

**ESCOLA DE DIREITO DO RIO DE JANEIRO DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS**

**ADEL AMÉRICO DIAS DE OLIVEIRA**

**ALGUNS FATORES LIMITADORES DA CELERIDADE DA PRESTAÇÃO  
JURISDICIONAL NO ÂMBITO DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS DA 4ª  
REGIÃO**

**Rio de Janeiro  
2010**

**ADEL AMÉRICO DIAS DE OLIVEIRA**

**ALGUNS FATORES LIMITADORES DA CELERIDADE DA PRESTAÇÃO  
JURISDICIONAL NO ÂMBITO DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS DA 4ª  
REGIÃO**

**Dissertação para a obtenção do grau de mestre  
apresentado à Fundação Getúlio Vargas Direito  
Rio na Área da Administração do Poder  
Judiciário.**

**Orientador: Prof. Dr. Roberto Fragale**

**Rio de Janeiro  
2010**

## Ficha catalográfica

---

O48a Oliveira, Adel Américo Dias de.

Alguns fatores inibidores da celeridade da prestação jurisdicional no âmbito dos juizados federais da 4ª Região / Adel Américo Dias de Oliveira. -2010. 89 p.

Orientador: Roberto Fragale

Dissertação (mestrado) – Fundação Getúlio Vargas – Escola de Direito do Rio de Janeiro. Mestrado Profissional em Poder Judiciário, Rio de Janeiro, BR-RJ, 2010.

1. Administração do poder judiciário. 2. Acesso à justiça. 3. Juizados especiais federais. 4. Brasil. I. Oliveira, Adel Américo Dias de. II. Fragale, Roberto. III. Dissertação (mestrado) - Fundação Getúlio Vargas – Escola de Direito do Rio de Janeiro. Mestrado Profissional em Poder Judiciário. IV. Título.

CDU 347.919.3 (81)

---

(Bibliotecária responsável: Ivete Tazima, CRB-10/1117)

## **FOLHA DE APROVAÇÃO**

**Adel Américo Dias de Oliveira**

### **ALGUNS FATORES LIMITADORES DA CELERIDADE DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL NO ÂMBITO DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS DA 4ª REGIÃO**

**Dissertação de mestrado para a obtenção do grau de mestre apresentado à  
Fundação Getúlio Vargas Direito Rio na Área da Administração do Poder  
Judiciário**

**Data da aprovação:**

**Banca Examinadora:**

---

**Roberto Fragale  
Prof. Dr. FGV**

**Thiago Bottino  
Prof.Dr.FGV**

**Eduardo von Adamovic  
Prof.Dr.Uerj**

**Dedico este trabalho à Lisete, minha esposa, Bruna e João Vitor, meus filhos, amores da minha vida.**

## **AGRADECIMENTOS**

**Ao Professor Doutor Roberto Fragale, pela orientação e apoio durante a elaboração desta dissertação.**

**Ao Desembargador Wladimir Passos de Freitas, pela iniciativa da realização do convênio entre o Tribunal Regional Federal da 4ª Região e a Fundação Getúlio Vargas, possibilitando a realização deste Curso.**

**À Drª Leslie Ferraz, pelo incentivo inicial para a realização deste trabalho.**

## RESUMO

O presente trabalho aborda o tema dos Juizados Especiais Federais da Justiça Federal da 4ª Região como instrumento de acesso à Justiça, utilizando-se como paradigma a vara de juizado especial com competência exclusiva sobre a matéria. Examinam-se os aspectos teóricos sobre o princípio do acesso à Justiça e a efetividade jurisdicional como instrumento para alcançar a cidadania. É feito um breve histórico sobre a instituição dos Juizados Especiais no Brasil, situando o leitor quanto ao surgimento e desenvolvimento do instituto e apresentando a estrutura dos Juizados na 4ª Região nos seus vários aspectos administrativos. Destacam-se diversos fatores de ordem externa e interna ao Poder Judiciário que inibem uma maior presteza na prestação jurisdicional no âmbito deste subsistema.

A figura do Juiz é vista como elemento essencial para a prestação jurisdicional, assim como as qualidades diferenciadas que se exigem do profissional que milita em vara de juizados especiais e a forma de investidura destes profissionais e a sua relação com a cidadania. Arrolam-se ferramentas disponíveis para facilitar a agilização processual como a utilização de processo eletrônico, conciliadores, padronização de rotinas cartorárias e relata-se a estrutura de funcionamento de uma vara federal como exemplo. Conclui-se o trabalho com a sugestão de criação de uma central de atendimento ao cidadão e a importância deste subsistema dos juizados federais como instrumento para a agilização da jurisdição.

**Palavras-chave:** Direito fundamental. Acesso à Justiça e ao Poder Judiciário. Gestão. Conciliadores. Processo Eletrônico. Juiz. Cidadania.

## RIASSUNTO

Tratta la presente tesi il tema affrontato sono le Corti Speciali Federali della Giustizia Federale della 4<sup>a</sup> Regione come strumento di accesso alla giustizia, utilizzando come paradigma la sezione della corte speciale con competenza esclusiva per la materia. Si esaminano gli aspetti teorici sul principio dell'accesso alla giustizia e l'effettività giurisdizionale come strumento per raggiungere la cittadinanza. Breve storico dell'istituzione delle Corti Speciali in Brasile cerca di orientare il lettore in relazione alla creazione e allo sviluppo dell'istituto. Si va avanti nel senso di presentare la strutturazione delle Corti nella 4<sup>a</sup> Regione secondo i loro vari aspetti amministrativi. Si trattano i diversi fattori di ordine esterno e interno al Potere Giudiziario che inibiscono una maggior prontezza giurisdizionale nell'ambito di questo sottosistema. La figura del Giudice come elemento essenziale alla prestezza giurisdizionale e le qualità differenziate che si esigono dal professionista che lavora in sezione di Corti Speciali, la forma di investitura di questi professionisti e la loro relazione con la cittadinanza. Si dispongono gli strumenti disponibili per facilitare l'agevolazione processuale come l'utilizzazione del processo elettronico, conciliatori, standardizzazione delle routine notarili e si rapporta la struttura di funzionamento di una Corte federale modello. Si conclude la tesi con il suggerimento della creazione di una centrale di cura al cittadino e l'importanza di questo sottosistema delle Corti federali come strumento per l'agevolazione della giurisdizione.

**Parole-chiave:** Diritto fondamentale. Accesso alla Giustizia e al Potere Giudiziario. Gestione. Conciliatori. Processo Elettronico. Giudice. Cittadinanza.



## SUMÁRIO

<b>Introdução</b> .....	11
<b>1 O Direito Fundamental ao acesso à justiça</b> .....	13
1.1 Obstáculos para a realização material do acesso à Justiça.....	14
1.2 Acesso à Justiça e Devido Processo Legal como pressuposto para a efetividade jurisdicional.....	17
<b>2 Os Juizados . Histórico</b> .....	20
2.1 Gênese dos Juizados Especiais no Brasil.....	21
2.1.1 Juizados Estaduais.....	22
2.1.2 Juizados Federais.....	24
<b>3 Estrutura dos Juizados Federais na 4ª Região da Justiça Federal</b> .....	26
3.1 Juizado Avançado.....	27
3.2 Juizado Adjunto.....	28
3.3 Juizado Exclusivo.....	30
3.4 Estrutura das Turmas Recursais.....	31
<b>4 Fatores que inibem maior presteza na prestação jurisdicional no âmbito dos Juizados Federais</b> .....	33
4.1 Fatores Externos.....	34
4.1.1 Pletora de feitos.....	34
4.1.2 Postura dos entes públicos.....	37
4.1.3 Sistema Recursal.....	38
4.2 Fatores Internos.....	41
4.2.1 Recursos Materiais.....	41
4.2.2 Servidores e Auxiliares em geral.....	42
4.2.3 Juízes.....	45
4.2.3.1 Poder Judiciário e a Constituição Federal de 1988.....	45
4.2.3.2 A forma de investidura do Juiz e a democracia interna do Judiciário	46
4.2.3.3 Os Juízes e a cidadania.....	49
<b>5 Ferramentas para agilização processual</b> .....	55
5.1 Processo eletrônico.....	56
5.2 Conciliação e Conciliadores.....	59
5.2.1 Conciliação .....	59
5.2.2 Conciliadores .....	61
5.3 Resolução nº 54 de novembro de 2001.....	62
5.3.1 Seleção dos Conciliadores.....	64

5.3.2 Padronização de Rotinas Cartorárias.....	68
5.4 O exemplo de estrutura de trabalho da 2ª Vara do Juizado Especial Cível de Novo Hamburgo / RS.....	69
5.4.1 Estrutura e funcionamento da vara.....	72
5.4.1.1 Gabinetes.....	72
5.4.1.2 Secretaria.....	74
<b>6 Proposta de integração do sistema. A Central de Atendimento ao Cidadão.....</b>	<b>79</b>
<b>Conclusão.....</b>	<b>81</b>
<b>Referências Bibliográficas .....</b>	<b>83</b>
<b>Anexos .....</b>	<b>87</b>

## INTRODUÇÃO

O antigo pensamento de que a justiça tarda, mas não falha não encontra mais ressonância no seio da sociedade contemporânea. Justiça lenta, cara e burocratizada não contribui para o desenvolvimento do país, inibe investimentos e gera insatisfação na população em geral.

É evidente que muitas mazelas do Estado brasileiro, principalmente quando se trata de segurança pública, são atribuídas indevidamente ao Poder Judiciário, mas este seguimento do Estado, sob certa medida, está em dívida com a cidadania. A maioria dos trabalhos acadêmicos que enfrentaram a problemática do acesso à Justiça e a lentidão do Poder Judiciário concluem que a necessidade de modernização dos métodos de gestão e administração de recursos humanos é fundamental para aumentar a eficácia deste Poder.

Não é possível imaginar um crescimento permanente da estrutura do Poder Judiciário com o correspondente aumento orçamentário sem um planejamento estratégico de gestão a longo prazo. Nesse ponto, avulta a instituição ou o subsistema do Juizado Especial. Esta novidade, que já tem décadas no Brasil e cerca de cem anos desde o seu início nos Estados Unidos, tem se mostrado um instrumento notável de simplificação da prestação jurisdicional.

Contudo, mesmo boas ideias, se não devidamente entendidas ou aplicadas, não resultam em benefício para a coletividade. Os Juizados e, em especial, os Juizados Federais da Justiça Federal da 4ª Região, nos quais é focado este trabalho, possuem características e experiências que podem ser úteis a diversos órgãos jurisdicionais do país, respeitando-se evidentemente as realidades e as possibilidades físicas e humanas de cada um.

O presente texto inicialmente faz uma abordagem breve sobre o direito fundamental à justiça, visitando conceitos e princípios constitucionais sobre a matéria. Avança-se no sentido de apontar os principais obstáculos existentes para o acesso à Justiça e debruça-se sobre o devido processo legal como pressuposto para a efetividade jurisdicional.

Antes de adentrar na parte prática do trabalho, é realizado um breve estudo sobre a evolução histórica do instituto dos juizados no Brasil e como os Juizados Federais se estruturam no âmbito da Justiça Federal da 4ª Região. Apontam-se

hipóteses que, pelo conhecimento empírico, mais contribuem para inibir a celeridade da prestação jurisdicional no âmbito deste subsistema e procura-se apresentar soluções factíveis para dirimir estes obstáculos. Destaca-se no particular a figura do Juiz, elemento fundamental para o sucesso ou insucesso de qualquer sistema de gestão no Poder Judiciário. Abordam-se quais são as ferramentas de agilização processual que atualmente existem nos juizados federais da justiça federal da 4ª Região e um especial destaque para a estrutura de funcionamento da 2ª Vara do Juizado Especial Cível de Novo Hamburgo/ RS, apontado como paradigma para uma célere prestação jurisdicional. Finalmente apresenta-se uma proposta de otimização deste serviço público, partindo-se de uma ideia já colocada em prática pelo Poder Executivo e que pode ser aproveitada com as devidas adaptações ao Poder Judiciário.

A linha de pensamento central do texto é sempre examinar o Poder Judiciário e em especial os Juizados Especiais Federais da 4ª Região pela ótica de sua realidade. Busca-se mostrar o que são os Juizados Federais e quais são suas deficiências e virtudes. Não se tem a pretensão de esgotar o tema, mas de fazer uma abordagem que identifique os principais problemas e aponte algumas soluções possíveis para a limitada capacidade para dar vazão, em tempo razoável, a toda as demandas que nele buscam ser dirimidas, seguramente um dos maiores problemas do Judiciário Brasileiro e dos Juizados Federais.

Nesta esteira, foi realizado em março de 2006, no Tribunal Regional Federal da 4ª Região em Porto Alegre/RS, o II Encontro dos Juizados Especiais, oportunidade na qual juízes e servidores em exercício nos Juizados da Região, sob a orientação da Coordenadoria dos Juizados Federais da Região (COJEF), discutiram e aprovaram o Planejamento Estratégico dos Juizados da 4ª Região. Nessa oportunidade, uma das diretrizes aprovada foi a fixação de um prazo máximo de seis meses de tramitação do feito entre sua distribuição e julgamento de primeiro grau no âmbito dos juizados federais da região.

Passados mais de três anos da realização daquele evento, observa-se que muitos Juizados Federais no âmbito da 4ª Região não têm conseguido alcançar aquela meta. O objetivo deste trabalho é, pois, identificar quais são alguns dos fatores que mais contribuem para retardar uma maior celeridade na prestação jurisdicional no âmbito dos juizados federais e apontar algumas soluções possíveis para dirimir esta demora.

## 1 O DIREITO FUNDAMENTAL AO ACESSO À JUSTIÇA

O direito fundamental de acesso à justiça está previsto no sistema constitucional brasileiro junto ao Artigo 5º, Inciso XXXV, da Constituição Republicana, nos seguintes termos: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Na realidade, esta norma é a positivação daquilo que Kazuo Watanabe (1980, p. 07) denomina de princípio da proteção judiciária ou princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional. Considera-se o acesso ao Poder Judiciário como um antecedente lógico ao acesso à justiça, que tem como objetivo final a pacificação social.

Assim, o acesso ao Poder Judiciário não se confunde com acesso à justiça. É possível alcançar o primeiro sem chegar ao segundo. Por um lado, é possível alcançar a justiça sem necessariamente movimentar o aparelho estatal; para tanto, o sistema legal prevê meios alternativos de solução de conflito que não preveem a intervenção do Judiciário. De outro lado, mesmo o ingresso de uma demanda em juízo não é garantia de que o provimento jurisdicional definitivo seja o mais correto e justo possível.

Esse direito fundamental de acesso à justiça, como de resto os demais direitos fundamentais previstos constitucionalmente, possui como *valor unificador* (SARLET, 2007, p. 111) a dignidade da pessoa humana para a qual se dirige, sendo que ela é um dos princípios fundamentais sob os quais se sustenta a República Federativa do Brasil. A questão que surge é exatamente o que considerar como a dignidade da pessoa humana. O próprio sentido jurídico ou antropológico do termo produz, na doutrina severa, dúvida.

Canotilho (1999, p. 224) lembra que “a densificação dos direitos, liberdades e garantias é mais fácil do que a determinação do sentido específico da dignidade da pessoa humana”. Por seu turno, Jorge Miranda (2009, p.169) entende que as expressões “dignidade da pessoa humana” e “dignidade humana” são disparas na medida em que a primeira se relaciona com o indivíduo e a segunda com a generalidade das pessoas.

Parece razoável, assim, afirmar que a soma dos direitos fundamentais assegurados pela Constituição da República confere ao seu detentor a mínima dignidade humana. Essa é a conclusão que se chega ao observar o pensamento de José Afonso da Silva (2000, p. 109) ao dizer que a “Dignidade da pessoa humana é

um valor supremo que atrai o conteúdo de todos os direitos fundamentais do homem, desde o direito à vida”. Assim, o direito à vida, o direito à igualdade, o direito à liberdade em todas as suas formas (manifestação de pensamento, profissão, orientação sexual) e o direito à saúde compõem a plêiade mínima de direitos que, uma vez alcançados, pressupõem a dignidade da pessoa humana.

Não é outra a ideia central do Artigo 1º da Declaração Universal dos Direitos do Homem, aprovado pela ONU em 1948 que compõe o mais importante documento internacional sobre o tema: “Todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade”.

Nesse passo, tendo em vista a realidade social brasileira, especialmente o aspecto da hipossuficiência econômica de muitos cidadãos, é que cresce de importância o estudo do direito fundamental de acesso à justiça e os mecanismos de que se dispõe para a efetivação deste acesso. Hodiernamente avulta o entendimento que este acesso deve ser não só ao Poder Judiciário, mas sim a uma prestação jurisdicional justa, rápida e eficaz. Restringe-se aqui a visão do acesso à justiça apenas aquela que é possível de se alcançar através do aparato estatal, não se considerando as soluções alternativas de conflito.

O acesso ao Poder Judiciário é o antecedente físico e lógico necessário para a busca do que cada um em seu subjetivismo considera justiça. A rapidez e a eficácia passaram a ser direitos fundamentais a partir da Emenda Constitucional 45/2004 que, ao acrescentar o inciso LXXVIII ao Artigo 5º da Constituição Republicana, exigiu que “a todos, no âmbito judicial e administrativo, sejam assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade da sua tramitação”. Assim, para que muitos cidadãos alcancem a dignidade que lhes é inerente, é necessário o acesso ao Poder Judiciário e, a partir daí, à justiça que deve ser prestada de forma célere e eficaz.

## **1.1 OBSTÁCULOS PARA A REALIZAÇÃO MATERIAL DO ACESSO À JUSTIÇA**

Diversos são os obstáculos existentes ao acesso à justiça que possuem em geral um duplo alcance, o objetivo e o subjetivo. O principal obstáculo com esta singularidade e que, de certa forma todos os outros a ele estão voltados, é o

**econômico-financeiro.** Este obstáculo não se relaciona apenas com a figura individual do cidadão que busca a Justiça e que, carente muitas vezes do mínimo essencial para a sua sobrevivência, não consegue chegar ao umbral dos Tribunais, concedendo vazão ao antigo brocardo, cunhado por Ovídio (SILVA, 2000, p.155) *Cúria, pauperibus clausa est*, ou seja, o “Tribunal está fechado para os pobres”.

Existe carência de recursos na própria União e também nas unidades Federadas que, na maior parte de suas Constituições, preveem a destinação de percentual do orçamento para o respectivo Poder Judiciário, *quantum* que tem se mostrado insuficiente para a boa prestação do serviço. Assim, a ausência de recursos do cidadão pobre deveria ser suprida por uma estrutura eficiente do Estado. Contudo, isto não ocorre. A Defensoria Pública da União, ainda que organizada pela lei Complementar 80/94, não se faz presente em todas as subseções do país e, mesmo naqueles locais onde o serviço existe, ele é desconhecido pela população e também pouco estruturado.

A Assistência Judiciária gratuita, prevista na Lei 1060/50, é um instrumento facilitador para o acesso ao Poder Judiciário, mas depende da interpretação judicial do que se entende por “necessitado”, não havendo uniformidade na jurisprudência sobre o tema. No âmbito dos Juizados Especiais, a lei de regência afirma que a sentença de primeiro grau não condenará o vencido em custas e honorários de advogado, mas, se a parte vencida pretender recorrer, deverá fazer o preparo do recurso e, na hipótese de insucesso da demanda, será condenado em custas e honorários de advogado do oponente. Melhor seria que a total gratuidade de acesso à justiça que o cidadão possui para acessar ao Juizado Especial em primeira instância fosse estendida também ao segundo grau de jurisdição deste microssistema processual.

Além das dificuldades econômicas que dificultam o acesso do cidadão pobre ao Poder Judiciário e à própria Justiça, existem questões de gestão administrativa referentes a alguns seguimentos do Judiciário. Como exemplo, a Lei nº 12.011 de 04.08.2009, que criou 230 varas federais para serem instaladas no país e que, em seu Artigo 6º, proíbe a instalação destas novas varas em regiões que ainda possuem aquelas para serem instaladas e que foram criadas pela Lei nº 10.772 de 21.11. 2003.

Percebe-se a preocupação do legislador em evitar que a burocracia das Cortes Regionais atue como fato inibidor de uma maior interiorização da Justiça

Federal. Por outro lado, a 4ª Região da Justiça Federal, composta pelos Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, já há muitos anos instalou as 36 varas que lhe foram destinadas pela referida lei. Certo que o mencionado diploma delegou aos Tribunais Regionais a instalação das varas e que fossem efetivadas na “medida das necessidades do serviço e da disponibilidade de recursos”, mas é importante que este serviço essencial esteja presente em todas as regiões do país em toda a sua plenitude.

