

Série **Pesquisas** do CEJ



**Acesso à Justiça Federal:
dez anos de juizados especiais**

GOVERNO FEDERAL

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro Wellington Moreira Franco

ipea

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcelo Côrtes Neri

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Renato Coelho Baumann das Neves

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas, Substituto

Claudio Roberto Amitrano

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Francisco de Assis Costa

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Rafael Guerreiro Osorio

Chefe de Gabinete

Sergei Suarez Dillon Soares

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Equipe Técnica

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA)

Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (DIEST)

Alexandre dos Santos Cunha, doutor em Direito,
diretor-adjunto da Diest/Ipea

Bernardo Medeiros, mestre em Direito

Luseni Aquino, mestre em Sociologia,
coordenadora da pesquisa

Consultores e assistentes de pesquisa da DIEST/Ipea

Ana Carolina Salgado de Freitas, engenheira
florestal

Ana Paula Antunes Martins, mestre em
Sociologia

Carla Coelho de Andrade, doutora em
Antropologia

Elisa Sardão Colares, mestre em Sociologia

Isabela Klin, estatística

Olívia Alves Gomes Pessoa, cientista política

Paulo Eduardo Alves da Silva, doutor em Direito

Talita Tatiana Dias Rampin, mestre em Direito

Rebecca Lemos Igreja, doutora em Antropologia

Pesquisadores de campo

Andrea Regina de Moraes Benedetti, mestre em
Direito Econômico e Socioambiental

Dinéia Largo Anzileiro, mestre em ciências
Criminais

Eliane Rezende Moreira, mestre em Sociologia

Elton Fogaça da Costa, mestre em Filosofia e
Teoria do Direito

Erika Macedo Moreira, mestre em Sociologia e
Direito

Eveline Lucena Neri, mestre em Ciências
Jurídicas

Leslie Shéri da Ferraz, doutora em Direito
Processual Civil

Lige Mara Rauber Bortolotti, mestre em Ciências
Sociais

Mariza Marques Ferreira, mestre em Direito

Mônica da Silva Ramos, mestre em Direito

Sergio Roberto Lema, mestre em Direito

Série Pesquisas do CEJ



Acesso à Justiça Federal: dez anos de juizados especiais

Brasília-DF 2012

Copyright © Conselho da Justiça Federal – 2012

Tiragem: 2.550 exemplares

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

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

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL

CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS

Maria Raimunda Mendes da Veiga –
Secretária

COORDENADORIA DE ESTUDOS E PESQUISAS

Edimilson Cavalcante de Oliveira –
Coordenador

Maria Virgínia Guimarães Corrêa – Chefe
da Seção de Programas Educacionais a
Distância.

Martha Balby Gandra – Chefe da Seção de
Desenvolvimento e Fomento à Pesquisa

Rita Helena dos Anjos – Chefe da Seção de
Aperfeiçoamento

Mariana Pereira Galvão – Chefe da Seção de
Planejamento de Programas Educacionais

COORDENADORIA DE EDITORAÇÃO

Edição e Revisão

Milra de Lucena Machado Amorim –
Coordenadora

Ariane Emílio Kloth – Chefe da Seção de
Edição e Revisão de Textos

Luciene Bilu Rodrigues – Servidora da
Seção de Editoração e Revisão

Vinicius Pereira – Estagiário

Diagramação e arte-final

Alice Zilda Dalben Siqueira – Servidora da
Seção de Programação Visual e Arte-Final

IMPRESSÃO

Coordenadoria de Serviços Gráficos da
Secretaria de Administração do CJF

A174 Acesso à Justiça Federal: dez anos de juizados especiais / Instituto de
Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) -- Brasília: Conselho da Jus-
tiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2012.
228 p. : il. (Série pesquisas do CEJ ; 14).

ISBN 978-85-85572-98-3

1. Justiça federal. 2. Juizado especial federal -- estudo de caso. 3.
Organização judiciária. 4. Acesso à justiça. I. Conselho da Justiça Federal
(Brasil). Centro de Estudos Judiciários. II. Instituto de Planejamento Eco-
nômico e Social (Brasil) (Ipea). III. Série.

CDU 347.919.3

Ficha catalográfica elaborada pela Coordenadoria de Biblioteca



Sumário

Apresentação	7
I. Introdução	9
II. Metodologia da pesquisa.....	17
A) Desenho metodológico geral	19
B) Estudo quantitativo	26
Desenho amostral	26
Formulários de produção de dados quantitativos	33
C) Estudo qualitativo	35
III. Diagnóstico	39
A) Características gerais	41
Distribuição geográfica	41
Estrutura física e recursos disponíveis	50
Acesso, comodidades à disposição do cidadão e atenção a necessidades especiais	59
Relações interinstitucionais	66
Coordenação de/entre juizados	71
B) Atores	75
Juízes	75
Servidores/Recursos humanos	85
Usuários	95
Representantes legais	100
C) Processamento dos feitos	107
Perfil da demanda	107
Tempos de processamento	111
Atermação	117
Perícias	124
Audiências	133



Sentenças	145
Recursos	149
D) Gestão	153
Modelos de gestão e formas de organização do trabalho	153
Informatização e virtualização	160
A questão dos juizados adjuntos	164
IV. Considerações finais	169
V. Referências bibliográficas	182
Anexo 1	
Anexo 2	
Anexo 3	



Apresentação

O Conselho da Justiça Federal, por intermédio do Centro de Estudos Judiciários (CEJ/CJF), e o Ipea, mediante a Diretoria de Políticas e Estudos do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest/Ipea), desenvolveram conjuntamente o projeto de pesquisa Acesso à Justiça Federal: dez anos de juizados especiais, com o objetivo de produzir informações sobre alguns aspectos do funcionamento desses órgãos jurisdicionais, especialmente aqueles que incidem sobre a promoção do acesso à justiça. O presente relatório tem por finalidade apresentar parte das informações produzidas.

Após uma breve introdução ao relatório, a primeira parte do texto descreve a metodologia empregada na pesquisa, destacando as questões que orientaram a investigação e as abordagens que presidiram a produção de informações primárias em campo.

Na segunda parte, o núcleo do relatório, apresentam-se e analisam-se algumas das informações resultantes da pesquisa empreendida. Na primeira seção, têm destaque os temas que descrevem o ambiente característico dos juizados especiais federais, concernentes aos seguintes aspectos: distribuição geográfica; estrutura física e recursos disponíveis; acesso e comodidades à disposição dos cidadãos; relações interinstitucionais; e coordenação de/entre juizados.

A segunda seção traz um panorama geral dos principais atores que se movimentam em torno dos juizados especiais federais (juízes, servidores, usuários e representantes legais), buscando traçar seus perfis e contextualizar seus papéis no desenvolvimento da prestação jurisdicional nesse âmbito da Justiça Federal.

A terceira seção discute o processamento dos feitos nesses juízos, delineando o perfil das demandas apresentadas, o tempo médio de processamento, e aspectos centrais das fases de atermção, perícias, audiências, sentenças e recursos.



A quarta parte, por sua vez, apresenta um breve diagnóstico das questões envolvidas na gestão dos juizados especiais federais. Ganham relevo os modelos de gestão e as formas de organização do trabalho identificadas em campo, bem como o processo de informatização e virtualização dos juizados. Atenção especial é dedicada ao tema dos juizados especiais federais adjuntos.

Finalmente, a última parte do relatório traz algumas considerações finais traçadas com vistas a pinçar temas sensíveis e suscitar o debate.

As informações ora apresentadas constituem apenas uma parte daquelas produzidas ao longo do estudo, tendo sido selecionadas segundo sua relevância para a compreensão da dinâmica de promoção do acesso à justiça nos juizados especiais federais. Este relatório configura-se, portanto, no primeiro esforço de contribuir para a compreensão mais objetiva dos avanços acumulados nos dez anos de instalação desses juízos. A expectativa é produzir, a partir daqui, novas análises com base no material já sistematizado, a fim de seguir fomentando o debate e a construção de soluções para os desafios apontados.

Parte 1



Introdução





Em 2002, atendendo aos comandos da Lei n. 10.259, de 12 de julho de 2001, a Justiça Federal deu início à instalação de juizados especiais em suas diversas regiões. Com foco nas causas de baixa relevância econômica e menor potencial ofensivo, os juizados especiais federais vieram cumprir dois objetivos principais: ampliar o escopo de atuação da Justiça Federal, aproximando-a da sociedade, de um lado; e tornar o processo judicial mais célere, garantindo efetividade à prestação jurisdicional, de outro.¹

Reproduzindo a experiência desenvolvida na Justiça Estadual desde a década de 1980 e que se ampliou a partir de 1995, com o advento da Lei n. 9.099, de 26 de setembro daquele ano, a implantação dos juizados especiais federais seguiu um modelo jurisdic-

1 Como se lê na exposição de motivos do projeto de lei que instituiu os juizados no âmbito federal, esses constituiriam a resposta ao desafio de garantir que “as lides de menor potencial econômico ou ofensivo possam ser resolvidas rapidamente com maior agilidade e baixo custo” (BRASIL, 2001).

cional inovador, pautado pelos princípios da celeridade, da informalidade, da simplicidade, da oralidade e da economia processual, buscando garantir, sempre que possível, a conciliação ou a transação penal (Lei n. 9.099/95, art.2º).² Ademais, os juizados especiais representaram o engajamento da Justiça Federal no compromisso já abraçado por amplos setores do Judiciário brasileiro com a remoção dos obstáculos ao acesso à justiça, nos termos dos pioneiros estudiosos do assunto, Mauro Cappelletti e Bryan Garth (1978). Não por outra razão, proporcionam gratuidade das custas judiciais e dispensabilidade de representação legal na primeira instância, têm competência para julgar causas cujo valor não ultrapasse sessenta salários mínimos,³ ou cuja pena aplicável seja de multa ou não supere os dois anos, e preservam o caráter de microcosmo do sistema judicial brasileiro, gozando de instância recursal própria. Adicionalmente, adotam meios alternativos de resolução de conflitos, em especial a conciliação entre as partes, e são relativamente flexíveis em termos da gestão processual.

A implantação dos juizados especiais federais repercutiu de maneira instantânea na Justiça Federal, com grande afluxo de litígios a esses órgãos, atendendo a uma demanda reprimida por direitos e que escapava ao abrigo do Judiciário.⁴ Assim é que, apenas entre o primeiro e o segundo ano de funcionamento, a distribuição cresceu mais de 2,6 vezes, passando-se de cerca de 350 mil processos distribuídos para aproximadamente 917 mil (BRASIL/CJF, 2012). No terceiro ano de funcionamento, 2004, atingiu-se o pico de demanda, com a marca de pouco mais de 1,5 milhão de processos

2 De fato, a Lei nº 10.259/01 acolhe subsidiariamente a Lei nº 9.099/95, no que não conflite com seus dispositivos.

3 As exceções estão previstas no § 1º do art. 3º da Lei n. 10.259/2001.

4 A despeito da expectativa generalizada entre juízes e servidores da Justiça Federal no sentido de que os juizados especiais federais pudessem “desafogar” as varas comuns, o que ocorreu foi o contrário: a manutenção do volume de ações nessas varas e o imediato e crescente afluxo de ações nos juizados. Tais fatos fazem crer que, na verdade, havia uma enorme demanda reprimida de conflitos não jurisdicionalizados, à margem do sistema e que, somente por meio dos juizados, puderam ter acesso à justiça (GIANNATTASIO; ASPERTI; ALVES DA SILVA, prelo).



distribuídos. A procura pelos juizados especiais federais sofreu um pequeno refluxo a partir de 2006, estabilizando-se, desde então, na casa de 1,2 milhão processos distribuídos anualmente (ver Tabela 1).

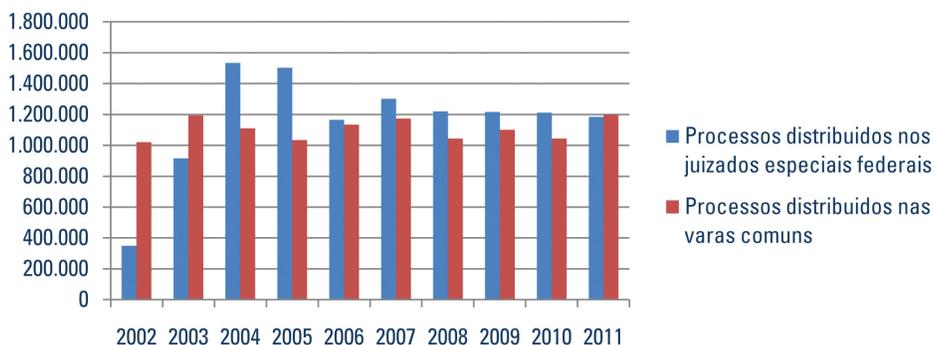
Tabela 1 - Processos distribuídos nos juizados especiais federais – Brasil, 2002-2011

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

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

A relevância desse órgão jurisdicional dentro do sistema de justiça brasileiro pode ser atestada, ainda, comparando-se o volume de processos distribuídos nos juizados com aquele das varas comuns da Justiça Federal. O Gráfico 1 a seguir apresenta a evolução desses montantes no período 2002-2011. Evidenciam-se dois movimentos importantes: nos anos iniciais da série, o crescimento vertiginoso da demanda pelos juizados especiais, que chegou, em 2005, a superar em quase 50% a procura pelas varas comuns; após 2008, a crescente aproximação do quantitativo de processos distribuídos em ambos os órgãos, com ápice em 2011, indicando tendência de equilíbrio na distribuição da demanda entre as duas “portas de entrada” da Justiça Federal.

