Estudos Judiciário. *Juizados especiais federais: encontro nacional de magistrados federais*. Brasília, DF, 1995. 229 p. (Série cadernos do CEJ; v. 7).

_____. Conselho da Justiça Federal. *Relatório de prestação de contas do Conselho e da Justiça Federal de 1º e 2º graus*. Exercício de 2004. Disponível em: <<http://www.cjf.jus.br>>. Acesso em: 20 jan. 2015, p. 2.

_____. Conselho da Justiça Federal. *Relatório de prestação de contas do Conselho e da Justiça Federal de 1º e 2º graus*. Exercício de 2005. p. 12. Disponível em: <<http://www.cjf.jus.br>>. Acesso em: 20 jan. 2015.

_____. Conselho da Justiça Federal. Centro de Estudos Judiciários. Secretaria de Pesquisa e Informação Jurídicas. Brasília, DF, 2003. (Série Pesquisas do CEJ, 12). Disponível em: <<http://daleth.cjf.jus.br/revista/pesquisa12.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2014.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Atos da Presidência. *Recomendação n. 1, de 06 de dezembro de 2005. Anexo 1*. Portal CNJ. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br>>. Acesso em: 11 dez. 2014.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Atos da Presidência. *Recomendação n. 1, de 06 de dezembro de 2005. Anexo 2*. Portal CNJ. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atos-da-presidencia/322-recomendacoes-do-conselho/12088-recomenda-no-1>>. Acesso em: 11 dez. 2014.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Departamento de Pesquisas Judiciárias. Correlações de indicadores em quinquênio (2009-2014) e no período (2013-2014). In: *Principais resultados Relatório Justiça em Números 2014 (ano-base 2013)*. Brasília. 2014. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br>>. Acesso em: 30 set. 2014.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais (TNU). IUJ n. 200340007063637 PI. Relator: Hélio Silvio Ourem Campos. *Diário de Justiça*, Brasília, DF, 3 dez. 2004. Disponível em: <<http://tnu.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/6756698/incidente-de-uniformiza-cao-de-jurisprudencia-ij-200340007063637-pi>>. Acesso em: 22 out. 2014.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Recurso Civil n. 200239007050453, Relator: Glaucio Ferreira Maciel Gonçalves. Brasília, DF, 19 mar. 2003. Turma Nacional de Uniformização. *Diário de Justiça*, Belém. Disponível em: <<http://tnu.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/6999021/recurso-civil-200239007050453>>. Acesso em: 21 out. 2014

_____. *Constituição* (1934). Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 27 fev. 2014.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 23 ago. 2014.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 14 ago. 2014.

_____. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, de 18 de Setembro de 1946. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 27 fev. 2014.

_____. *Constituição Política do Império do Brasil*. (1824). Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 28 fev. 2014.

_____. Constituição (1967). Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969. *Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 out. 1969*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 23 ago. 2014.

_____. Constituição (1988). Emenda Constitucional n. 22, de 18 de março de 1999. *Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 mar. 1999*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 22 out. 2014.

_____. Constituição (1988). Emenda Constitucional n. 45, de 30 de dezembro de 2004. *Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 dez. 2004*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 22 out. 2014.

_____. Decreto n. 592, de 6 de julho de 1992. *Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 jul. 1992*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 14 ago. 2014.

_____. Decreto n. 83.740, de 18 de julho de 1979. *Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 jul. 1979*. Art. 1º. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 22 set. 2014.

_____. Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992. *Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 nov. 1992*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 4 set. 2014.

_____. Defensoria Pública da União. *Assistência jurídica integral e gratuita no Brasil: um panorama da atuação da Defensoria Pública da União / Série Estudos Técnicos da DPU*; 01. Brasília, DF, 76 p, 2014. Disponível em: <http://www.dpu.gov.br/images/stories/arquivos/PDF/mapa_dpu.pdf>. Acesso em: 28 set. 2014.

_____. Estatística Processual. *Movimentação processual por seção judiciária*. Período 2001 a 2014. Disponível em: <<http://daleth.cjf.jus.br>>. Acesso em 20 mar. 2015.

_____. Justiça em números. *Indicadores do Poder Judiciário*. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br>>. Acesso em: 30 set. 2014.

_____. Lei Complementar n. 40, de 14 de dezembro de 1981. *Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 dez. 1981*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 30 set. 2014.

_____. Lei Complementar n. 80, de 12 de janeiro de 1994. *Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 jan. 1994*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>.

br>. Acesso em: 30 set. 2014.

_____. Lei n. 5.010, de 30 de maio de 1966. *Diário Oficial da União, Brasília*, DF, 1 jun. 1966. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 05 abr. 2015.

_____. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. *Diário Oficial da União, Brasília*, DF, 2 set. 1981. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 30 set. 2014.

_____. Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985. Lei de Ação Civil Pública, Brasília, DF, 24 jul. 1985. p. 10649. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 23 mai. 2014.

_____. Lei n. 7.583, de 06 de janeiro de 1986. *Diário Oficial da União, Brasília*, DF, 7 jan. 1987. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2015.

_____. Lei n. 7.631, de 17 de novembro de 1987. *Diário Oficial da União, Brasília*, DF, 18 nov. 1987. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 05 mai. 2015.

_____. Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990. Código de Defesa e Proteção do Consumidor. *Diário Oficial da União, Brasília*, DF, 12 set. 1990. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 23 mai. 2014.

_____. Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991. *Diário Oficial da União, Brasília*, DF, 25 jul. 1991. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 23 abr. 2015.

_____. Lei n. 8.689, de 27 de julho de 1993. *Diário Oficial da União, Brasília*, DF, 28 jul. 1993. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 23 de abr. 2015.