É evidente que, nas regiões do Brasil em que o Índice de Desenvolvimento Humano seja melhor, como é o caso das regiões Sul e Sudeste, exista uma maior procura pelos serviços judiciários, porém este fato não exclui a constatação de que a presença das varas federais nas mais distantes localidades do país estimula a busca por justiça. As dificuldades financeiras também se fazem presentes para a manutenção da ação judicial que se torna, por sua excessiva demora, um demasiado ônus para quem não possui recursos financeiros mínimos para a subsistência. Assim, ao cidadão hipossuficiente, além de superar as carências materiais para a busca da Justiça, muitas vezes isso implicando na ausência física mesmo da Justiça junto à sua comunidade, ainda lhe é exigido que resista a um longo e burocrático processo.

Obstáculo que merece destaque é aquele que decorre da **desigualdade sociocultural**. Evidente que, como dito acima, esse obstáculo possui umbilical relação com as dificuldades econômico-financeiras do cidadão carente, contudo aqui se agrega outro dado que afasta essa pessoa do Poder Judiciário e, portanto, da própria Justiça, que é a ritualística judiciária, assim entendida como atos, manifestações e comportamento exarados pelos profissionais das diversas carreiras que atuam *na* e *com a* Justiça que são incompatíveis com o nível cultural médio de muitos cidadãos que buscam o Poder Judiciário.

Não se afirma ser ela exclusiva dos Magistrados, pois também afeta as profissões essenciais à Justiça como a Advocacia e o Ministério Público. O excessivo distanciamento de alguns desses profissionais do cidadão comum, a utilização de símbolos de poder e toda uma liturgia na conduta e atividade profissional, compreensíveis em uma Corte Nacional, tornam-se uma nódoa na relação do Poder Judiciário com o cidadão em comarcas principalmente do interior e afastam por temor ou excessiva reverência aqueles para os quais é a razão de existir da Justiça.



Marinoni (1999, p. 66) enfatiza que, pelo aspecto psicológico e por uma variedade de fatores, o “pobre sente-se intimidado diante de determinadas formas de manifestação de poder. As pessoas de baixa renda, de certa forma, temem promotores, juízes e advogados”. Essa ritualística se materializa, entre outros aspectos, na dificuldade de que o cidadão do povo tem em entender o que juízes, promotores e advogados falam e escrevem com a utilização de um “juridiquês” impenetrável até para aqueles que têm formação de nível superior. Além disso, a postura profissional distanciada por parte de alguns profissionais, principalmente Magistrados, que às vezes mal disfarçam insegurança pessoal, mas em outras oportunidades manifestam uma postura consciente e, portanto, criticável, em nada contribuem para a aproximação da Justiça Estatal com a população.

Para agravar ainda mais o quadro, em razão da baixa escolaridade, muitos seguimentos sociais confundem as figuras do policial, promotor, juiz e advogado, ocorrendo que o policial acaba exercendo ao mesmo tempo todas essas funções ao arrepio de uma presença mais efetiva do Estado em muitas comunidades carentes.

## **1.2 ACESSO À JUSTIÇA E DEVIDO PROCESSO LEGAL COMO PRESSUPOSTOS PARA A EFETIVIDADE JURISDICIONAL**

Como visto, diversos são os obstáculos de ordem objetiva e subjetiva que dificultam o acesso à Justiça. Porém, superados esses obstáculos, é necessária ainda a implementação do direito fundamental do devido processo legal, previsto no Artigo 5º, Inciso LIV, da Constituição da República e vazado nos seguintes termos: “Ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”.

Destaca-se, mais uma vez, a visão que se tem no sentido de que a abordagem sobre o acesso à Justiça que aqui se enfrenta, limita-se à prestação jurisdicional por ente estatal, não se desconhecendo a possibilidade de se alcançar a Justiça por meios alternativos de solução de conflito e reconhecendo-se, ainda, que o provimento jurisdicional estatal poderá não ser justo. Evidente que aquela regra se arrima em dois postulados de natureza distinta, ou seja, o processual e o material.

No primeiro, estamos na seara daquilo que o constitucionalismo americano chama de *procedural due process* que se dirige à efetiva prestação jurisdicional em tempo razoável. O segundo refere-se à proteção do cidadão contra decisões

arbitrárias na ordem legislativa, administrativa ou judiciária.

Esse devido processo legal é o rio que deve ser seguido para a obtenção do provimento jurisdicional efetivo e finalmente chegar até a Justiça almejada. É evidente que este rio, quanto mais rápido for sua correnteza, maior será sua contribuição para o objetivo final. Na realidade, o devido processo legal é o instrumento para se chegar à efetividade jurisdicional. Como pressuposto desta efetividade, é necessário a efetividade do próprio processo, que se divide em efetividade **subjéitiva** e **objetiva**.

A **efetividade subjéitiva do devido processo legal** é a necessidade de que todos os sujeitos de direito possam acessar esta ferramenta que conduz à Justiça. Para tanto, a superação da pobreza é condição *sine qua non* para este desiderato. Na ausência imediata de solução a este problema que aflige a sociedade, é necessário que o Estado supra essas carências e, para isso, faz-se importante a implantação de **medidas** de acesso ao processo e conseqüentemente à Justiça.

Uma dessas **medidas** é a gratuidade da Justiça. A jurisdição é um serviço monopolizado pelo Estado e não há razão para ser cobrado. Para os bem aquinhoados, os custos judiciais de um processo judicial são insignificantes, mas para a parcela significativa da população, que realmente é carente de Justiça, os custos são excessivos. Ainda que exista legislação protetiva ao cidadão carente no que se refere à isenção de custos, verdade é que muitas decisões judiciais acabam restringindo o acesso a este direito o que o inviabiliza na prática.

Outra **medida** facilitadora de acesso ao devido processo legal é tornar efetiva a norma do Artigo 5º, inciso LXXIV, que positiva o direito fundamental de assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos, nos seguintes termos: “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”.

Passados vinte anos da Constituição Republicana, este serviço essencial do Estado funciona ainda de forma precária. No âmbito federal, a par da existência de legislação regulamentando a Defensoria Pública da União, a figura do Defensor ainda é pouco conhecida nos foros federais, visto a insuficiência do número desses profissionais. Essa assistência, como reza a norma, é integral para ajuizar e defender em qualquer demanda, independente da natureza da mesma, desde que esteja sendo discutido direito daquele cidadão carente.

A **efetividade objetiva** do devido processo legal pressupõe a necessidade, sempre que possível, de assegurar a satisfação integral do direito violado propriamente dito e não apenas uma prestação substitutiva. Necessário então a utilização pelos operadores do direito de instrumental adequado para se alcançar a prestação pretendida. Como lembra Paulo Vaz (p. 17), ao juiz, “incumbe encontrar a técnica adequada à efetiva satisfação do direito violado, sem descurar, é evidente, da esfera de direitos do réu no que tange à sua ampla defesa”.

Toda esta construção de silogismo sobre silogismo tem como objetivo final a entrega efetiva e em tempo razoável do bem da vida pretendido e a pacificação social, objetivo último do monopólio da jurisdição pelo Estado. Este é um aspecto essencial que ainda não penetrou completamente na mente de alguns operadores do direito que, muitas vezes, entendem o devido processo legal como um fim em si mesmo quando, na realidade, deve buscar a paz no ambiente social.

Assim, não se justifica a ocorrência muito comum no dia-a-dia do foro de decisões judiciais teratológicas que não solve a lide e muito menos alcança a pacificação e que, proferida de forma completamente apartada da realidade social, está contaminada, muitas vezes, por um formalismo inadequado. Conclui-se, pois, que o acesso à Justiça é um instrumento para se alcançar a dignidade da pessoa humana que é um valor norma. Uma vez superados os obstáculos para acessar o Poder Judiciário, é necessária a utilização do devido processo legal para então se alcançar a efetividade da tutela jurisdicional com a pacificação do conflito.

## 2. OS JUIZADOS. HISTÓRICO.

Pode-se afirmar que a institucionalização dos Juizados Especiais ocorreu inicialmente nos Estados Unidos da América, mais precisamente em 1913, na cidade de Cleveland, com a *poor man's court*, ou seja, Corte dos Homens Pobres. Essa ideia rapidamente alcançou toda a América e tinha como objetivo tutelar direitos de pessoas que, vindas do meio rural ou recentemente da Europa, migravam em direção aos centros urbanos que se industrializavam.

O êxodo rural trazia pessoas com pouca qualificação, assim como as últimas levas de europeus não possuíam a mesma renda ou cultura dos seus predecessores. Nesse ambiente, os pequenos conflitos de toda a ordem se faziam presentes, daí o surgimento de um procedimento simplificado para a solução das querelas desta população suburbana. A Europa, por seu turno, a partir da década de setenta do século XX, também aumentou sua preocupação com o acesso não apenas formal à Justiça, e diversos mecanismos foram desenvolvidos nesse sentido.

Cappelletti e Garth, em obra (1988, p.31) de referência sobre o tema, apontam as soluções práticas para os problemas de acesso à Justiça e os dividem em primeira, segunda e terceira ondas de reformas.

A primeira onda é a assistência judiciária aos pobres, caracterizada pelo *judicare*, no qual a assistência judiciária é um direito para todas as pessoas que se enquadram nas exigências da lei. Foi adotada, entre outros, pela Inglaterra, França e Alemanha. Caracteriza-se, entre outros motivos, por ser um sistema em que Advogados particulares são pagos pelo Estado (sistema diverso do Advogado Remunerado pelos cofres públicos) em que o profissional tem seu escritório próximo da comunidade e procura estimular o cidadão hipossuficiente a buscar seus direitos, criando uma categoria de profissionais vocacionada para atender a este cidadão. A segunda onda é caracterizada pela representação dos interesses difusos. Tem na ação governamental a utilização de procurador geral privado e a técnica do advogado particular do interesse público como mecanismos para sua efetivação.

Finalmente Cappelletti e Garth (1988, p. 67) ensinam que a terceira onda caracteriza-se pelo acesso à representação em juízo a uma concepção mais ampla de acesso à Justiça. Essa terceira onda de reforma inclui a advocacia judicial ou extrajudicial, seja por meio de advogados particulares ou públicos, mas vai além. Centra sua atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e

procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas. Denominada de “o enfoque do acesso à Justiça” por sua abrangência, seu método não consiste em abandonar as técnicas das duas primeiras ondas de reforma, “mas em tratá-las como apenas algumas de uma série de possibilidades para melhorar o acesso”.

## 2.1 GÊNESE DOS JUIZADOS ESPECIAIS NO BRASIL

Ao que parece, o primeiro documento oficial brasileiro que aponta para a necessidade da criação de um juizado de pequenas causas no Brasil foi um alentado diagnóstico sobre o Poder Judiciário levado a efeito em 1970 pelo Supremo Tribunal Federal durante a Presidência do Ministro Eloy da Rocha, no Governo de Ernesto Geisel.

Desse diagnóstico, surgiu um Relatório Geral que apontava a necessidade da criação de procedimento mais simples para as causas de pequena expressão econômica. Contudo, somente em 1979, durante o Programa Nacional de Desburocratização levado a efeito pelo Ministro Hélio Beltrão, foi criada uma comissão composta, entre outros, por Kazuo Watanabe e Cândido Dinamarco com o objetivo de elaborar estudos para a apresentação de um anteprojeto de lei que objetivava, exatamente, a criação de um procedimento simplificado para as causas de pequeno valor.

Experiências levadas a efeito na década de oitenta do Século XX por juízes de Minas Gerais e Rio Grande do Sul que, mesmo sem base legal, instituíram em algumas Comarcas Conselhos de Conciliação para tentar resolver, de forma simples e rápida, questões de natureza cível de forma mais expedita, também colaboraram com o amadurecimento do pensamento jurídico nacional quanto à necessidade de se criar um juizado de pequenas causas, o que veio a ocorrer em 1984 com a edição da Lei 7.244 de 07/11/1984.

Devido ao sucesso da iniciativa que tinha por objetivo, entre outros, privilegiar a conciliação extrajudicial, gratuita, rápida, desburocratizada, informal, equânime e efetiva, a Constituinte de 1988 previu este instituto no Artigo 98, inciso I, *in verbis*:

Art. 98. A União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão:

I – juizados especiais, providos por juízes togados, ou togados e leigos, competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumaríssimo, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juízes de primeiro grau.

Contudo, somente em 1995, com a edição da Lei 9.099 de 26/09/95 é que o comando constitucional obteve plena eficácia. Esta lei ordinária foi elaborada com o objetivo de auxiliar a Justiça Ordinária Estadual e, salvo quanto aos institutos processuais penais da transação e da suspensão condicional do processo, não foi aplicada no âmbito da Justiça Federal.

Foi necessário então que o Congresso Nacional aprovasse uma Emenda Constitucional, que recebeu o número 22 e, em 18/03/98, foi acrescentado um parágrafo único ao Artigo 98 afirmando que lei federal disporia sobre a criação de juizados especiais no âmbito da Justiça Federal. A Lei que concedeu eficácia a esta emenda foi aprovada pelo Congresso Nacional e entrou em vigor em 12/07/ 2001, recebendo o número 10.259. No seu artigo primeiro, instituiu os Juizados Especiais Cíveis e Criminais na Justiça Federal e declarou expressamente que em sua eventual omissão deveria ser aplicada de forma subsidiária a Lei 9.099 de 26/09/ 1995.

### **2.1.1 Juizados Estaduais**

O comando previsto no Artigo 98 da Constituição Federal e a Lei 9.099 de 26/09/95 que foi editada para conceder eficácia aquele mandamento tinham como objetivo atender à demanda que alcançava as varas da Justiça Comum Estadual e se dirigia precipuamente a solver querelas de ordem patrimonial entre particulares. A Lei incorporou princípios que já eram conhecidos desde a Lei de 1984, denominada de pequenas causas, como a oralidade, que se contrapõe ao sistema acolhido na processualística ordinária brasileira ainda bastante vinculada ao texto escrito.

O princípio da simplicidade se completa com o da informalidade, ou seja, a busca da prática de atos da forma mais singela possível. Percebem-se, na rotina cartorária de diversas serventias judiciais, processos de trabalho equivocados que

não contribuem para o andamento do feito.

O princípio da economia processual não significa apenas a redução de custos financeiros para a tramitação do processo, mas também uma forma mais simples desta tramitação. Com efeito, estão sendo desenvolvidos modelos de processos eletrônicos que utilizam a rede mundial de computadores para seu funcionamento integral, ou seja, o processo não é materializado através de folhas de papel, o que por si só já tem um alcance inclusive ambiental, como permite uma maior agilidade em sua tramitação. O e-proc é o sistema utilizado pela Justiça Federal da Quarta Região e será analisado mais adiante.

A celeridade não é apenas um princípio dos Juizados. É uma meta a ser alcançada por todo e qualquer processo que ingresse no Poder Judiciário e em qualquer nível de jurisdição, observando-se sempre a razoável duração do processo.

Como corolário dos princípios acima, os Juizados buscam a conciliação e a transação como formas parajudiciais de solução dos conflitos. O próprio Colendo Supremo Tribunal Federal, a partir da gestão da Ministra Ellen Gracie Northflet, instituiu o projeto “conciliar é legal” com o objetivo de diminuir o número de feitos, aguardando decisão nos diversos níveis de jurisdição.

Importante destacar que estes princípios já eram conhecidos há muito tempo pela Justiça Trabalhista. A hipossuficiência, como regra do trabalhador, aliada ao fato de que as verbas trabalhistas em geral possuem natureza alimentar, fez com que o processo trabalhista acolhesse desde cedo a concentração de atos, economia processual, conciliação, celeridade e oralidade, entre outros, como princípios orientadores. Nesse passo, portanto, o legislador ordinário não inovou; buscou na Justiça do Trabalho uma experiência com décadas de sucesso.

O diploma legal ainda limitou a competência das ações a um valor que não exceda a quarenta salários mínimos, permitiu o auxílio de conciliadores e juízes leigos e concentrou a prática de atos processuais. Esta importante ferramenta foi aperfeiçoada pela prática forense dos operadores do Direito, contudo possuía a limitação de não poder ser aplicada em feitos que envolvessem a União ou seus entes autárquicos ou empresas públicas.

Por outro lado, a maior crítica que se faz ao sistema dos Juizados no âmbito estadual decorre muito mais da realidade social que existe no país do que propriamente a algum vício do sistema. O problema relaciona-se com a baixa

eficácia deste subsistema processual quando da execução dos julgados, principalmente quando nos pólos da demanda se encontram hipossuficientes.

São inúmeras as ações que tramitam de forma satisfatória até a execução e não avançam por ausência de recursos financeiros do vencido em entregar o bem da vida pretendido pelo vencedor da ação. Esse fato, contudo, não ocorre no âmbito do Juizado Especial em que um ente público solvente sempre estará no pólo passivo da demanda.

### **2.1.2 Juizados Federais**

Para que o procedimento dos Juizados pudesse ser estendido para a Justiça Federal era necessário a aprovação de uma Emenda Constitucional. Assim, em 1998, foi aprovada pelo Congresso Nacional a EC 22 pela qual foi acrescentado, como dito, um parágrafo ao Artigo 98 que dispunha sobre a criação dos juizados especiais no âmbito do Poder Judiciário Federal.

Contudo, somente em 2001, com a edição da Lei 10.259 de 12/07/2001, é que a emenda passou a ter eficácia, e o referido diploma instituiu os Juizados Especiais Cíveis e Criminais na Justiça Federal e declarou expressamente que em sua eventual omissão deveria ser aplicada de forma subsidiária a Lei 9.099 de setembro de 1995.

A importância desse diploma procedimental pode ser aquilatado pelo fato de, nas ações limitadas a 60 salários mínimos, a União e seus entes passarem a ser demandados em juízo sem qualquer privilégio, inclusive quanto a prazos processuais, sendo que eventuais créditos serão pagos por requisição de pequeno valor em até 60 dias após o trânsito julgado da decisão judicial.

A circunstância de o ente público ser demandado em juízo com paridade de armas ao cidadão comum e a possibilidade do pagamento ocorrer de forma expedita sem a demora do procedimento do precatório são elementos basilares do procedimento do Juizado no âmbito federal que o diferenciam do seu irmão estadual.

Inicialmente a competência dos Juizados Federais foi limitada à matéria previdenciária por ato do Conselho da Justiça Federal que acolheu faculdade prevista no Artigo 23 da Lei 10.259/01. Posteriormente, a competência foi ampliada, alcançando-se a plenitude prevista na lei de regência.



No âmbito da quarta região, o Tribunal Regional Federal passou a implantar varas de juizado com competência previdenciária a partir de janeiro de 2002. Nas subseções com mais de uma vara, sempre que possível, converteram-se varas com jurisdição comum já existentes em varas de juizado com competência exclusiva. Onde isso não foi possível, varas já existentes passaram a cumular competência com o Juizado.

Esta especialização, que na quarta região já possuía um importante precedente com a especialização de varas comuns em matéria previdenciária, mostrou-se mais uma vez acertada, visto a demanda de feitos que vieram a aportar nas varas federais. Após um breve início vacilante, quando os operadores do Direito ainda estavam se adaptando à nova realidade, o incremento de processos foi uma resposta saudável da cidadania que via, até então passados mais de dez anos da promulgação da Constituição, seus reclamos não tendo a receptividade necessária na Justiça Federal.

Certo que um percentual destes feitos foi fruto de uma demanda criada pela facilidade em se ajuizar uma ação, visto a desnecessidade de advogado no primeiro grau de jurisdição e a inexistência de custas. Ainda assim, o elevado número de ações julgadas procedentes e confirmadas pelas Turmas Recursais, principalmente na seara previdenciária, está em demonstrar a necessidade e importância deste procedimento.

Importante destacar que o advento do Juizado Federal para a instituição Justiça Federal foi essencial para demonstrar aos seus gestores, em primeiro lugar, e para a sociedade em geral o alcance social e a necessidade deste seguimento do Judiciário se tornar acessível a todos.

Conhecida como um seguimento elitizado do Poder Judiciário, foram os Juizados quem trouxeram para a Justiça Federal o choque de realidade social que este serviço público tanto precisava para amadurecer e justificar sua própria existência perante a sociedade civil.

### **3. ESTRUTURA DOS JUIZADOS FEDERAIS NO ÂMBITO DA 4ª REGIÃO DA JUSTIÇA FEDERAL**

O legislador ordinário deixou a cargo dos Tribunais Regionais Federais a forma de estruturação dos juzados federais no âmbito de cada uma das cinco regiões. Nesse ponto interessa abordar como se deu esta estruturação no âmbito da quarta região que envolve os três estados do sul do país, ou seja, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

Inicialmente é importante destacar que na quarta região existe um total de 171 varas instaladas em 55 subseções espalhadas por toda a região. Deste total, 32 unidades jurisdicionais são de competência exclusiva para Juzados cumulados, ou seja, cível e previdenciário ou exclusivo de uma ou outra matéria. Ainda existem na região alguns Juzados Especiais Avançados (Jefa's) que não constituem propriamente uma vara, mas um posto avançado com atribuições vinculadas a uma vara localizada em outra cidade, porém na mesma subseção.