Gráfico 1 - Processos distribuídos nos juizados especiais e nas varas comuns da Justiça Federal – Brasil, 2002-2011



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

À intensa procura pelos juizados especiais federais têm correspondido esforços no sentido de promover sua estruturação para responder à demanda. Embora não seja possível medir esse esforço em termos dos valores efetivamente despendidos ao longo dos anos,⁵ as informações disponibilizadas pelo CJF mostram um cenário em que cerca de 280 magistrados e mais de 7.230 servidores atuavam exclusivamente nos 426 juizados especiais federais instalados nas diferentes regiões do país em 2010 (BRASIL/CJF, 2012).

Se a intensa procura pelos juizados especiais federais é indicativa da expectativa depositada pela sociedade em sua capacidade de processar demandas por direitos e se os números de magistrados, servidores e juizados instalados revelam parte do esforço empreendido para dar concretezude ao novo projeto de prestação jurisdicional, ainda faltam informações sobre o funcionamento rotineiro desses juízos, que permitam refletir de forma acurada sobre os fatores que impactam seu desempenho tanto em

5 As informações referentes à execução orçamentária dos recursos alocados ao programa finalístico *Prestação Jurisdicional na Justiça Federal*, constante do orçamento da União, condensam os gastos em dois níveis, o 1º e 2º grau de jurisdição. Assim, não é possível discriminar o montante disponibilizado para garantir o funcionamento dos diferentes órgãos da Justiça Federal, o que inclui os juizados especiais federais.



termos da celeridade quanto da promoção do acesso à justiça para os cidadãos brasileiros.

Aspectos como estrutura disponível, recursos humanos efetivamente empregados na organização do trabalho, formas de gestão processual e administrativa aplicadas, expedientes usados no atendimento ao público e dinâmica de audiências são questões cruciais que exigem reflexão. Além de conformarem um quadro-diagnóstico sobre o funcionamento dos juizados, refletindo os avanços alcançados até o momento, informações dessa natureza podem revelar as questões que o desenho institucional implantado ainda não processou e descortinar novos desafios que se delineiam para o futuro próximo dos juizados especiais federais.

Paralelamente, duas questões de fundo merecem atenção especial. A primeira diz respeito ao próprio modelo de resolução de conflitos adotado nos juizados especiais federais. Se, correspondendo a alguns dos critérios que caracterizariam as experiências mais bem sucedidas das “ondas de reformas” voltadas à promoção do acesso à justiça (CAPPELLETTI; GARTH, 1978), os juizados pautam-se pela tentativa de equalização das condições das partes e pela alteração nas formas de resolução dos conflitos, cabe problematizar a aplicação do modelo a processos que têm necessariamente a União federal (e sua autarquias, fundações e empresas públicas) como um dos polos do conflito. Se o juizado especial federal representa a oportunidade de o cidadão demandar contra determinadas agências estatais sem ônus financeiros iniciais, a representação profissional especializada e com acesso a recursos materiais e informacionais de que dispõe a União contrasta com o princípio da isonomia das partes e com o próprio instituto do *jus postulandi*. Nesse contexto, é importante refletir, por exemplo, sobre como o princípio da conciliação entre as partes vem sendo praticado e fazer um balanço dos resultados alcançados. A própria definição da competência jurisdicional a partir do valor da causa merece reflexão atenta, já que muitos dos feitos que tramitam nos juizados especiais federais cíveis versam sobre direitos sociais cujo reconhecimento depende de comprovação documental nada trivial, envolvendo procedimentos relativamente complexos como, por exemplo, perícias técnicas de diferentes naturezas. Ademais, ao alto número de processos distribuídos nos juizados especiais federais têm correspondido taxas de con-

gestionamento igualmente altas, que sugerem a possibilidade de que esses juízos venham a perder suas características essenciais, especialmente em termos de celeridade.

A segunda questão de fundo a ser analisada – e que, em certa medida, se vincula à anterior – diz respeito à percepção que os principais atores envolvidos na rotina dos juizados têm sobre o projeto e sua implementação. A aposta na reforma da Justiça, por meio dos juizados especiais, pressupõe a adesão dos operadores do direito, especialmente os agentes do Poder Judiciário (magistrados e servidores), a um conjunto de novos valores, que orientam a adoção de novas práticas, atitudes e posturas, impulsionando a efetivação do projeto almejado. Contudo, a relação entre valores e práticas não é imediata nem tampouco objetiva, sendo mediada pelas percepções mais ou menos claras que os atores constroem na medida em que o projeto se desenvolve. Assim, é fundamental conhecer tais percepções, visto que desempenham papel fundamental tanto nos avanços quanto na resistência às inovações institucionais, e podem sugerir questões interessantes sobre o grau de consolidação do projeto que sustenta os juizados especiais.

Refletir sobre todos esses aspectos faz-se especialmente relevante no momento em que os juizados especiais federais completam dez anos de instalação e é preciso avaliar a efetividade de seu papel na consecução dos princípios básicos que ensejaram sua criação e na garantia dos direitos que se propõem a acolher, ou seja, na promoção do acesso à justiça.

Os dados que este relatório apresenta, embora circunscritos à Justiça Federal, são preciosos indicadores de como as premissas valorativas que sustentam os juizados, como informalidade, celeridade e simplicidade, são recondicionadas quando operacionalizadas por uma cultura jurídica formalista e um cenário de acesso ao capital jurídico altamente desigual. Em que medida a prática dos juizados compromete esse ideário? Os juizados, ao menos os federais, podem ser considerados uma experiência bem sucedida de promoção do acesso à justiça, ou esse ainda é um projeto em consolidação? Essas são as questões de fundo em torno das quais se organizam os dados ora apresentados e sobre as quais pretende-se provocar a reflexão.

Parte 2

Metodologia da Pesquisa





A) Desenho metodológico geral

A pesquisa teve como objetivo investigar aspectos estruturais, organizacionais, procedimentais e jurisdicionais dos juizados especiais federais, com foco em sua contribuição para a promoção do acesso à justiça no país. Por promoção do acesso à justiça entende-se, grosso modo, a remoção dos obstáculos de ordem econômica, social, jurídica ou cultural que limitam o acesso equitativo de todos os cidadãos aos órgãos encarregados de administrar a justiça (CAPPELLETTI; GARTH, 1978). Partindo-se dessa concepção abrangente, o estudo elegeu as seguintes dimensões como atinentes ao compromisso com a promoção do acesso à justiça, buscando incorporá-las, na medida do possível, à discussão sobre a organização e a atuação dos juizados especiais federais:

Quadro 1 - Dimensões do acesso à justiça consideradas na abordagem sobre os juizados especiais federais

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

Elaboração: Diest/lpea.

Além de incorporar esses aspectos específicos, buscou-se adicionalmente levantar *insights* que permitissem refletir sobre as seguintes questões:

- a incorporação do rito especial dos juizados, na Justiça Federal, têm garantido as condições adequadas ao processamento das demandas, em termos dos direitos reivindicados, do tempo transcorrido ou dos resultados das ações?
- em que medida a presença constante da União como um dos polos da ação judicial tensiona a dinâmica de administração da justiça?
- o projeto que ensejou a implantação de juizados especiais federais conta com a adesão dos atores do sistema de justiça, em especial dos agentes da própria Justiça Federal?

Para definir as variáveis a serem analisadas na pesquisa, além do levantamento bibliográfico pertinente ao tema, foi fundamental entender, em caráter preliminar, como a experiência dos juizados especiais tem sido implementada. Assim, foi realizada, entre os meses de abril e julho de 2011, pesquisa exploratória que procurou observar o funcionamento de juizados especiais federais localizados em diferentes áreas do país e ouvir atores sociais que ali atuam. Nesse momento, visitaram-se juizados com sede em cidades de portes variados e de diferentes regiões, a saber: Brasília/ DF, São



Paulo/SP, Passo Fundo/RS, Santarém/PA, Maceió/AL, Campo Grande/MS, Lavras/MG e Vitória/ES.

Os principais achados e problematizações advindos da pesquisa exploratória, aliados à revisão da literatura que versa sobre acesso à justiça e juizados especiais ensejaram o delineamento do referencial teórico-metodológico da pesquisa, o qual se concentra em torno de três grandes eixos de investigação:

- a) demandas judiciais;
- b) atores relevantes; e
- c) organização dos juizados especiais federais.

Esses três eixos agregam os elementos que conduziram a investigação da dinâmica de promoção do acesso à justiça nos juizados especiais federais. Deles derivaram-se perguntas mais específicas que orientaram a construção do instrumental metodológico.

O eixo *demandas judiciais* reúne os aspectos que se relacionam aos objetivos primordiais dos juizados especiais federais, relacionados à ampliação de oportunidades de defesa de direitos por meio do sistema de justiça e à garantia de mais celeridade ao processamento das demandas judiciais. Nesse eixo concentram-se as questões que permitem conhecer com que fins essa ferramenta de acesso à justiça tem sido utilizada, sendo possível enunciá-las de forma resumida nos seguintes termos: *i*) quais são as demandas na base das ações que tramitam nos juizados especiais federais?; *ii*) que tipos de conflitos expressam?; *iii*) como são processadas no interior destes órgãos do Judiciário?; e *iv*) que tipos de resultados os autores têm encontrado?

O eixo *atores relevantes* se volta para a identificação do perfil daqueles que são centrais à dinâmica jurisdicional nos juizados especiais federais, incluindo-se aí os agentes do sistema de justiça e os cidadãos que buscam esses órgãos para garantir seus direitos. Adicionalmente, são focos de atenção desse eixo analítico as percepções que os usuários e os demais atores envolvidos na rotina dos juizados têm sobre sua efetividade em termos da administração da justiça. Nesse sentido, estrutura-se sobre as seguintes perguntas: *i*) qual o perfil dos cidadãos que procuram os juizados especiais federais?; *ii*) por que meios chegam aos juizados (informação, transporte, assistência jurídica etc.); *iii*) qual o perfil dos demais atores que movimentam os juizados

(juízes federais, servidores, advogados, procuradores federais)?; iv) qual o papel de cada um desses atores na realização do acesso à justiça e como interagem uns com os outros?; e v) o que pensam sobre o juizado especial federal e sobre seus papéis?

No que se refere ao eixo *organização dos juzados especiais federais*, foram consideradas as indicações da literatura de que a estrutura organizacional do Judiciário e de seus diversos equipamentos é elemento fundamental para a garantia da prestação jurisdicional adequada e, portanto, para uma concepção mais ampla de acesso à justiça (BRASIL/MJ, 2007). A incorporação dos princípios de celeridade, simplicidade, informalidade e oralidade, bem como da ideia de conciliação entre as partes requer mudanças na cultura organizacional e reformas na própria estrutura do sistema de justiça, as quais, aliadas à atuação de profissionais especialmente capacitados para essas funções, tendem a ampliar as possibilidades de alcance de soluções mais efetivas para determinados tipos de conflitos. As questões que orientam esse eixo de investigação foram: i) de que maneira estão organizados os juzados especiais federais e de que forma essa organização contribui ou dificulta o acesso à justiça?; ii) os recursos humanos, financeiros e materiais disponíveis são suficientes e de qualidade?; iii) há condições para atender às necessidades de públicos específicos, como idosos, doentes ou pessoas com necessidades especiais?; iv) em que condições se dá a oferta de assistência jurídica gratuita no interior dos juzados especiais federais?; e v) qual o impacto gerado pelos juzados especiais sobre a Justiça Federal e o sistema de justiça brasileiro?

Com base neste enfoque teórico-metodológico sobre a dinâmica dos juzados especiais federais, foram selecionadas as variáveis que permitiriam captar os aspectos centrais da realidade desses juízos. Do balanço entre as informações já disponíveis e aquelas cuja produção em campo seria viável foram selecionadas as principais e, então, elaborados os instrumentos para a sua investigação, os quais serão apresentados adiante.

O desenho da estratégia de produção dos dados primários necessários à pesquisa mirou um campo de investigação representativo e diversificado, constituído por juzados especiais das diferentes regiões da Justiça Federal e das diversas regiões geográficas brasileiras. De posse de informações



fornecidas pelo CJF, foi possível desenhar uma amostra estatisticamente representativa dos juizados (e de seus respectivos processos), estratificada segundo o porte/perfil das cidades onde se localizam e a sua condição de autônomos ou adjuntos a varas de justiça, tema este que será detalhado na seção seguinte.

Para realizar uma parte da coleta de dados, dividiu-se o país em 12 regiões e contratou-se um pesquisador para atuar em cada uma delas.⁶ Os 12 pesquisadores passaram por um treinamento na sede do Ipea, em Brasília/DF, que consistiu em oficinas para apresentação dos objetivos do estudo, explicitação da metodologia e das técnicas de pesquisa utilizadas, capacitação para uso e preenchimento dos instrumentos de coleta de dados, grupos de discussão e visitas supervisionadas aos juizados especiais federais de Brasília/DF e Formosa/GO. Essa etapa de treinamento foi essencial para garantir a homogeneização de entendimentos e práticas de campo.

