

1 INTRODUÇÃO

Os juzizados especiais federais são órgãos jurisdicionais recentes que se inserem no movimento de reforma do Judiciário deflagrado na passagem para a década de 1990, sob inspiração da Constituição Federal de 1988 (CF/88). Criados pela Lei nº 10.259/2001 e instalados a partir de janeiro de 2002, constituem um subsistema próprio na Justiça Federal, que opera paralelamente às varas comuns, constituindo, ambos, as “portas de entrada” deste ramo do Judiciário brasileiro.¹

Em linhas gerais, os juzizados especiais vieram cumprir dois objetivos fundamentais: ampliar o acesso da população à Justiça Federal e tornar o processo judicial mais célere e efetivo. Em consonância com estes objetivos, podem-se destacar as seguintes características de seu desenho institucional: competência para julgar causas cujo valor não ultrapasse 60 salários mínimos (SMs) ou cuja pena aplicável seja de multa ou não supere os dois anos; gratuidade das custas judiciais e dispensabilidade de representação por advogado na primeira instância; adoção de meios alternativos de resolução de conflitos, buscando garantir, sempre que possível, a conciliação entre as partes ou a transação penal; e relativa flexibilidade em termos da gestão processual, visando à efetivação de seus princípios orientadores.

Este texto apresenta alguns dos resultados de uma ampla investigação sobre os juzizados federais conduzida por meio de cooperação técnica entre o Ipea e o Conselho da Justiça Federal (CJF).² A pesquisa se debruçou sobre diversos aspectos do funcionamento destes juzizados, com destaque para aqueles que incidem sobre a promoção do acesso à justiça. As seções seguintes organizam a apresentação de alguns dados do estudo *Acesso à Justiça Federal: dez anos de juzizados especiais* em torno de quatro temas: perfil da demanda e dos demandantes, representação legal *versus jus postulandi*, tempos de processamento e resultados para os autores das ações.

* Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

** Bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea.

1. A Justiça Federal julga as ações nas quais a União Federal, suas autarquias, fundações e empresas públicas figuram na condição de autoras ou réus, bem como outras questões de interesse da Federação previstas no Artigo 109 da Constituição Federal.

2. A pesquisa foi conduzida em uma amostra de 207 varas de juzizado especial federal, de competência cível, localizadas em 149 cidades do país. Com base em formulários específicos, foram produzidas informações sobre a estrutura disponível e a organização do trabalho nestes órgãos, bem como realizada extensiva análise de autos processuais, com base em uma amostra de 1.169 processos baixados em 2010. Pelos parâmetros amostrais adotados, a representatividade nacional das informações atinge, no caso das varas, confiança de 98,3% e margem de erro de 3,5% e, no caso dos autos, confiança de 95% e margem de erro de 3,5%. Além da abordagem quantitativa, foram aplicados questionários estruturados e realizadas entrevistas com atores relevantes dos juzizados (como magistrados, servidores, usuários, representantes legais, entre outros), as quais possibilitaram captar suas percepções sobre a dinâmica deste espaço jurisdicional e orientar a análise dos dados submetidos a tratamento quantitativo.

2 PERFIL DAS DEMANDAS E DOS DEMANDANTES

A pesquisa constatou que 70,7% das pretensões apresentadas aos juizados especiais federais são de natureza previdenciária.³ Neste grupo, as causas urbanas (29,9%) prevalecem sobre as rurais (19,5%),⁴ sendo relevante, também, a participação dos pedidos de revisão de benefícios (15,1%) e as demandas por Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC/Loas) (6,2%). Entre as causas previdenciárias urbanas, predominam os pedidos de concessão/restabelecimento de auxílio-doença (14,8%) e concessão de aposentadoria por invalidez (8,0%). Quanto aos benefícios de natureza não previdenciária, estes totalizam 19,5%, sendo que 12,5% correspondem a demandas relacionadas a contratos bancários e 7,02% a demandas por direitos do servidor público e dos militares. Cerca de 10% das ações dizem respeito a outros tipos de demandas (incluindo salário-maternidade e auxílio-reclusão, entre outras).