O Tribunal da Quarta Região, com base no fato de que esta é a região mais interiorizada do país proporcionalmente em relação à população, possuindo maior número de varas em cidades do interior, optou por um sistema variado de estruturação dos Juzados, levando em consideração as peculiaridades de cada subseção. Assim, onde a demanda de ações exigiu e onde havia varas em número suficiente, foram criados juzados especiais com competência exclusiva em matéria cível ou previdenciária. Essa foi a realidade das três capitais dos Estados do Sul.

Noutras cidades, levando-se em conta a demanda e o número de unidades jurisdicionais disponíveis, optou-se ainda por vara exclusiva para os juzados especiais, mas com competência cumulativa entre a matéria cível e previdenciária. Finalmente, em subseções com menor movimento forense, ocorreu a opção pela cumulação por uma vara comum do procedimento dos juzados com a jurisdição ordinária, inclusive matéria criminal.

Cada um destes modelos acolhidos na quarta região possui características, vantagens e desvantagens sob ponto de vista da administração judiciária e do jurisdicionado que serão objeto de abordagem a seguir.

### 3.1 JUIZADO AVANÇADO

Existem na quarta região da Justiça Federal alguns Juizados Avançados. No Rio Grande do Sul são dois Juizados que atuam como postos avançados de duas varas federais existentes em outra localidade. O primeiro Juizado Avançado (Jefa) foi instalado em 2005, em Santa Vitória do Palmar/Rs, pequeno município em termos populacionais, pouco mais de 30 mil habitantes, e que dista mais de duzentos quilômetros de Rio Grande, cidade que é subseção da Justiça Federal. As razões para a implantação deste Jefa em Santa Vitória do Palmar foram a distância desta comuna de Rio Grande e o fato de ser cidade de fronteira.

Nesse passo, o acerto dessa opção se faz mais presente por força da Lei 12.011 de 04/08/2009:

Art. 1º São criadas 230 (duzentas e trinta) Varas Federais, destinadas, precipuamente, à interiorização da Justiça Federal de primeiro grau e à implantação dos Juizados Especiais Federais no País.

§ 1º A localização das varas criadas por este artigo será estabelecida pelo Conselho da Justiça Federal, com base em critérios técnicos objetivos que identifiquem a necessidade da presença da Justiça Federal na localidade, levando-se em conta, principalmente, a demanda processual, inclusive aquela decorrente da competência delegada, a densidade populacional, o índice de crescimento demográfico, o Produto Interno Bruto, a distância de localidades onde haja vara federal e **as áreas de fronteiras consideradas estratégicas.**

Certo que a legislação não define o que sejam “áreas de fronteiras consideradas estratégicas”, mas a presença do Estado brasileiro em todo o território do país é necessária para atender às demandas da comunidade e, neste ponto, o Jefa de Santa Vitória atende a uma comunidade que estava dessassistida. Por sua vez, o Jefa de Gravataí/RS foi instituído em 2007 por razão diversa. Nesse caso, a razão preponderante foi o excessivo número de processos distribuídos em Porto Alegre/RS oriundos desta comuna que dista poucos quilômetros da Capital gaúcha.

Este Jefa, assim como o de Santa Vitória, tem competência limitada para matéria previdenciária exclusiva. Nos meses de Junho e Julho de 2009, segundo o

Sistema de Acompanhamento Processual da Justiça Federal em Porto Alegre/RS, foram distribuídos no Jefa de Gravataí 596 processos o que, por si só, demonstra o acerto da instalação deste posto avançado do Judiciário Federal.

Em razão do novo diploma legal que criou 230 varas novas da Justiça Federal no país, é provável que na cidade de Gravataí venha a ser instalada uma Vara Federal com competência para a matéria dos Juizados. Ambos os Juizados funcionam vinculados a varas de Juizados já existentes. No caso de Santa Vitória do Palmar, o Jefa é vinculado à vara do Juizado de Rio Grande, e o de Gravataí é vinculado à Primeira Vara do Juizado Especial Previdenciário de Porto Alegre.

Nos dois casos, os Jefa's são atendidos por servidores e estagiários, e a rotina cartorária é supervisionada pela Secretaria das varas. São os Magistrados que oficiam nas varas as quais se vinculam os Jefa's que instruem e julgam seus processos, para lá se deslocando periodicamente e realizando todos os atos instrutórios e de julgamento.

Os Juizados Avançados são uma forma interessante para conceder maior agilidade ao Judiciário Federal, permitindo criar unidades temporárias para atender locais em que a relação custo-benefício para a instalação de um Foro é desaconselhável em razão da baixa demanda, como em Santa Vitória ou em locais em que mesmo com demanda, a ausência de autorização legal não permitia a instalação de uma unidade jurisdicional. Este instrumento de acesso à Justiça também poder ser instalado em locais para atender a demandas específicas como ocorreu durante a denominada "crise dos aeroportos", quando foram instalados Juizados Avançados em caráter temporário junto aos aeroportos do Rio de Janeiro capital, concedendo eficácia ao parágrafo único do Artigo 22 da Lei 10.259 de 12/07/2001.

O fato de, na quarta região, os processos ajuizados em sede de Juizado a partir de 31/03/2007, por força da Resolução 75 de 16/11/2006 da Coordenadoria dos Juizados Federais serem obrigatoriamente pela forma eletrônica, utilizando-se da rede mundial de computadores, permite a operacionalização destes juizados avançados sem perda da qualidade da prestação jurisdicional.

### **3.2 JUIZADO ADJUNTO**

Ao contrário do Juizado Avançado, que se constitui de uma unidade

fisicamente autônoma da vara da qual se origina, nos Juizados adjuntos a vara comum ordinária acumula a competência da matéria dos Juizados Federais. Esta modalidade de estruturação dos juizados é a mais comum na quarta região da Justiça Federal. A razão principal é que a maior parte das subseções existentes na quarta região é formada por uma ou no máximo duas unidades jurisdicionais, o que implica na divisão de tarefas. Assim, naquelas subseções com uma só vara, este juízo acumula toda a competência comum ordinária e dos juizados cível, previdenciário e criminal.

Na hipótese de que existam duas varas na comunidade, é possível que apenas uma tenha integral competência dos juizados ou, então, que ocorra uma divisão com ambas as varas recebendo igualmente toda a competência ou, ainda, uma unidade com competência comum e juizado previdenciário e a outra com o restante da competência comum e juizado cível. Na realidade, a solução dos juizados adjuntos atende a uma necessidade da administração de reduzir custos, contudo deixa a desejar no aspecto da prestação jurisdicional.

Observa-se que, nas varas com cumulação da jurisdição ordinária, os feitos distribuídos até dezembro de 2009 ainda tramitam na forma física e os de Juizados são na forma eletrônica. Somente este fato demonstra a dificuldade de operacionalização das Secretarias (cartórios) dessas varas. São formas distintas de conduzir processos que são distintos, exigindo dos Juízes e serventuários uma enorme capacidade de adaptação e muitas vezes produzindo duas subsecretarias em que cada parte se dedica a apenas uma modalidade de processo.

Existem processos de trabalho distintos quando se trata de processos judiciais físicos ou eletrônicos. Essa diversidade gera, no seio dos profissionais envolvidos, preferências de atuação que atendem ao interesse pessoal, mas nem sempre ao da efetiva prestação jurisdicional. Apenas a título de exemplo da forma distinta de se conduzir um processo físico ou eletrônico, pode-se observar o Setor de Acompanhamento de Cumprimento de Mandados que é comum nas varas ordinárias que trabalham com o processo na modalidade física. Este Setor tem a incumbência de acompanhar o cumprimento das ordens judiciais por parte dos oficiais de justiça, notadamente citações e intimações.

Já o processo que tramita a forma eletrônica não necessita desta supervisão, pois as citações e intimações são feitas pelo meio eletrônico, dispensando a existência do mencionado Setor. Assim, os Juizados Adjuntos são uma realidade

estrutural que se impõe em razão dos custos, visto ser inviável a existência de uma vara de juizado autônoma em cada subseção, mas não é a melhor forma para o funcionamento dos juzizados.

### **3.3 JUIZADO EXCLUSIVO**

Denomina-se exclusivo aquele Juizado que é uma vara federal com sua estruturação completa, ou seja, 21 funcionários e dois Juízes, o titular e o substituto com competência exclusiva para matérias afeitas ao juizado, podendo ser exclusivo em matéria cível ou previdenciária ou, ainda, cumulativo destas matérias. É, sem dúvida, a melhor estrutura de formatação de juizado.

A primeira razão é a especialização da matéria e procedimento. Por mais diligentes que possam ser os profissionais que atuam em varas generalistas, ou seja, naquela unidade jurisdicional que recebe toda a competência prevista no Artigo 109 da Constituição Federal, não é razoável imaginar que possam conceder a todo e a cada um dos feitos em tramitação a mesma atenção e qualidade na prestação jurisdicional que um grupo de pessoas que atuam com um procedimento único e simplificado e com limitação competencial em razão do valor da causa ou da matéria.

A segunda razão decorre da primeira, ou seja, a existência de um procedimento único e de um processo constituído de forma eletrônica. Produz maior eficácia na prática de atos, o que colabora com a celeridade processual.

A terceira razão é o comprometimento que surge por parte dos profissionais que fazem as unidades dos juzizados com o resultado do trabalho. A especialização obriga estas pessoas a se acostumar com a aplicação cotidiana dos princípios que regem os juzizados, e esta sinergia colabora com a melhor eficácia da prestação jurisdicional.

Evidente que, por razões de custos e considerando mesmo a insuficiência de demanda em algumas comunas, não é possível que toda e qualquer cidade que seja subsede da Justiça Federal possa contar com uma vara exclusiva de Juzizados Especiais. Seria o ideal, contudo não é possível.

### 3.4 ESTRUTURA DAS TURMAS RECURSAIS

No âmbito da quarta região da Justiça Federal, existem seis Turmas Recursais, duas em cada capital do sul do país e cada uma composta por três juízes de primeiro grau que cumprem mandatos de dois anos. Estes colegiados examinam em grau recursal as sentenças de primeiro grau através de recurso inominado e o recurso interposto das medidas cautelares deferidas. Recentemente a jurisprudência passou a admitir que estas Turmas passassem a examinar Mandados de Segurança contra atos dos juízes monocráticos que atuem nos Juizados.

Em um primeiro momento, foi instalada pelo Tribunal Regional da quarta região apenas uma Turma por Seção Judiciária. Pouco tempo após, contudo, foram instaladas mais uma Turma em cada capital de estado do sul visto a demanda excessiva que aportou nesses Colegiados.

Uma medida salutar implementada desde o início foi o afastamento dos juízes indicados para comporem a Turma de suas varas de lotação originária pelo período do mandato, ou seja, dois anos. Esta medida teve importante repercussão na qualidade da prestação jurisdicional porque motivou os magistrados para se voluntariarem a este mister, atraiu juízes lotados em subseções do interior que viram nas Turmas Recursais a oportunidade de residir ou voltar a residir na capital dos estados e principalmente desenvolveu uma cultura de comprometimento destes profissionais com este grau de jurisdição.

Ainda que apenas pelo mandato de dois anos, estes juízes passam a ver as Turmas Recursais como o seu lugar de trabalho, despreocupando-se com suas varas de origem que normalmente passam a ser geridas integralmente pelos Juízes Federais Substitutos. Este fato aumenta o comprometimento destes profissionais com o colegiado, o que não ocorre nas regiões em que os Juízes de Turma Recursal cumulam a jurisdição com suas varas de origem.

Outro aspecto importante quanto à estruturação das Turmas Recursais relaciona-se ao fato de que a lei que instituiu os Juizados no âmbito federal não previu a criação de nenhum cargo ou função de servidor. Isto implicou que as seções judiciárias tivessem que retirar do setor administrativo ou das varas os profissionais necessários para a implantação dos colegiados.

Esta realidade significou que servidores administrativos, sem nenhuma prática ou vocação para a atuação com processos judiciais, fossem designados para

atuar nas Turmas, o que implicou em um longo período de adaptação com prejuízo da produtividade. Além disso, o número de profissionais designados para as Turmas era muito pequeno em relação ao número de feitos distribuídos, e o resultado foi que, em pouco tempo, as Turmas Recursais chegaram ao colapso. No Rio Grande do Sul, segundo dados do Conselho da Justiça Federal, as duas Turmas em 2006 chegaram a ter em tramitação mais de 64 mil processos na forma física ou eletrônica.

Evidente que este número significativo de processos está ligado a uma distribuição bastante constante e significativa, contudo a existência de um corpo funcional pequeno e destreinado apenas agravou a situação. Aliado a essas dificuldades relacionadas com os recursos humanos, uma tendência formalista, por parte dos primeiros juízes que compuseram as Turmas Recursais, não favoreceu a maior celeridade dos processos no âmbito desses colegiados.

Por uma questão cultural, poucos magistrados utilizaram-se da faculdade existente no Artigo 46 da Lei 9.099 de 26/09/95 aplicável aos Juizados Federais por força do Artigo primeiro da Lei 10.259 de 12/07/2001 que permite a confirmação da sentença pelos próprios fundamentos – cpf – no jargão do foro. Importante destacar que muitos destes magistrados que passaram a officiar nas Turmas não tinham ainda experiência no trabalho com o sistema de juizados, circunstância que inicialmente também gerou dificuldades para a prestação jurisdicional.

Somente a partir de 2008, com a mudança na composição de algumas Turmas, notadamente no Rio Grande do Sul, e diante do excessivo número de processos é que este mecanismo legal passou a ser utilizado de uma forma mais ampla e permitiu o julgamento por ambas as Turmas gaúchas. Segundo dados colhidos no sítio do CJF no ano acima referido foram julgados 70.042 feitos, tendo sido distribuídos 49.523 processos e, ainda em tramitação, em 31 de dezembro, 60.059 processos.

Observa-se que este último número não significa ações que ainda aguardam apreciação de mérito pelas Turmas. São, muitas vezes, processos que estão em Secretaria, aguardando prazo para retornarem às varas de origem ou sobrestados por alguma razão processual, como na hipótese de julgamento de feito com repercussão geral pelo Supremo Tribunal Federal.



#### 4. FATORES QUE INIBEM MAIOR PRESTEZA NA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL NO ÂMBITO DOS JUIZADOS FEDERAIS

Com a Emenda Constitucional 45 de 2005, a "razoável duração do processo" passou a ser um objetivo legal a ser alcançado e não apenas uma aspiração dos profissionais do Direito. Elevou o legislador à categoria de um princípio constitucional a exigência da população, cansada com a excessiva morosidade de muitas ações judiciais no país. Afinal, é fundamental para o exercício da cidadania que as pessoas tenham acesso à Justiça, em qualquer de suas formas, como é essencial que, se utilizado a via judiciária para a solução do conflito, este caminho não se eternize.

Nesta esteira, foi realizado em março de 2006, no Tribunal Regional Federal da 4ª Região em Porto Alegre/RS, o II Encontro dos Juizados Especiais, oportunidade na qual juízes e servidores em exercício nos Juizados da Região, sob a orientação da Coordenadoria dos Juizados Federais da Região (COJEF) discutiu e aprovou o Planejamento Estratégico dos Juizados da 4ª Região. Nesta oportunidade, uma das diretrizes aprovada foi a fixação de um prazo máximo de seis meses de tramitação do feito entre sua distribuição e julgamento de primeiro grau no âmbito dos juizados federais da região. Passados mais de três anos da realização daquele evento, observa-se que muitos Juizados Federais no âmbito da 4ª Região não têm conseguido alcançar aquela meta.

O objetivo deste trabalho é, pois, identificar quais são alguns dos fatores que mais contribuem para retardar uma maior celeridade na prestação jurisdicional no âmbito dos Juizados Federais e apontar algumas soluções possíveis para dirimir esta demora. Parte-se de algumas hipóteses baseadas na experiência profissional do autor e, quando pertinente, utilizam-se números obtidos junto a órgãos de controle do judiciário federal para justificar algumas conclusões.

Diversos são os fatores que inibem uma maior presteza da prestação jurisdicional no âmbito dos juizados federais da quarta região. Estes fatores podem ser divididos em fatores externos e internos à estrutura da Justiça Federal. Quanto aos aspectos externos, eles se relacionam à forma de atuação dos entes públicos, à legislação e à demanda significativa de feitos. Já os fatores internos, por sua vez, são divididos quanto ao aspecto material e ao aspecto dos recursos humanos.

## 4.1 FATORES EXTERNOS

Denominam-se fatores externos aqueles fatos que, atuando de fora para dentro do Poder Judiciário, e aqui especialmente os Juizados Federais da quarta região, impactam de forma significativa os serviços prestados por este seguimento do serviço público, diminuindo sua eficácia. São externos porque independem da atuação deste ente por situarem-se em outra esfera de poder ou estarem ligados à iniciativa privada.

### 4.1.1 Pletora de Feitos

No sítio da Justiça Federal<sup>1</sup> a comparação do número de processos distribuídos no Tribunal Regional Federal da quarta região, no período 2004-2008, de 524.548 processos, em comparação com o número de processos distribuídos no mesmo período para as seis Turmas Recursais da mesma região, 483.978 processos demonstram como o número excessivo de processos é um fator que dificulta uma maior eficácia na prestação jurisdicional. A diferença de menos de 40 mil feitos ao longo de cinco anos é pequena, ainda mais se for levado em consideração que a estrutura do Tribunal com 27 desembargadores, auxiliados por um grupo permanente de juízes de primeiro grau convocados, é muito maior que a estrutura de que dispõem os dezoito juízes que compõem as seis Turmas Recursais da Região.

Observa-se que, no mesmo período acima aludido, os Tribunais Regionais da 1ª, 2ª, 3ª e 5ª regiões julgaram respectivamente 504.870, 196.872, 726.053 e 196.609 processos, e as Turmas Recursais dessas regiões julgaram 317.111, 211.031, 324.135 e 193.313 processos. Com esses números, conclui-se que as Turmas Recursais da Justiça Federal da 4ª Região (em número de seis colegiados) julgaram no período 2004-2008 mais que os Tribunais Regionais Federais da 2ª Região (Rio de Janeiro e Espírito Santo) e 5ª Região (Nordeste) e mais que quaisquer Turmas de qualquer região.

---

<sup>1</sup> <http://www.justicafederal.jus.br/cjf/corregedoria-geral/estatistica-da-justica-federal/estatistica/> processual. Acesso em 18 agosto 2009.

A mesma fonte indica que, no mesmo período, foram ajuizados 1.254.987 processos nas varas com competência de juizado na quarta região e 2.491.994 nas varas comuns. Contudo, os mesmos dados informam que, deste número, devem ser reduzidos os processos distribuídos para varas de juizado, ou seja, nas varas com competência comum foram distribuídos no período 2004-2008, 1.237.007 feitos, número inferior aos processos de juizado.

Por outro lado, o número de feitos nas varas de juizado mantém-se nos últimos anos em franco crescimento, pelo menos na 4ª Região da Justiça Federal, visto que em 2004 foram ajuizados 145.254 processos nas varas com esta competência e 302.654 em 2008. Este fato se repete na 5ª Região com 117.544 feitos distribuídos em 2004 e 216.981 em 2008. Contudo, este fenômeno não se repete nas demais regiões, como é exemplo a 2ª Região que engloba o estado de São Paulo com 640.988 feitos distribuídos em 2004 e apenas 215.368 em 2008.

Existem algumas razões para o incremento das ações nos Juizados Federais. A principal delas é que, ao contrário dos Juizados Estaduais, a parte não tem opção de escolha, a competência é absoluta desde que obedecida a matéria pertinente (Lei 10259/01, art 1º, § 3º), e o valor da causa de 60 salários mínimos (Art. 260 do Código de Processo Civil). De fato, estes números escondem uma realidade que ainda não foi quantificada, mas que é sensível aos operadores do Direito que militam com este tema e se referem ao percentual de ações que aportam nos juizados especiais referente à matéria previdenciária.

Ainda que a competência dos Juizados Federais seja bastante ampla, nas ações movidas perante o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) é que estão centrados os maiores números de ações ajuizadas e Requisições de Pequeno Valor (RPV's) cotidianamente expedidas. A razão é que as alterações legislativas, inclusive no âmbito constitucional, provocaram grandes mudanças nesta área do Direito, o que veio a produzir lesões aos interesses de milhões de aposentados e pensionistas. Outros aspectos a colaborarem com o aumento das demandas perante a Previdência foi a interiorização da Justiça Federal, um aprimoramento dos advogados nas causas previdenciárias e o surgimento de disciplinas específicas sobre este tema na grade curricular de muitas Faculdades de Direito, o que estimulou a cidadania e colaborou com o aumento de ações desta natureza.