Uma vez iniciado o trabalho de campo, os pesquisadores passaram a visitar os juizados especiais federais incluídos nas regiões sob sua responsabilidade para coletar as informações que seriam submetidas à análise quantitativa. Organizadas em seis instrumentos de levantamento de dados, essas informações versavam sobre a estrutura de trabalho e atendimento disponível, as formas de organização e gestão praticadas (em termos de recursos humanos, materiais e tecnológicos), os mecanismos de acesso à justiça existentes e o tratamento processual padrão dado às demandas que chegam aos juizados especiais federais.

Destaque-se que o sexto instrumento de levantamento de dados empregado voltou-se para a análise de autos processuais. Contemplando informações sobre o perfil das partes (autor e réu) e das demandas (pedido e valor da causa), os tipos de representação legal empregados, o teor das sentenças prolatadas e dos acordos eventualmente homologados, e os tempos decorridos para o processamento das ações (e de cada uma das

6 Constituído de pessoas com origem, formação e atuação profissional diversificadas, o grupo de pesquisadores contou com 11 bacharéis em direito (sendo um doutor e dez mestres) e um mestre em ciências sociais, residentes em 11 unidades da federação, e atuando majoritariamente como professores universitários. Destaque-se a participação na equipe de duas servidoras da Justiça Federal.

etapas que a compõem) e de eventuais recursos, o instrumento foi aplicado a uma amostra estatisticamente representativa de processos judiciais selecionados entre aqueles baixados em 2010 nas varas visitadas pelos pesquisadores.⁷

Para complementar esse amplo enfoque quantitativo sobre as condições de acesso à justiça nos juizados especiais federais, realizou-se também um estudo qualitativo do problema de pesquisa. Conduzido por equipe específica,⁸ o estudo não teve qualquer pretensão de representatividade e buscou tratar de forma privilegiada de duas perspectivas que se opõem na dinâmica dos processos: de um lado, o papel dos agentes do sistema de justiça envolvidos na rotina desses juízos e sua percepção sobre a prestação jurisdicional dispensada; e, de outro lado, a visão dos próprios cidadãos que buscam os serviços desses órgãos jurisdicionais. Com isso, pretendeu-se compreender o contexto de significado em que se inserem os juizados especiais federais e construir uma interpretação multi-informada sobre o acesso à justiça que ali se realiza, contemplando os “olhares” de magistrados, servidores, partes, representantes legais etc.

A abordagem qualitativa também foi aplicada ao estudo dos juizados especiais com competência exclusiva para o processamento e julgamento de feitos de natureza criminal, para os quais não foi possível adotar a mesma abordagem quantitativa desenvolvida para o estudo dos juizados com competência cível. Uma das principais conclusões da pesquisa exploratória conduzida no início do projeto foi a de que juizados criminais e não criminais apresentam dinâmicas radicalmente distintas, não sendo adequado conferir-lhes o mesmo tratamento metodológico quando o que está em questão, em última análise, são as condições de acesso à justiça que propiciam. Essas diferenças se fazem refletir em aspectos como:

7 Para possibilitar a contextualização e adequada compreensão das informações colhidas mediante abordagem quantitativa nas visitas aos juizados, foram produzidos ainda relatos de observação da rotina de funcionamento desses juízos, a partir de um roteiro previamente estabelecido.

8 A equipe responsável pelo estudo qualitativo dos juizados especiais federais foi composta por profissionais com formação em antropologia, ciências sociais e direito, sendo dois doutores e um mestre.



- i) o volume processual dos juizados especiais federais criminais, ínfimo se comparado ao dos cíveis;⁹
- ii) a inexistência de juizados especiais criminais autônomos na estrutura organizacional da Justiça Federal, o que faz com que o rito especial dos juizados de competência criminal esteja subsumido à rotina das varas ordinárias criminais ou plenas em que tramitam; e
- iii) o fato de que, em geral, o cidadão representa o papel de demandante nos juizados especiais não criminais, com o Estado no papel de demandado, ao passo que, nos criminais, as posições geralmente se invertem e, no limite, é a própria liberdade do cidadão que está em jogo.

Ainda que o estudo sobre os juizados criminais tenha lançado mão da abordagem qualitativa, não lhe foi dado o tratamento de estudo de caso, como nos juizados com competência civil. As visitas aos juizados criminais pautaram-se por um roteiro de entrevista pelo qual se buscou conhecer melhor sua estrutura e funcionamento, assim como conhecer as percepções dos agentes do sistema de justiça sobre essa prestação jurisdicional. As informações coletadas apenas permitem fazer uma caracterização geral inicial, de tipo aproximativo, da realidade estudada, a qual é apresentada no Anexo 2 deste relatório.

Quadro 2 – Síntese do desenho metodológico da pesquisa

ESTRATÉGIA 1: estudo quantitativo a partir de visitas a uma amostra estatisticamente representativa dos juizados especiais federais cíveis de todo o país. → Focos: análise de autos findos; aspectos da estrutura e da organização desses juizados; e perfil de magistrados e servidores.

ESTRATÉGIA 2: estudo qualitativo a partir de visitas a um pequeno subconjunto de juizados especiais federais, incluindo aqueles com competência criminal. → Foco: os atores e sua percepção sobre o juizado e as condições de acesso à justiça ali presentes.

Elaboração: Diest/lpea.

9 Segundo dados do relatório *Justiça em Números*, publicado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), os casos novos nos juizados especiais federais criminais corresponderam, em 2010, a 5,3% do total registrado em todos os juizados especiais federais naquele ano (BRASIL/CNJ, 2011).

B) Estudo quantitativo

Desenho amostral

A aplicação da metodologia quantitativa descrita anteriormente foi realizada sobre uma amostra dos juizados especiais federais ativos em 2010, conjuntamente ao universo de processos que correram em rito especial e foram baixados definitivamente até 31 de dezembro daquele ano.

Conforme dados preliminares enviados pelos próprios Tribunais Regionais Federais, obteve-se um total inicial de 503 varas e 1.049.187 processos baixados em 2010. Tendo em vista o recorte metodológico que optou por desconsiderar os juizados exclusivamente criminais no estudo quantitativo, excluíram-se todas as varas exclusivamente criminais e seus respectivos processos, que correspondiam precisamente a 96 varas e 2.620 processos.

Análises mais detalhadas sobre os dados apontaram a necessidade de mais dois importantes ajustes. Tendo em vista que alguns tribunais consideraram duplamente a mesma vara quando esta processava autos físicos e virtuais, foi necessário eliminar da base as 110 varas nessa situação, passando-se ao final para um conjunto de 298 varas. Além disso, detectou-se dupla contagem também de processos, o que requereu a exclusão de mais 76.391, chegando a 970.176 processos.¹⁰

Portanto, após os procedimentos de controle de qualidade da base de dados original, considerou-se, para fins do cálculo da amostra, o *universo de 970.176 processos* baixados definitivamente em 2010 em 298 *varas federais* com competência para processar feitos de natureza cível em rito de juizado especial.

A fim de retratar a diversidade potencialmente existente nos juizados especiais federais de todo o país, optou-se por desenhar a amostra consi-

10 Existem algumas hipóteses para explicar a quantidade expressiva de processos em dupla contagem, entre as quais a mais relevante se relaciona ao critério utilizado para a extração dos dados do sistema de estatística dos tribunais. Como a última movimentação dos processos nas varas de justiça é sempre a baixa, o critério “processos baixados” acaba por incorporar em duplicidade todos os processos baixados em uma vara que, por qualquer razão (como declínio de competência, redistribuição etc.), foram remetidos a outra.



derando-se duas características principais: a *estrutura do juizado* (adjunto ou autônomo) e o *porte da cidade* onde está instalado. No primeiro caso, recorreu-se às informações organizacionais disponibilizadas pelos Tribunais Regionais Federais. No segundo, fez-se uso das categorias desenvolvidas no estudo *Regiões de Influência das Cidades* (Regic), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (BRASIL/IBGE, 2007)¹¹.

São cinco os níveis de hierarquia dos centros urbanos estipulados pelo estudo Regic/IBGE, a saber: metrópole,¹² capital regional,¹³ centro sub-regional,¹⁴ centro de zona¹⁵ e centro local.¹⁶ Para fins da pesquisa sobre os juizados especiais federais, foram considerados apenas os quatro primeiros (tendo em vista que praticamente não há varas da Justiça Federal instaladas em centros locais). Como os centros sub-regionais e de zona foram reunidos em uma mesma categoria, considerou-se ao final três classes de cidades.

-
- 11 O estudo do IBGE tem como objetivo “*definir a hierarquia dos centros urbanos e delimitar as regiões de influência a eles associadas a partir dos aspectos de gestão federal e empresarial e da dotação de equipamentos e serviços, de modo a identificar os pontos do território a partir dos quais são emitidas decisões e é exercido o comando em uma rede de cidades*”(BRASIL/IBGE, 2012).
 - 12 “(...) Caracterizam-se por seu grande porte e por fortes relacionamentos entre si, além de, em geral, possuírem extensa área de influência direta.” Exemplos de metrópoles visitadas ao longo da pesquisa são Belo Horizonte/MG, Brasília/DF, Fortaleza/CE, Porto Alegre/RS e São Paulo/SP, entre outras.
 - 13 “Com capacidade de gestão no nível imediatamente inferior ao das metrópoles, têm área de influencia de âmbito regional, sendo referidas como destino, para um conjunto de atividades, por grande número de municípios.” Barreiras/BA, Campo Grande/MS, Campos dos Goytacazes/RJ, Florianópolis/SC, Juazeiro do Norte/CE, Palmas/TO e Ribeirão Preto/SP foram algumas das capitais regionais visitadas pelas equipes de pesquisa.
 - 14 “(...) Têm área de atuação mais reduzida, e seus relacionamentos com centros externos à sua própria rede dão-se, em geral, apenas com as três metrópoles nacionais.” São exemplos de centros sub-regionais visitados Altamira/PA, Caicó/RN, Foz do Iguaçu/PR, Franca/SP, Itajaí/SC e Sinop/MT.
 - 15 “(...) Cidades de menor porte e com atuação estrita à sua área imediata; exercem funções de gestão elementares.” Jundiá/SP, Monteiro/PB, Salgueiro/PE e São Sebastião do Paraíso/MG são exemplos de centros de zona visitados na pesquisa.
 - 16 “Não extrapolam os limites do seu município, servindo apenas aos seus habitantes, têm população predominantemente inferior a 10 mil habitantes (...)”, tendo como representantes neste estudo Campo Formoso/BA e Luziânia/GO.

Mediante as duas categorizações referidas foi possível organizar o universo de varas e processos em cinco subpopulações, duas referentes às categorias autônomo e adjunto e três referentes às categorias metrópole, capital regional e centro sub-regional e de zona. Assim, o universo de varas e processos ficou organizado da seguinte forma:

Tabela 2 – Varas e processos do universo segundo as categorias de cidades e de juizados – Brasil, 2011

PORTE DA CIDADE			ESTRUTURA DO JUIZADO		
CATEGORIA	Nº DE PROCESSOS	Nº DE VARAS	CATEGORIA	Nº DE PROCESSOS	Nº DE VARAS
Metrópole	333.486	63	Adjunto	200.148	155
Capital	376.938	79	Autônomo	770.028	143
Centro	259.752	156			
Total	970.176	298	Total	970.176	298

Elaboração: CJF e Diest/lpea.

O plano descrito abaixo é conhecido como *amostragem estratificada* e permite grande precisão nas estimativas. Após a estratificação, foram utilizadas, dentro de cada estrato, as fórmulas de tamanho amostral da técnica de *amostragem aleatória simples*, com variância máxima de 0,25 em cada subpopulação. Devido à falta de informação *a priori* sobre a estrutura de variância dos estratos utilizados no plano amostral, optou-se pela *alocação proporcional*, que permite uma alocação eficaz em termos de custos e precisão obtida. Estabeleceu-se, para os processos, o nível de confiança de 95% e o erro máximo tolerado de 5%; e para as varas, 90% e 5%, respectivamente. Tais especificações resultaram em um plano amostral com a seguinte distribuição:


Tabela 3 – Varas e processos da amostra segundo as categorias de cidades e de juizados

PORTE DA CIDADE			ESTRUTURA DO JUIZADO		
CATEGORIA	Nº DE PROCESSOS	Nº DE VARAS	CATEGORIA	Nº DE PROCESSOS	Nº DE VARAS
Metrópole	383*	50	Adjunto	383*	90
Capital	383*	69	Autônomo	383*	92
Centro	383*	88			
Total	1.149	207	Total	766	182

Elaboração: CJF e Diest/Ipea.

* O número 383 é referente ao mínimo para garantir 90% de confiança e 5% de margem de erro nas conclusões geradas para cada vara.