TABELA 1

Pretensão dos autores – Brasil (2011)

(Em %)

Natureza das demandas	Proporção
Cíveis previdenciárias	70,7
Benefícios do trabalhador urbano	29,9
Auxílio-doença	14,8
Aposentadoria por invalidez	8,0
Aposentadoria por idade/tempo de serviço	4,7
Pensão por morte	2,4
Benefícios do trabalhador rural	19,5
Revisão de benefício	15,1
BPC/Loas	6,2
Cíveis não previdenciárias	19,5
Revisão de poupança por expurgo inflacionário	10,5
Reparação de danos (morais ou materiais)	1,8
Revisão de contratos bancários (inclusive Sistema Financeiro de Habitação – SFH)	0,2
Direitos do servidor público/militar	7,0
Outras causas cíveis e previdenciárias	9,8
Total	100,0

Fonte: CJF e Ipea (2012).

Elaboração: Diest/lpea.

Coerentemente com esse quadro, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) figura como principal réu das ações (73,1%), seguido de longe pela Caixa Econômica Federal (CEF), ré em 15,5% dos casos, e pela administração direta federal, que responde por 9,5% das ações na qualidade de ré. Esta forte presença do INSS nos juizados especiais federais se faz refletir na percepção comum,

3. A forte presença da matéria previdenciária nos juizados especiais federais se explica, em grande medida, devido ao teto imposto ao valor das causas (60 salários mínimos) e à possibilidade de postulação sem advogado. Interessante notar que este fenômeno era algo previsto no debate que antecedeu a criação destes órgãos, tendo a exposição de motivos do projeto de lei dos juizados federais citado explicitamente a facilitação da tramitação das causas previdenciárias e, não por outra razão, destacado a realização de perícias como aspecto relevante da rotina desses juízos.

4. Reúne todas as pretensões que reivindicavam benefícios ligados ao trabalho rural (na condição de empregado ou de segurado especial).

entre magistrados e servidores entrevistados, segundo a qual estariam realizando uma tarefa que é função da autarquia: “somos um balcão de atendimento do INSS”. De acordo com as opiniões colhidas, as deficiências na gestão administrativa daquele órgão seriam a principal causa do ajuizamento (desnecessário) de ações nos juizados.

Quanto ao valor atribuído à causa na petição inicial, a pesquisa constatou que é, em média, de 25 SMs. Como este montante é consideravelmente inferior ao valor de alçada dos juizados (60 SMs), fez-se o exercício adicional de distribuir as causas em oito faixas de salário mínimo, o que permitiu perceber uma concentração nas faixas extremas, de 0,1 SM a 10 SMs (38,5%) e de 50,1 SMs a 60 SMs (25,7%). Esta distribuição sugere que a definição do valor da causa não resulta da quantificação cuidadosa do pedido em questão, mas de atribuição aleatória, próxima ao piso ou ao teto legalmente estabelecidos. Ademais, parece uma decisão razoável do autor ante a convicção de que, independentemente do valor atribuído, a parte ré e o próprio juizado realizarão os cálculos adequados durante a tramitação do processo para constar da sentença.

No que se refere aos autores das ações, observa-se absoluta prevalência de pessoas físicas (99,8%), havendo equilíbrio na distribuição por sexo, com ligeira prevalência de mulheres (52,2%). A grande maioria tem idade acima de 46 anos (64,9%), havendo forte concentração na faixa etária de 46 a 60 anos (38,6%), seguida do grupo de 61 a 75 anos (21,3%). A maior parte dessas pessoas (54,2%) reside em município diferente daquele onde se situa o juizado em que tramitou a ação. Esta situação é mais comum em juizados localizados nas cidades médias do interior, cujo alcance da competência territorial é significativamente maior que nas grandes cidades e nas cidades de pequeno porte. O dado sugere, portanto, que a interiorização da Justiça Federal ainda enfrenta o desafio de alcançar cidades de porte médio a pequeno, a fim de corrigir eventuais obstáculos ao acesso à justiça por parte da população residente nesses municípios.