---

Nesse ponto, seria interessante que uma futura reforma legislativa colocasse sob a competência dos Juizados Federais toda e qualquer matéria sobre direitos previdenciários, afastando demandas da esfera cível. Desta forma, os Juizados Federais passariam a ser o único e exclusivo foro para a discussão de direitos que envolvessem o segurado e o sistema de previdência, melhorando com isso, pelo incremento da especialização, a prestação jurisdicional.

Apesar de que pesquisa levada a efeito pelo Conselho Nacional de Justiça, denominada “Justiça em Números”, ter apontado para um aumento na taxa de congestionamento dos Juizados Federais da 4ª Região de 28,1% em 2007 para 40% em 2008, a celeridade que esta ferramenta possui também serve de estímulo à busca da solução judicial dos conflitos. Ainda que a fórmula<sup>2</sup> utilizada pelo Conselho Nacional de Justiça para medir a taxa de congestionamento mereça alguma crítica, é um instrumento razoável para avaliar o desempenho dos órgãos do Poder Judiciário no país.

Não parece razoável, contudo, que se estabeleça uma relação absoluta entre taxa de congestionamento e celeridade, no sentido de que uma maior taxa de congestionamento implique em uma menor celeridade na tramitação dos feitos. Existem variáveis importantes que podem atuar sobre determinado juízo em um dado espaço de tempo que podem distorcer esta avaliação. Tome-se, por exemplo, as ações sobre a correção dos índices das cadernetas de poupança referentes ao Plano Bresser, foi amplamente noticiado pela imprensa que o prazo final para o ajuizamento das ações era julho de 2007. Esse fato ampliou de forma significativa a distribuição de feitos na esfera dos Juizados Federais, o que impactou no número de processos em tramitação e contribuiu para o aumento da taxa de congestionamento dos Juizados em 2008 apontado na pesquisa acima referida do Conselho Nacional de Justiça.

Por outro lado, a comparação entre juízos diversos é por demais temerária, visto que é possível que um juízo (A) tenha uma taxa de congestionamento maior que outro (B) e, ainda assim, uma maior celeridade. Para tanto, basta se imaginar uma vara de juizado (A) que tenha recebido um substancial aumento de ações por força do Plano Bresser e que, mesmo assim, mantenha um ritmo de produção de

---

<sup>2</sup> Tx= 1- sentenças extintivas/ casos novos + casos pendentes. A fórmula foi instituída pela Resolução 15 de Abril de 2006 do CNJ.

juízo mais rápido que outro juízo (B) em comparação.

Ainda que, ao final de dado período, o juízo (A) tenha um maior número de feitos em julgamento, é possível que as ações efetivamente julgadas tenham sido em um tempo menor do que aquelas realizadas pelo juízo (B). Parece razoável que a relação entre taxa de congestionamento e celeridade somente pode ser apreciável na comparação entre o trabalho de um mesmo juízo ao longo do tempo e excluindo-se eventuais situações atípicas como acima lembrado.

#### **4.1.2 Postura dos Entes Públicos**

Aspecto bastante sutil e que merece atenção em um ponto que busca identificar fatores que dificultam a celeridade da prestação jurisdicional diz respeito à postura dos entes públicos frente aos Juizados Especiais. Pelas razões antes expostas, merece destaque a forma de atuação da autarquia INSS (Instituto Nacional do Seguro Social) no aspecto administrativo e judicial.

É certo que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios obedece, entre outros, ao princípio da legalidade. Isto significa que seus agentes somente podem agir com base na legislação existente no país. É evidente a correção deste princípio e a necessidade de sua observância, contudo não pode ser utilizado para a negativa de direitos já consagrados pela jurisprudência.

Como exemplo, o reconhecimento tranquilo pelo Poder Judiciário do tempo de serviço em labor rural do período de 12 a 14 anos do segurado. Até hoje, malgrado os diversos anos que este tema se encontra pacificado, ainda é negado administrativamente pelo INSS o reconhecimento deste direito, obrigando o cidadão a buscá-lo no Poder Judiciário. No aspecto processual, a postura desta e outras Autarquias, União e Empresas Públicas Federais, de uma forma geral, não difere, ou seja, recorre de toda e qualquer decisão judicial que fira ou pretensamente fira algum interesse seu.

Não há dúvida de que o Estado, por qualquer um de seus entes, é o maior responsável pela movimentação da máquina judiciária em qualquer de seus níveis. Seguramente, se o Estado brasileiro deixasse de ser litigante na condição de autor ou demandado, a estrutura física do Poder Judiciário como um todo ficaria significativamente ociosa.

São inúmeras as ações em que o Estado é o autor, como nas execuções fiscais e em outras tantas em que é ele demandado. Exatamente nestas em que o cidadão busca uma prestação do Estado é que se observam as deficiências do ente público. Certo que em inúmeras situações a postulação é completamente desprovida de possibilidade jurídica, porém em outras observa-se que a relação do Estado com o seu cidadão ainda é deficiente, e que muitas ações que aportam no Poder Judiciário poderiam ser resolvidas no âmbito administrativo se houvesse por parte dos gestores públicos um pouco mais de eficiência e comprometimento com a coisa pública no exercício do seu mister.

Um tema que serve de exemplo ao que acima foi afirmado refere-se ao fornecimento de medicamentos excepcionais, assuntos relacionados a questões de saúde pública e que constantemente chegam ao Poder Judiciário, notadamente no Sul do país. Se houvesse uma melhor gestão no país sobre isto, não se jogaria nos ombros do Poder Judiciário a decisão sobre quem deve ou não receber um remédio ou quem deve ou não deve ser internado na unidade de terapia intensiva de um hospital. Esses temas, que deveriam chegar ao Judiciário de forma excepcional, passam a ser, pela incompetência dos gestores públicos, assuntos recorrentes na jurisprudência, contra a vontade dos magistrados que não têm formação técnica para assumir a responsabilidade de vida e morte dos pacientes.

Ciente dessas dificuldades, algumas iniciativas têm sido tomadas pelo poder público no sentido de diminuir a presença do Estado como cliente dele próprio na forma de Poder Judiciário. Neste sentido, destaca-se a adoção de valor mínimo do débito tributário para ele ser objeto de uma execução fiscal e das súmulas expedidas pela Advocacia Geral da União de observância obrigatória aos Procuradores Federais dos diversos entes da União.

Estas súmulas que versam sobre diversos temas, notadamente no que se relaciona com o direito dos funcionários públicos federais e matéria previdenciária, permitem aos advogados da união e procuradores federais não recorrerem de decisões judiciais que estejam de acordo com o conteúdo destas mesmas súmulas. Ainda assim, o Estado brasileiro como um todo, incluídos estados federados e municípios, mantém uma política de administração de feitos judiciais divorciada da busca da composição de conflitos, buscando manter as ações até a última instância possível e utilizando-se de todo o arsenal recursal disponível.

### 4.1.3 Sistema Recursal

O sistema recursal do processo cível brasileiro contempla uma infinidade de possibilidades que, adequadamente manejadas, permitem conduzir um feito a uma longa tramitação. Preocupado com isso, o legislador dos Juizados Especiais Federais cunhou no Artigo 5º da Lei de regência (lei 10.259/01) um comando no sentido de que somente das sentenças de mérito e das decisões deferitórias de medidas cautelares caberia recurso para a Turma Recursal.

A intenção do legislador em admitir um recurso contra uma decisão judicial não definitiva foi para tutelar o ente público, visto que no dia-a-dia do foro são ações movidas contra o Estado que podem ter em seu seio um pedido de concessão de antecipação de tutela que, eventualmente, pelo número excessivo de ações, poderia causar algum gravame contra o erário. Contudo, o legislador foi além e das decisões das Turmas Recursais, admitiu Pedido de Uniformização de interpretação de lei federal para a Turma Regional se a divergência ocorrer entre Turmas da mesma região da Justiça Federal ou para a Turma Nacional de Uniformização se a divergência for entre Turmas de regiões diferentes.

Ainda, da decisão da Turma Nacional que contrariar, em matéria de direito material, súmula ou jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça caberá perante este um pedido da parte interessada para que seja dirimida a divergência.

Além disso, de todas as decisões em todos os níveis, é possível a interposição de Embargos de Declaração, e o Supremo Tribunal Federal admite a interposição de Recurso Extraordinário dos acórdãos das Turmas Recursais. Finalmente, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, do Tribunal Regional Federal da 4ª Região e das Turmas Recursais desta região admitem a interposição de Mandado de Segurança contra ato de juiz com competência nos Juizados Federais, especialmente contra decisões proferidas na impropriamente denominada “fase de execução” do julgado. Diz-se “impropriamente” porque, pela ideologia da lei, as sentenças judiciais deveriam ser proferidas de forma líquida, ou seja, o comando sentencial deveria apontar exatamente o valor do bem da vida que o cidadão tem direito.

Contudo, por diversas razões, especialmente pela falta de pessoal qualificado ou em quantidade necessária para a realização de cálculos, muitos juizados exararam sentenças apenas com os critérios de cálculos, o que obriga, muitas vezes, o retorno

do feito à origem após seu exame pela Turma Recursal para a instalação de uma verdadeira liquidação do julgado e execução com todos os incidentes processuais daí decorrentes. Destas decisões, como por exemplo, a homologação da conta, o subsistema não prevê recurso e, portanto, a admissão excepcional do mandado de segurança.

Além desta plêiade de recursos previstos em lei, o Conselho da Justiça Federal, através da Resolução nº 061 de 25 de junho de 2009, criou um agravo regimental para ser manejado contra decisão monocrática do Relator no âmbito das Turmas Recursais e das Turmas Regionais de Uniformização. Este agravo tem aumentado de forma considerável os feitos no âmbito das Turmas Regionais, contribuindo para a demora na prestação jurisdicional. Isto decorre do fato de que os Relatores que antes extinguíam muitos recursos protelatórios em decisões monocráticas, passaram a afetar o julgamento ao plenário da Turma Regional, evitando com isso a utilização do agravo regimental, mas sobrecarregando a pauta do colegiado.

Ainda que seja de duvidosa legalidade a criação de recurso por meio de uma simples Resolução, certo é que este arsenal de modelos de impugnação de decisões pode, se utilizado em toda a sua extensão, contribuir para a morosidade da prestação jurisdicional.

Faltou ao legislador da lei dos juizados a necessária coragem para limitar os recursos a apenas aquele que combate a sentença, não havendo preclusão para as questões anteriores ao provimento de primeiro grau. Nos Juizados Federais não há opção para os litigantes, ou seja, ao contrário do que ocorre nos Juizados Estaduais, o autor não pode escolher entre litigar ou não perante os Juizados, na seara federal a competência dos juizados é absoluta, por esta razão o legislador abriu várias hipóteses de impugnação recursal das decisões judiciais.

Para se ter um exemplo, na 4ª Região da Justiça Federal<sup>3</sup>, no ano de 2008, foram distribuídos nas seis Turmas Recursais um total de 115.092 feitos; no mesmo ano perante o Tribunal Regional Federal da 4ª Região foram distribuídos 101.446 feitos. Somente estes números demonstram o volume de ações examinadas em primeira instância e o número de recursos inominados e de medida cautelar que alcançam o segundo grau de jurisdição dos juizados.

---

<sup>3</sup> <http://daleth.cjf.jus.br/atlas/Internet/Mov-Proc-Turma-Rec..htm> Acesso em 04.09.2009



## **4.2 FATORES INTERNOS**

Denominam-se fatores internos aquelas circunstâncias que, atuando no interior do Poder Judiciário, contribuem para a morosidade da prestação jurisdicional no âmbito dos Juizados Federais. São internos porque independem da atuação de fatores ou agentes externos ao Poder Judiciário.

### **4.2.1 Recursos Materiais**

Consideram-se recursos materiais a capacidade física instalada de que dispõe o Judiciário Federal da quarta região para prestar serviço ao seu usuário / cidadão. Esses recursos materiais se dividem entre aqueles que são empregados na atividade-meio do judiciário e aqueles empregados na atividade-fim, que é a prestação jurisdicional.

Muitos dos recursos orçamentários do Judiciário são gastos nas atividades de suporte, assim consideradas aquelas relacionadas à segurança, ao transporte, à limpeza e à atividade-meio que são as administrativas em geral. O Poder Judiciário da União e a Justiça Federal em particular não fazem concursos para a contratação de pessoal para serviço de segurança de seus prédios, transporte de materiais entre unidades físicas e limpeza dos foros, ficando estes serviços a cargo de empresas contratadas mediante licitação. Aliás, esta postura segue a esteira da previsão do DL 200 de 25/02/1967 e de decisões do Tribunal de Contas da União que estimulam, quando possível, a contratação de profissionais terceirizados. As vantagens são inúmeras, visto que, não havendo qualidade no serviço prestado, é mais ágil e simples a substituição da mão-de-obra ineficiente, o que não ocorre quando se trata de servidores públicos.

Além disso, a experiência demonstrou que os candidatos que se habilitavam para estes cargos de natureza executiva possuíam, muitas vezes, escolaridade de nível superior. Uma vez nomeados, buscavam exercer atividades compatíveis com

sua escolaridade, e a administração findava em ser condenada judicialmente a ter que reenquadrar esses profissionais com evidente prejuízo para os serviços para os quais haviam sido selecionados.

Em relação ao custo em geral no âmbito da justiça federal da quarta região, o orçamento de 2009 previa um total R\$161.898.005,00 (cento e sessenta e um milhões oitocentos e noventa e oito mil e cinco reais) que se relaciona com o pagamento de serviços de água, luz, telefone, produtos de limpeza e outros insumos necessários como papel e material de escritório em geral. Destaca-se que o orçamento geral da Justiça Federal da 4ª Região e do Tribunal Regional Federal respectivo é superior a 1 Bilhão de reais<sup>4</sup> para 2009.

De uma forma geral, os recursos materiais da Justiça Federal da 4ª Região existem em quantidade e qualidade suficientes para auxiliar na boa prestação jurisdicional. Destaca-se o sistema de informática que é um dos maiores e melhores do serviço público brasileiro, possibilitando inclusive a existência de processos totalmente eletrônicos que serão objeto de análise a seguir.

O serviço de informática, assim como as bibliotecas existentes, depende de recursos materiais vinculados à atividade-fim e que são operados por servidores públicos e estagiários, não estando acessível ao pessoal vinculado às empresas prestadoras de serviço, salvo quando contratadas para a manutenção destes equipamentos. Este referencial é importante porque o acesso ao sistema e aos seus vários programas ocorre através de senhas sigilosas, somente acessíveis aos servidores de carreira.

A utilização de códigos de barra e de leitores óticos para os processos físicos, de móveis ergométricos já instalados na maioria das unidades judiciárias, de espaços adequados para a realização do trabalho fazem com que, de um modo geral, não se possa responsabilizar a estrutura material como co-responsável por eventual atraso na prestação jurisdicional.

#### **4.2.2 Servidores e Auxiliares em geral**

Além dos Magistrados que serão objeto de estudo logo a seguir, os servidores, estagiários e prestadores de serviço em geral desenvolvem suas

---

<sup>4</sup> Direção Financeira do TRF 4ª R.

atividades junto à Justiça Federal.

Servidores são os ocupantes de cargos providos mediante concurso ou livre nomeação, os denominados cargos em comissão ou CC's. Desde 1995, Ato Administrativo do órgão pleno do Tribunal Regional Federal da 4ª Região não admite que pessoas estranhas ao quadro funcional ocupem cargos em comissão que são aqueles destinados às chefias de divisão, departamentos e unidades jurisdicionais. Quanto aos servidores, periodicamente é revisado o plano de cargos e salários até como forma de luta sindical da categoria e, portanto, é variável a sua estruturação. Atualmente a Lei nº 11.416/2006 dispõe sobre as Carreiras dos Servidores do Poder Judiciário da União e, em seu Artigo 1º, especifica que os quadros de pessoal efetivo do Poder Judiciário são compostos pelas carreiras de Analista Judiciário, Técnico Judiciário e Auxiliar Judiciário.

Ainda que previsto em lei, os cargos de Auxiliar Judiciário não têm sido providos pela administração que prefere que as atividades afeitas a este cargo sejam realizadas por pessoal contratado através de empresas prestadoras de serviço. Existe, no âmbito da administração, uma política permanente de valorização dos servidores com estímulos de toda ordem. A própria legislação acima mencionada prevê um adicional de qualificação de 12,5%, 10% e 7,5% para aqueles que concluírem com aproveitamento cursos de doutorado, mestrado e especialização que incidirá sobre a remuneração que possui uma média bastante interessante, ainda mais se o servidor for ocupante de um cargo de comissão ou detentor de uma função comissionada.

Estas e outras vantagens que sequer são previstas para a magistratura formam, com o plano de saúde particular, carga de trabalho limitada em média a 36 horas semanais e um período somado de 50 dias de descanso anual entre férias e recesso de final de ano, uma das melhores carreiras públicas do Brasil. Nas atividades-meio de administração, como orçamento e gestão, financeiro, administrativo stricto sensu e biblioteca, a demanda por serviço é significativa, mas não alcança a demanda que atinge os servidores e estagiários que atuam na atividade de assessoramento jurisdicional.

O excesso de trabalho para os profissionais diretamente vinculados à prestação jurisdicional torna-se evidente com o número de servidores acometidos com doenças de esforço repetitivo (LER) e o agravamento de doenças posturais, ou seja, decorrentes da má postura ao praticar a atividade laboral. Com o objetivo de

minorar estes gravames ao seu corpo funcional, a Justiça Federal de primeira instância e também o Tribunal Regional Federal têm desenvolvido programas preventivos baseados em cursos de orientação e ginástica laboral realizada diariamente no local de trabalho além de massagens com fins terapêuticos.

Por outro lado, o número de servidores que atuam na Justiça Federal, especialmente no Rio Grande de Sul, é cerca de 1600 profissionais; desses, cerca de 350 trabalham nas 66 varas federais espalhadas pelo estado e o restante em diversos serviços vinculados à atividade-meio. Este desequilíbrio entre o número de profissionais vinculado à atividade-meio do Judiciário Federal Gaúcho e aqueles que labutam junto à atividade-fim demonstram a necessidade de correção desta distorção inaceitável.

Nesse ponto, é importante destacar a necessidade de uma redistribuição destes profissionais para, sem a necessidade de novas contratações, oferecer um serviço mais ágil à população. Contudo, os gestores públicos sabem quão difícil é o remanejamento de servidores, pois diferentemente da iniciativa privada, que não conhece a estabilidade no emprego, no serviço público esta regra de proteção ao bom servidor contra a demissão imotivada muitas vezes volta-se contra a qualidade do próprio serviço.

Assim, como são servidores comandando servidores, é compreensível que o corporativismo se faça presente, e o remanejamento de pessoal para áreas mais carentes e com grande volume de trabalho acabe não ocorrendo. A situação é tão inusitada que, às vezes, postos de trabalho reconhecidamente com grande volume de serviço não recebem interessados, mesmo quando se oferecem gratificações que, por si só, seriam um bom salário na iniciativa privada.

Esta situação somente poderá mudar quando for mais flexível a estabilidade do servidor público, aqui incluída a categoria dos magistrados. Evidente que estes e outros profissionais devem receber proteção legal para poder exercer com tranquilidade seu elevado mister, contudo é necessário o desenvolvimento de critérios sérios para a avaliação da produtividade destes profissionais.

Recente decisão administrativa do Conselho Nacional de Justiça determinou que até dezembro de 2009 fossem julgados nos juízos e tribunais todos os processos distribuídos até dezembro de 2005. Isto tem gerado descontentamento entre servidores e juízes.

A denominada “Meta 2” objetiva padronizar o tempo de tramitação

processual, gerando um paradigma de atuação jurisdicional. Apesar das várias circunstâncias que devem ser analisadas quando do estudo das razões para a demora da prestação jurisdicional como, por exemplo, processo suspenso aguardando exame pelo Supremo Tribunal Federal de matéria com Repercussão Geral, não se deve descurar da importância da Meta 2.

Pela primeira vez no país, o órgão do Poder Judiciário com poder disciplinar amplo impõe, inclusive aos Tribunais, uma meta a ser alcançada. Este fato é salutar, pois traz a este seguimento do poder público o conceito de meta e produtividade tão necessário para a melhoria do serviço.

### **4.2.3. Juízes**

Nesse passo, desponta a figura singular do magistrado. Contudo, antes de abordar o magistrado como pilar do sistema judicial, fazem-se necessárias algumas considerações sobre o papel institucional do Poder Judiciário após a Constituição Federal de 1988.

#### **4.2.3.1 Poder Judiciário e a Constituição Federal de 1988**

É inerente a qualquer regime político de exceção, seja de que concepção for, a supremacia do Poder Executivo, sobre o Legislativo e o Judiciário. Durante o regime militar iniciado em 1964, o estudo do Direito Constitucional no Brasil não alcançou o nível de profundidade que hoje ostenta.