Considerando-se apenas o recorte *porte da cidade*, o total de processos e varas a serem amostrados (1.149 processos e 207 varas) resultou superior ao total indicado pelo recorte *estrutura do juizado* (766 processos e 182 varas). Por essa razão, optou-se por adotar o tamanho amostral definido pelo primeiro, que garante o mínimo de varas e processos indicados em ambas as categorias do segundo e mantém a confiança e o erro pré-determinados para as subpopulações referentes a essas categorias. Para ajustar o tamanho amostral dessas duas categorias (juizados adjuntos e juizados autônomos), foi construída uma tabela de proporcionalidade, nos seguintes termos:

Tabela 4 - Cálculo da quantidade de varas a serem amostradas segundo a proporcionalidade populacional das subpopulações referentes ao porte das cidades

SUBPOPU- LAÇÕES	ADJUNTO		AUTÔNOMO		TOTAL
	POPU- LAÇÃO	AMOSTRA	POPU- LAÇÃO	AMOSTRA	
METRÓPOLE	10	$10 \cdot 50 / 63 = 8$	53	$53 \cdot 50 / 63 = 42$	50
CAPITAL	36	$36 \cdot 69 / 79 = 31$	43	$43 \cdot 69 / 79 = 38$	69
CENTRO	109	$109 \cdot 88 / 156 = 61$	47	$47 \cdot 88 / 156 = 27$	88
TOTAL		100		107	207

Elaboração: CJF e Diest/Ipea.

Como na tabela de proporcionalidade, que recalculou a quantidade de varas, os totais de juizados adjuntos e autônomos (100 e 107, respectivamente) resultaram maiores do que os tamanhos amostrais determinados na etapa anterior (90 e 92, respectivamente), ficou garantido que a distribuição amostral final apresenta, no mínimo, nível de confiança de 90% e erro de 5% para as subpopulações desenhadas com base nesses recortes.

Tabela 5 - Cálculo da quantidade de processos a serem amostradas segundo a proporcionalidade populacional das subpopulações referentes ao porte das cidades

SUB-POPULAÇÕES	ADJUNTO		AUTÔNOMO		TOTAL
	POPULAÇÃO	AMOSTRA	POPULAÇÃO	AMOSTRA	
METRÓPOLE	142	$142 \cdot 383 / 333.486 = 1$	333.344	$333.344 \cdot 383 / 333.486 = 382$	383
CAPITAL	71.044	$71.044 \cdot 383 / 376.938 = 72$	305.894	$305.894 \cdot 383 / 376.938 = 311$	383
CENTRO	128.962	$128.962 \cdot 403 / 259.752 = 200$	130.790	$130.790 \cdot 403 / 259.752 = 203$	403
TOTAL		273		896	1.169

Elaboração: CJF e Diest/Ipea.

O número final de processos nas subpopulações metrópole, capital e centro não é idêntico devido à desproporcionalidade de sua participação no universo. Como nas duas primeiras não se atingiu o mínimo preestabelecido para garantir os parâmetros de confiança e margem de erro, os quantitativos finais foram ajustados para 383 (tamanho amostral determinado, tal como expresso na Tabela 3). Na subpopulação centro sub-regional e de zona, por sua vez, o quantitativo alcançado (403 processos) excedeu o mínimo exigido, tendo sido mantido para garantir os parâmetros amostrais já citados. Com isso, a amostra calculada inicialmente foi redefinida para 1.169 processos.

No recorte juizados adjuntos, o cálculo da nova quantidade de processos com base na tabela de proporcionalidade (273 processos) não alcançou o tamanho amostral determinado de 383 processos. Por isso, fez-se necessária a redistribuição dos processos entre as subpopulações, nos seguintes termos:



Tabela 6 - Redistribuição da quantidade de processos a serem amostrados dentro das subpopulações a fim de garantir a representatividade dos processos adjuntos

SUB-POPULAÇÕES	ADJUNTO		AUTÔNOMO		TOTAL
	POPULAÇÃO	AMOSTRA	POPULAÇÃO	AMOSTRA	
METRÓPOLE	142	$142 \cdot 383 / 200.148 = 1$	333.344	$383 - 1 = 382$	383
CAPITAL	71.044	$71.044 \cdot 383 / 200.148 = 136$	305.894	$383 - 136 = 247$	383
CENTRO	128.962	$128.962 \cdot 403 / 200.148 = 259$	130.790	$403 - 247 = 144$	403
TOTAL		396		773	1169

Elaboração: CJF e Diest/Ipea.

Com os ajustes descritos acima, todas as subpopulações têm a quantidade mínima de processos estipulada (383 processos), garantindo-se o nível de confiança de 95% e o erro máximo tolerado de 5%.

Finalizada essa etapa de cálculo, realizou-se sorteio aleatório das varas e dos processos dentro de cada subpopulação. Como a opção por sorteios em sequência (sorteando-se primeiro as varas e depois os processos baixados nessas varas) poderia incidir em perda de confiabilidade, optou-se pela realização de *sorteio simultâneo* de varas e processos. Para tal, algumas mudanças foram necessárias na distribuição de varas, resultando na seguinte tabela:

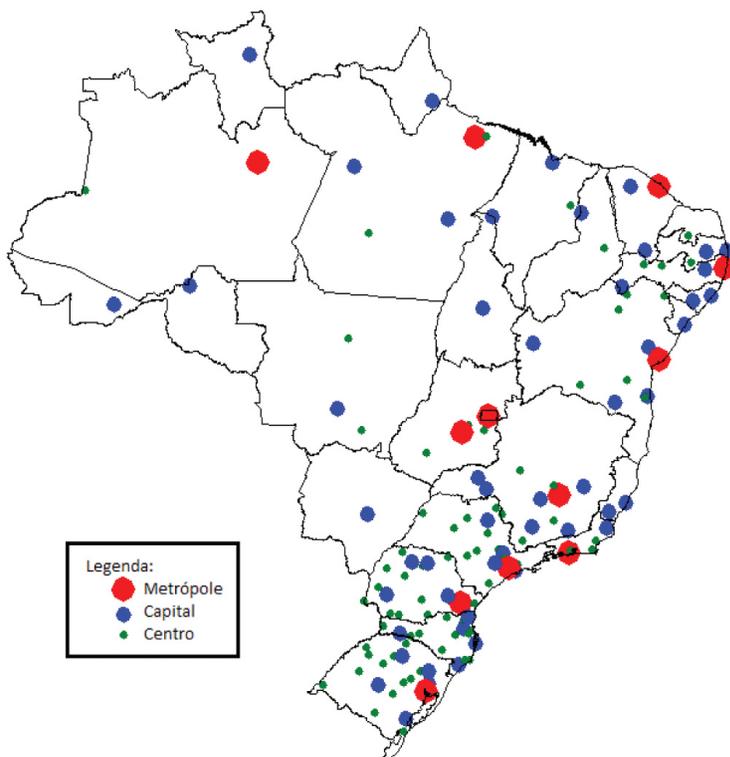
Tabela 7 - Redistribuição da quantidade de varas a serem amostradas dentro de cada união entre subpopulações

SUBPOPULAÇÕES	ADJUNTO		AUTÔNOMO		TOTAL
	ANTERIOR	FINAL	ANTERIOR	FINAL	
METRÓPOLE	8	1	42	49	50
CAPITAL	31	30	38	39	69
CENTRO	61	65	27	23	88
TOTAL	100	96	107	111	207

Elaboração: CJF e Diest/Ipea.

Com essas medidas, foi possível garantir a quantidade mínima de varas a serem amostradas para as subpopulações referentes ao recorte *estrutura do juizado* com os parâmetros amostrais determinados anteriormente e tornou-se viável o sorteio aleatório simultâneo de varas e processos por meio do *software* estatístico SAS, resultando em uma amostra distribuída espacialmente conforme figura abaixo:

Figura 1- Distribuição espacial da amostra da pesquisa de acordo com o porte das cidades que sediam o juizado



Elaboração: Diest/Ipea.

Os procedimentos e critérios adotados no cálculo das amostras de varas e de processos visaram assegurar alto grau de confiança quanto à representatividade das informações apresentadas neste relatório. Com isso, é possível extrapolar os resultados descritivos apresentados *a todo o universo de processos e*



de *juizados especiais federais* do Brasil, com confiança de 98,3% e margem de erro de 3,5%, no caso dos primeiros, e confiança de 96,5% e margem de erro de 4%, no caso das segundas.

Formulários de produção de dados quantitativos

Com o objetivo de fornecer um amplo retrato da realidade dos juizados especiais federais, a pesquisa fez uso de duas estratégias de coleta de informações: a pesquisa em fontes primárias e a pesquisa em fontes secundárias. Ambas mobilizaram técnicas clássicas da pesquisa social, como aplicação de questionários, realização de entrevistas e observação direta, no primeiro caso, e coleta em registros administrativos, no segundo.

Os instrumentos de coleta de informações empregados na pesquisa foram os seguintes:

1. Perfil do juiz
2. Perfil do diretor de secretaria
3. Perfil dos recursos humanos
4. Organização e estrutura do juizado
5. Análise de autos
6. Organização e estrutura da Turma Recursal
7. Roteiro de observação

Por meio da aplicação de questionários, juízes e diretores de secretaria dos juizados visitados foram expostos a perguntas fechadas e de múltipla escolha acerca de seu perfil pessoal, profissional e gerencial, bem como de sua percepção sobre o juizado e sobre o acesso à justiça. Esses instrumentos (um para cada ator) foram construídos a fim de trazer respostas a algumas perguntas centrais, como: *há peculiaridades no perfil dos magistrados atuantes nos juizados especiais federais (idade, sexo, origem, inserção social, cor/raça, formação, trajetória profissional)?; há adesão de magistrados e diretores de secretaria a 'projeto juizado especial federal'?*

A realização de entrevista com o(a) diretor(a) de secretaria do juizado e da(s) turma(s) recursal(is) da respectiva seção judiciária, apoiada por um roteiro fechado de perguntas, possibilitou recolher informações sobre

aspectos como as estruturas de trabalho e de atendimento disponíveis, as formas de organização e gestão praticadas (em termos de recursos humanos, materiais e tecnológicos), os mecanismos de acesso à justiça existentes e o tratamento processual padrão dado às demandas que chegam aos juizados especiais federais.

Os instrumentos voltados aos magistrados, aos diretores de secretaria e às turmas recursais não foram aplicados observando uma amostra destes em seu próprio universo, mas sim com relação ao universo das varas visitadas. Isto quer dizer, portanto, que os resultados referentes ao perfil de magistrados e diretores não são estatisticamente aplicáveis ao universo de magistrados e de diretores na Justiça Federal. Quanto às turmas recursais, foi possível aplicar o instrumento em 39 das 43 turmas existentes no momento da pesquisa.

A observação direta de eventos e comportamentos não verbais relacionados ao objeto de estudo, bem como as conversas (informais) individuais e/ou grupais realizadas ao longo da visita possibilitaram que os pesquisadores acessassem dimensões de difícil mensurabilidade e que, por essa razão, mereceriam tratamento mais qualitativo e não restrito a abordagens fechadas. Assim, previu-se a utilização, ao longo de toda a pesquisa, de um “caderno de campo” para o registro de informações complementares ou detalhadas sobre os vários aspectos da rotina dos juizados observados pelos pesquisadores, com destaque para o atendimento ao público, a organização do trabalho, as perícias e as audiências de conciliação e de instrução e julgamento.

Em síntese, os roteiros das entrevistas e das observações foram desenhados de modo a trazer respostas a algumas questões centrais, tais como: *qual a estrutura (material, humana e gerencial) disponibilizada ao juizado?; essa estrutura permite um processamento célere, informal e oral das demandas?; como se dá o acesso (em suas várias dimensões) aos juizados especiais federais?; como são estruturados o atendimento, as atermações, as audiências e perícias?*

Finalmente, o recurso aos registros administrativos permitiu o acesso a dados já disponíveis nos juizados visitados. Duas foram as fontes utilizadas: os autos processuais e os bancos de dados informatizados da Justiça Federal. O objetivo que permeou a análise dos autos processuais foi o de captar informações sobre o perfil das partes (autor e réu) e das ações propostas



(pedido e valor da causa), os tipos de representação legal empregados, o teor das sentenças prolatadas e dos acordos eventualmente homologados, e os tempos decorridos para o processamento das ações (e de cada uma das etapas que a compõem) e de eventuais recursos. Quanto à consulta aos bancos de dados informatizados, o principal objetivo foi o de levantar dados sobre a movimentação processual e as características do estoque de ações dos juizados visitados pelas equipes de pesquisa. Sendo assim, buscava-se responder as seguintes perguntas: qual o perfil da demanda dos juizados especiais federais (causas, valores, usuários etc.)?; quais os tempos médios de tramitação de cada etapa processual?; por quem são representados os usuários e em que medida a (não) representação está relacionada com a desistência ou com o êxito da pretensão jurisdicional?

Detalhes mais pormenorizados sobre cada um dos instrumentos especialmente desenvolvidos para a pesquisa encontram-se nos anexos deste relatório.

C) Estudo qualitativo

A realização do estudo qualitativo sobre a promoção do acesso à justiça nos juizados especiais federais inspirou-se na tradição antropológica, cujo método de abordagem supõe a observação direta de situações e comportamentos. Essa abordagem permite o cruzamento de diversos pontos de vista sobre o objeto investigado, torna mais clara a complexidade das práticas, revelando sua densidade, e possibilita apreender tanto as elaborações conscientes desenvolvidas pelos diferentes sujeitos acerca da realidade que os cerca, quanto as dimensões valorativas e vivenciadas no cotidiano, nem sempre conscientes.