_____. Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. *Diário Oficial da União, Brasília*, DF, 8 dez. 1998. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial>>. Acesso em: 23 abr. 2015.

_____. Lei n. 8.906, de 4 de julho de 1994. *Diário Oficial da União, Brasília*, DF, 5 jul. 1994. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 21 out. 2014.

_____. Lei n. 8.952, de 13 de dezembro de 1994. *Diário Oficial da União, Bra-*

sília, DF, 14 dez.1984. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 24 out. 2014.

_____. Lei n. 9.099/95. *Diário Oficial da União, Brasília*, DF, 27 set. 1995. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 22 out. 2014.

_____. Lei n. 9.307, de 23 de setembro de 1996. *Diário Oficial da União, Brasília*, DF, 24 set.1996. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 14 set. 2014.

_____. Lei n. 10.772, de 21 de novembro de 2003. *Diário Oficial da União, Brasília*, DF, 24 nov. 2003. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 24 out. 2014.

_____. Lei n. 9.245, de 26 de dezembro de 1995. *Diário Oficial da União, Brasília*, DF, 27 dez. 1995, retificada no *Diário Oficial da União, Brasília*, DF, 4 jan.1996. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 24 out. 2014.

_____. Lei n. 11.419 de 19 de dezembro de 2006. *Diário Oficial da União, Brasília*, DF, 20 dez.2006. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 18 out. 2014.

_____. Lei n. 12.011, de 4 de agosto de 2009. *Diário Oficial da União, Brasília*, DF, 5 ago. 2009. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 24 out. 2014.

_____. Lei n. 12.153, de 22 de dezembro de 2009. *Diário Oficial da União, Brasília*, DF, 23 dez. 2009. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br.htm>>. Acesso em: 24 out. 2014.

_____. Ministério da Justiça. *I Pacto pelo judiciário*. Pacto de estado em favor de um judiciário mais rápido e republicano. Disponível em: <<file:///C:/Users/Bassetto/Downloads/pacto%20pelo%20Judici%C3%A1rio.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2014.

_____. Ministério da Previdência e Assistência Social. *Acordos Internacionais de Previdência Social*. Brasília, DF, 2001. (Coleção Previdência Social), p. 15. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_081014-111357-716.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2015.

_____. Ministério da Previdência e Assistência Social. Regime Geral de Previdência Social: consolidação da legislação. *Coleção Previdência Social, Série Legislação*, Brasília, DF, v.15, 573 p., 2002.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. *Assistência Social*. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial>> Acesso em: 23 abr. 2015.

_____. Ministério Público Federal. *Histórico do Ministério Público*. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.mpu.mp.br/navegacao/institucional/historico>>. Acesso em: 29 set. 2014.

_____. Portaria n. 109 de 30 de janeiro de 2007. Advocacia Geral da União. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 31 jan. 2007. Disponível em: <<http://www.diariodasleis.com.br>>. Acesso em: 03 nov. 2014.

_____. Portaria PRESI n. 600-381, de 29 de abril de 2003. Boletim de Serviço n.80 de 07 de janeiro de 2003. Brasília, DF. Disponível em: <<https://portal.trf1.jus.br>>. Acesso em: 12 dez. 2014.

_____. Portaria PRESI/COREJ 84, de 31 de março de 2014. Disponível em <<http://www.trf1.gov.br>>. Brasília, DF. Acesso em: 28 set. 2014.

_____. Portaria PRESI n. 620-422, de 18 de agosto de 2005. Portaria assinada pelo Presidente, Desembargador Federal Aloísio Palmeira Lima. Publicada no Boletim de Serviço 150 de 22.08.2005. Disponível em: <<http://www.trf1.gov.br>>. Acesso em: 28 set. 2014.

_____. Projetos prioritários da Justiça Federal da 5ª Região. *Projeto 12: Instalação do Juízo Itinerante*. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.trf5.jus.br>>. Acesso em: 01 dez. 2014.

_____. Resolução n. 3, de 6 de fevereiro de 2002. *Diário da Justiça*. Brasília, DF, Ano 77, Seção 2, n. 32, 2001. Disponível em: <<http://www.trf1.jus.br/dspace/handle/123/13338>>. Acesso em: 24 out. 2014.

_____. Resolução n. 6, de 11 de março de 2002. *Diário da Justiça*. Seção 2. TRF1. Presidência. Ano LXXVII. N. 50. Brasília: Imprensa Nacional, 2002-a. Disponível em: <http://www.trf1.jus.br/dspace/bitstream/handle/123/3639/RES_6_2002.pdf?sequence=3>. Acesso em: 24 out. 2014.

_____. Resolução PRESI/CENAG 2, de 24 de março de 2011. Brasília, DF. Dispo-

nível em: <<http://www.trf1.jus.br>>. Acesso em: 20 jan. 2015.

_____. *Resolução* PRESI N. 17, de 19 de setembro de 2014. Diário da Justiça Federal

_____. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial* n. 794.806-PR. Relator: Ministro Francisco Falcão. Brasília, DF, 16 de março de 2006. Primeira Turma. Brasília, DF, 7 nov. 2014. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br>>. Acesso em: 22 out. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n. 1539. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Brasília, DF, 24 de abril de 2003. Ementário 2135-3. PP-00398. *Diário de Justiça*, Brasília-DF, 5 dez. 2003. Seção 1, p. 17. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br>>. Acesso em: 22 out. 2014.

_____. _____. Ação direta de inconstitucionalidade n. 3168. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 8 de junho de 2006. *Diário de Justiça eletrônico*, n. 72, Brasília, DF, 3 ago. 2007. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br>>. Acesso em: 22 out. 2014.