3 REPRESENTAÇÃO LEGAL *VERSUS* *JUS POSTULANDI*

Embora os juizados especiais incorporem, em prol do acesso à justiça, o princípio da dispensabilidade do advogado (*jus postulandi*) na primeira instância, garantindo aos cidadãos o direito de se autorrepresentarem perante a Justiça, em 86,2% dos casos há representante legal constituído desde a petição inicial, com predomínio absoluto das situações em que o autor se faz representar por advogado particular (85,7% dos casos).

TABELA 2

Representação legal dos autores - Brasil (2011)

(Em %)

Tipos de representantes legais constantes dos autos	Proporção
Advogado particular	85,7
Sem representante	12,2
Defensor público	1,0
Advogado dativo	0,6
Advogado de Núcleo de Assistência Jurídica	0,5
Outros	0,3
Total	100,0

Fonte: CJF e Ipea, 2012.

Elaboração: Diest/Ipea.

Cabe destacar a maior presença de advogados particulares nos processos que tramitaram em juizados situados nas cidades médias do interior (90,2% das ações), sugerindo que, como estas são as varas que mais recebem ações de pessoas residentes em municípios diferentes da sede da Justiça, o recurso à representação por advogado pode estar ligado à intenção de evitar ônus com os deslocamentos até o juizado. Deve-se considerar, ainda, que a presença do advogado em muito se deve ao desconhecimento que a população em geral tem do funcionamento do sistema de justiça e de seus códigos. Ademais, como nos juizados especiais federais as partes se dispõem a enfrentar o próprio Estado, é possível que também por isso queiram se valer de assistência profissional.

Embora conteste a efetividade do princípio do *jus postulandi*, a intensa atuação de advogados particulares nos processos dos juizados especiais federais encontra respaldo na ausência de serviços de assistência jurídica gratuita nas dependências destes juízos (84,3% dos casos). Contrasta ainda com a completa ausência da Defensoria Pública da União (presente em menos de 1% das ações), mesmo nas grandes cidades.

Nos poucos juizados em que há assistência jurídica gratuita disponível (15,7%), prevalecem os serviços prestados por instituições particulares de ensino superior (74,2%). Quanto a estes serviços, a principal dificuldade apontada pelos autores das ações e por servidores dos juizados é a de que sofrem de problemas de continuidade e integralidade: de um lado, não estão disponíveis durante todo o dia e não funcionam nas férias escolares, por exemplo; de outro, a assistência se restringe, na maioria das vezes, à elaboração da petição inicial, não havendo orientação ao longo do processo.

Verificou-se que grande parte das pessoas que procuram os juizados federais desacompanhadas são atendidas pela própria vara (59,4%), o que acontece predominantemente por falta de outra opção de atendimento. O serviço oferecido (conhecido como atermação) contempla a oitiva do usuário, a análise de seus documentos, a redação da demanda em formato de petição e o ajuizamento da ação.

Embora seja um serviço de grande relevância, as visitas às varas demonstraram enorme heterogeneidade na organização do setor de atermação e diferentes percepções sobre sua finalidade e funcionamento. O tema ainda é pouco discutido em nível institucional e suscita diferentes opiniões dos mais diversos atores ligados aos juizados, variando, nos extremos, daqueles que defendem o serviço como forma de efetivar o compromisso do juizado com o acesso à justiça àqueles que veem neste tipo de atuação um comprometimento da imparcialidade da Justiça.