O estudo qualitativo ganhou consistência com a realização de estudos de caso. Esses visaram o aprofundamento da investigação por meio da pesquisa intensiva em áreas restritas. Nesse nível, pôde-se abordar questões que não eram passíveis de serem tratadas pelos instrumentos de levantamento de dados da pesquisa quantitativa, bem como retratar a rotina das varas.

A escolha dos estudos de caso foi feita a partir da construção de tipos gerais, tendo como critérios os elementos que melhor permitiam explorar analiticamente as diferentes dimensões que compõem a problemática do acesso à justiça nos juizados especiais federais. Como os estudos de caso pretenderam retratar casos exemplares, no sentido de serem úteis para pensar o problema em foco, buscou-se garantir diversidade entre os casos selecionados, considerando-se aspectos como as diferentes regiões da Justiça Federal, a diversidade geográfica, o porte das cidades e a estrutura dos juizados (autônomos e adjuntos). Ao final, chegou-se ao seguinte conjunto de juizados especiais federais a serem submetidos à pesquisa de campo qualitativa:

Tabela 8 - Principais características das cidades e dos juizados especiais federais visitados na etapa qualitativa da pesquisa – Brasil, 2011.

CIDADE	TRF	REGIÃO	PORTE (IBGE)	CARACTERÍSTICAS DOS JUIZADOS VISITADOS
A	1	Centro-Oeste	Centro sub-regional	Competência plena: adjunto e físico
B	3	Sudeste	Centro de zona	Competência cível: adjunto e virtual
C	2	Sudeste	Capital regional	Competência plena: autônomo e virtual
D	1	Norte	Metrópole	Competência cível: autônomo e virtual
				Competência criminal: adjunto e físico
E*	1	Centro-Oeste	Metrópole	Competência cível: autônomos e virtuais
F	5	Nordeste	Capital regional	Competência cível: autônomo e virtual
G	4	Sul	Capital regional	Competência cível: autônomos e virtuais
				Competência criminal: adjunto e físico
H	4	Sul	Centro sub-regional	Competência cível: adjuntos e virtuais
				Competência previdenciária: adjunto e virtual
				Competência criminal: adjunto e físico

Fontes: BRASIL/CJF, 2011; IBGE, 2007. Elaboração: Diest/Ipea.

* Na visita aos juizados da cidade A, tomou-se conhecimento de que estava sendo organizado um juizado especial itinerante. Os pesquisadores acompanharam a fase das audiências, última etapa dessa iniciativa, ocorrida no mês de junho de 2012.



O levantamento de informações nos estudos de caso contemplou diferentes técnicas de produção de dados. O quadro a seguir fornece um resumo das características das técnicas que compuseram a estratégia adotada na pesquisa e dos objetivos que buscaram alcançar.

Quadro 3 – Estratégia de produção de dados adotada na etapa qualitativa

• OBSERVAÇÃO DIRETA

Trata-se do levantamento de informações por meio de conversas informais individuais e/ou grupais. Supõe também a observação minuciosa de eventos e de comportamentos não verbais relacionados ao objeto em estudo. Por meio de tal procedimento, buscou-se acessar dimensões que, por serem rotineiras e naturalizadas pelos agentes, tornam-se de difícil mensurabilidade, como é o caso das audiências, por exemplo. A observação direta, portanto, visou a captar valores, atitudes, percepções, sentidos e experiências que fundamentam as visões de mundo e o dia a dia dos atores na sua relação com os juizados especiais federais.

• ENTREVISTAS

Trata-se do levantamento de informações por meio de conversas individualizadas, apoiadas por um roteiro temático aberto. As entrevistas seguiram um esquema geral, mas puderam incorporar temas adicionais que pareciam pertinentes a cada um dos sujeitos em questão (usuários, juízes, servidores, procuradores, defensores e advogados). Por meio desse procedimento, foram coletadas informações concernentes aos serviços de atendimento aos usuários, à relação entre o INSS e o Judiciário, aos critérios para aceitação de acordos, à presença de advogados e conciliadores, entre outras.

• GRUPOS FOCAIS OU GRUPOS DE DISCUSSÃO

Consiste no levantamento de informações por meio de entrevistas direcionadas a grupos selecionados a partir de determinadas características identitárias. Trata-se de uma “conversa com finalidade”, ou seja, possui um foco de interesse sobre o qual se desenrolará a conversa, tendo o apoio de um roteiro temático estruturado. Essa técnica explora as representações conscientes, permitindo ir além das respostas estereotipadas, pois pressupõe um envolvimento prolongado dos participantes na discussão estruturada, criando condições para uma reflexão coletiva que transcende a soma das opiniões individuais. Foi utilizada junto a usuários e servidores dos juizados especiais federais. Com os usuários procurou-se abordar, em especial,

as opiniões sobre os serviços jurisdicionais em suas diferentes dimensões, tais como grau de satisfação, respostas às expectativas, acesso às informações; com os servidores abordaram-se temas como a rotina de trabalho, a relação entre os servidores, a relação com o juiz, a organização da secretaria e do gabinete, entre outros.

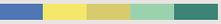
• PESQUISA EM FONTES SECUNDÁRIAS

Em complementaridade à coleta de dados em fontes primárias, houve pesquisa em fontes secundárias, que implicou na reorganização dos dados disponíveis sobre o município e os juizados especiais federais visitados. O objetivo deste levantamento foi instrumentalizar o pesquisador com as informações já disponíveis.

Elaboração: Diest/lpea.

Este relatório expõe alguns relatos de observação e extratos de depoimentos de juízes, servidores, usuários, representantes legais e peritos técnicos colhidos ao longo do estudo qualitativo. Foram selecionados conforme a temática em análise, seja por retratar diferentes perspectivas sobre a questão em tela ou por dar contornos mais definidos para os dados quantitativos apresentados. São apresentados em quadros, com indicação do tipo de juizado a que se referem e da região da Justiça Federal em que se situam.

Parte 3



Diagnóstico





A) Características gerais

Distribuição geográfica

Atendendo aos dispositivos da lei que instituiu os juizados especiais no âmbito da Justiça Federal, teve início, em janeiro de 2002, o processo de instalação desses novos órgãos jurisdicionais em todo o país. Naquele contexto, a implantação dos juizados especiais aproveitou-se da estrutura de distribuição geográfica das varas federais já instaladas, concentrando-se principalmente nas capitais dos estados.

Conforme relatório publicado pelo CJF em 2004,¹⁷ o

17 Trata-se do relatório *Diagnóstico da Estrutura e do Funcionamento dos Juizados Especiais Federais*, publicado pelo CJF em 2004. O estudo apresenta informações organizacionais da

panorama inicial da instalação dos juizados especiais federais foi o seguinte: i) na 1ª Região, apenas nas capitais dos 14 estados componentes; ii) na 2ª Região, em todas as cidades com varas federais, totalizando 17 cidades no Rio de Janeiro e três no Espírito Santo; iii) na 3ª Região, apenas nas capitais dos dois estados componentes, atingindo-se mais duas cidades no interior de São Paulo ainda no início de 2003; iv) na 4ª Região, em todas as cidades com varas federais, contabilizando-se 37 municípios; e v) na 5ª Região, apenas nas capitais dos seis estados componentes (BRASIL/CJF, 2004, p.29-30). Em síntese, a rede de juizados especiais federais contou, em um primeiro momento, com órgãos instalados em 81 cidades brasileiras. Excluindo-se as 27 que correspondiam a capitais de estado, os juizados estavam presentes em apenas 54 cidades do interior, das quais aproximadamente 2/3 localizadas na 4ª Região da Justiça Federal e 1/3 na 2ª Região.¹⁸

Ainda conforme o mesmo relatório do CJF, um ano após o início do processo de instalação dos juizados especiais federais havia no país 242 órgãos, sendo 45 autônomos e 197 adjuntos (BRASIL/CJF, 2004, p. 8).

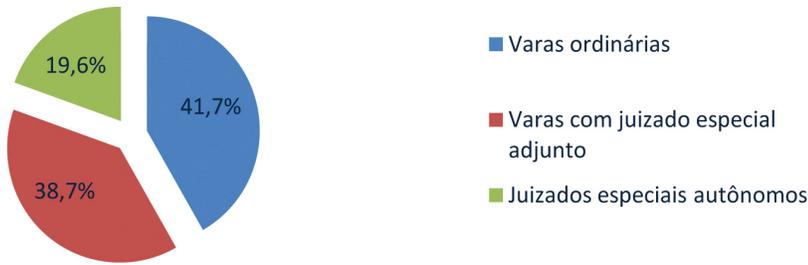
Houve significativa alteração desse quadro desde então, com expressiva ampliação da rede de juizados especiais federais em todo o território nacional. Conforme os dados mais recentes (BRASIL/CJF, 2012), das 834 varas federais atualmente instaladas, 41,7% são comuns e 58,3% correspondem a varas com competência para processar demandas em rito de juizado. Dessas, aproximadamente 2/3 são constituídos de juizados adjuntos e o restante de juizados autônomos (Gráfico 2):

Justiça Federal à época e sistematiza resultados de pesquisa qualitativa conduzida ao longo de 2003. Essa pesquisa teve como principais estratégias a realização de visitas a juizados especiais federais sediados em várias cidades das regiões da Justiça Federal e a condução de entrevistas com os titulares desses juízos. Ver CJF, 2004.

- 18 Embora a Lei nº 10.259/2001 tenha estabelecido o prazo de seis meses para a instalação inicial dos juizados especiais federais em todas as capitais dos estados e no Distrito Federal, os Tribunais Regionais Federais da 2ª Região e da 4ª Região adotaram orientações complementares, estendendo de imediato o processo às cidades do interior.



Gráfico 2 - Varas federais instaladas, por competência - Brasil, 2011.



Fonte: CEJ/CJF, a partir de dados dos TRFs. Elaboração: Diest/Ipea.

Percebe-se, portanto, que entre 2003 e 2011 a rede de juizados especiais federais não apenas superou em quantidade as varas ordinárias instaladas, como sofreu forte modificação em sua composição, tendo o número de juizados autônomos crescido aproximadamente 3,6 vezes, enquanto o de adjuntos se ampliou em pouco mais de 64,0%.

Outra alteração notável com relação ao quadro inicial diz respeito à distribuição geográfica desses órgãos. Os dados mostram que a progressiva ampliação no número de juizados especiais federais seguiu o processo de interiorização encampado pela Justiça Federal nos últimos anos. Contrastando com o cenário de grande concentração nas capitais, percebido em 2003 (exceção feita à 2ª Região e à 4ª Região, como já referido), oito anos depois os juizados especiais federais estavam presentes em 245 cidades, 218 das quais localizadas no interior dos estados (Tabela 9).

Tabela 9 - Número de cidades e de juizados especiais federais instalados, segundo localização na capital ou no interior dos estados e as regiões da Justiça Federal - Brasil, 2011.

TRF	NÚMERO DE CIDADES	NÚMERO DE VARAS	CAPITAL		INTERIOR	
			NÚMERO DE CIDADES	NÚMERO DE VARAS	NÚMERO DE CIDADES	NÚMERO DE VARAS
TRF 1	76	121	14	50	62	71
TRF 2	26	51	2	16	24	35
TRF 3	49	127	2	23	47	104
TRF 4	58	119	3	17	55	102
TRF 5	36	68	6	29	30	39
BRASIL	245	486	27	135	218	351

Fonte: CEJ/CJF, a partir de dados dos TRFs. Elaboração: Diest/Ipea.

Deve-se, ponderar, contudo, que o processo de interiorização da Justiça Federal ainda está em curso e muitas áreas, especialmente no interior da 1ª e da 5ª Região, permanecem privadas da presença desse ramo do Judiciário brasileiro. Adicionalmente, a tabela acima permite verificar que, embora as capitais correspondam a 11,0% dos municípios brasileiros que contam com juizados especiais federais instalados em suas sedes, elas reúnem 27,8% das varas implantadas no país, o que atesta a persistência de relativa concentração dos juizados nas grandes cidades brasileiras.

Por outro lado, também é possível verificar que, ao longo do período em foco, a ampliação do número de juizados especiais federais correu em paralelo a políticas de redução das taxas de congestionamento que privilegiaram a ampliação da capacidade de processamento das varas já instaladas, criando-se novas varas em cidades que já contavam com juizados e redistribuindo-se o estoque processual entre elas. Assim, a circunscrição das seções e subseções judiciárias da Justiça Federal não foi radicalmente alterada, configurando-se uma situação em que muitas regiões do país permanecem sem acesso próximo a juizados especiais federais, devendo as populações residentes nessas áreas percorrer longos trajetos até chegar à sede do juizado, ou recorrer à Justiça Estadual.

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

Mudança significativa no quadro de distribuição espacial dos juizados especiais federais deverá ocorrer nos próximos anos, com a conclusão, em 2014, da instalação das 230 (duzentas e trinta) varas federais criadas por determinação da Lei nº 12.011, de agosto de 2009. Segundo a lei, essas varas destinam-se, primordialmente, à interiorização da Justiça Federal de Primeiro Grau e à implantação de juizados especiais. Juntamente com as varas, foram criados 230 cargos de juiz federal, 230 cargos de juiz federal substituto, 2.070 cargos de analista judiciário e 2.530 de técnico



judiciário, entre outros, atingindo-se uma média de dois juízes federais (um titular e um substituto), nove analistas judiciários e 11 técnicos judiciários por vara.