_____. _____. Recurso extraordinário com agravo n. 648.629. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 24 de abril de 2013. Processo Eletrônico Repercussão Geral. Mérito. *Diário de Justiça eletrônico*, n. 69, Brasília, DF, 8 abr. 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo>>. Acesso em: 3 out. 2014.

_____. _____. Recurso extraordinário n. 631.240. Tema 350: prévio requerimento administrativo como condição para o acesso ao Judiciário. Inteiro teor do acórdão. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, DF, 8 de junho de 2006. Repercussão Geral. Ata nº 167/2014. *Diário de Justiça eletrônico*, n. 220, Brasília, DF, 7 nov. 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 20 jan. 2015.

_____. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Transparência. *Relatório de atividades* 2003. Brasília, DF. Disponível em: <<http://portal.trf1.jus.br>>. Acesso em: 22 abr. 2015.

_____. Tribunal Regional Federal 1ª Região. *Juizados especiais federais itinerantes*. Brasília, DF. Disponível em: <<https://portal.trf1.jus.br>>. Acesso em: 12 dez. 2014.

_____. Tribunal de Justiça do Amapá. Presidência. *A justiça itinerante: histórico*. Disponível em: <<http://www.tjap.jus.br/portal/presidencia/justica-itinerante.html>>. Acesso em: 5 dez. 2014.

_____. Tribunal de Justiça do Amapá. *Resolução n. 023/2005-TJAp*. Justiça itinerante. Macapá, 29 jun. 2005. Disponível em: <http://www.tjap.jus.br/portal/images/justica_itinerante_2005_023_tjap.pdf>. Acesso em: 8 dez. 2015.

BUCCI, Maria Paula. O conceito de políticas públicas em direito. In: *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUELONI JÚNIOR, Wladyr Benedicto. *Acesso à justiça e juizado especial cível: pontos conflitantes entre a teoria e a realidade*. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Metodista de Piracicaba, São Paulo, 2006.

CALMON, Petrônio. *Fundamentos da mediação e da conciliação*. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

CÂMARA, Alexandre Freitas. *Juizados especiais cíveis estaduais e federais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. Direitos sociais e justiça. In: *Dimensões políticas da justiça*. Leonardo Avritzer... [et al]. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed., 7. reimp. Portugal: Almedina, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O direito dos pobres no activismo judicial. In: *Direitos fundamentais sociais*. CANOTILHO, José Joaquim Gomes; CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; CORREIA, Érica Paula Baracha (Coord.). São Paulo: Saraiva, 2010. p. 33-34.

CAPPELLETTI, Mauro. Formações sociais e interesses coletivos diante da justiça civil. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 5, separata, p. 128-159, jan./mar. 1977.

_____. *Juízes legisladores?* Tradução de Carlos Alberto Álvaro de Oliveira, Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1999.

_____. O acesso à justiça e a função do jurista em nossa época. *Revista de processo*, São Paulo, n. 61, p. 144-160, jan./mar. 1991.

_____. O acesso dos consumidores à justiça. *Revista de processo*, São Paulo, n.

62, p. 205-220, abr./jun. 1991-a.

_____. Os métodos alternativos de solução dos conflitos no quadro do movimento universal de acesso à justiça. Relatório de abertura do Simpósio Jurídico W. G. Hart sobre a Justiça Civil e suas alternativas, realizado em Londres, no Institute of Legal Advanced Studies, em 07.09.92. Trad. José Carlos Barbosa Moreira. In: *Revista de Processo*, São Paulo, n. 74, p. 82-89, abr./jun. 1994.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Access to justice and the welfare state: an introduction. In: CAPPELLETTI, Mauro. *Access to justice and the welfare state*. Alphen aan den Rijn: Sijthoff; Bruxelles: Bruylant; Firenze: Le Monnier; Stuttgart: Klett-Cotta, 1981.

_____. *Acesso à justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988.

CARNEIRO, João Geraldo Piquet. Análise da estruturação e do funcionamento do juizado de pequenas causas da cidade de Nova Iorque. In: WATANABE, Kazuo (Org.) *Juizado Especial de Pequenas Causas* (Lei 7.244, de 7 de novembro de 1984). São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.

CARNEIRO, Paulo César Pinheiro. *Acesso à justiça: juzados especiais e ação civil pública*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

CARNELUTTI, Francesco. *Instituciones del proceso civil*. Traducción de la quinta edición italiana por Santiago Sentis Melendo. Buenos Aires: 1960. v. 1.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2005.

CASTILHO, Ricardo. *Acesso à justiça: tutela coletiva de direitos pelo Ministério Público: uma nova visão*. São Paulo: Atlas, 2006.

CASTRO, André Luís Machado. *Apresentação*. In: *Mapa da Defensoria Pública no Brasil*. MOURA, Tatiana Whately de. et al. Brasília: ANADep, 2013. p. 9. Disponível em: <http://www.anadep.org.br/wtk/site/mapa_da_defensoria_publica_no_brasil_impresso_.pdf>. Acesso em: 14. set. 2014.

CAVALCANTE, Tatiana Maria Náufel. *Os juzados especiais federais itinerantes como política pública de acesso à justiça*. Dissertação (Mestrado em Políticas Pú-

blicas). Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2010.

CAVALCANTI, Fabiano Robalinho. *Arbitragem e mediação*. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV Direito, 2010.

CHAER, Márcio. *Uma justiça que cresce sem parar*. In: Anuário da Justiça Federal 2015. São Paulo: Conjur, 2014.

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

CHIOVENDA, Giuseppe. *Derecho procesal civil*. Traducción espanhola de la tercera edición italiana. Prólogo y notas del prof. José Casáis y Santaló. Madrid: Editora Reus, 1925. T. II.