Com a redemocratização do país e o advento da Carta Republicana de 88, este panorama mudou, e o estudo do Direito Constitucional nacional e comparado sofreu um avanço significativo. Nesse sentido, os estudos desenvolvidos no âmbito acadêmico sobre os fundamentos e princípios constitucionais têm moldado todo o desenvolvimento do Direito Constitucional no Brasil moderno e produzido importante influência na construção da jurisprudência do país.

A denominada Constituição Cidadã que, no primeiro momento, foi duramente criticada por setores ideologicamente de esquerda da sociedade brasileira, somente com o passar do tempo conseguiu demonstrar o seu alto nível de modernidade. O antológico título dos Direitos e Garantias Fundamentais, por seu teor e comprometimento com o desenvolvimento humano, elevou o constituinte de 1988 ao

nível dos maiores legisladores da história humana.

Tendo como fundamentos a cidadania e a dignidade da pessoa humana, passou a República Federativa do Brasil a ter responsabilidade sobre o destino de seus cidadãos, aproximando o Estado com a nação. Diante dessa nova realidade, passou-se a exigir do Estado uma nova postura, muito mais pró-ativa e próxima do cidadão.

A adaptação do Legislativo e Executivo frente a esta nova realidade foi mais rápida e eficaz que o Poder Judiciário. Aqueles, por terem seus membros eleitos pelo povo, sempre estiveram mais sintonizados com as necessidades da sociedade. O Poder Judiciário, contudo, composto por profissionais em sua maioria ocupantes de cargos conquistados por concurso público e com uma cultura de distanciamento social, cultivada desde cedo nas Faculdades de Direito, demorou muito mais para se adaptar a esta nova realidade e, em certa medida, ainda não completou esta fase de mudança para uma nova visão de seu relacionamento com a sociedade. Aliás, esta postura algo distanciada da sociedade se fez presente quando do processo legislativo de elaboração da constituição em que os representantes do Judiciário na interlocução com os constituintes se limitaram a defender sua autoimagem de instituição acima das demais e não buscaram o debate em torno da sua modernização.

#### **4.2.3.2 A forma de investidura do Juiz e a democracia interna do Judiciário**

A investidura no cargo de magistrado no Brasil se dá mediante a aprovação em concurso público de provas e títulos ou então mediante nomeação do Chefe do Poder Executivo Estadual ou Federal conforme for o Tribunal para o qual ocorra a nomeação. Os denominados Tribunais de Apelação, os Tribunais Regionais Federais, Tribunais Regionais do Trabalho e Tribunais de Justiça dos Estados têm um quinto de seus cargos ocupados por profissionais oriundos da advocacia e do Ministério Público que são nomeados pelo Chefe do Executivo após a inclusão do nome do pretendente em lista tríplice elaborada pelo Tribunal respectivo.

Por sua vez, os Tribunais Superiores e o órgão máximo da estrutura judiciária do país, ou seja, o Supremo Tribunal Federal, têm seus membros escolhidos pelo

Presidente da República após sabatina realizada pelo Senado e que, em sua longa história, nunca rejeitou (LEMOS; LLANOS, 2007, p.22)<sup>5</sup> uma indicação presidencial, salvo, a de Barata Ribeiro em 1894 por não ter notório saber jurídico. Formas de investidura outras, como a eleição que existe para alguns cargos de Juízes nos Estados Unidos ou a pura e simples nomeação como ocorre para alguns cargos do judiciário europeu são desconhecidos da sistemática constitucional no Brasil.

Na realidade, Azabache, lembrado por Dallari (1996, p.22), relaciona 32 modos de seleção de juízes ao longo da história, começando com a venda de cargos e culminando com a seleção realizada com a intervenção de juízes, Ministério Público e advogados. Essa relação, como afirma Azabache, pouco representa, pois seriam variações que não teriam diferenciação maior. Dallari, por seu turno, assegura que é “importante saber que muitas variações já foram experimentadas sem qualquer efeito prático em termos de constituição de um sistema judiciário eficiente e democrático, sintonizado com a vontade e as necessidades do povo” (idem, p.23).

Na realidade, a forma de escolha de juízes, seja em primeira instância ou não, sempre é tema polêmico e não imune ao aspecto ideológico. Como são servidores que têm como função primordial aplicar as regras do sistema, é natural que os diversos atores sociais queiram impor um perfil de profissional mais afeito ao seu modo de ver o mundo.

A própria magistratura não está imune a estas discussões, principalmente entre a figura do juiz tradicional, ou seja, mais apegado ao texto da lei e o denominado juiz liberal (não confundir com o termo relacionado com a economia) que busca sempre uma interpretação teológica da lei. Esses aspectos relacionados ao ativismo judicial serão objeto de apreciação logo a seguir.

Nesse passo ainda, cumpre destacar que, entre os poderes da república é o Judiciário aquele menos aberto à democracia interna. Apenas recentemente com a Emenda Constitucional 45/2004 foi admitido que metade dos membros de órgão especial de Tribunal possa ser eleito por Tribunal Pleno. Até então, naqueles Tribunais com mais de 25 julgadores, poderia ser constituído órgão especial para

---

<sup>5</sup> Segundo as autoras, no Brasil no período de 1989/2003 ocorreram apenas 2,6% casos de desaprovação, sendo que, deste percentual, 25 casos não foram aprovados no prazo legal e 13 foram retirados por indicação do Presidente da República; não houve caso de rejeição.

julgar matérias delegadas do Tribunal Pleno e seus componentes invariavelmente eram os membros mais antigos da Corte.

Com a alteração constitucional, passou a ser possível que juízes mais jovens passem a integrar este colegiado, o que é sempre salutar na medida em que institui um fator motivador na carreira. É importante que o aspecto da antiguidade na carreira seja observado, porém, em muitas oportunidades, o “apenas ser antigo” tem se mostrado um critério não adequado para a implementação de mudanças gerenciais importantes no Judiciário.

Na realidade, os cargos diretivos dos Tribunais, principalmente de apelação, deveriam ter um critério misto de preenchimento, ou seja, merecimento e antiguidade que, afinal, é o critério utilizado para a progressão na carreira. Não há motivo razoável, a não ser o apego excessivo à tradição, para que sempre o ocupante do cargo mais importante no Tribunal seja o magistrado mais antigo em atividade na Corte, mesmo quando não é o melhor administrador.

Esse aspecto, aliado ao fato de, em geral, o mandato do Presidente ser de apenas dois anos na maioria dos Tribunais, traz dificuldades operacionais por falta de continuidade das gestões administrativas. Programas administrativos e melhoramentos importantes que muitas vezes precisam de duas ou três gestões para serem implantados, ficam inconclusos por falta de continuidade.

Nesse passo, a adoção de planos plurianuais de gestão seria uma inovação importante para os Tribunais, pois obrigaria os gestores a buscar uma melhor integração de suas administrações. Salvo a inovação constitucional antes mencionada, inexistente no âmbito do Judiciário qualquer forma de participação democrática na gestão por parte de juízes e servidores. Mesmo na gestão de primeiro grau não há qualquer forma de participação coletiva. Na Justiça Federal cada estado da federação constitui uma seção, e o presidente do Tribunal Regional, que possui jurisdição sobre aquela seção, nomeia o diretor do foro da seção e este possui poder administrativo sobre todos os foros das subseções do respectivo estado.

Nos Tribunais Regionais Federais, a participação dos julgadores se limita a eleger o presidente, vice e corregedor da Corte a cada dois anos, mas não há qualquer forma de gestão compartilhada. De fato, não são todos os magistrados que têm predileção pela área administrativa; pelo contrário, a maioria não se interessa por questões relacionadas à gestão.



Isso um pouco se deve à limitada possibilidade que havia de um Magistrado sair da Jurisdição. Salvo as hipóteses de férias, licença ou disponibilidade, se o Juiz não estivesse exercendo um cargo de gestão que, pela Lei Orgânica da Magistratura, não pode superar quatro anos, deveria estar na Jurisdição. Assim, somente juízes mais antigos na carreira é que podiam ter contato com a gestão e em uma fase da vida que, para muitos, já não havia mais entusiasmo por novos desafios.

Com a EC 45/2004 passou o Ministro-Corregedor do Conselho Nacional de Justiça poder requisitar Magistrados para a sua assessoria. Esta prática passou a ser comum em outros órgãos jurisdicionais, inclusive o Supremo Tribunal Federal, favorecendo que uma nova geração de juízes passe a ter contato com a Administração o que irá repercutir positivamente no futuro da gestão do Judiciário.

#### **4.2.3.3 Os Juízes e a Cidadania**

Não existe democracia sem magistratura independente. Todos os países que alcançaram um alto grau de desenvolvimento social possuem um sistema judicial em que a magistratura é respeitada como instituição imprescindível para a sociedade.

No Brasil, país ainda em desenvolvimento, o Poder Judiciário, a Justiça como se diz vulgarmente, e seus juízes possuem no geral uma imagem social positiva, mas que sofre algum desgaste decorrente da ineficiência de atuação em alguns momentos. Este fato decorre essencialmente da morosidade na prestação jurisdicional que gera a denominada crise na Justiça que é caracterizada pela incapacidade de o sistema judicial fornecer uma resposta adequada e em tempo econômico e socialmente justo.

Verdade que esta crise na prestação jurisdicional não é necessariamente nova e também não se refere apenas ao Brasil, sendo preocupação constante em diversos países do mundo, mas, como lembra Sadek (2006, p. 13), a situação atual difere em dois aspectos:

- 1) a Justiça transformou-se em questão percebida como problemática por amplos setores da população, da classe política e dos operadores do Direito, passando a constar da agenda de reformas; 2) tem diminuído consideravelmente o grau de tolerância com a baixa eficiência do sistema

judicial e, simultaneamente, aumentado a corrosão no prestígio do Judiciário.

Evidente que existe necessidade de se examinar efetivamente o que é esta crise e como ela é percebida pelas diversas classes sociais.

Para o cidadão comum, a crise da justiça se relaciona com sua incapacidade de solucionar a contento os conflitos e em tempo oportuno. Noutra sentida, para as grandes empresas e investidores do mercado financeiro, é a insegurança jurídica que produz as maiores críticas no atuar da Justiça.

As grandes corporações criticam as decisões aparentemente contraditórias entre os diversos juízos e tribunais e sustentam que este fato inibe investimentos e aumenta os custos dos negócios pela existência desta variável não mensurável. Em relação à morosidade na prestação jurisdicional, muitas soluções têm sido adotadas a nível legislativo e gerencial. Quanto ao aspecto da insegurança judicial alegada pelos grandes empresários, ele está relacionado, principalmente, à visão de que o magistrado deve ser apenas a boca da lei e que uma interpretação social das normas viola a segurança jurídica.

Assim, como possuem capacidade de mobilização junto aos órgãos legisladores, conseguem aprovar normas que atendem a seus interesses e, na hipótese de discussão judicial, preferem a aplicação pura e simples destes diplomas sem espaço para divagações quanto ao alcance social da norma. Um exemplo vale ser lembrado sobre este aspecto. Refere-se à aplicação do Código de Defesa do Consumidor aos Bancos. Durante anos, o sistema financeiro e, em especial, os bancos lutaram no Superior Tribunal de Justiça contra o entendimento (que ao final foi consagrado) de que o Código é aplicável nas relações bancárias, isto é, entre estas instituições financeiras e os clientes. Evidente que decisões judiciais que foram se sucedendo, no sentido de maior proteção ao correntista/cliente, não interessavam a estas corporações.

Não se afirma com isso que não existam mazelas no sistema judicial brasileiro. Existem e são muitas; quer-se apenas destacar que muitas das críticas não são desinteressadas, e existem muitos e poderosos interesses que orbitam em torno da alegada morosidade e ineficiência da Justiça. Nesse ambiente tenso e extremamente complexo pelo número de variáveis, perfila-se a figura do ser humano juiz.

Pressionado por uma demanda, na maior parte das vezes, invencível de trabalho, fiscalizado pelas partes (advogados, Ministério Público, servidores e, no caso dos Juízes Federais, por três Corregedorias, a saber: Tribunal Regional ao qual está vinculado, Conselho da Justiça Federal e Conselho Nacional de Justiça), este profissional, muitas vezes, é responsabilizado por problemas que estão muito além de suas forças pessoais ou profissionais. No interior do Poder Judiciário em geral e na Justiça Federal em todos os níveis, exige-se uma produtividade desumana que obriga os Magistrados a delegarem aos assessores, quando estes existem, cada vez mais matérias para serem minutadas em sentenças e votos.

É voz corrente nos foros e tribunais que a jurisprudência está cada dia mais na “mão dos assessores”; este fato, por si só grave, demonstra quão séria é a situação do Judiciário brasileiro e como não é simples uma solução. Os juízes premidos pela necessidade de julgar de forma rápida, quando possuem alguma estrutura, transformam seus gabinetes em verdadeiras linhas de montagem de votos ou sentenças e aqueles que não o fazem são criticados por seus pares, muitas vezes ridicularizados e vistos pelas partes e advogados como lerdos e ineficientes.

Claro é que nem sempre um julgador lerdo fará o seu julgamento com maior precisão e profundidade que um mais rápido e nem esse, por sua rapidez, julgará de forma superficial e insuficiente. O equilíbrio se faz mais do que necessário. Evidente que em juízos congestionados com mais de 20 ou 30 mil processos e com uma distribuição mensal de centenas ou milhares de processos, é necessária a realização permanente de mutirões de julgamento e a própria ampliação da estrutura jurisdicional.

Além da demanda insana por produção, os juízes são profissionais pressionados para adotar na sua vida pública e privada uma conduta pessoal que destoa da postura do homem médio da sociedade contemporânea. Certo que a evolução de costumes diminuiu esta pressão sobre o comportamento dos magistrados, porém a sociedade ainda busca na figura pessoal do juiz características que reputa importantes, mas em geral não as adota no dia-a-dia.

Por outro lado, no aspecto funcional, os juízes, de um modo geral, e os magistrados federais, em especial, têm visto seu status diminuir gradativamente. Além de não possuírem uma remuneração digna de nota, perderam vantagens pecuniárias como advento do regime remuneratório por subsídio e, a não ser pelo fato de ainda gozarem de 60 dias de férias anuais, sua situação funcional em alguns

aspectos, como venda e partição de férias, recebimento de substituições, é inferior aos demais servidores da própria Justiça Federal.

São tantas as qualidades que se exigem do juiz moderno que é possível duvidar de que algum desses profissionais preencha todas elas: ser culto, virtuoso, sensível, firme, prático, diligente, acessível, líder, criativo, estudioso, honesto, produtivo são apenas algumas dessas qualidades. Na hipótese de um juiz que atue junto aos Juizados, é necessária ainda uma visão social consistente em prol do hipossuficiente, que é parte na maioria das ações previdenciárias do Juizado Especial Federal.

Como, na realidade, os juizados são um procedimento simplificado, é necessário que o Juiz, responsável pela condução deste procedimento, tenha uma visão bastante objetiva para conceder maior eficácia possível à tramitação do feito. Nesse ponto, é fundamental o exercício de uma liderança positiva perante os servidores que atuem na serventia. Essa liderança exige do juiz uma postura de proximidade com a equipe e não distanciamento. O magistrado deve saber ouvir as sugestões de seu diretor(a) de Secretaria e da sua equipe em geral, deve evitar o isolamento diário em seu gabinete, procurando trabalhar com a porta aberta do mesmo, circular pelas dependências da vara, conversar de forma interessada com os servidores e, se possível, conhecer o nome dos profissionais e um pouco da vida pessoal de cada um.

Esta postura aproxima a equipe, gera a sinergia para um diálogo franco e positivo entre as pessoas. Uma das maiores dificuldades que sente quem exerce função de liderança em órgão público é a dificuldade de fixar e manter metas de produtividade. Diferentemente da iniciativa privada, em que o estímulo financeiro e a fixação de metas para curto prazo são formas de estimular a equipe, no serviço público a ausência de poder da chefia em atuar na remuneração do servidor e a perenidade do próprio serviço atuam contra a motivação.

Na realidade, o único instrumental de motivação no aspecto financeiro, bem entendido, que está à disposição do magistrado é a distribuição de funções gratificadas aos servidores que se destacam em seu labor. Contudo, no âmbito da carreira dos servidores da Justiça Federal, muitas são as gratificações que existem para serem distribuídas, e muitos magistrados fazem a distribuição indistintamente a todos os servidores, o que retira desta ferramenta o elemento diferenciador que é incito ao recebimento de uma gratificação.

Retornando ao foco da questão, observa-se que é no segundo e terceiros graus de jurisdição dos Juizados Especiais Federais que estão os principais pontos de estrangulamento na tramitação dos feitos. Isto se deve a uma cultura de estímulo aos recursos e às dificuldades que um magistrado operoso sofre ao atuar em colegiado, circunstâncias que o obrigam a constantemente conversar e tentar convencer seus pares para a adoção de soluções de gestão simplificadoras, o que não é necessário fazer quando está laborando no juízo em que é titular e que tem autonomia.

Sobre esta cultura do recurso, vale lembrar a recente Resolução do Conselho Nacional de Justiça acima mencionada que criou junto às Turmas Regionais de Uniformização e da Turma Nacional de Uniformização um agravo regimental contra as decisões do relator e dirigido ao Colegiado. Acaso o legislador desejasse este recurso, tê-lo-ia criado quando da elaboração da legislação de regência. Não o criou e fez bem. Assim como não previu embargos infringentes de decisão por maioria da Turma Recursal, não admitiu a ação rescisória e previu prazo comum para a Fazenda responder e recorrer.

Contudo, a cultura da burocratização e dos recursos é muito forte, principalmente no âmbito da magistratura. Não se faz isso por má fé, simplesmente é fruto do próprio ensino do Direito nas faculdades do país, voltado para o conflito e a eternização das demandas.

Fere o sentimento subjetivo de Justiça de muitos magistrados extinguir processos por inexistência de recursos aptos a atacar as decisões judiciais, como ocorre em várias situações previstas em demandas de competência dos Juizados Federais. Com a ambição de fornecer aos juízes uma ferramenta enxuta e ágil, o legislador retirou do procedimento dos Juizados uma série de normativas que, quando presentes no procedimento comum ordinário, tem o objetivo de preservar o amplo direito de defesa. Nos Juizados, é da essência do procedimento sua simplificação, e isso implica, muitas vezes, situações em que no procedimento ordinário caberia um recurso; a decisão, por força legal, se torna irrecorrível.

Essa distinção de soluções para situações processuais muito semelhantes ou até idênticas gera em muitos julgadores um sério desconforto, resultando que essas pessoas desenvolvem teses jurídicas para aplicar ao procedimento dos Juizados soluções do procedimento ordinário, inviabilizando, com isso, todo o trabalho de simplificação processual construído pelo legislador. Essa situação não é nova em

nosso Judiciário. Desde o início da aplicação do Código de Processo Civil de 1973, muitos juízes simplesmente atribuíam aos feitos sob rito sumaríssimo (hoje sumário), o rito do procedimento ordinário que possui uma dilação probatória e uma cognição muito mais ampla e, por isso, mais demorado.

Como dito alhures, esta postura é cultural e advém da visão tradicional de que todas as causas são importantes e que merecem ter seu julgamento revisto tantas vezes quanto o sistema permitir.

## **5 FERRAMENTAS PARA A AGILIZAÇÃO PROCESSUAL**

O Judiciário moderno não pode prescindir de ferramentas modernas de gestão. Nesse ponto destaca-se a maior contribuição que o Conselho Nacional de Justiça pode oferecer ao país.

Atualmente este órgão do Poder Judiciário que foi introduzido no ordenamento jurídico pátrio com a Emenda Constitucional 45 de 2004 vem se constituindo em uma Corte administrativa de punição a juízes e servidores.

Contudo é na função de controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário que este Colegiado poderá oferecer as melhores contribuições ao desenvolvimento do sistema. Nesse sentido, o serviço da “Justiça em números”, coletânea anual e nacional de números estatísticos do Poder Judiciário é uma contribuição valerosa para se entender este Poder e seus desafios.

Impossível uma gestão efetiva sem que se saiba qual é o tamanho do Judiciário brasileiro, qual é sua produção, quem são as pessoas que fazem este Judiciário, qual o seu custo para a sociedade e qual o índice de eficácia e efetividade do serviço prestado.

Essas informações somente são obtidas com informações prestadas por todos os órgãos do Judiciário no país, tribunais são 96, realizando-se uma constante interpretação desses dados para possibilitar diagnósticos realistas sobre as necessidades e dificuldades da instituição.

Esse trabalho global e verticalizado não pode e nem deve inibir soluções locais para a melhoria da prestação jurisdicional. Até por ser um órgão ainda jovem na estrutura burocrática do Judiciário e de certa forma buscar ainda afirmação

perante a própria instituição que compõem, o CNJ, ainda que tenha alcance nacional não pode ter a pretensão de apresentar soluções para toda a casuística de dificuldades que assombra a prestação jurisdicional no dia a dia do país todo.