Resolução do CJF de abril de 2010 estabeleceu que 82% das novas varas terão competência para julgamento de causas em rito de juizado especial, sendo 116 delas juizados adjuntos e 72 juizados autônomos.¹⁹ Contudo, a instalação dessas varas acontecerá gradualmente, com definição, a cada ano, das cidades que serão contempladas. É fundamental, portanto, que os gestores da Justiça Federal levem em consideração as dificuldades enfrentadas nas regiões que ainda não contam com quaisquer de suas unidades jurisdicionais em seus territórios.²⁰

Obviamente, a criação de novas varas não é a única solução para as dificuldades de acesso aos juizados especiais federais. Primeiramente, porque parte das barreiras ao acesso está relacionada com a baixa capacidade de resposta desses juizados frente às altas taxas de congestionamento verificadas,²¹ problema que pode ser atacado de forma mais eficaz empregando-se, de modo consistente e duradouro, as tecnologias e os instrumentos de gestão disponíveis atualmente.

Em muitas varas, as políticas de gestão já implementadas têm impactado, de forma importante, a organização do trabalho, melhorando o rendimento dos servidores. São adaptações do sistema eletrônico, remanejamento de pessoal para áreas com gargalos importantes, padronização de procedimentos que auxiliam a dar vazão ao grande número de processos.

19 Conforme informações prestadas pelo CJF, até 18 de junho de 2012 já haviam sido instaladas 130 (cento e trinta) das varas criadas em 2009 (56,5% do total previsto pela Lei nº 12.011/2009). Desse total, apenas 44 foram destinadas a juizados especiais federais (19,1%).

20 Para a discussão sobre a importância da dimensão territorial no planejamento da Justiça brasileira, ver AQUINO, 2012. Ver também BRASIL/ IPEA / CNJ, 2011.

21 Dados do relatório *Justiça em Números*, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), mostram que, depois de um período de queda entre 2004 e 2007, a taxa de congestionamento dos juizados especiais federais voltou a crescer significativamente desde 2008, retornando aos patamares dos anos iniciais – fenômeno este que ocorreu independentemente da virtualização dos processos e da estabilização no número de casos novos que ingressam anualmente (CNJ, 2012).

Considerem-se também a adaptação e a melhoria no trabalho do próprio INSS. Por meio da realização das justificações administrativas²², por exemplo, como já vem acontecendo em várias localidades, especialmente no sul do país, o INSS vem aprimorando a análise dos pleitos no âmbito administrativo, o que impacta a procura pelos juizados. A adoção dessa e de outras medidas do gênero em larga escala tende, no longo prazo, a desafogar os juizados.

Deve-se ponderar ainda que a própria dinâmica social que sustenta a procura pelos juizados especiais federais hoje tende a sofrer alterações previsíveis, de curto e médio prazo, que invalidam uma política de promoção do acesso à justiça intensivamente expansionista. Demandas relacionadas à concessão de benefícios aos trabalhadores rurais na condição de segurados especiais, por exemplo, numericamente muito relevantes no estoque presente dos juizados federais de determinadas regiões do país, tendem a diminuir paulatinamente com o tempo, abrindo espaço que pode ou não ser ocupado por novos tipos de demandas.

Essas diferentes possibilidades, se não levadas em conta no planejamento da expansão e da distribuição da rede de varas federais, podem provocar, no médio prazo, ociosidade nos juizados. As visitas aos juizados permitiram verificar a existência de estruturas hiperdimensionadas, que, possivelmente em associação com o processo de virtualização da Justiça Federal, se tornaram grandes demais para a rotina da vara. Nesses casos, fica evidente o espaço ocioso.

Finalmente, há de ressaltar que, se a instalação de novas varas é uma medida necessária em certas áreas do país, não o é em outras. Em regiões onde a Justiça Federal se apresenta de forma mais capilarizada, iniciativas como a organização de juizados itinerantes ou a instalação de postos avançados pode trazer os mesmos resultados, em termos da promoção do acesso à justiça, sem os custos de juízos permanentes (manutenção predial, recursos de pessoal e materiais fixos etc.). Essas são, inclusive, alternativas interessantes para complementar o esforço de interiorização que, idealmente, deveria privilegiar regiões específicas do país e da Justiça Federal.

22 A justificação administrativa corresponde à ata da oitiva do requerente e de suas testemunhas realizada no INSS a fim de complementar ou suprir as insuficiências das provas documentais apresentadas. Quando realizada, é elemento fundamental na decisão do INSS, devendo constar do processo administrativo.



Contudo, o que se observa é a subutilização desses poderosos recursos de aproximação da Justiça Federal com a cidadania. No que se refere especificamente aos juzgados itinerantes, a pesquisa realizada pelo Ipea constatou que apenas 3,5% dos juzgados especiais federais visitados adotam essa prática periodicamente. Verificou-se ainda que os juzgados adjuntos e aqueles localizados em centros sub-regionais e de zona não realizam itinerâncias.

A principal motivação alegada para a realização de juzgados itinerantes, nos poucos casos em que isso acontece, é a expansão da jurisdição a locais de difícil acesso, que alcançou 71,4% das indicações dos entrevistados. Tendo em conta que, quando ocorrem, as experiências de itinerância são vinculadas ao juzgado que propõe a iniciativa (e não aos foros das seções judiciárias ou aos tribunais, por exemplo), é mister ressaltar que o principal obstáculo apontado nesses casos é a falta de recursos financeiros e/ou humanos. Essa percepção se justifica pelo fato de que o juzgado não interrompe suas atividades enquanto o(s) juiz(es) e parte dos servidores e dos recursos de trabalho são deslocados para a realização do juzgado itinerante.

Tabela 10 – Principais óbices para a realização de juzgados itinerantes, segundo a estrutura do juzgado – Brasil, 2011

	SOBRE O TOTAL DE JUZGADOS			APENAS NAQUELES EM QUE SÃO REALIZADOS JUZGADOS ITINERANTES*
	UNIVERSO	AUTÔNOMO	ADJUNTO	
Não existem óbices	34,5%	38,9%	29,4%	14,3%
Falta de recursos financeiros e/ou humanos	29,0%	23,2%	35,9%	42,9%
Ausência de política institucional	27,0%	26,9%	27,2%	0,0%
Falta de estrutura física	11,5%	9,3%	14,1%	28,6%
Falta de autonomia decisória desta vara	8,0%	8,3%	7,6%	28,6%
Baixa adesão da população	3,5%	1,9%	5,4%	0,0%
Outros	3,5%	2,8%	4,4%	0,0%
Baixa adesão de órgãos da administração pública	1,5%	0,9%	2,2%	0,0%

Fonte e elaboração: Diest/Ipea

Nota: * Trata-se, em todos os casos, de juzgados especiais federais autônomos.

É curioso notar que, no geral, além da insuficiência de recursos, duas outras percepções, relativamente opostas, prevalecem. De um lado, alega-se ausência de política institucional; de outro, argumenta-se que não há óbices para a realização de itinerâncias. Tomadas conjuntamente, essas percepções revelam dois lados de um mesmo problema: não há vontade política das varas e dos tribunais em utilizar os juizados itinerantes como instrumento para ampliar a promoção do acesso à justiça.

Tabela 11 – Principais óbices para realização de juizados itinerante, segundo o porte da cidade – Brasil, 2011

	SOBRE O TOTAL DE JUIZADOS			APENAS NAQUELES EM QUE SÃO REALIZADOS JUIZADOS ITINERANTES*	
	METRÓPOLE	CAPITAL	CENTRO	METRÓPOLE	CAPITAL
Não existem óbices	34,8%	33,9%	34,9%	0,0%	16,7%
Falta de recursos financeiros e/ou humanos	22,5%	26,2%	34,9%	100,0%	33,3%
Ausência de política institucional	32,7%	26,2%	24,4%	0,0%	0,0%
Falta de estrutura física	4,1%	10,8%	16,3%	100,0%	16,7%
Falta de autonomia decisória desta vara	12,2%	7,7%	5,8%	0,0%	33,3%
Baixa adesão da população	0,0%	7,7%	2,3%	0,0%	0,0%
Outros	0,0%	3,1%	5,8%	0,0%	0,0%
Baixa adesão de órgãos da administração pública	0,0%	3,1%	1,2%	0,0%	0,0%
Não existem óbices	34,7%	33,9%	34,9%	0,0%	16,7%
Falta de recursos financeiros e/ou humanos	22,5%	26,2%	34,9%	100,0%	33,3%
Ausência de política institucional	32,7%	26,2%	24,4%	0,0%	0,0%
Falta de estrutura física	4,1%	10,8%	16,3%	100,0%	16,7%
Falta de autonomia decisória desta vara	12,2%	7,7%	5,8%	0,0%	33,3%

Fonte e elaboração: Diest/Ipea

Nota: * Trata-se, em todos os casos, de juizados especiais federais localizados em metrópoles e capitais regionais.



Quadro 4 - Estudo de caso sobre juizado especial federal itinerante – 1ª Região

Com o objetivo de compreender a dinâmica de um juizado itinerante e refletir sobre sua contribuição para a promoção do acesso à justiça, a equipe de pesquisa do Ipea acompanhou uma experiência de juizado itinerante ocorrida no mês de junho de 2012.

Segundo roteiro preconizado pela Justiça Federal da 1ª Região, com o objetivo de reduzir custos, essa experiência de juizado itinerante foi implementada em três etapas, a saber: a) divulgação; b) atermação*; c) audiências de conciliação, instrução e julgamento – CIJ.

Na primeira etapa, deslocaram-se ao local de itinerância o coordenador seccional dos juizados, outro magistrado e um agente de segurança. Os objetivos dessa visita foram sensibilizar os prefeitos de todos os municípios alvo da atividade quanto a sua importância, identificar outros parceiros que poderiam ajudar no desenvolvimento dos trabalhos e decidir sobre o local onde as atividades seriam realizadas. Em negociação com a Justiça Estadual, decidiu-se por realizar as atividades no fórum da cidade, que comporta uma ampla estrutura. Fundamental também nesse momento foi a identificação de assistentes sociais dos municípios e de médicos da região que atuariam principalmente na fase de atermação, quando, depois de instaurado o processo, o jurisdicionado seria encaminhado para as perícias médica e social. Também nessa etapa se fez um trabalho de divulgação em rádios, jornais, panfletos etc. das datas e do local onde seria instalado o juizado itinerante.

Na segunda etapa, o público que procurou a justiça itinerante foi atendido para o recebimento das demandas judiciais e o protocolo dos pedidos e documentos. Foram deslocados cinco serventuários da vara, com prática em atermação, para redigir as petições iniciais. Nessa etapa, também foram recebidas petições formuladas por advogados. Todas as demandas tratavam de matéria previdenciária. Na fase de atermação também foram realizadas perícias médicas e sociais nos casos em que foram julgadas necessárias. Os médicos e assistentes sociais mobilizados na etapa de divulgação ficaram à disposição da justiça. Após passarem pela perícia, os jurisdicionados eram encaminhados para o setor de agendamento das audiências.

Na terceira etapa, com duração de nove dias ocorreram as audiências de conciliação, instrução e julgamento. Os quatro magistrados designados para a atividade realizaram cerca de 40 audiências por dia, nos períodos matutino e vespertino. A coordenação dos juizados da 1ª Região exige um compromisso dos magistrados no sentido de julgar em audiência, o que evita a necessidade de comunicação de atos processuais pelas secretarias das varas e possibilita mais celeridade no trânsito

em julgado da sentença, exigência que foi devidamente cumprida. Somente em casos especiais, quando havia necessidade de alguma diligência que não podia ser realizada de imediato, é que o julgamento foi transferido para outra data dentro do período da itinerância.

(juizado itinerante, 1ª Região)

* Atermação é o jargão empregado no meio judicial para se referir ao ato praticado na própria vara de justiça, por servidor ou outro responsável, de reduzir a termo o pedido da parte autora de uma ação em que não há representante legal instituído. O documento resultante desse atendimento ao cidadão substitui a petição inicial e também é genericamente chamado de atermação.

Elaboração: Diest/lpea.