CHIOVENDA, Giuseppe. *Principii di diritto processuale civile*. Napoli: Jovene, 1965. p. 680-687. In: BOCHENEK, Antônio César; NASCIMENTO, Márcio Augusto. *Juizados Especiais Federais Cíveis & casos práticos*. Porto Alegre: direitos dos autores, 2011. E-book.

CICHOCKI NETO, José. *Limitações ao acesso à justiça*. Curitiba: Juruá, 1998.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Candido Rangel. *Teoria geral do processo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros. 2007.

COJEF. *Manual dos itinerantes dos juizados especiais da 1ª Região*. Brasília, DF, 2011, p. 3. Disponível em: <<http://portal.trf1.jus.br>>. Acesso em: 15 dez. 2014.

COLARES, Elisa; AUINO, Luseni; Acesso à justiça nos juizados especiais federais. In: *Boletim de Análise Político-Institucional*. n.1, 2011, Brasília: Ipea, 2011.

COLOMBO CAMPBELL, Juan. La Jurisdicción en el derecho chileno. In: *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, [S.l.], v. 8, n. 8, 1968. Disponível em: <<http://www.cuadernosjudaicos.cl/index.php/ACJYS/article/view/10351/10407>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

CONSEIL CONSTITUTIONNEL. *Les Constitutions de la France. Constitution de 1946, IVe République - 27 octobre 1946*, Disponível em: <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/>>

les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1946-ive-republique.5109.html>. Acesso em: 13 ago. 2014.

CORREIA, Marcus Orione Gonçalves. *Teoria geral do processo*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

CORREIA; Marcus Orione Gonçalves; CORREIA, Érica Paula Barcha. *Curso de direito da seguridade social*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, (versão digital).

COSTA, José Ricardo Caetano. A efetivação e concretização dos direitos sociais previdenciários nos dez anos dos Juizados Especiais Federais: um balanço necessário. In: *Juizados Especiais Federais: reflexões nos dez anos de sua instalação*. SERAU JR. Marco Aurélio; DONOSO, Denis (Coord.). Curitiba: Juruá, 2012.

CUNHA. Luciana Gross. *Juizado Especial: criação, instalação, funcionamento e a democratização do acesso à justiça*. São Paulo: Saraiva, 2008. (Série Produção Científica).

DAMASCENO, Adriano Antunes. Acesso à justiça penal? Não, obrigado! *Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas*, Pouso Alegre, v. 29, n. 1, p. 9-38, jan./jun. 2013. p. 17.

D'ANTONA, Álvaro de Oliveira; BUENO, Maria do Carmo Dias; DAGNINO, Ricardo de Sampaio. Estimativa da população em unidades de conservação na Amazônia Legal brasileira: uma aplicação de notas regulares a partir da contagem 2007. *Revista Brasileira de Estudos de População*, v. 30, n. 2, p. 401-428, 2013.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *Princípios e critérios no processo das pequenas causas*. In: WATANABE, Kazuo (Coord.). *Juizado especial de pequenas causas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 102-118, 1985.

DONATO, Érika Regina Spadotto. *Competência do juizado especial federal cível*. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

_____. Critérios orientadores dos juizados especiais. *Revista Eletrônica Direito: Família e Sociedade*, v. 1, n. 1, p. 1, 2011. p. 1. Disponível em: <http://www.uninove.br/marketing/sites/publicacao_fmr/pdf/drt/AODIR04.pdf>. Acesso

em: 14 out. 2014.

DRAIBE, Sônia Miriam. A construção institucional da política brasileira de combate à pobreza: perfis, processos e agenda. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 34, p. 8-26, 1988.

DWORKIN, Ronald. *A virtude soberana*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

_____. *Uma questão de princípio*. Trad. Luís Carlos Borges. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

_____. *Levando os direitos a sério*. Trad. Nelson Boeira. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

_____. *O império do direito*. Trad. Jefferson Luiz Camargo. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007a.

ECONOMIDES, Kim. Lendo as ondas do “Movimento de acesso à justiça”: epistemologia versus metodologia? In: PANDOLFI, Dulce Chaves (Org.). *Cidadania, justiça e violência*, Rio de Janeiro: FGV, 1999. p. 61-76.

FALCÃO, Joaquim. *Acesso à justiça*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer. 2001.

_____. Acesso à justiça: diagnóstico e tratamento. In: *Justiça: promessa e realidade: acesso à justiça em países ibero-americanos*. Associação dos Magistrados Brasileiros (Org.). Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1996.

_____. O judiciário e o implemento de suas decisões. *Espaço Vital*. Disponível em: <http://www.espacovital.com.br/consulta/noticia_ler.php?id=16804>. Acesso em: 30 set. 2014.

FASCHING, Hans Walter. *A posição dos princípios da oralidade e da imediação no processo civil moderno - descrita à luz de alguns ordenamentos processuais centro-europeus*. Traduzido por Wanderlei de Paula Barreto. *Revista de processo*, São Paulo, v. 39, jul. 1985.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves; PEDRON, Flávio Quinaud. *O poder judiciário e(m) crise*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

FERNANDES JÚNIOR, Ottoni. *Justiça: a reforma do judiciário já começou, mas ainda há muito por fazer*. *Desafios do Desenvolvimento*, Justiça: Uma questão de direito, Brasília, ano 2. N.6, 1 jan. 2005. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 6 out. 2014.

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

FERREIRA, Willian Santos. Prova pericial nos juizados especiais federais: acesso à justiça e modelos de operacionalização do direito constitucional à prova. *Juizados especiais federais: reflexões nos dez anos de sua instalação*. SERAU Júnior, Marco Aurélio; DONOSO, Denis (Coord.). Curitiba: Juruá, 2012.