Assim, soluções para problemas locais ou regionais são sempre bem vindas e podem, se corretamente adaptadas ser utilizadas para todo o país.

## **5.1 PROCESSO ELETRÔNICO**

Instituído pela Resolução nº 13, de Março de 2004, do Tribunal Federal da 4ª Região, o processo eletrônico ou e-proc, na realidade, é um sistema operacional que utiliza a rede mundial de computadores (web) como uma nova forma de apresentação do processo. Não se trata de um processo digital que pressupõe a existência de documentos criados apenas na forma digital e assegurado pelo sistema brasileiro de chaves públicas (ICP – Brasil), instituído pela Medida Provisória 2.200-2 de 24.08.2001. No denominado e-proc, os documentos que instruem o processo, inclusive as peças desenvolvidas pelas partes, existem fisicamente e são convertidos para arquivos eletrônicos mediante a utilização de um scanner.

O e-proc foi instalado inicialmente na vara do juizado especial de Rio Grande e, após um período de testes, foi paulatinamente sendo implantado em todos os Juizados da Justiça Federal da Quarta Região. No primeiro momento, a aplicabilidade do sistema ficou restrita aos processos sem dilação probatória; posteriormente, por ato da Coordenadoria dos Juizados Especiais, órgão do Tribunal Regional Federal, foi estendido para todos os tipos de processos.

Fruto de grandes controvérsias entre os operadores do Direito, o e-proc possui duas inegáveis qualidades que são a economia de gastos e o aumento da celeridade no andamento processual. Contudo, as críticas são em maior número e podem ser exemplificadas: a) dificuldade de operacionalização; b) excessivo desgaste físico por parte, principalmente, de Juízes e Servidores; c) possibilidade de fraude, pois não há checagem quanto à autenticidade dos documentos “escaneados”; d) limitações técnicas que violam as regras do CPC, impedindo a utilização do instrumental recursal adequado, visto a utilização subsidiária do CPC no sistema dos juizados.



Em relação às dificuldades de operacionalização, as mesmas consistem, em muitos casos, em que os documentos “digitalizados” pelas partes são ilegíveis e o acesso às diversas partes do processo exigem do operador do computador um constante abrir e fechar telas que gera confusão e desgaste físico. Atualmente está em estudo, na área administrativa da Justiça Federal do Rio Grande do Sul, a proposta de suspensão do trabalho por dez minutos a cada hora para pessoas que atuam diretamente com feitos no e-proc. As reclamações por parte dos profissionais quanto ao cansaço nos olhos e dores no corpo é bastante frequente. No mesmo sentido, o Departamento de Saúde busca passar instruções aos servidores quanto à postura na forma de sentar e trabalhar junto aos computadores.

De outro lado, a possibilidade de serem juntados aos autos documentos falsificados ou de qualquer forma inexatos avulta nos processos eletrônicos. Acaso o ente demandado não apontar eventual irregularidade na prova documental ofertada, como por exemplo, falsidade na Carteira de Trabalho e da Previdência Social, é impossível ao juízo do feito fazê-lo, simplesmente porque não tem acesso ao documento físico para poder fazer uma análise profunda sobre autenticidade do mesmo.

Na realidade, o juiz pode determinar que a parte apresente em juízo o documento físico. Esta possibilidade é prevista no Artigo 5º da Resolução acima mencionada, contudo, se o fizer de ofício em todas as ações, a eficácia do processo eletrônico fica comprometida.

Finalmente um outro aspecto que tem merecido críticas ao sistema do processo eletrônico no âmbito da Justiça Federal da 4ª Região é a impossibilidade técnica de, por via eletrônica, ser interposto Mandado de Segurança contra ato de juízos monocráticos ou a necessidade de se extinguir a ação quando o juiz de Juizado entender pela incompetência do Juizado em examinar a matéria de determinado feito visto que, nas varas comuns, os processos ainda são físicos. Assim, o processo é extinto, e a parte deve fazer novo ajuizamento na forma física. Quando a declinação de competência ocorre para uma vara comum da justiça federal, a própria Secretaria da Vara do Juizado já faz a conversão para feito físico e com isso não prejudica a parte.

Efetivamente as áreas técnicas do Tribunal Regional Federal têm trabalhado de forma bastante significativa para a superação destas últimas limitações mencionadas e objetivam resolver estas questões, até porque em breve as varas

comuns também contarão com um processo eletrônico que necessariamente não será o mesmo utilizado hodiernamente nas varas de Juizado. Importante que somente com a edição da Lei 11.419 de dezembro de 2006 é que os atos praticados por via eletrônica passaram a ter base legal visto que, até então, esta ferramenta era sustentada por uma mera Resolução da Corte Regional.

Observa-se a preocupação do legislador em prever a chancela aos atos pretéritos no Artigo 19 da mencionada Lei: “Ficam convalidados os atos processuais praticados por meio eletrônico até a data de publicação desta lei, desde que tenham atingido sua finalidade e não tenha havido prejuízo para as partes”.

Se os atos processuais praticados por via eletrônica – sentenças, acórdãos – antes da edição da Lei fossem válidos, não haveria necessidade da manifestação expressa do legislador sobre eles. Na realidade, a Lei veio ratificar e cobrir com o manto da legalidade atos que foram praticados ao arrepio da lei, desde a edição da Resolução 13, de março de 2004, até a entrada em vigência da Lei 11.419 que ocorreu em março de 2007.

A utilização dessa ferramenta mostrou-se notável quanto à redução de custos e a agilização processual. O próprio layout das unidades jurisdicionais deve ser repensado na medida em que a inexistência de processos físicos torna desnecessária a grande quantidade de móveis para o guarnecimento destes processos. A economia de custos se torna evidente na medida em que existe uma redução da quantidade de papel, caneta e outros utensílios de escritório que deixam de ser utilizados.

É necessário, então, que esta ferramenta de trabalho, para ser bem utilizada, tenha a adesão dos profissionais que atuam junto à Justiça Federal e também das entidades públicas e privadas. Diversos cursos foram oferecidos pelas Seções Judiciárias da 4ª Região com o objetivo de orientar os usuários quanto à melhor forma de utilização desta ferramenta. Previsivelmente houve resistências no início por parte de servidores, juízes e demais operadores do direito, considerada natural após muitos anos de trabalho com o manuseio diário de folhas de papel. Abandonar esta rotina por uma nova haveria de provocar resistências. Contudo, o novo sempre vem e, a par das dificuldades iniciais, a adaptação ao novo sistema de trabalho acabou ocorrendo.

Como o e-proc é um sistema novo com apenas seis anos de existência e ainda em franco desenvolvimento, não é possível prever qual o ponto de chegada,

porém já se percebe que o retrocesso é inviável. Pelo contrário, é objetivo da atual administração do Tribunal Regional Federal da 4ª Região levar o processo eletrônico para todas as unidades jurisdicionais, independente da competência jurisdicional de cada vara, o que já resolveria um dos problemas acima mencionado sobre a declinação de competência.

Isso implica dizer que mesmo os processos criminais que tramitam na Justiça Federal da 4ª Região passarão a ser corporificados apenas de forma eletrônica, sendo necessário aumentar a segurança do sistema para evitar a atuação de ciberpiratas visto que o sistema utiliza a Internet. Esta evolução também deve ir ao encontro dos Pedidos de Uniformização perante a Turma Regional de Uniformização e os Recursos Extraordinários interpostos dos acórdãos das Turmas Recursais perante o Supremo Tribunal Federal que, para serem examinados, exigem que todo o processo seja convertido para o formato físico. Essa limitação técnica, no caso dos Pedidos de Uniformização, e cultural, no que se refere ao Extraordinário perante o STF, deve ser superada para otimizar esta ferramenta.

Importante destacar que alguns efeitos práticos não previstos inicialmente ocorreram com a adoção do e-proc e tendem a se agravar com a ampliação do uso do sistema. Nesse sentido, a diminuição do trabalho dos oficiais de justiça passou a ser evidente. Como os usuários, para utilizar o e-proc, precisam se cadastrar e possam praticar todos os atos pela Internet, natural que as intimações e citações (quando for ente cadastrado) ocorram também pela web. Isso implica afirmar a redução de demanda para o serviço destes profissionais e a necessidade da administração examinar da necessidade ou não de preencher cargos que vierem a vagar no futuro. Outro efeito interessante é que a adoção de processo eletrônico para todos os feitos, inclusive ordinários, implicará no fim do setor de distribuição de ações nos foros com o conseqüente remanejamento de servidores, pois as partes ingressarão com suas ações via web.

## **5.2 CONCILIAÇÃO E CONCILIADORES**

### **5.2.1 Conciliação**

A conciliação e a transação são formas de solução de conflito eleitas pelo legislador dos Juizados Especiais. Maria Helena Diniz (2006, p. 663) ensina que a

**transação** é o “negócio jurídico bilateral pelo qual as partes interessadas, fazendo-se concessões mútuas, previnem ou extinguem obrigações litigiosas ou duvidosas”, e o Professor catarinense Joel Dias Junior (1999, p.126) ensina que “a **conciliação** significa a composição amigável sem que se verifique alguma concessão por quaisquer das partes a respeito do pretense direito alegado ou extinção de obrigação civil ou comercial”.

Carmine Punzi, lembrado por Joel Dias Junior, na obra antes citada, ensina que

A conciliação aparece numa posição intermediária entre a transação e a arbitragem. A conciliação é diferente da arbitragem por ser um instrumento direto de composição da controvérsia, por obra das partes litigantes, não sendo assim a solução remetida para o juízo de um terceiro – o árbitro; mas é diversa da transação, porque esta se aperfeiçoa como mero encontro de vontade das partes (idem, ibidem).

É interessante observar que, perante conflito entre privados, estas ferramentas de solução alternativa de disputa são institutos quantitativamente ainda pouco usados no Brasil, agrava-se a situação quando na lide está presente um ente público. Este fato não deve ser desprezado e é fundamental para diferenciar os Juizados Federais dos Juizados Estaduais. Nestes, o ente público não se faz presente. A relação jurídica processual ocorre entre privados, pessoas físicas ou entre estas e alguma pessoa jurídica de natureza privada (ressalvando-se, evidentemente, as hipóteses da Lei 12.153 de 22 de dezembro de 2009 que instituiu os Juizados da Fazenda Pública no âmbito do Distrito Federal, Estados e Municípios), enquanto isso, nos Juizados Federais a presença do ente público é a própria razão de ser do subsistema e, nessa situação, as dificuldades para qualquer composição amigável são mais evidentes.

Iniciam-se as dificuldades pelo fato de que em geral o procurador federal representante do ente federado (autarquia ou empresa pública federal) e o advogado da união que a representa judicialmente não possuem poderes para fazer acordos ad hoc nos feitos. Ainda que existam súmulas provenientes da Advocacia Geral da União para orientar a administração sobre assuntos diversos, muitos advogados públicos, sem autorização expressa para determinado feito, não

assumem a responsabilidade de firmar um acordo que possa pôr fim à demanda.

Acordos eventualmente existem e são firmados, porém ocorrem em programas conjuntos de conciliação que possuem um fim midiático para estimular justamente os acordos e que no dia-a-dia do foro não ocorrem. Nesse sentido, foi criado em outubro de 2009, junto ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região, um gabinete de conciliação de feitos do INSS que tramitam naquela Corte. Composto por dez funcionários da referida autarquia, tem por objetivo buscar a conciliação nos feitos que tramitam naquele tribunal e que tenham o Instituto como parte litigante, contudo esta experiência limita-se à Corte Regional, não alcançando ainda as Turmas Recursais dos Juizados Federais.

Evidente que não são apenas as dificuldades dos advogados públicos em firmar acordos que obstaculizam no âmbito dos Juizados Federais a conciliação ou a transação. Existe, por parte de muitos advogados privados, o desinteresse por um acordo rápido que ponha fim à demanda visto que esta solução, muitas vezes, repercute de forma negativa em seus honorários.

Por outro lado, os próprios magistrados federais não têm na sua formação profissional a cultura da conciliação. Na realidade, o Bacharel em Direito no Brasil é formado para a lide, para o combate. Não há ainda, na maioria das Faculdades de Direito do Brasil, um incentivo sério para o desenvolvimento de uma cultura da solução de conflitos de forma extrajudicial.

Estes fatos implicam que, nos Juizados Federais da 4ª Região não há uma estrutura composta por conciliadores que possa, ao receber a ação, previamente designar uma audiência para buscar a composição amigável do conflito. Em geral, a ação, uma vez distribuída, é recebida e determinada à citação do ente público, judicializando-se a matéria sem oportunidade de uma tentativa de acordo prévio.

### **5.2.2 Conciliadores**

Devemos buscar na Lei 9.099/95, em seu Artigo 7º, quem é o conciliador. Diz a referida norma que “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 5 (cinco) anos de experiência”. Conciliadores e juízes leigos podem realizar a conciliação nos termos do Artigo 22 da Lei em comento, contudo, se inalcançável a conciliação e as partes optarem pelo

juízo arbitral, somente o juiz leigo poderá exercer a função de árbitro. Também é função do Juiz leigo dirigir a instrução e decidir a querela, submetendo ao juiz togado sua decisão que, somente se for homologada por este, passará a ter validade como ato judicial.

Percebe-se claramente que a visão do legislador de 1995 era a de criar juizados em que o juiz de carreira exerceria uma função de coordenação, e as funções conciliatórias e instrutórias passariam a ser de seus auxiliares. A intenção clara era maximizar a capacidade de trabalho do magistrado com a delegação de funções que, em princípio, seriam prerrogativas da magistratura de carreira. Não havia – como não há nessa opção do legislador – qualquer pretensão em diminuir a função constitucional do Magistrado de carreira, até porque as decisões, todas, precisam da sua homologação. O que se buscou foi permitir que um mesmo juizado atue com um número indefinido de conciliadores e juízes leigos que poderão, dentro dos limites materiais, agilizar a resolução de inúmeros conflitos, deixando ao juiz togado mais tempo para se dedicar a questões de maior envergadura.

### **5.3 RESOLUÇÃO 54 DE NOVEMBRO DE 2001**

Se assim é na Justiça Estadual, particularidades existem no Juizado Federal, instituídas pela Lei 10.259/01 que merecem ser observadas, a começar pelo valor da causa que, na área federal, é de 60 salários mínimos e na estadual limita-se a dois terços deste valor. Outro aspecto é a possibilidade de o magistrado de Juizado da Justiça Estadual, alegando complexidade da demanda, declinar o exame da causa para uma vara comum, o que não ocorre nas ações que tramitam no Juizado Federal.

Ciente dessas circunstâncias, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região, em 28 de novembro de 2001, editou a Resolução nº 54 com o objetivo de estabelecer normas para o funcionamento dos Juizados Especiais Federais da Justiça Federal da 4ª Região e que, em seu Artigo 8º, preconiza que

Os conciliadores, em número compatível com o movimento forense, terão função específica de promover a conciliação entre as partes ou, se ela não for possível, ordenar e acompanhar os atos de instrução, e serão designados pelo juiz presidente do Juizado, com mandato de dois anos,

admitida recondução, recrutados, preferencialmente, entre bacharéis em direito, de reputação ilibada.

O silêncio da Resolução 54 em relação aos juízes leigos é explicado pelo fato de que a Lei 10.259/01 não previu expressamente sua existência para os Juizados Federais. Esta omissão foi fruto de uma visão equivocada nos líderes associativos da entidade de classe nacional dos juízes federais à época da elaboração da Lei que temiam um esvaziamento da função jurisdicional do magistrado federal togado. Verdade que esta Lei não veda a figura do juiz leigo no Juizado Federal e o seu Artigo 1º, ao referir expressamente a Lei 9.099/95, permite esta interpretação. O Artigo 8 fala em “ordenar e acompanhar os atos de instrução” e que a Lei 9.099/95, em seu Artigo 37, afirma que a “instrução poderá ser dirigida por juiz leigo, sob a supervisão de juiz togado”.

Parece razoável afirmar que quem ordena um ato dirige este ato, portanto a ordenação faz parte da direção da instrução que poderá ser realizada por Juiz leigo. Porém, a Resolução se dirige aos conciliadores, único auxiliar expressamente criado pela Lei 10.259/01 em seu Artigo 18, atribuindo-lhe função que, em princípio, somente poderia ser executada por juiz leigo.

Esta aparente contradição pode ser superada com o entendimento antes mencionado de que a não vedação explícita ou implícita do uso de juiz leigo nos Juizados Federais não impede que alguma de suas atribuições, a menor delas, diga-se de passagem, possa ser exercida pelo conciliador, visto o poder regulamentador que o legislador atribuiu no caso ao Conselho da Justiça Federal e aos Tribunais Regionais Federais.

A experiência tem demonstrado que naqueles Juizados Federais em que a demanda de ações concessivas de benefício, principalmente onde existe contagem de tempo rural, nas quais a presença da prova testemunhal ocorre em maior número, é fundamental para agilizar a tramitação dos feitos a presença do conciliador. São milhares de ações com milhares de audiências em que são ouvidas no mínimo três testemunhas em cada ocasião. A multiplicação desses atos e sua repetição fatalmente jogam a pauta destes juízos para períodos, muitas vezes, superiores a um ano e somente a presença destes auxiliares é que podem viabilizar o trabalho.

Como visto alhures, um dos princípios norteadores dos Juizados é a

celeridade. Esta deve ser obtida com a utilização do instrumental necessário para a sua consecução. Evidente que o uso do conciliador não exime de responsabilidade o magistrado pela prova produzida em audiência e nem é motivo para que o juiz togado não esteja presente fisicamente no Foro quando da realização das oitivas; pelo contrário, ainda que não fisicamente presente em audiência, é importante que, em sendo chamado para dirimir qualquer dúvida, prontamente possa fazer o atendimento.

### **5.3.1 Seleção dos Conciliadores**

Questão de grande relevância a que se deve ater, o magistrado presidente do Juizado Federal é a forma de seleção dos conciliadores. A legislação exige que sejam selecionados preferencialmente entre bacharéis em Direito. Como esses conciliadores, em princípio, realizam atos de ordenação da instrução, seria interessante que possuíssem, como os juízes leigos, pelo menos cinco anos de experiência. A realidade, contudo, muitas vezes não oportuniza que, na subseção onde localizado o Juizado, existam profissionais com este perfil, por isso é interessante que servidores do juízo, devidamente treinados possam realizar este mister. Alternativamente em juízos pouco providos de servidores, a opção é a utilização de ex-estagiários que, por já terem trabalhado no Juizado, são conhecidos do magistrado e também têm familiaridade com as demandas em tramitação.

O fundamental é que o conciliador seja pessoa de estrita confiança do juiz. Esta confiança é importante, pois este auxiliar irá atuar na colheita da prova oral fundamentalmente e precisará estar ciente de sua responsabilidade e seguir estritamente as orientações do magistrado. Salutar que, antes de iniciar sua atividade, receba as orientações necessárias e, inclusive, um rol mínimo de perguntas que deverá fazer para cada testemunha.

Tendo em vista a necessidade desta simbiose entre juiz e conciliador é que não se faz razoável uma seleção formal, mediante certame público que não é apta a selecionar pessoas com o perfil necessário para esta atividade. Ainda que provas seletivas possam preservar a impessoalidade, princípio constitucional da Administração Pública, certo é que, nesta atividade não remunerada, deve preponderar a experiência e visão do juiz presidente.

Aliás, neste aspecto, a Resolução 527 de 19 de outubro de 2006 do Conselho



da Justiça Federal é um exemplo administrativo no âmbito da Justiça Federal ao regulamentar a figura do conciliador, concedendo-lhe poderes instrutórios e possibilitando em seu Artigo 1º, &3º, a liberdade do Juiz na escolha deste auxiliar. Posteriormente este mesmo colegiado editou Resolução com teor semelhante que recebeu o número 32 e é datada de 13.11.2008.

Esta regulamentação seguiu a Portaria 02 de 20 de outubro de 2005 do Coordenador dos Juizados Especiais da 4ª Região que regulamentou no âmbito da mencionada região o uso de conciliadores. Este diploma administrativo veio a lume em um momento em que a utilização do conciliador, pelo menos no âmbito da 4ª Região da Justiça Federal, já era consagrado em diversos juízos como em Novo Hamburgo/RS e Curitiba/PR, subseções pioneiras nesta atividade.

Contudo, a importância destes regramentos se percebe na medida em que muitos magistrados, sem este apoio institucional, possuíam receio na utilização desta importante ferramenta de agilização processual. Evidente que com a ampliação do uso dos conciliadores, houve um incremento no andamento dos feitos, e isso veio a repercutir nas diversas Procuradorias Federais, principalmente naquela vinculada à instituição mais demandada perante os Juizados que é sem dúvida o Instituto Nacional do Seguro Social.