Estrutura física e recursos disponíveis

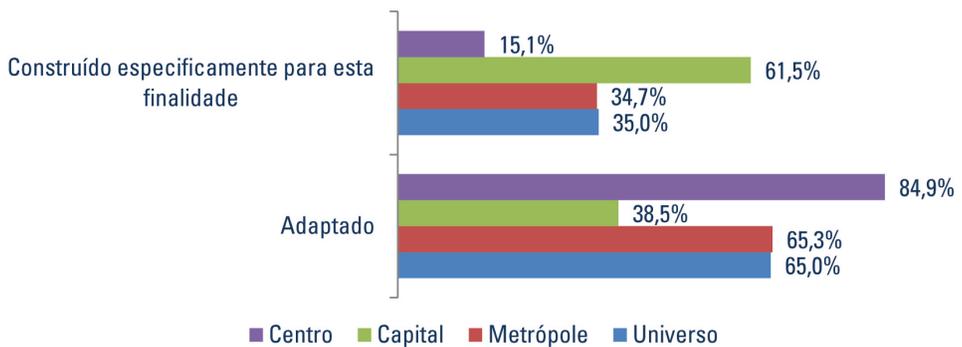
Embora contivesse as normas gerais de organização dos juizados especiais federais, a Lei 10.259/01 não considerou a infraestrutura necessária para o seu funcionamento. A despeito de fixar o prazo de seis meses para instalação de novas unidades jurisdicionais nas capitais dos estados e no Distrito Federal, a lei não se fez acompanhar pela criação de cargos de juízes ou servidores, não houve padronização dos procedimentos mais adequados aos seus princípios orientadores e nenhum prédio foi adquirido ou construído para abrigar esses juízos (BRASIL/CJF, 2004). A instalação dos juizados especiais federais a partir de 2002 baseou-se na transformação de varas especializadas, na adaptação da estrutura preexistente, na cessão de servidores, equipamentos e material, e no estabelecimento de parcerias (BRASIL/CJF, 2004, p. 3).

O cenário de improvisação quanto à estrutura de funcionamento dos juizados especiais federais vem sendo paulatinamente superado, mas ainda persistem problemas de inadequação de instalações e equipamentos em alguns órgãos e regiões. Do ponto de vista da infraestrutura, os dados colhidos na pesquisa apontam que a maioria dos prédios (65%) onde atualmente funcionam os juizados foram concebidos para outra finalidade, mas foram comprados ou alugados pela Justiça e sofreram alguma adaptação para receber esses juízos. Dos juizados constantes da amostra, essa situação prevalece,



inclusive, nos adjuntos (69,6%), sendo ainda mais evidente no caso daqueles situados nas cidades de menor porte, classificadas pelo IBGE como centros sub-regionais ou de zona (84,9%). Como é possível verificar no Gráfico 3, a única situação em que se inverte a relação entre as instalações adaptadas e aquelas especificamente construídas para abrigar os juizados especiais federais é a das capitais regionais, em que as primeiras representam 38,5% e as segundas, 61,5%²³.

Gráfico 3 – Tipo de edifício onde funciona o juizado, segundo o porte da cidade – Brasil, 2011

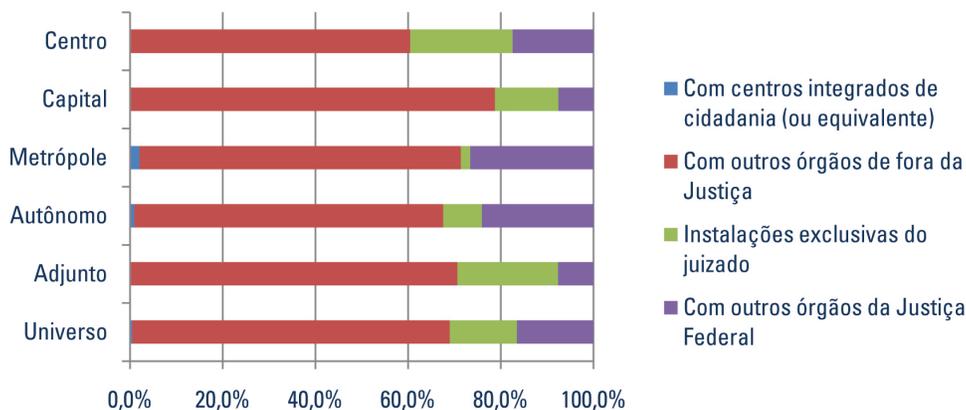


Fonte e elaboração: Diest/Ipea.

A necessidade de realizar adaptações para receber os juizados em muito se deve ao fato já aludido de que esses foram instalados em prédios preexistentes da Justiça Federal. Instalações prediais exclusivas são pouco comuns (menos de 17% do total) e, quando encontradas, correspondem a juizados autônomos e a juizados sediados nas metrópoles. De fato, na maior parte dos casos os juizados especiais compartilham as instalações físicas com outros órgãos da Justiça Federal (68,5%), sendo essa realidade mais evidente em juizados sediados em capitais regionais (onde se atinge 78,5% dos casos). Vale ressaltar que, é mais comum o compartilhamento de instalações físicas com órgãos de fora da Justiça em juizados com sede em cidades menores.

23 Observou-se em muitas das capitais regionais que sediam os juizados visitados a estruturação de centros administrativos, os quais reúnem diferentes órgãos e entidades públicas. São nessas áreas que prédios novos da Justiça Federal também estão sendo construídos, em terrenos usualmente cedidos pelas prefeituras.

Gráfico 4 – Compartilhamento das instalações físicas onde funciona o juizado – Brasil, 2011



Fonte e elaboração: Diest/Ipea

Dois tipos de adaptações são mais corriqueiros: o primeiro, para preparar o prédio para receber a Justiça Federal; o segundo, para adaptá-lo às especificidades do juizado. Isso porque nem sempre esses órgãos são instalados ao mesmo tempo em que as varas comuns. Há os casos mais recorrentes em que a criação do juizado (seja ele autônomo ou adjunto) ocorre depois que uma vara federal já estava em funcionamento. Entretanto, com a crescente ampliação da rede de juzgados especiais federais, o inverso também ocorre: varas federais sendo precedidas pela instalação de juzgados.

Quadro 5 - Adaptações Físicas

Caso singular, trata-se de um juizado que funcionava anteriormente como posto avançado de uma vara sediada em cidade próxima. Com o aumento do volume de processos, criou-se uma jurisdição específica para o novo juizado. Contudo, não foi criado um órgão autônomo, mas uma vara federal com juizado adjunto. Como o juizado era "anterior" à vara federal, não há compartilhamento de espaço físico, funcionando ambos de forma independente, mesmo em se tratando de um juizado adjunto.

(juizado especial adjunto, 3ª Região)

Elaboração: Diest/Ipea.



Em termos da destinação original das instalações em que atualmente funcionam os juizados especiais federais, a pesquisa identificou casos especialmente curiosos. Há varas funcionando em prédios construídos para abrigar hospitais, fábricas, galerias de lojas e até mesmo um centro cultural e um verdureão, além de varas que estão instaladas em apartamentos residenciais.

Embora a construção de edificações especificamente destinadas a cumprir determinados objetivos nem sempre garanta o sucesso do planejamento e, adicionalmente, a adaptação seja uma necessidade da qual dificilmente se escapa, mesmo na Justiça, um elemento a ser considerado é o esforço, existente ou não, para adequar as instalações preexistentes ao público que frequenta os juizados especiais federais – pessoas idosas e doentes, em boa parte dos casos. Durante as visitas aos juizados especiais federais pode-se constatar que várias das adaptações não foram suficientes ou simplesmente desconsideraram aspectos básicos da rotina desses ambientes jurisdicionais. Assim, se por algum motivo optou-se por instalar juizados em imóveis originalmente destinados a servir como apartamentos residenciais, por exemplo, verificou-se que as inúmeras divisórias dos cômodos não foram removidas, dificultando a organização do espaço e a circulação, prejudicada ainda pelas dimensões estreitas dos corredores.

Quadro 6 - Instalações improvisadas

O estabelecimento é, por unanimidade entre os servidores entrevistados, precário, por se tratar de um prédio adaptado onde antigamente funcionava uma fábrica.
(juizado especial federal cível adjunto, 4ª Região)

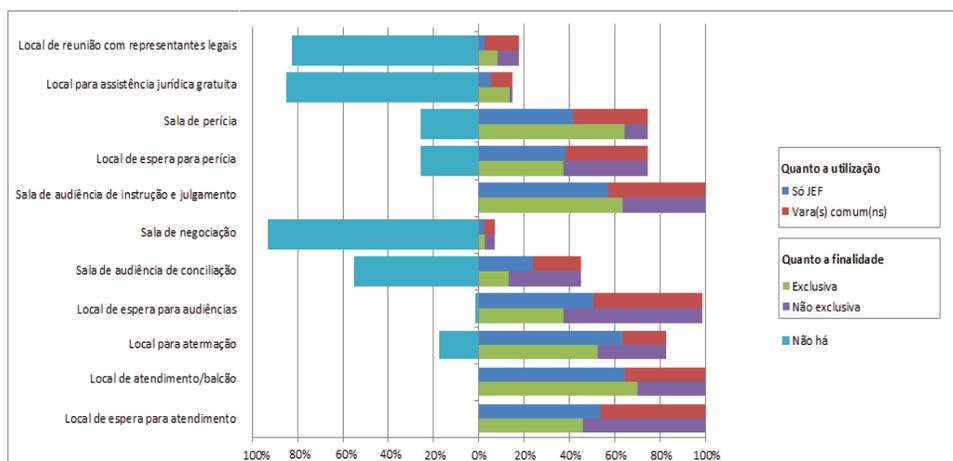
Como o espaço disponível era muito pequeno, o juiz titular aluga, nos dias das audiências, um estabelecimento comercial que fica na esquina próxima ao fórum, como espaço para acolhimento das partes. Nesses dias, o estabelecimento não funciona em sua atividade cotidiana. Quando chegam, as pessoas recebem um crachá, que identifica o horário e a sala da audiência, e depois são conduzidas ao estabelecimento comercial mencionado.
(juizado autônomo, 1ª Região)

O prédio é adaptado e de modo geral atende bem o usuário. Porém, como era um prédio residencial, cada gabinete foi instalado no que seria originalmente um quarto. No andar de cima, onde estão gabinetes e assessorias, a circulação de cadeirantes é prejudicada, em face dos corredores estreitos e das escadas.
(vara federal com juizado especial adjunto, 4ª Região)

Certamente o problema da inadequação das instalações em que funcionam os juizados especiais federais extrapola a questão das pequenas e progressivas improvisações mal sucedidas, sendo importante problematizar os próprios projetos arquitetônicos concebidos para os juizados, que, em grande medida, falham em atender às reais necessidades desses juízos. São prédios muitas vezes luxuosos e espaçosos, mas que, por excesso de opulência, não correspondem ao que os juizados e o seu público precisam. Não é incomum encontrar nesses prédios grandes espaços vazios, sobretudo em varas nas quais não há presença massiva dos usuários. O planejamento desses fóruns também não corresponde à nova realidade das varas virtualizadas. A divisão do espaço interno constitui um problema, pois não há equivalência entre a área física disponibilizada e a função exercida.

A ausência sistemática de espaços especialmente reservados para os serviços de assistência jurídica gratuita (observada em 85% dos juizados visitados), por exemplo, é indicativo das dificuldades envolvidas na concretização de um projeto de prestação jurisdicional inovador. Ainda mais reveladora nesse sentido é a ausência, em 55% dos juizados, de salas exclusivas para audiências de conciliação. De uma perspectiva estritamente funcional, pondera-se que, em boa parte dos juizados especiais federais visitados, essas salas não se justificariam, visto que audiências exclusivas de conciliação sequer são realizadas. Do ponto de vista da problematização que orientou a pesquisa, contudo, a ausência dessas práticas institucionais, ancoradas em aspectos de ordem arquitetônica, no caso, revelam questionamentos importantes sobre a vigência dos princípios da oralidade e da composição entre as partes nos juizados especiais federais.

Gráfico 5 - Estrutura física dos juizados – Brasil, 2011



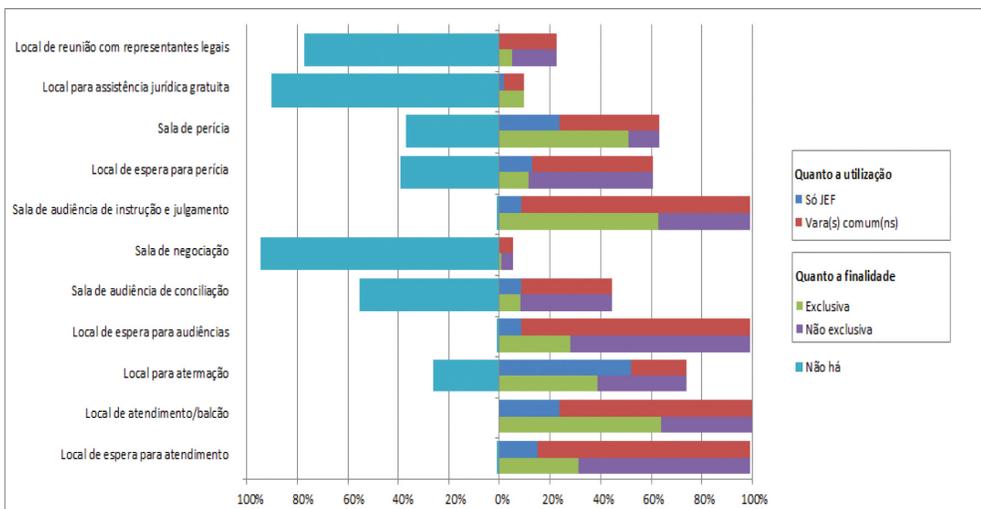
Fonte e elaboração: Diest/lpea.