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

FISCH, Gilberto; MARENGO, José Antônio; NOBRE, Carlos Afonso. Clima da Amazônia. *Climanálise - Boletim de Monitoramento e Análise Climática*. n. Especial 10 anos. out. 1996. p. 24-41. (INPE-11888-PRE/7235). Disponível em: <[http://www.cptec.inpe.br/products/climanalise /cliesp10a/ fish.html](http://www.cptec.inpe.br/products/climanalise/cliesp10a/fish.html)>. Acesso em: 20 dez. 2014.

FONTAINHA, Fernando de Castro. *Acesso à justiça: da contribuição de Mauro Cappelletti à realidade brasileira*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

FREITAS, Marcelo de Siqueira. Sistemática recursal nos juizados especiais federais. *Revista da AGU*, Brasília, v. 2, p. 53-63, out. 2002. In: VIEIRA, Luciano Pereira. *Sistemática recursal dos juizados especiais cíveis: doutrina e jurisprudência*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. *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>>. Acesso em: 20 set. 2014.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. Reflexos do tempo no direito processual civil. *Revista de Processo*, São Paulo, v.32, n. 153, p. 99-117, nov. 2007.

GARCIA, Sílvio Marques. A solução de demandas previdenciárias nos juizados especiais federais por meio da conciliação. In: *Juizados especiais federais: reflexões nos dez anos de sua instalação*. SERAU Júnior. Marco Aurélio; DONOSO, Denis; LADENTHIN, Adriane Branante de C. et al. Curitiba: Juruá, 2012.

GAULIA, Cristina Tereza. *Juizados especiais cíveis: o espaço do cidadão no Poder Judiciário*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

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

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

GRINOVER, Ada Pellegrini. Deformalização do processo e deformalização das controvérsias. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, DF, v. 25, n. 97, p. 191-218, jan./mar. 1988.

_____. *O controle jurisdicional de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

_____; GOMES FILHO, Antônio Magalhães; FERNANDES, Antônio Scarance. *Juizados especiais criminais: comentários a Lei 9.099/95*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

HERMANN, Ricardo Torres. *O tratamento das demandas de massa nos juizados especiais cíveis*. Porto Alegre: Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, Departamento de Artes Gráficas, 2010. (Coleção Administração Judiciária; v. 10).

HOBBSAWM, Eric J. *A era dos impérios*. Tradução de Sieni Maria Campos e Yolanda Steidel de Toledo; revisão técnica Maria Célia Paoli. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

IBGE. *Perfil dos municípios brasileiros: Gestão Pública 2004*. IBGE/Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2005. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 20 out. 2014.

_____. PNAD 2012. [Rio de Janeiro]. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 29 set. 2014.

_____. Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2013. [Rio de Janeiro]. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br>>. Acesso em: 29 set. 2014.

INSTITUTO INNOVARE. *Unidades Avançadas de Atendimento – UAAs. TRF4. Prêmio Innovare*. Edição XI, 2014. Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www>>.

premioinnovare.com.br>. Acesso em: 20 dez. 2014.

IPEA, *Acesso à Justiça Federal: dez anos de juizados especiais*. Brasília: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2012. (Série Pesquisas do CEJ; 14). Disponível em: <<http://www.cjf.jus.br>>. Acesso em: 20 mai. 2014.

JARDIM, Antônio Guilherme Tanger. *Juizados Especiais da Justiça Estadual*. Entrevista com Antônio Guilherme Tanger Jardim. Direito e Justiça Revista da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, v. 27, p. 7-11, 2003/1. Disponível em: <<http://www.tex.pro.br/listagem-de-artigos/274-artigos-nov-2000/4829-limites-para-as-atividades-nocivas-da-imprensa>>. Acesso em: 22 set. 2014.

JUNQUEIRA, Eliane Botelho; *Acesso à Justiça: um olhar retrospectivo*. Revista *Estudos Históricos*, n. 18 – Justiça e Cidadania. São Paulo: CPDOC/FGV, 1996.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. *O estado do bem-estar social na idade da razão: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

KRAVCHYCHYN, Jefferson Luis et al. *Prática processual previdenciária: administrativa e judicial*. 5. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014. Versão digital.

KUWAHARA, Nelson; LAGO NETO, João Caldas; ABENSUR, Themis da Costa. Modelagem de previsão de navegabilidade em rios da Amazônia: ferramenta web de suporte aos usuários do transporte aquaviário. *Journal of Transport Literature*, São José dos Campos. v. 6, n. 3, p. 60-89, jul.2012. Disponível em: <http://www.pesquisaemtransportes.net.br/relit/index.php/relit/article/view/jv6n3p4/pdf_118>. Acesso em: 20 dez. 2014.

LARA, Silvia Hunold. (Org.). *Ordenações filipinas*: livro v. São Paulo: Companhia das Letras, 1999. (Retratos do Brasil).

LEISTER, Margareth Anne. A história da justiça Itinerante. In: GUEDES, Jefferson Carus. (Org.), MIRANDA, Aline et al. *Juizados especiais federais*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

LOPES. José Reinaldo. Uma introdução à história social e política do pro-

cesso. Antonio Carlos Wolkmer (Org.). *Fundamentos de história de direito*. 3. ed. 2. tir. rev. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

MACHADO, Antônio Cláudio da Costa. *A intervenção do Ministério Público no processo civil brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 1989.

MAGALHÃES, Assuzete. Entrevista. *Revista Destaque*. Brasília, DF. Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Ano 7. n. 57, mar. 2008.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo estado de direito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Teoria geral do processo*. 7. ed. rev., atual., ampl., Curso de processo civil; v.1. 2. tir. Revista dos tribunais: São Paulo, 2013.

_____. Direito fundamental à duração razoável do processo. *Revista Estação Científica* (Ed. Especial Direito) Juiz de Fora, v. 1, n. 4, out./nov. 2009. Disponível em: <<http://portal.estacio.br>>. Acesso em: 3 set. 2014.