4 TEMPOS DE PROCESSAMENTO

Considerando-se o intervalo entre o protocolo da petição inicial apresentada pela parte autora e o encerramento da prestação do serviço, mediante arquivamento do processo, tem-se que, na média, o tempo decorrido é de *um ano, oito meses e quinze dias, ou 624 dias*. Embora significativamente melhor que os verificados em outros casos,⁵ este tempo pode ser considerado longo, tendo em vista não apenas o compromisso do projeto dos juizados federais com a celeridade e a efetividade do acesso à justiça, mas também a própria natureza da maior parte das demandas apresentadas a estes órgãos jurisdicionais (benefícios previdenciários), tidas como verbas de natureza alimentar

5. Estudo do Ipea estimou o tempo de tramitação das ações de execução fiscal da União na Justiça Federal em 2.989 dias (oito anos, dois meses e nove dias) (Ipea, 2011). Castro (2011) estimou o tempo médio de tramitação de ações na Justiça brasileira de primeiro grau (varas estaduais, varas trabalhistas e varas militares) em 3,4 anos. Já o estudo do Ministério da Justiça sobre os juizados especiais cíveis da Justiça Estadual chegou a um tempo médio de 649 dias (Brasil, 2006); deve-se considerar, contudo, que o índice de acordos nesse âmbito da Justiça é bastante alto (34% na audiência de conciliação e 20% na de instrução), o que significa que boa parte das ações não percorre todas as etapas processuais.

por responderem pela própria sobrevivência dos segurados e de seus dependentes. De saída, é importante ressaltar que, na média, o tempo decorrido após a primeira sentença é mais de 50% do tempo total de tramitação. Tal resultado sugere que medidas administrativas voltadas ao aprimoramento da fase de cumprimento da sentença poderiam contribuir para reduzir significativamente o tempo total observado.

Foi possível encontrar variações consideráveis no tempo médio de tramitação constatado por meio da análise dos autos. Para identificar os fatores associados a estas variações, empregaram-se modelos de análise multivariada com inclusão simultânea de três indicadores de distinção: o estatuto do juizado como autônomo (vara exclusiva de juizado) ou adjunto (juizado “dentro” de uma vara comum), o perfil do magistrado que responde pela vara e as características dos autos.⁶

Com relação à condição de autônomo ou adjunto, os principais achados indicam que há diferença considerável no tempo médio de tramitação dos processos entre estes dois tipos de situação (uma vez e meia mais rápido a favor dos adjuntos). Contudo, quando controladas todas as variáveis consideradas na pesquisa, o recorte autônomo/adjunto perde relevância, enquanto outras características dos juizados mostram-se mais fortemente correlacionadas com as variações de tempo observadas. É o caso, por exemplo, do porte da cidade em que se situa o juizado: em cidades de grande porte (onde, de fato, se concentra a maior parte dos juizados autônomos), os processos demoram cerca de duzentos dias a mais que nas cidades de menor porte. Outra variável de relevo é o volume de trabalho por servidor: quanto maior a razão entre o estoque processual e o número de servidores da vara, maior o tempo de processamento. Entretanto, não é possível afirmar o sentido dessa relação causal: se o volume de trabalho gera morosidade na tramitação, ou se a morosidade é que ocasiona o grande volume de trabalho, ao provocar deseconomias de congestionamento.

No que diz respeito ao perfil do magistrado que responde pela vara e toma as decisões sobre a administração processual, verificou-se que variáveis de idade, sexo e tempo de atuação na Justiça Federal não imprimem diferenças significativas no tempo médio de tramitação dos processos. Por sua vez, a dedicação exclusiva ou não ao trabalho em juizado surge como fator de grande relevância na explicação das variações encontradas. De um lado, o tempo de processamento cresce significativamente quando o magistrado se divide entre o juizado e os tribunais ou varas comuns, o que sugere uma possível contaminação do juizado pelo formalismo dos procedimentos ordinários; de outro lado, este tempo diminui significativamente quando o magistrado se divide entre o juizado e outros juizados ou uma turma recursal (em regra, isto acontece com magistrados mais experientes no subsistema dos juizados), indicando que o magistrado, nestes casos, possivelmente confere mais autonomia aos servidores da vara para que os processos corram independentemente de sua presença.