Assim, através do Procedimento de Controle Administrativo nº 453, a União dos Advogados Públicos Federais do Brasil requereu junto ao Conselho Nacional de Justiça a revogação parcial da Portaria e Resolução antes mencionadas. O relator conselheiro Douglas Alencar Rodrigues, em seu voto, após considerar louvável a preocupação com a celeridade na tramitação das ações perante os Juizados Especiais, acolheu a pretensão e, arrimado em argumentos relacionados aos princípios da jurisdição (indelegabilidade, da inevitabilidade, da indeclinabilidade, da inércia, da investidura, do juízo natural e da aderência), além dos princípios constitucionais do devido processo legal, do juízo natural, do contraditório e da ampla defesa, foi acompanhado pela maioria dos conselheiros.

Posteriormente, acolhendo pedido da Associação Nacional dos Juizes Federais, a decisão teve sua eficácia postergada em 120 dias para que os magistrados pudessem adequar suas pautas. Finalmente o Plenário do CNJ referendou decisão de sua presidente que, em 18 de dezembro de 2007, prorrogou por seis meses a possibilidade de utilização do conciliador pelos Juizados Federais, prorrogação esta que foi renovada em junho de 2008 por igual período. Na esteira

desta renovação é que o Conselho da Justiça Federal (CJF) editou, em novembro de 2008, a resolução nº 32, antes mencionada, e que reforça a possibilidade da utilização de conciliadores no Juizado e torna cristalina a divergência administrativa que existe sobre a matéria no âmbito daqueles colegiados.

Diz o Artigo 103 B da Constituição Federal em seu parágrafo 4º que “Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionas dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura”.

O Conselho Nacional de Justiça, incluído em nosso ordenamento jurídico constitucional pela Emenda Constitucional nº 45 de Dezembro de 2004, agregou, como órgão do Poder Judiciário, nova feição a este Poder. Como instituição nova que retirou atribuição de diversos órgãos do Judiciário, ainda está em busca do melhor caminho para sua atuação; é compreensível que sofra críticas de todos os matizes.

A principal – e que não está longe da verdade – é a pretensão de agir de forma algo intervencionista na função jurisdicional. Fato é que, em algumas situações, é difícil identificar ato de natureza administrativa de ato com natureza jurisdicional. Não é o caso da utilização dos conciliadores. Aqui se está diante de um ato tipicamente jurisdicional e que somente pode ser atacado pelos recursos judiciais do processo. Na medida em que a parte entenda ter sido prejudicada pela colheita de prova oral realizada por conciliador, poderá buscar a nulidade ou até declaração de inexistência daquele ato e dos subsequentes. Caberá, então, ao órgão recursal competente, examinando a existência ou não de prejuízo, anular em parte o processo.

Destaca-se que os conciliadores, na forma que trabalham nos Juizados da 4ª Região, limitam-se a ouvir testemunhas e reduzir esses depoimentos a termo, sob a supervisão de um juiz togado. Não decidem sobre qualquer incidente processual ou que ocorra durante a audiência, visto que nestas ocasiões o magistrado de carreira intervém e toma a decisão. Aliás, havendo recursos materiais para tanto, é possível a realização de diversas audiências ao mesmo tempo, otimizando a solução dos conflitos.

Na leitura do voto condutor da decisão antes mencionada, oriunda do Conselho Nacional de Justiça, o relator afirma que “Noto que a Lei 10.259/2001 não previu a figura dos juízes leigos, como fez a Lei 9.099/99, simplesmente porque

assim quis o legislador, tanto que admite a figura do conciliador – mas jamais para cumular funções de juízes leigos”. Curioso é que a Lei 9.099/95 (não como grafado na citação) tem sua aplicação expressamente permitida pelo Artigo 1º da Lei 10.259/01 como afirmado acima. Aliás, desnecessária a existência deste comando do Artigo primeiro, porque a legislação que criou os juizados no Brasil é a Lei 9.099/95 e como lei básica do subsistema tem sua normativa aplicada subsidiariamente a qualquer outro diploma legal que verse sobre o tema.

A posição do CNJ, externada no voto acima, vai de encontro à posição institucional do Supremo Tribunal Federal que tem defendido o uso da conciliação como uma forma de solução de conflitos através do projeto “Conciliar é Legal”. A possibilidade de o acordo judicial pôr fim à demanda é interessante para o particular e para a União também sob o aspecto de custos. Para o particular que, na maioria das vezes, litiga no Juizado representado por Advogado que, em geral, vincula seus honorários ao sucesso da demanda e cobra pelo manejo de eventual elaboração de razões de recurso ou contrarrazões.

A União, por seu turno, tem no acordo a possibilidade de diminuir seu custo com o feito, visto que grande parte dos litigantes nas ações de competência do juizado litiga sob a proteção da Assistência Judiciária Gratuita e mesmo, quando vencidos, não sofrem a condenação em custas. Grande parte dos feitos que tramitam perante os Juizados Federais, necessitam da produção de prova pericial que onera os cofres públicos, custo que pode ser evitado com a conciliação.

A utilização de conciliadores com poderes instrutórios passou a ser uma realidade com a edição da Lei 12.153 de 22 de dezembro de 2009 que, ao dispor sobre os Juizados Especiais da Fazenda Pública no âmbito dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, instituiu este importante instrumento de celeridade processual.

Afirma o Artigo 16 da Lei que cabe ao conciliador, sob a supervisão do juiz, conduzir a audiência de conciliação. No seu parágrafo primeiro, afirma que poderá o conciliador, para fins de encaminhamento da composição amigável, ouvir as partes e testemunhas sobre os contornos fáticos da controvérsia e, em seu parágrafo segundo, conclui afirmando que, não obtida a conciliação, caberá ao juiz presidir a instrução do processo, podendo dispensar novos depoimentos, se entender suficiente para julgamento da causa os esclarecimentos já constantes dos autos e não houver impugnação das partes. Este dispositivo passará a ser aplicado aos

Juizados Federais por força da norma expressa no Artigo 26 da Lei em referência.

Esta possibilidade criada pelo legislador, de o magistrado não precisar renovar a colheita da prova realizada pelo conciliador, possui um alcance notável para a agilização dos feitos. Isto permite que, havendo estrutura física nos juízos, seja possível a tomada de diversos depoimentos simultaneamente, o que inevitavelmente vai colaborar com a redução da pauta de audiências, que é um importante limitador para a celeridade processual.

### **5.3.2 PADRONIZAÇÃO DE ROTINAS CARTORÁRIAS**

A padronização de rotinas cartorárias ou de secretaria é essencial para a boa gestão dos serviços prestados pelo Poder Judiciário. A necessidade de se replicar as boas práticas de gestão tem sido objeto de estudo nos diversos tribunais do país e prêmios de incentivo como o *Innovare*, que tem o Governo Federal e as principais entidades de classe dos magistrados (Associação Magistrados do Brasil e Associação Nacional dos Juizes Federais) como apoiadores, tem sido um importante incentivo para a criação e difusão destas boas práticas de gestão.

Nesse ponto, destaca-se a situação das Secretarias das Varas da Justiça Federal em que o Diretor(a) de Secretaria exerce função de confiança do Juiz Federal Titular. Este profissional, que no âmbito da Justiça Federal da 4ª Região deve ser escolhido preferentemente entre aqueles ocupantes de cargos do quadro permanente de servidores da justiça federal, é o responsável pela chefia imediata dos demais servidores da vara e pela prática dos atos de condução dos processos.

Ao escolher este profissional, o magistrado deve buscar alguém que tenha semelhança de pensamento com suas ideias de gestão. Necessário que seja um profissional que tenha bom trânsito com seus colegas, visto que sua posição de chefia é delicada, pois é responsável pela mediação entre o Juiz e os demais servidores. De outro lado, tendo em vista este poder de nomeação, cabe ao juiz titular a responsabilidade última pelo bom ou mau andamento do serviço prestado pela serventia.

Diferentemente da Justiça Estadual do Rio Grande do Sul, em que o escrivão do cartório possui total autonomia em relação ao juiz da vara, existindo, inclusive, cartórios privados, na Justiça Federal a imagem da Secretaria é a imagem do magistrado. Por esta razão, é responsabilidade do juiz titular acompanhar o trabalho

de Secretaria e paulatinamente fazer as correções de rumo do serviço que se fizerem necessárias.

É importante que prestigie seu diretor, não o desautorizando frente à equipe e realizando paulatinamente reuniões com o grupo. Nessas reuniões, é importante que o magistrado, atuando como autêntico líder, coloque as pessoas o mais à vontade possível para que possam falar das dificuldades do trabalho e apresentar soluções. Para aqueles mais tímidos, é interessante manter na serventia, inclusive com acesso aos usuários, uma caixa lacrada para nela se introduzirem sugestões ou até elogios sobre o serviço.

É fundamental que o Juiz tenha a necessária humildade para entender que sua atuação frente ao processo precisa do concurso indispensável dos servidores e que sem uma equipe motivada e prestigiada pela chefia não é possível realizar um bom trabalho. A questão principal que se busca resolver é porque serventias semelhantes em número de processos distribuídos em dado período, número idêntico ou muito semelhante de servidores, possuem produtividade muitas vezes tão díspares.

Pode-se afirmar que duas são as razões básicas para este fato. A primeira relaciona-se com a figura do juiz e com a sua forma de trabalho. As pessoas são diferentes e a forma como veem a si mesmas e a seu trabalho, reflete-se na produtividade. Juízes mais concentradores que não utilizam assessores que minuem suas decisões tendem a ter uma produtividade e rapidez menores do que aqueles que delegam a minuta de votos e sentenças para assessores.

Outros Magistrados até trabalham com delegação, mas são tão minuciosos, tão exigentes que acabam afetando, com sua postura, a produtividade da assessoria. São esses juízes que, premidos pela necessidade de produção, muitas vezes se revoltam contra a “pressão” e alegam que a função jurisdicional está sendo diminuída pela massificação e exigência de alta produtividade. Não percebem que o mundo mudou e que, pelo menos na Justiça Federal em que as ações de massa são o grande volume de feitos que existem para serem julgados, a ourivesaria há muito tempo deu lugar à linha de produção fordista.

A outra importante razão para a discrepância de produtividade entre serventias judiciais com estrutura física e de pessoal semelhante é exatamente a forma de trabalho, a ordem da prática dos atos em secretaria, o próprio fluxo de trabalho. Nesse passo, é possível, com treinamento adequado, replicar as boas

práticas e, para tanto, deve-se utilizar um paradigma positivo de gestão de atos cartorários.

#### **5.4 O Exemplo de Estrutura de Trabalho da Vara do 2º Juizado Especial Cível de Novo Hamburgo/ RS**

A experiência levada a efeito pela Vara do 2º Juizado Especial Federal da subseção de Novo Hamburgo/ RS é digna de nota e merece ser relatada. Denominada na época de sua inauguração – em 28 de abril de 2002 – de 1ª Vara de Juizado Especial Federal – originou-se da conversão da antiga 3ª Vara Federal de Novo Hamburgo por força da Resolução nº 30, de 18 de abril de 2002, da Presidência do Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Foi a primeira Vara de Juizado implantada na subseção de Novo Hamburgo, seguida posteriormente pela co-irmã, denominada atualmente de 1ª Vara de Juizado Especial Federal Cível, inaugurada em 2004.

Com a conversão em 2002, os feitos em tramitação na antiga 3ª Vara Federal foram redistribuídos às demais Varas Federais (1ª e 2ª), iniciando-se as atividades do Juizado com a competência exclusiva e restrita à matéria previdenciária, consoante art. 23 da Lei nº 10.259/01, aspecto de suma importância na época para a especialização e padronização do procedimento.

Um dos primeiros desafios observados quando da estruturação/organização da Vara de Juizado, verificou-se a necessidade de uma conscientização prévia de toda a equipe de trabalho de que, a partir daquele momento, seria essencial conciliar a qualidade do trabalho à agilidade do procedimento especial que, sem perder a segurança, precisaria funcionar de forma desburocratizada.

Na época não se esperava que, em tão pouco tempo de existência do Juizado, fosse ocorrer uma demanda tão grande de ações. Para enfrentar esse desafio, foram sendo tomadas providências e medidas que precisaram ser adaptadas, experimentadas e aplicadas de acordo com novos recursos de ordem material, humano e informatizado que foram sendo providos. Aliado a isso, ocorreu também a necessidade de se buscar, ao longo do tempo, diversas alternativas no intuito de amenizar e transpor os riscos que passaram a ser observados à saúde física e emocional dos integrantes da equipe em decorrência da sobrecarga de trabalho que adveio com a nova modalidade de procedimento.

Em termos organizacionais, as medidas que se destacaram, dentre várias adotadas, foram:

1. Planejamento prévio acerca da divisão das atividades e setores cartorários. Isso foi possível com a redistribuição dos processos da antiga 3ª Vara Cível e a estruturação de um Juizado exclusivo.

2. Disponibilização à equipe de informações, contendo as leis, provimentos, resoluções e portarias que regulavam a criação dos Juizados e aquelas que foram posteriormente surgindo, a fim de que pudessem efetivamente participar da estruturação da Vara com ideias e sugestões.

3. Padronização de procedimentos e de diversos documentos, despachos, ofícios certidões, termos e modelos de atos em geral.

4. Rodízio de tarefas durante determinados períodos, a fim de que (pelo menos em parte) servidores e estagiários tivessem a possibilidade de atuar em mais de um setor que compõe a Vara de Juizado, com o objetivo de adequação do trabalho desenvolvido ao perfil e à capacitação das pessoas que integram a equipe.

5. Incentivo aos servidores em relação ao aproveitamento de instrumentos fornecidos pela administração no tocante à saúde: a) participação em palestras acerca das causas e efeitos da lesão de esforço repetitivo (LER) e cuidados posturais; b) participação em práticas como ginástica laboral, *shiatsu*, automassagem; c) conscientização da necessidade de paradas obrigatórias em determinados espaços de tempo principalmente em relação à atividade nos processos eletrônicos.

6. Estabelecimento de metas atingíveis que pudessem ser atestadas e verificadas por meio de relatórios adaptáveis às necessidades e ao volume de trabalho, sendo que somente foi possível a sua aplicação em vista do envolvimento e comprometimento da equipe como um todo. Muitas ideias e procedimentos originaram-se de sugestões dos servidores integrantes da equipe.

Sempre houve no juízo a preocupação de tornar a tramitação do processo mais célere e prática possível e por isso o controle das ações sempre foi feito mediante relatórios semanais extraídos via Sistema de Acompanhamento Processual (Siapro) e e-proc (link relatórios).

O resultado foi que, após seis anos de trabalho nesse sentido, houve redução do prazo de tramitação dos feitos bastante significativa, apesar do volume de ações que são distribuídas ainda ser elevado. No início se trabalhava com movimentação semanal de processos parados há mais de trinta dias. Atualmente, consegue-se movimentar semanalmente processos parados entre dez e quinze dias, conforme o volume de trabalho.

A utilização dos dados lançados nas estatísticas e relatórios obtidos via

Siapro e e-proc auxiliam em muito a administração desses prazos, o controle da tramitação dos processos, a subdivisão do trabalho e o estabelecimento de metas com a equipe. Os números deste Juízo impressionam, conforme se observam os dados fornecidos pelo Núcleo de Informática da Seção Judiciária do Rio Grande do Sul. Foram distribuídos no período de abril de 2002 até setembro de 2009 para esta vara um total de 54.254 processos, sendo 32.220 físicos e 22.034 eletrônicos. Deste total, foram julgados 51.854, restando em tramitação no juízo sem julgamento o total de 2.400 feitos. Quanto ao aspecto de efetividade da prestação jurisdicional, destaca-se que foram pagos através de Requisição de Pequeno Valor (RPV's) no período de 2004 até 2009 um total de R\$ 263.943.504,41<sup>6</sup>.

#### **5.4.1 Estrutura e Funcionamento da Vara**

A estrutura deste juízo é composta por dois gabinetes (Juízo Titular e Juízo Substituto), uma secretaria que é subdividida em setor de atendimento ao público e setor de processamentos diversos, perícias e audiências e o setor de liquidação.

##### **5.4.1.1 Gabinetes**

Desde a inauguração deste Juizado, optou-se por estruturar os gabinetes dos Juízos Federal e Substituto com o maior número possível de integrantes e com o objetivo de atribuir, desde o ajuizamento da ação, celeridade ao procedimento. Partiu-se do pressuposto de que tal celeridade poderia ser alcançada com mais eficácia se houvesse o menor número possível de incidentes (despachos, atos, etc.) entre o despacho inicial e a prolação da sentença e que, para tanto, o feito deveria estar desde o despacho inicial devidamente analisado, saneado e direcionado.

Evidentemente, para se conseguir uma forma de fazer com que isso fosse possível dentro da realidade existente (recursos materiais e humanos disponíveis), ou seja, até se chegar à atual estrutura de Vara, inúmeras adaptações ocorreram. Até o final do mês de dezembro de 2007, os gabinetes dos Juízos Federal e Substituto eram compostos por dez assessores (oito servidores – técnicos e analistas – e duas estagiárias), sendo que a equipe era subdividida equitativamente (quatro servidores e uma estagiária para cada

---

<sup>6</sup> Disponível em [www.jfrs.jus.br/sjrs/nhmjp01/estatísticas.htm](http://www.jfrs.jus.br/sjrs/nhmjp01/estatísticas.htm)



magistrado), a fim de melhor executar e padronizar os modelos conforme os respectivos entendimentos.

Os assessores de gabinete elaboravam minutas de despachos e sentenças (em processos físicos e virtuais), tendo por base modelos padronizados, sendo que, normalmente, o despacho inicial contém todas as determinações para a tramitação do feito até o retorno ao Gabinete para serem sentenciados, de forma que o cumprimento das determinações pelo setor respectivo, no caso o Setor de Processamentos Diversos, pode ser feito de forma continuada, sem interrupção, salvo algum incidente que necessite de apreciação judicial ainda no curso da demanda. Desde o início, é determinada eventual intimação para emenda inicial, realização de audiência e/ou perícia, remessa à contadoria ou qualquer outra diligência essencial para a instrução do feito.

Foi possível estabelecer, para aquelas ações previdenciárias de maior complexidade (que necessitam comprovação de período especial, rural, insalubre, etc.), a prévia confecção da minuta de sentença no mesmo momento em que é exarado o despacho inicial. Por intermédio de um modelo de minuta de sentença elaborado pelo magistrado, o assessor que analisa a inicial já registra na minuta de sentença os requerimentos formulados – que estão comprovados pelos documentos que a acompanham – indicando os pedidos formulados que necessitam de produção de prova, seja testemunhal, pericial ou documental.

Além disso, pode-se destacar:

1. A liquidez das sentenças de procedência e parcial procedência, sendo que, quando publicada em Secretaria, a decisão já contém o montante da condenação, se houver. O cálculo é parte integrante da sentença, constando no seu dispositivo essa ressalva. As partes são intimadas da sentença e do cálculo, podendo recorrer e/ou impugnar o cálculo em uma única oportunidade (no prazo recursal), se assim entender. Alternativamente é efetuada a conta antes da sentença (como nos casos de revisionais previdenciárias) ou imediatamente após a sua prolação, mas antes da intimação das partes (no caso de ações previdenciárias concessórias). A conta é elaborada pela Contadoria Judicial ou pelos servidores que atuam no gabinete ou ainda pelos Peritos Contábeis contratados (que elaboram cálculos em algumas ações previdenciárias, como auxílio-doença e aposentadoria por invalidez), em colaboração ao Setor de Contadoria da Subseção.

2. No dispositivo sentencial, já constam os comandos a serem cumpridos pela Secretaria antes do trânsito em julgado, em relação à

antecipação de tutela, intimação das partes para interpor recurso e/ou contrarrazões e remessa dos autos à Turma Recursal, bem como determinações a serem cumpridas após o trânsito em julgado quanto ao cumprimento da decisão (expedição de Requisição de Pequeno Valor ou Precatório, intimação das partes, implantações, revisões, averbações, pagamento de valores e outros), evitando-se a confecção de despacho ou ato ordinatório nesse sentido.

3. Ressalte-se que a antecipação de tutela é deferida, em regra, somente no momento da prolação da sentença. A requisição ao INSS do respectivo cumprimento é efetuada imediatamente (antes da remessa para a contadoria e da intimação das partes), para evitar prejuízos à parte autora pela demora. Destaca-se que os fluxogramas de tramitação dos processos eletrônicos desta segunda Vara de Juizado estão ao final desse trabalho.