MARONA, Majorie Corrêa. Acesso à qual justiça? A construção da cidadania brasileira para além da concepção liberal. *Tese (Doutorado em Ciência Política)*. Orientador: Leonardo Avritzer. Belo Horizonte: UFMG, 2013. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.ufmg.br>>. Acesso em: 17 maio 2015.

MARQUES, Frederico José. *Instituições de direito processual civil*, ed. atual., Campinas: Millennium, 2000. v.1.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. São Paulo: Zahar, 1967.

MARTINI, Paulo. A não aplicação da Lei 10.259/2001 no âmbito estadual. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 799, p. 489, p. 89-94, maio 2002.

MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. Evolução histórica da estrutura judiciária brasileira. *Revista Jurídica Virtual*. Brasília, v.1, n. 5, set. 1999. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 5 dez. 2014.

_____. Os direitos fundamentais e os direitos sociais na Constituição de 1988 e sua defesa. *Revista Jurídica Virtual*, Brasília, DF, n. 4, ago. 1999. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 23 fev. 2014.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1993.

_____. *O acesso à justiça e o Ministério Público*. 6. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. *Regime Jurídico do Ministério Público: análise do Ministério Público na Constituição, na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, na Lei Orgânica do Ministério Público da União e na Lei Orgânica do Ministério Público paulista*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 28. ed. São Paulo: Melhoramentos, 2010.

MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro. *Ações coletivas no direito comparado e nacional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. v. 4 (Coleção Temas Atuais de Direito Processual Civil).

MENDES, Aluisio Gonçalves Castro. O anteprojeto de código brasileiro de processos coletivos: visão geral e pontos sensíveis. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; MENDES, Aluisio Gonçalves Castro; WATANABE, Kazuo (Coord.). *Direito processual coletivo e o anteprojeto do código brasileiro de processos coletivos*. São Paulo: RT, 2007.

MEZZARROBA, Orides.; MONTEIRO, Claudia Servilha. *Manual de metodologia da pesquisa no direito*: 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

MILARÉ, Édis. *A ação civil pública na nova ordem constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1990.

MIRABETE, Júlio Fabrini. *Juizados especiais criminais: princípios e critérios*. Ajuris, Porto Alegre, n. 68, nov. 1996. Disponível em: <<http://livepublish.iob.com.br/ntzajuris /lpext.dll/Infobase/4d749/4d799/4d79a?f=templates&fn=document-frame.htm&2.0>>. Acesso em: 14 out. 2014.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 30. ed., rev. e atual. até a EC n. 76/13, 3. impr. São Paulo: Atlas, 2014.

MORAES, Vânia Cardoso André de. Apresentação. In: SEMINÁRIO DE-MANDAS REPETITIVAS NA JUSTIÇA FEDERAL, 2013, Brasília, DF. *Anais ... Brasília, DF: Conselho da Justiça Federal, 2013. 120p.* (Série cadernos do CEJ; 29), Centro de Estudos Judiciários.

_____. Juíza federal critica demandas repetitivas em evento do CNJ. *Revista*

Consultor Jurídico, São Paulo, 1 de abril de 2014. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br>>. Acesso em: 11 set. 2014. Entrevista.

NALINI, José Renato. *O juiz e o acesso à justiça*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

NOBRE JÚNIOR, Edson Pereira. Juizados especiais federais. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 93, n. 828, p.79-103, out. 2004.

NUNES, Dierle José Coelho. *Processo jurisdicional democrático: uma análise crítica das reformas processuais*. Curitiba: Juruá, 2011.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *Convenção Europeia de Direitos Humanos*. Washington, DC, 2011. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=536&IID=4>>. Acesso em 14 ago. 2014.

OLIVEIRA, Robson Carlos de. Breves reflexões sobre o princípio constitucional da razoável duração do processo tendo como paradigma os juizados especiais federais cíveis: como a frutífera experiência desse sistema pode ser aproveitada pelo processo civil comum? In: FUX, Luiz; NERY JR., Nelson; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord.). *Processo e Constituição: estudos em homenagem ao professor José Carlos Barbosa Moreira*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

PAROSKI, Mauro Vasni. *A constituição e os direitos fundamentais: do acesso à justiça e suas limitações no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Direito)-Universidade Estadual de Londrina, Londrina-PR, 2006.

PASSOS, J. J Calmon. O problema do acesso à justiça no Brasil. *Revista de Processo*, ano 10, n. 39, jul./set., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.

PEREIRA, Pedro Henrique. *Juizados especiais federais e o acesso à justiça no Rio Grande do Norte*. 2009. 95 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais)-Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2009.

PINI, Sueli Pereira. A experiência do juizado itinerante no Amapá: solução alternativa de conflitos e os juizados especiais. *Revista CEJ*, Brasília, n. 17, p. 57-94, abr./jun. 2002.

POLEZZE, Rogério Volpatti. Itinerante: a justiça possível: como concretizar atendimento satisfatório com recursos escassos. *Revista do CEJ*, Brasília, DF, n. 32, p. 66-74, 2006. Disponível em: <<https://www2.cjf.jus.br>>. Acesso em: 20 set. 2014.

PORTO, Júlia Pinto Ferreira. *Acesso à justiça: Projeto Florença e Banco Mundial*. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico)-Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2009.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013*. [Brasília, DF]: PNUD. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/consulta>>. Acesso em: 28 set. 2014.

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

_____. A tutela coletiva e a ACP como instrumento de garantia de direitos. *Migalhas mobile*, [São Paulo]. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br>>. Acesso em: 27 fev. 2014.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. 4. ed. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M.R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

REBÊLO, José Henrique Guaracy. O processo civil e o acesso à justiça. *Revista CEJ*, Brasília, DF, n. 22, p. 8-12, jul./set. 2003. Disponível em: <<http://www2.cjf.jus.br>>. Acesso em: 22 ago. 2014.