Quanto às características dos autos, observou-se que o tempo de processamento não é significativamente distinto comparando-se processos virtuais (sem papel) que correram em varas onde o processamento se dá predominantemente por meio de sistema virtual e autos físicos (em papel) que tramitaram em varas sem sistema virtual. Contudo, quando autos físicos são movimentados em varas já virtualizadas encontra-se um acréscimo de mil dias na tramitação total do processo. Estes resultados indicam que, se a virtualização ainda não impactou a celeridade de forma significativa, a convivência entre sistemas virtuais e processos físicos, provocada pela transição entre as

6. Para fins metodológicos, deve-se ressaltar que a variável tempo foi preservada sem qualquer transformação, porque se comportou com distribuição normal. Nos testes de hipótese, adotou-se como critério de significância estatística o nível de 10% ($p < 0,1$), em testes bidirecionais.

plataformas operacionais, traz deseconomias de tempo consideráveis. Outro resultado digno de nota chama atenção para a sobrecarga do sistema recursal dos juizados: quando há recursos, o tempo médio total de tramitação dobra; quando não há, o processamento é cerca de 480 dias mais rápido.

5 RESULTADOS PARA OS AUTORES DAS AÇÕES

A análise dos autos revelou que, quanto ao teor das sentenças proferidas ao final do processamento, predominam aquelas com decisão de mérito (78,7%). Por um lado, isto demonstra que as ações apresentam condições de serem apreciadas, colocando em xeque a tese de que os juizados especiais federais receberiam predominantemente ações temerárias, sem razão de ser ou imprudentes. Por outro lado, sugere também que há esforço de servidores e magistrados no sentido de sanar eventuais vícios das ações ao longo de seu processamento.

As sentenças homologatórias de acordo entre as partes representam 14,9% do total, embora a conciliação seja preconizada no modelo institucional dos juizados. Os acordos são mais frequentes em juizados adjuntos (21,8%) do que nos autônomos (11,3%), sugerindo maior propensão dos cidadãos residentes nas cidades de menor porte em aceitar acordos e não seguir com causas que, se julgadas improcedentes no futuro, dificilmente serão apresentadas aos órgãos recursais sediados nas capitais dos estados.

Outra questão comumente levantada na discussão a respeito dos juizados diz respeito à suposta existência de privilégio ao cidadão nas decisões, em detrimento do Estado. Esta afirmativa não parece sustentável, tendo em vista a diferença de apenas 11,2 pontos percentuais entre os resultados favoráveis para o autor (46,9% resultantes da soma das sentenças de procedência integral, procedência parcial e homologação de acordo) e os desfavoráveis (35,7% consideradas as sentenças de improcedência, indeferimento da inicial, prescrição e decadência e declínio de competência conjuntamente).

TABELA 3

Teor da sentença – Brasil (2011)

(Em %)

Neutro	17,3
Outros casos de extinção sem julgamento de mérito	14,9
Extinção por não comparecimento da parte na audiência	2,4
Extinção por óbito do autor	0,2
Favorável para o autor	46,9
Procedência integral	19,5
Procedência parcial	12,5
Homologação de acordo	14,9
Desfavorável para o autor	35,8
Improcedência	30,0
Indeferimento da inicial	2,8
Prescrição e decadência	1,9
Declínio de competência	1,1
Total	100,0

Fonte: CJF e Ipea (2012).

Elaboração: Diest/lpea.

Em face dos resultados obtidos na primeira instância, em apenas 25,1% dos casos são apresentados recursos às turmas recursais. No que se refere à efetividade do recurso, a taxa de sucesso é baixa, já que se obtém resposta negativa em 82,95% dos casos e positiva em apenas 17,05%. Entre os casos em que é acolhido o pedido de alteração do teor da sentença, tem-se que, no âmbito geral, não se modifica sensivelmente a porcentagem de procedentes e improcedentes, conforme expresso na tabela 4.