#### **5.4.1.2 Secretaria**

O setor de atendimento ao público é composto por dois servidores, os quais, sempre que necessário, são auxiliados por uma das estagiárias (e até por outros servidores) que atua nos outros setores, a fim de se manter o atendimento ao público sempre ágil e qualificado. Tal setor teve algumas melhorias adotadas que foram essenciais para o seu funcionamento:

a) A estruturação do setor de atermação (chamada de Assistência Judiciária Gratuita ou AJG) separadamente ao do atendimento ao público do Juizado permitiu um atendimento mais qualificado e menos tumultuado ao cidadão.

b) A AJG possui sala própria com todo equipamento informatizado e mobiliário (além de material de expediente) necessários para a atermação e o encaminhamento de ações em nome dos interessados.

c) Os modelos de inicial foram elaborados e padronizados de acordo com o entendimento dos magistrados, garantindo-se, contudo, o direito de petição da parte interessada na forma que melhor lhe aprouver.

Atualmente, a AJG encontra-se vinculada à Direção do Foro da Subseção Judiciária, composta de estagiários e voluntários, que recebem orientação e supervisão dos Magistrados da 1ª e 2ª Varas dos Juizados, alternadamente, quanto ao ajuizamento de ações (previdenciárias ou cíveis).

Os estagiários e/ou voluntários do referido setor exercem suas atribuições até a prolação da sentença. Na fase recursal, havendo interesse em recorrer e/ou contra-arrazoar eventual recurso, a parte autora é orientada a constituir advogado ou a requerer tempestivamente ao Juízo a nomeação de defensor dativo (advogados cadastrados).

Atualmente, com os processos eletrônicos, a juntada de petições e documentos está restrita aos processos físicos que ainda remanescem, em especial no Setor de Liquidação. Todos os processos físicos já foram sentenciados.

O referido Setor, além das atividades de protocolo, juntada e cadastro de petições, remessa e recebimento de processos e correspondências, prima pela presteza e clareza nas informações prestadas aos jurisdicionados quanto ao andamento das ações. As dúvidas suscitadas pelas partes, advogados ou não, são esclarecidas no ato, para o que foi essencial o entrosamento com os demais setores da Vara (Gabinete, Setor de Liquidação e Processamento).

Sempre que necessário, os servidores de todos os setores – dependendo o momento processual em que se encontra a ação – auxiliam, prestando esclarecimentos aos colegas do atendimento ao público ou diretamente ao próprio advogado ou jurisdicionado, o que dinamiza e qualifica o atendimento.

O setor de processamento diversos é composto por dois servidores e duas estagiárias. É o setor responsável pelo cumprimento dos despachos, decisões e sentença, bem como preparação de processos para audiência e perícias. Atualmente, quase todos os processos que se encontram nesse setor são eletrônicos.

O número de audiências que ocorrem neste Juízo é elevado, tendo em vista a necessidade de produção de prova testemunhal, em especial nas ações previdenciárias (tempo rural, pensão por morte e outras).

Conforme previsto no art. 8º da Resolução nº 54/01 do Tribunal Regional Federal da 4ª Região alhures referida, adotou-se, desde 2002, por intermédio de edital de convocação e portaria de nomeação, a figura do(s) conciliador(es), escolhido(s) entre advogado(s), devidamente inscrito(s) na OAB, supervisionado(s) pelo respectivo magistrado. Os conciliadores atuam em dias pré-determinados da semana, realizando a inquirição de testemunhas e presidindo conciliações nas audiências destinadas à comprovação do tempo de serviço rural.

Contudo, a atividade desenvolvida por eles é exclusivamente instrutória, não possuindo prerrogativa para proferir nenhum ato decisório, os

quais são praticados apenas pelos juízes. As audiências são realizadas em duas salas, nas quais atuam os conciliadores em número variável de duas a três pessoas.

As audiências de maior complexidade em matéria previdenciária (pensão por morte, por exemplo) e todas as audiências cíveis não-previdenciárias são presididas exclusivamente pelos juízes que atuam na vara. Na sua maioria e dependendo da complexidade, exclusivamente nos processos eletrônicos, são gravados os depoimentos em MP3 no próprio feito e têm os principais trechos, da prova oral colhida, transcritos na sentença, nos termos do art. 36 da Lei nº 9.099/95.

Em meados de 2007, acordou-se com o INSS a realização de justificações administrativas (JA) para coleta de prova testemunhal para comprovação de período rural para efeitos de aposentadoria. Até então havia uma resistência por parte da autarquia previdenciária em assumir a confecção das JA, sob o argumento de falta de estruturação. O procedimento está ainda sendo adaptado, sendo também eficaz, embora menos célere que as audiências efetuadas na sede do Juízo por conciliadores.

O Setor de Processamentos Diversos é responsável pelo encaminhamento e controle dos processos eletrônicos aos Peritos (médicos, assistentes sociais, contábeis). Com a inauguração do e-proc, houve uma excelente adaptação dos profissionais cadastrados no Juízo que realizam as perícias ao novo sistema.

Uma vez designada no despacho inicial à realização do ato, ocorre a requisição da diligência ao *expert* nomeado a fim de que, no prazo estabelecido (setenta dias), apraze a perícia no sistema, realize o exame e apresente o laudo. Ao setor cumpre intimar as partes acerca da designação do dia e horário e controlar se dentro do prazo de setenta dias vai ser apresentado o laudo respectivo. Tal prazo vem sendo cumprido sem atrasos, em especial porque, apresentado o laudo, já são requisitados à direção do Foro os respectivos honorários fixados pelo juiz de acordo com a tabela de valor vigente.

O sistema eletrônico é extremamente ágil no tocante às intimações de advogados e requisições aos órgãos cadastrados nos sistemas. A parte autora, sem advogado constituído, é cientificada via telefone e convidada a comparecer à secretaria do Juizado para receber intimação e orientação quanto ao andamento da ação quando necessário.

O setor de liquidação é composto por quatro servidores e uma estagiária. Para efeito de organização procedimental, denominou-se o setor

responsável pelos atos que culminam pelo cumprimento do julgado como sendo de liquidação.

O setor é responsável pelo recebimento de processos eletrônicos e físicos (com trânsito em julgado) do Setor de Procedimentos Diversos ou da Turma Recursal, procedendo aos atos necessários à implantação, revisão, pagamentos e, inclusive, pelo cálculo de atualização de processos físicos e eletrônicos, antes da expedição do RPV ou Precatório.

São expedidos RPVs e Precatórios diariamente, assim como encaminhados ao magistrado diariamente os feitos para assinatura ou transmissão das requisições. Nesse ponto, ressalva-se que, quando foi inaugurado o JEF, convencionou-se (com as demais Varas Federais que receberam os processos redistribuídos) que não seria exigida a comprovação ou cálculo prévio do valor da causa. Uma vez atribuído o valor de sessenta salários mínimos, considerava-se dentro dos limites da competência do JEF, a não ser que ocorresse impugnação da parte ré nesse sentido.

Isso ensejou a existência de inúmeras ações que geraram precatórios, inclusive que ainda pendem de julgamento na Turma Recursal. Somente em 2007 ocorreu mudança desta sistemática. Havendo indícios de que o montante atribuído à causa é superior, intima-se o advogado para juntar aos autos o cálculo ou, conforme o caso, já se oportuniza a parte a renunciar ao excedente para tramitar o feito no Juizado ou se declina da competência para ser processado em uma das varas cíveis.

O setor de liquidação, em vista da sobrecarga de trabalho, atribuída à Contadoria Judicial da Subseção, desde a inauguração das duas varas de Juizado, passou a elaborar os cálculos de atualização de liquidação (ações previdenciárias revisionais e concessórias) para efeito de expedição de precatório e RPV, evitando-se assim a demora na referida providência.

A subseção judiciária de Novo Hamburgo possui um setor de contadoria que atende a todas as seis Varas Federais instaladas no Foro, estando vinculada à sua Direção.

Devido ao grande número de processos remetidos ao setor de contadoria pelas duas Varas de Juizado, bem como por problemas enfrentados pelo setor quanto à remoção de servidores, verificou-se, pela sobrecarga de trabalho, o atraso na elaboração de cálculos que chegou a ser superior a oito meses. Passou a se verificar que a ação era julgada em quatro meses, enquanto a elaboração da conta, que é parte integrante dela, demorava mais de oito meses para sua elaboração.

Assim, adotaram-se algumas medidas no intuito de agilizar a

elaboração da conta e auxiliar o setor de contadoria:

a) Os assessores de gabinete passaram a elaborar os cálculos em matéria previdenciária (benefício assistencial e aposentadoria por idade rural) e em todas as ações cíveis.

b) O setor de liquidação passou a elaborar os cálculos de atualização de liquidação para efeito de expedição de precatório e RPV.

c) Em 2004, por intermédio de edital de convocação e portaria, foi nomeado como perito do JEF um contador, para confecção de cálculos, por orientação do Juízo, em ações revisionais. Posteriormente, foi-lhe atribuída também a tarefa de elaboração de conta nas ações em que há requerimento de benefício de auxílio-doença e aposentadoria por invalidez, física e eletrônica.

d) Ainda, em abril 2009, foram nomeados por portaria mais dois peritos contábeis, os quais vêm recebendo orientação da supervisora do setor de contadoria desta subseção para atuarem neste Juizado também nos processos que versam sobre auxílio-doença.

e) Por fim, por iniciativa da direção do Foro, foi efetuado o segundo mutirão em auxílio à contadoria judicial, mediante a remessa de processos eletrônicos à contadoria da subseção de Porto Alegre para elaboração de cálculo.

Essas medidas foram de suma importância para se restabelecer o equilíbrio entre o tempo médio de sentenças (que atualmente é de 120 dias) e o tempo necessário para confecção da conta que a tornará líquida nos casos de procedência e parcial procedência, ou seja, pronta para ser cumprida após o respectivo trânsito em julgado.

## **6 PROPOSTA DE INTEGRAÇÃO DO SISTEMA E A CENTRAL DE ATENDIMENTO AO CIDADÃO**

O Estado moderno como um ente essencialmente prestador de serviços necessita oferecer ao cidadão usuário condições de acessibilidade para o exercício de seus direitos. Nesse ponto, é importante que não apenas teorias jurídicas de acessibilidade sejam construídas e consolidadas pela doutrina. É necessário antes, porém, a própria acessibilidade física do cidadão ao Judiciário.

Nos grandes centros urbanos do país, onde a mobilidade urbana tem sido um fator importante de inibição da qualidade de vida, a criação de centros de atendimento ao cidadão passa a ser uma necessidade imperiosa. Esses centros de atendimento ao cidadão prestam em geral serviços públicos relacionados com prestações do Poder Executivo, como a feitura de documentos ou o pagamento de tributos, e pode ser, com as devidas adaptações, utilizado pelo Poder Judiciário com o fim de atender em especial os jurisdicionados dos Juizados Federais.

Para isso, é necessário que órgãos do Executivo, como o Instituto Nacional do Seguro Social, a Caixa Econômica Federal, a Receita Federal, entre outros, disponham-se a abrir unidades especializadas e com autonomia para atuarem junto aos Fóruns de Juizados Federais. Estes órgãos devem possuir atribuição para atender pessoas que estejam submetidas à mesma área jurisdicional dos juizados aos quais estão vinculados. Como em geral as varas de Juizado possuem competência que atinge diversos municípios, é necessário que aquelas unidades do INSS, CEF e Receita Federal possuam idêntico alcance.

A razão desta exigência é de que nada adiantaria a proximidade física destes órgãos se, para o cumprimento das decisões judiciais, fosse necessário o concurso de unidades instaladas em outros lugares. Assim, o encaminhamento de um benefício perante a agência do INSS instalada junto ao Foro dos Juizados Federais, se denegatório o pedido administrativo, poderia ensejar o ajuizamento da ação no mesmo local em que instalada

aquele órgão da autarquia e, na hipótese de sucesso da demanda, o pagamento dos valores seria realizado, se fosse do interesse da parte, na Agência da Caixa Econômica Federal do Foro e a implantação do benefício naquela agência do INSS.

Importante ainda que procedimentos periciais médicos que não requeiram exames complexos, possam ser realizados junto ao foro, conferindo maior agilidade aos feitos como já acontece na subseção de Novo Hamburgo /RS. Esta Central de Atendimento ao Cidadão deve contar na linha de frente do atendimento com profissionais capacitados para atender o público em geral e que tenham qualificação técnica para fazer uma triagem da clientela, identificando os casos mais urgentes e orientando quanto aos documentos necessários para o ajuizamento das demandas.

Por outro lado, é necessária uma constante supervisão deste trabalho por um juiz corregedor, no sentido de evitar que parte deste público, majoritariamente formado por cidadãos hipossuficientes, venha a ser aliciada por escritórios de intermediários inescrupulosos que objetivem ludibriar os segurados para obter vantagens indevidas.



## 7 CONCLUSÃO

Não há obra humana completa. Esta afirmação em sede de Juizados é corroborada pelo fato de que muitas resistências ainda terão que ser vencidas no âmbito do próprio Poder Judiciário para que ocorra efetivamente uma revolução no modo de pensar e agir de muitos dos profissionais que fazem a Justiça do dia-a-dia.

Os Juizados ainda são vistos no âmbito da Justiça Federal por alguns seguimentos, inclusive no âmbito da magistratura, como uma Justiça menor, voltada a solver querelas sem importância. Esta visão é fruto de preconceito arraigado que decorre de uma visão algo elitista que se observa ainda no Poder Judiciário brasileiro e que se faz bastante presente na Justiça Federal, seguimento daquele Poder, tradicionalmente voltada a solver querelas da União com outros entes públicos e privados de significativa expressão social e econômica.

Apesar disso, os Juizados Federais hoje são para o Judiciário Federal imprescindíveis. Eles desnudaram para a Justiça Federal um amplo aspecto de seu alcance, revelando um público hipossuficiente que não era identificado.

Atualmente, pelo volume de feitos julgados e pelos valores que já foram determinados pagar por Requisição de Pequeno Valor (RPV's), não é mais possível pensar a Justiça Federal sem os Juizados. Pelo contrário, não é temeroso afirmar, e os números alhures mencionados demonstram que a Justiça Federal caminha para ter, seguramente, mais de 50% dos feitos sob sua jurisdição tramitando sobre o rito dos Juizados Federais.

Neste estudo procurou-se demonstrar que é possível prestar uma jurisdição célere e de qualidade sem necessidade de maiores investimentos de ordem material. Aliás, não é por carência material e de pessoal que os Juizados Federais da 4ª Região em boa parte ainda não conseguem prestar uma jurisdição em um tempo razoável, ou seja, seis meses entre a distribuição e a sentença.

Como foi visto, as condições de trabalho, se não são as ideais, estão longe de poderem ser apontadas como determinantes para a lentidão na

prestação jurisdicional. Em geral, as serventias são bem equipadas com móveis e materiais de informática, e o número de servidores, se comparado com o que ocorre nas varas de muitas justiças estaduais, é bastante razoável, ou seja, cerca de dezesseis servidores e dois juízes por vara. Assim, ao que parece, a solução do problema da lentidão na tramitação dos feitos dos juizados passa por soluções simples de gestão de processos e pelo estímulo a uma cultura interna voltada para a simplificação e prestação de um serviço eficiente.

A utilização de conciliadores, a efetivação de despachos ordinatórios completos e que já alcancem diversas hipóteses possíveis de tramitação do feito, a realização de perícias no foro, a aproximação com os diversos atores do processo, a disposição para adequar rotinas quando necessário são medidas simples e possuem um grande alcance. Mas, para que se tornem realidade, é necessário que encontrem um ambiente cultural voltado para a efetividade na prestação jurisdicional.

Este ambiente somente vai ocorrer se o principal responsável pela prestação jurisdicional, o juiz, veja o processo como um meio de solução de conflitos e não um fim em si mesmo. Este personagem deve ser treinado para o exercício da chefia e liderança e se espera que utilize o comando necessário para que os demais funcionários da serventia judicial exerçam suas atribuições com rapidez e objetividade.

Fazer justiça é muitas vezes missão inglória. Nos Juizados Federais que em geral lidam com muitas mazelas, as dificuldades são ainda maiores. Por esta razão, é fundamental o respeito e o estímulo para todos os profissionais que constroem este magnífico instrumento de Justiça social que são os Juizados Federais.

## BIBLIOGRAFIA

ABREU, Pedro Manoel. *Acesso à Justiça e Juizados Especiais*. 2ª ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008.

BARROS, Marco Antonio de. *Arquitetura preambular do processo judicial eletrônico*. Revista dos Tribunais, São Paulo, 889, p.427-60, novembro de 2009.

Brasil. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. 11ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

CALAMANDREI, Piero. *Eles, os juízes, vistos por um advogado*. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 3ª ed. Coimbra: Almedina, 1999.

CAPPELLETTI, Mauro & GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

CARNEIRO, João Geral Piquet. Análise da estrutura e do funcionamento do juizado de pequenas causas na cidade de Nova Iorque. In: WATANABE, Kazuo et al. (coord.) *Juizados Especiais de Pequenas Causas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.

CLEMENTINO, Edilberto Barbosa. *Processo Judicial Eletrônico*. Curitiba: Juruá, 2007.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. Centro de Estudos Judiciários. Escola da Magistratura e formação do Juiz. Série Monografias do Cej. Brasília, 1995.

DA SILVA, Fernanda Duarte Lopes Lucas. *Princípio Constitucional da Igualdade*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Poder dos Juízes*. São Paulo, Saraiva, 1996.

DINIZ, Maria Helena. *Norma Constitucional e seus efeitos*. 7ª.ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

\_\_\_\_\_. *Código Civil anotado*. São Paulo: Saraiva, 1994.

FERRAZ, Leslie Shérida. *Juizados Especiais Cíveis e acesso à justiça qualificado: uma análise empírica*. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008.

JÚNIOR, Joel Dias Figueira Júnior. *Arbitragem, Jurisdição e Execução*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999.

LEITE, George Salomão (org.). *Dos Princípios Constitucionais. Considerações em torno das normas principiológicas da Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2003.

LEMOZ, Leany Barreiro; LLANOS Mariana. *O Senado e as aprovações de autoridades: um estudo comparativo entre Argentina e Brasil*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, nº64, Junho de 2007. [http://www.scielo.br/scielo.PHP?Script=sci\\_arttext&pid=s0102\\_6909200700020009&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.PHP?Script=sci_arttext&pid=s0102_6909200700020009&lng=pt&nrm=iso). Acesso em 24 de fevereiro de 2010.

LUHMANN, Niklas. *Legitimação pelo Procedimento*. Brasília/DF: Editora Universidade de Brasília, 1980.

MALTA, Christovão Piragibe Tostes. *Prática do Processo Trabalhista*. 19ª ed. Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas S.A, 1989.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Novas linhas do Processo Civil*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MIGUEL, Alexandre. *Acesso efetivo à Justiça e a implantação dos juizados especiais federais no Brasil*. Disponível em: <http://www.fdv.br/resumos/mestrado/defendidas>.

(acesso em 02 ago, 2009).

MIRANDA, Alessandra Nóbrega de Moura; PETRILLO, Marcio Roncalli de Almeida; FILHO, Wanderley Rebello de Oliveira. *Origens Históricas dos Juizados Especiais de pequenas Causas e sua problemática atual. A experiência Americana, Européia, Japonesa e Brasileira e os desafios globais*. Disponível em : [http://www.estacio.br/site/juizados\\_especiais](http://www.estacio.br/site/juizados_especiais) (acesso em 02 ago 2009).

MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. 2ªed. Coimbra: Coimbra, t.IV,1998.

NALINI, José Renato. *A rebelião da Toga*. 2ªed. Campinas: Millenium, 2008.

ROBERT, Cinthia; SÉGUIN, Elida. *Direitos Humanos, acesso à Justiça. Um olhar da Defensoria Pública*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2000.

SADEK, Maria Tereza. *Judiciário e Sociedade*. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 8ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. 4ªed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, José Afonso da. *Poder Constituinte e poder popular: estudos sobre a Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2000.

TORRES, Ricardo Lobo (org.). *Teoria dos direitos fundamentais*. 2ªed. Rio de Janeiro:Renovar, 2001.

VAZ, Paulo Afonso. *Direito Fundamental do acesso à justiça*,

VELLOSO, Carlos Mário da Silva; ROSAS, Roberto; AMARAL, Antonio Carlos Rodrigues do ( coord.).*Princípios Constitucionais Fundamentais. Estudos em homenagem ao Professor Ivo Gandra da Silva Martins*. São Paulo: Lex Editora S.A., 2005.

VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Rezende de; MELO, Manuel

Palácios Cunha de; BURGOS, Marcelo Baumann. *Corpo e Alma da Magistratura Brasileira*. Rio de Janeiro: Ed.Renavan, 1997.

VIEIRA, Oscar Vilhena. *Direitos Fundamentais. Uma leitura da Jurisprudência do STF*. São Paulo: Malheiros, 2006.

WATANABE, Kazuo. *Controle Jurisdicional e Mandado de Segurança contra atos judiciais*. São Paulo: RT, 1980.

ZISMAN, Célia Rosenthal. O princípio da dignidade da pessoa humana. In: \_\_\_\_\_. *Estudos de Direito Constitucional*. São Paulo: Thomson, 2005.