REINALDO FILHO, Demócrito Ramos. *Juizados especiais cíveis*. São Paulo: Saraiva, 1999.

RESENDE, Adeilda Coêlho de. *Justiça itinerante: política pública de acesso à justiça e cidadania*. Tese (Doutorado em Direito Político e Econômico)-Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo, 2013.

ROCHA, Felipe Borring. *Juizados especiais cíveis*. 2. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

ROCHA, Flávia Caldas. Prefácio. In: IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de direito previdenciário*. 16. ed. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Impetus, 2011.

RODRIGUES, Renan Albuquerque; FIORI, Ana Letícia de Fiori; PESSOA, Evelyn dos Santos. Mudanças na divisão familiar de tarefas em função do

enfrentamento da seca de 2010 na Amazônia. *Ponto Urbe*: Revista do Núcleo de Antropologia Urbana da USP, São Paulo, v. 13, 2013. Disponível em: <<http://pontourbe.revues.org/625>>. Acesso em: 25 jan. 2015.

ROQUE, André Vasconcelos. A luta contra o tempo nos processos judiciais: um problema ainda à busca de uma solução. Temas atuais de processo civil: *Revista Eletrônica*. v. 1, n. 4, out. 2011. Disponível em: <<http://www.temasatuaisprocessocivil.com.br/edicoes-anteriores/51-v1-n-4-outubro-de-2011-/152-a-luta-contra-o-tempo-nos-processos-judiciais-um-problema-ainda-a-busca-de-uma-solucao>>. Acesso em: 20 abr. 2014.

SADEK, Maria Tereza (Org). *Acesso à justiça*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

_____. Juizados Especiais: da concepção à prática. In: SEMINÁRIO “DA BUROCRACIA À CORRUPÇÃO: ESTRATÉGIAS DE PREVENÇÃO”, 2007, Brasília, DF, *Anais...* Instituto Hélio Beltrão, 2007. Disponível em: <<http://np3.brainternp.com.br/templates/seminario/papers/Maria%20Tereza%20Sadek.doc>>. Acesso em: 22 out. 2014.

_____. Juizados Especiais e o prenúncio de novos tempos. In: CUNHA, Luciana Gross. *Juizado Especial: criação, instalação, funcionamento e a democratização do acesso à justiça*. São Paulo: Saraiva, 2008. (Série Produção Científica). p. 7 e 8.

_____. Acesso à justiça: Visão da sociedade. *Justitia*, São Paulo, v. 1, p. 271-280, 2009.

_____. Juizados especiais: o processo inexorável da mudança. In: SLAKMON, Catherine; MACHADO, Maíra Rocha; BOTTINI, Pierpaolo Cruz (Orgs.). *Novas direções na governança da justiça e da segurança*. Brasília, DF: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2006.

_____. Poder Judiciário: seu panteão. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais: RBEC*, Belo Horizonte: Fórum, ano 5, n. 20, out./dez. 2011. Disponível em: <<<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/44758>>. Acesso em: 28 ago. 2014.

SANCHES FILHO, Alvinio Oliveira. Experiências institucionais de acesso à justiça no estado da Bahia. In: SADEK, Maria Tereza Aina (Org). *Acesso à justiça*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

SANT'ANNA, José Alex. *Rede básica de transportes da Amazônia*. Brasília, DF: IPEA, 1998, p. 11. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 13 dez. 2014.

SANTOS NETO, Arnaldo Bastos. O direito necessita da justiça?: reflexões sobre o tema em Kelsen e Luhmann. *Veredas do direito*, Belo Horizonte, v. 6, n. 11, p. 31-44. jan./ jun. 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Justiça*. Rio de Janeiro: Nova fronteira, 1966.

_____. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 7. ed. Porto: Afrontamento, 1999.

_____. Introdução à sociologia da administração da justiça. In: FARIA, José Eduardo de (Org.) *Direito e Justiça: a função social do judiciário*. São Paulo: Ática, 1990.

_____. *Para uma revolução democrática da justiça*. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa, MARQUES, Maria Manuel Leitão; PEDROSO, João; FERREIRA, Pedro Lopes. *Os tribunais nas sociedades contemporâneas: o caso português*. Porto: Edições Afrontamento, 1996.

SANTOS, Marisa Ferreira dos; CHIMENTI, Ricardo Cunha. *Juizados especiais cíveis e criminais*. 7. ed. São Paulo: Saraiva.

_____. *Primeiras linhas de direito processual civil*. Atualizado por Maria Beatriz Amaral Santos Köhnen. São Paulo: Saraiva, 2011.. v. 2. Versão digital.

SAVARIS. *Direito processual previdenciário*. 2. ed. 1. reimp. Curitiba: Juruá, 2010.

SÉGUIN, Elida. *Minorias e grupos vulneráveis: uma abordagem jurídica*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SEMINÁRIO "OS 100 MAIORES LITIGANTES". Brasília: CNJ, 2011. 25 p. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/>>. Acesso em: 30 set. 2014.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

_____. *A ideia de justiça*. Tradução de Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. 1ª reimpr. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SERAU JÚNIOR, Marco Aurélio; DONOSO, Denis. Os juizados especiais federais e a retórica do acesso à justiça. *Juizados especiais federais: reflexões nos dez anos de sua instalação*. SERAU JÚNIOR, Marco Aurélio; DONOSO, Denis (Coord.). Curitiba: Juruá, 2012.

SILVA, Adriana dos Santos. *Acesso à justiça e arbitragem: um caminho para a crise do judiciário*. Barueri, SP: Manole, 2005.