TABELA 4

Alterações do resultado na fase recursal

(Em %)

	Primeiro grau	Após recursos
Improcedência	29,96	29,17
Procedência integral	19,51	19,51
Procedência parcial	12,48	13,27

Fonte: C/JF e Ipea (2012).

Elaboração: Diest/Ipea.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora os resultados apresentados neste artigo se refiram a apenas uma parcela das informações produzidas na pesquisa sobre os juizados especiais federais, permitem compreender algumas das dimensões essenciais do acesso à justiça nesses espaços jurisdicionais.

Primeiramente, com relação aos objetivos de celeridade e efetividade, cabe ressaltar que os juizados especiais federais podem ser considerados um avanço na Justiça Federal. A impressão por parte de usuários, e dos próprios servidores e magistrados, é de que ali as demandas por direitos conseguem ser solucionadas e de que o processo tem início, meio e fim. Estas impressões em muito refletem o projeto dos juizados enquanto espaços para inovações processuais e de gestão. Apesar de o tempo médio de tramitação revelar necessidade de atenção às fases finais do processo, muitos arranjos têm sido feitos para que a decisão seja proferida o mais rapidamente possível (como a antecipação de oportunidades de conciliação entre as partes, o agendamento de perícias e audiências no mesmo dia em que é feita atermação, o proferimento da sentença no mesmo dia da audiência etc.).

Em segundo lugar, é importante analisar que o projeto dos juizados especiais federais tem ganhado adesão de muitos magistrados e servidores, especialmente entre aqueles que atuam exclusivamente nos juizados autônomos. Por seu turno, deve-se ter em mente que toda a estrutura e a força de trabalho que ora se volta ao projeto e que se dedica a aprimorá-lo precisará ser repensada periodicamente, pois a demanda nos juizados é bastante dinâmica. Em primeiro lugar, porque o volume de ações distribuídas é bastante sensível a alterações na legislação, principalmente a previdenciária; em segundo, porque a virtualização dos processos se faz refletir rapidamente na queda do volume de atendimentos ao público; e, por fim, porque o progressivo aprimoramento do atendimento e da análise de documentos para concessão de benefícios por parte do INSS certamente terá impacto sobre a judicialização de questões previdenciárias.

Finalmente, deve-se reconhecer que os juizados de fato representam um meio para a ampliação do acesso da população ao Judiciário e, de certa forma, à justiça. Isto se reafirma não só pelo volume de processos distribuídos (que tende a se equilibrar em relação ao volume de processos

distribuídos nas varas comuns) e pela quantidade de benefícios assistenciais e previdenciários implementados a partir de decisões judiciais, mas também pela institucionalização de um espaço que possibilita aos cidadãos a defesa mais ágil e eficaz de seus direitos, de maneira menos formalizada e mais adequada a suas necessidades.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001**. Dispõe sobre a instituição dos juizados especiais cíveis e criminais no âmbito da Justiça Federal. Brasília: Congresso Nacional, Diário Oficial eletrônico, 13 jul. 2001, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10259.htm>. Acesso: 31 ago. 2012.

_____. Ministério da Justiça. **Juizados especiais cíveis** (Estudo). Brasília: Ministério da Justiça; Secretaria de Reforma do Judiciário, 2006.

CASTRO, A. S. **Indicadores básicos e desempenho à justiça estadual de primeiro grau no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1609).

CFJ - CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL; IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA. **Acesso à Justiça Federal: dez anos de juizados especiais**. Brasília: CJF, 2012 (Relatório de pesquisa). No prelo.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Custo unitário do processo de execução fiscal na Justiça Federal**. Brasília: Ipea, 2011 (Relatório de pesquisa).