_____. Desenvolvimento e acesso à justiça. In: *Direito e desenvolvimento: análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento*. BARRAL, Welber (Org.). São Paulo: Singular, 2005.

SILVA, Bruno Matos e. Juizados especiais federais. Curitiba: Juruá, 2002. p. 164-165. BOCHENEK, Antônio César; NASCIMENTO, Márcio Augusto. *Juizados especiais federais cíveis e casos práticos*. Porto Alegre: Direitos dos autores, 2011. E-book.

SILVA, Janaína Lima Penalva da. Demandas repetitivas: soluções processuais ou gerenciais? In: SEMINÁRIO DEMANDAS REPETITIVAS NA JUSTIÇA FEDERAL: POSSÍVEIS SOLUÇÕES PROCESSUAIS E GERENCIAIS. *Anais ... Brasília, DF: Conselho da Justiça federal, Centro de Estudos Judiciários, 2013. (Série Cadernos do CEJ; 29). Disponível em: <<http://www.cjf.jus.br>>. Acesso em: 13 ago. 2014.*

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

_____. *Curso de direito constitucional positivo*. 37. ed., rev. e atual. até a emenda constitucional n. 76, de 28.11.2013. São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVA, Larissa Tenfén. Cidadania e acesso à justiça: a experiência florianopolitana do juizado especial civil itinerante. *Revista Sequência*, Florianópolis. n. 48, p. 73-89. jul. 2004.

SILVA, Marco Antonio Marques da. *Juizados especiais criminais*. São Paulo, Saraiva, 1997.

_____. *Acesso à justiça penal e estado democrático de direito*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

SOUZA, Raquel de. O direito grego antigo. Antonio Carlos Wolkmer (Org.).

Fundamentos de história de direito. 3. ed. 2. tir. rev. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 37-65.

SOUZA, Wesley Wadim Passos Ferreira. Os juizados especiais federais itinerantes: uma experiência de sucesso? In: I JORNADA DE GESTÃO E PLANEJAMENTO. 2010, Brasília, DF. *Anais ...* Brasília, DF: ESMAF, 2010.

SUDAM. *Amazônia Legal*. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.sudam.gov.br/amazonia-legal>> Acesso em: 12 dez. 2014.

TEIXEIRA, Ludmila Ferreira. *Acesso à justiça qualitativa*. Dissertação (Mestrado em Direito)-Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito do Sul de Minas, Pouso Alegre, 2013. Disponível em: <<http://www.fdsu.edu.br/site/posgraduacao/dissertacoes/14.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2014.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de direito processual civil: teoria geral do direito processual civil e processo de conhecimento*. Rio de Janeiro: Forense, 2014. (versão digital). v. 1.

TOLDO, Nino Oliveira. Dez anos de juizados especiais federais: algumas observações. *Juizados especiais federais: reflexões nos dez anos de sua instalação*. SERAU JÚNIOR; Marco Aurélio; DONOSO, Denis (Coord.). Curitiba: Juruá, 2012.

TORRES, Hermann Ricardo. *O tratamento das demandas de massa nos juizados especiais cíveis*. Porto Alegre: Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, Departamento de Artes Gráficas, 2010. 160 p. (Coleção Administração Judiciária; v. 10).

TOURINHO NETO, Fernando da Costa; FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias. *Juizados especiais federais cíveis e criminais: comentários à Lei no 10.259, de 10.07.2001*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

TUCCI, José Rogério Cruz e. Duração razoável do processo (art. 5º, LXXVIII, da CF). In: ASSIS, Araken de et al. (Coord.). *Direito civil e processo: estudos em homenagem ao Professor Arruda Alvim*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 1079-1081.

_____. Duração razoável do processo. In: *Processo civil: novas tendências. Homenagem ao Professor Humberto Theodoro Júnior*. FARIA, Juliana Cordeiro de; LAUAR, Maira Terra et al. (Coord.). Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

_____. *Tempo e processo*. São Paulo. Disponível em: <<http://tucci.adv.br>>. Acesso em: 30 set. 2014.

VALLE, Mariano Fernández. El acceso a la justicia de los sectores em desventaja económica y social. In: *Acceso a la justicia Como garantía de igualdad: instituciones, actores y experiencias comparadas*. BIRGIN, Haydee; KOHEN, Beatriz (Org.). Buenos Aires: Editorial Biblos, 2006.

VERONESE, Alexandre. Projetos judiciários de acesso à justiça: entre assistência social e serviços legais. *Revista Direito FGV*, São Paulo, v. 3. n. 11, p. 13-34. jan./jun. 2007. Disponível em: <http://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/rdgv_05_pp013-034.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2014.

VIANA, Luiz Werneck. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VIEIRA, Luciano Pereira. *Sistemática recursal dos juizados especiais cíveis: doutrina e jurisprudência*. Rio de Janeiro. Elsevier, 2011.

WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido; WATANABE, Kazuo. *Participação e processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

_____. Filosofia e características básicas do juizado especial de pequenas causas. In: WATANABE, Kazuo (Coord.). *Juizado especial de pequenas causas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.

_____. (Coord.) *Juizado Especial de Pequenas Causas: Lei 7.244, de 7 de novembro de 1984*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.

WOLKMER, Antônio Carlos. *História do direito no Brasil*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012. p. 190.

ZAVASCKI, Teori Albino. Defesa de direitos coletivos e defesa coletiva de direitos. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, DF, ano 32, n. 127, p. 83-96, jul./set. 1995.

ZUFELATO, Camilo. O controle jurisdicional de políticas públicas mediante ações coletivas e individuais. In: *O controle jurisdicional de políticas públicas*, Rio de Janeiro: Forense, 2011.