Quanto a outros espaços “típicos” dos juizados especiais e que foram encontrados nas visitas, faz-se importante analisar sua adequação às funções e atividades que pretendem acolher. Nesse sentido, a análise em separado dos dados sobre os juizados adjuntos e autônomos é especialmente útil. Os órgãos autônomos concentram uma quantidade muito maior de estruturas atinentes à realidade dos juizados, além de utilizarem esses espaços mais frequentemente para sua finalidade específica. Um exemplo são os espaços destinados às perícias (sejam as salas das perícias, propriamente, ou os locais para espera), que não são encontrados em todas as varas com juizados adjuntos (em quase 20% dos juizados não há salas de perícia e nem locais para espera de realização das mesmas), e, quando existem, são utilizadas para inúmeras outras atividades. Em contrapartida, nos juizados autônomos que possuem salas de perícia exclusivas para realização de perícias (75,9%) predominantemente voltadas para os juizados (56,5%).

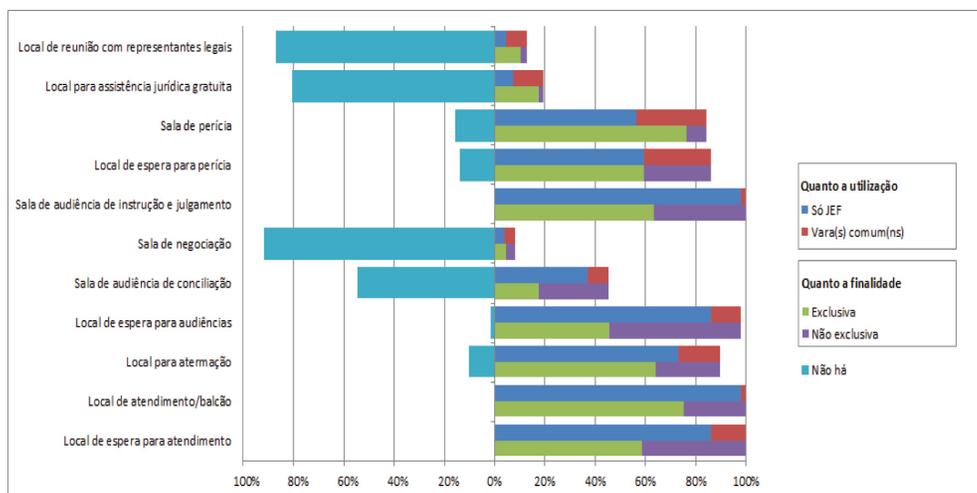
Por fim, a respeito do local disponibilizado para atermção, nos juizados adjuntos podem ser percebidas as dificuldades por que passam os usuários a fim de conseguir dar início a seus processos quando desassistidos de um representante legal, pois em 26,1% desses órgãos sequer há um local destinado à atermção e, quando há, não é destinado exclusivamente para essa finalidade (34,8% dos casos); na verdade, em muitos desses juizados a atermção é feita no balcão da secretaria.

Gráfico 6 - Estrutura física dos juizados especiais federais adjuntos – Brasil, 2011



Fonte e elaboração: Diest/lpea.

Gráfico 7- Estrutura física dos juizados especiais federais autônomos – Brasil, 2011



Fonte e elaboração: Diest/Ipea.

Se aspectos relacionados aos princípios orientadores do projeto que inspirou a instalação dos juizados especiais ainda cobram sua efetiva consecução, em termos da adequação do espaço físico, novas dinâmicas vêm somar outras características aos juizados especiais federais. Um fator que tem impactado fortemente a forma como esses órgãos se organizam espacialmente é o avanço da virtualização. Dados colhidos pela pesquisa indicam que os juizados totalmente virtuais já atingem a cifra de 76,5%, devendo-se considerar ainda os 7% em que o processamento de novas ações é parcialmente virtual. Pode-se constatar que, quando o juizado é virtual, os espaços efetivamente ocupados são menores. Por sua vez, quando o juizado tem processos em formato físico em seu estoque, a estrutura da vara precisa ser maior, para melhor abrigar os autos e permitir a boa circulação de pessoas. Nessas varas, quando não há espaço é necessário alocar estantes e outros móveis para servirem como suporte. Em alguns dos juizados, percebeu-se inclusive a utilização de carrinhos de carga como se fossem prateleiras móveis.

No caso dos juizados especiais federais virtualizados em que persiste a possibilidade (ou mesmo a necessidade) de apresentar as petições iniciais no formato físico (18%), as peças processuais são digitalizadas e os originais, arquivados temporariamente. Finda a tramitação processual, descartam-se



as peças. Práticas como essa indicam a necessidade de dimensionar a estrutura dessas varas levando em consideração a reserva do espaço que será usado como uma espécie de arquivo provisório.

Outros aspectos relevantes a serem considerados sobre a estrutura dos juizados especiais federais dizem respeito a sua adequação às necessidades dos agentes da justiça. Nas entrevistas e grupos de discussão realizados ao longo da pesquisa, a questão da ocupação do espaço mostrou-se uma preocupação constante dos diferentes atores (juízes, diretores de secretaria, servidores e peritos). Se, por um lado, há a preocupação com a capacidade dos juizados em abrigar todos os processos e equipamentos, por outro, notou-se pouca atenção às necessidades das pessoas que trabalham nesses juízos. São problemas recorrentes a ausência de refeitório, a falta de área de convivência ou descanso, a inexistência de banheiros específicos para servidores, entre outros.

Quadro 7 - Estrutura física adequada para servidores

A vara federal e o juizado ocupam uma casa residencial, que foi adaptada para recepcioná-los. A copa construída no juizado é pequena demais e foi destinada para que prestadores de serviço façam o café que é servido a usuários e servidores. Para fazerem suas refeições, os servidores tiveram que improvisar uma área de alimentação inadequada e insalubre. Não há portas ou janelas; os servidores improvisaram, com restos de madeira, uma espécie de parede, que os protege das variações do tempo. Não há ventilação no local, nem iluminação adequada. Esta situação é motivo de queixa e insatisfação dos servidores, que inclusive já reivindicaram ao diretor de secretaria a construção de um refeitório. Conforme informações obtidas junto aos servidores, o refeitório não foi incluído no projeto arquitetônico da expansão realizada no prédio.

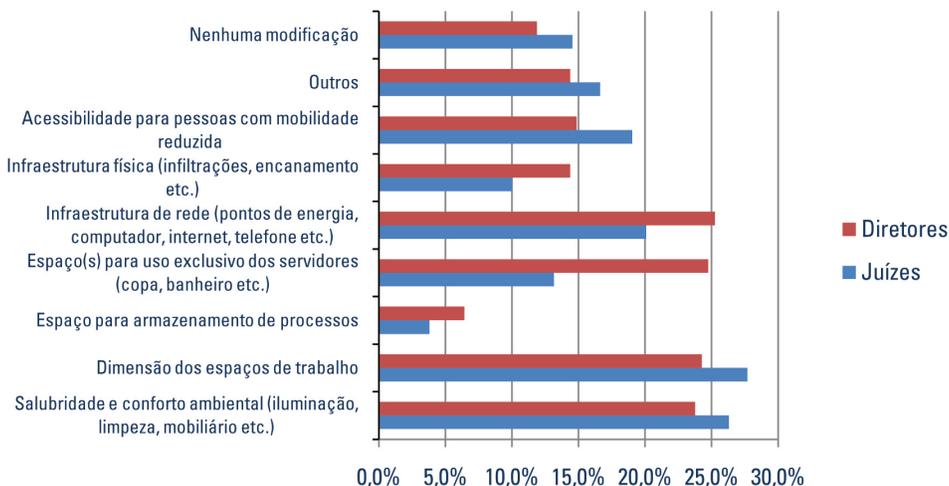
(juizado autônomo, 5ª Região)

Elaboração: Diest/Ipea.

Questionados sobre sua avaliação do ambiente físico e humano das varas, juízes e diretores de secretaria classificaram-no, em sua maioria, como “bom” (respectivamente, 66,8% dos magistrados e 78,7% dos diretores). Mesmo com avaliação positiva, algumas modificações foram indicadas como necessárias para trazer melhorias ao ambiente de trabalho. O Gráfico 8 traz um

quadro geral das indicações feitas, cabendo destacar a relevância que aspectos como dimensões dos espaços de trabalho, salubridade (iluminação, mobiliário, limpeza etc.) e infraestrutura de rede (pontos de energia, computador, internet, telefone etc.) assumem nas percepções de ambos.

Gráfico 8 – Itens a serem modificados para trazer melhorias ao ambiente de trabalho, segundo os juízes e diretores- Brasil, 2011



Fonte e elaboração: Diest/Ipea.

Interessante notar algumas inflexões no conjunto das opiniões expressas. “Modificações na infraestrutura de rede” é tema ainda mais relevante nas metrópoles, onde os juizados são autônomos e quase totalmente virtualizados, havendo grande dependência das condições de funcionamento da rede para a realização das atividades rotineiras. Observou-se nas visitas às varas no Norte do país que essas sofrem especialmente com a qualidade do sistema. Os servidores relataram que praticamente todos os dias passam algumas horas parados porque o sistema sai do ar, dificultando, assim, o trabalho e o rendimento da vara.

O item “dimensão dos espaços de trabalho” é especialmente citado por juizes e diretores de secretaria que atuam em juizados adjuntos. De fato, a observação direta da rotina desses juizados permitiu verificar que, em regra, existe uma divisão do trabalho na secretaria da vara segundo a qual os processos ordinários são alocados a determinados servidores e os de rito es-



pecial a outros. Essa divisão do trabalho acaba incidindo sobre a divisão do espaço físico, que invariavelmente se mostra reduzido para comportar dois grupos de pessoas e de atividades relativamente distintos.

Cabe chamar atenção ainda para o fato de que, se “espaço para armazenamento de processos” é o aspecto menos indicado tanto por magistrados quanto por diretores de secretaria, na média geral, há variações importantes quando se consideram as características dos juizados. Coerentemente com o que se verifica a partir da observação direta, os dados mostram que essa não é uma questão nos juizados autônomos das metrópoles, onde mais se avançou na virtualização dos processos. Contudo, é demanda relevante nos juizados adjuntos, particularmente naqueles situados nos centros sub-regionais e de zona, onde ainda se convive com significativo volume de processos físicos e a virtualização muitas vezes não se iniciou.

Outro tema que ganha destaque entre as indicações de melhorias a serem realizadas nos juizados é a acessibilidade para pessoas com mobilidade reduzida – muito provavelmente pela inadequação das condições preexistentes na vara para receber o público que passou a frequentar as instalações depois que a competência se ampliou. O tema é objeto de discussão específica no item a seguir, que aborda diferentes aspectos das comodidades disponibilizadas aos cidadãos, incluindo as necessidades especiais de pessoas com mobilidade reduzida.

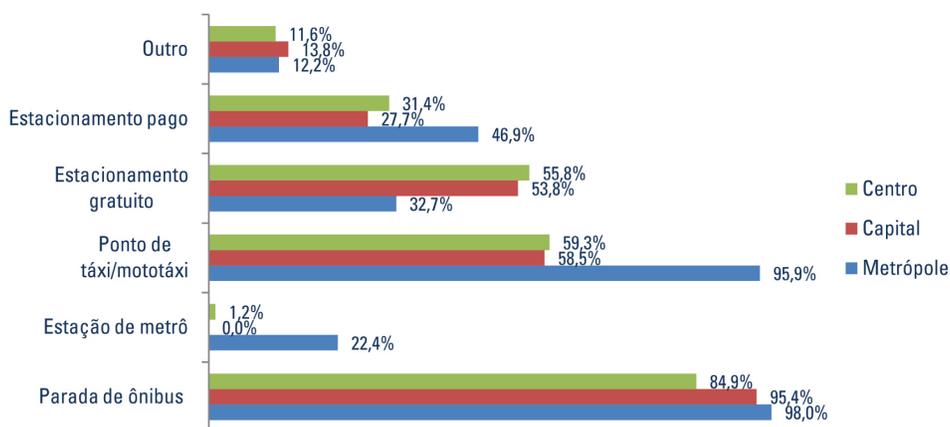
Acesso, comodidades à disposição do cidadão e atenção a necessidades especiais

É preciso reconhecer que, não obstante algumas dificuldades estruturais e de instalação, os juizados especiais federais representam, desde sua criação, um espaço de proximidade entre a Justiça e o cidadão. Se a convivência próxima é um aspecto relevante da realidade desses órgãos, cobra certos cuidados na organização e disponibilização dos serviços jurisdicionais.

A primeira e mais evidente delas refere-se à própria acessibilidade ao juizado especial federal, em termos de sua localização no espaço urbano. Nesse caso, cabe registrar que a grande maioria dos juizados visitados localiza-se nas áreas centrais das respectivas cidades. Confirmam essa percep-

ção as avaliações dos magistrados e diretores de secretaria respondentes da pesquisa: 77,9% dos primeiros e 80,7% dos segundos consideram que os juizados em que atuam são de fácil acesso ao usuário, em termos viários ou de transporte público. Esse dado é corroborado, por sua vez, pela presença de pontos de ônibus nas proximidades de 91,5% dos juizados, além de outras possibilidades de acesso por meio de táxi (no entorno de 68% dos juizados há pontos de táxi e mototáxi) ou por meio de carro próprio (em 49,5% dos juizados há estacionamento gratuito e em 34% há estacionamento pago nas proximidades).

Gráfico 9 – Acessibilidade dos juizados em termos viários ou de transporte público, de acordo com o porte da cidade - Brasil, 2011

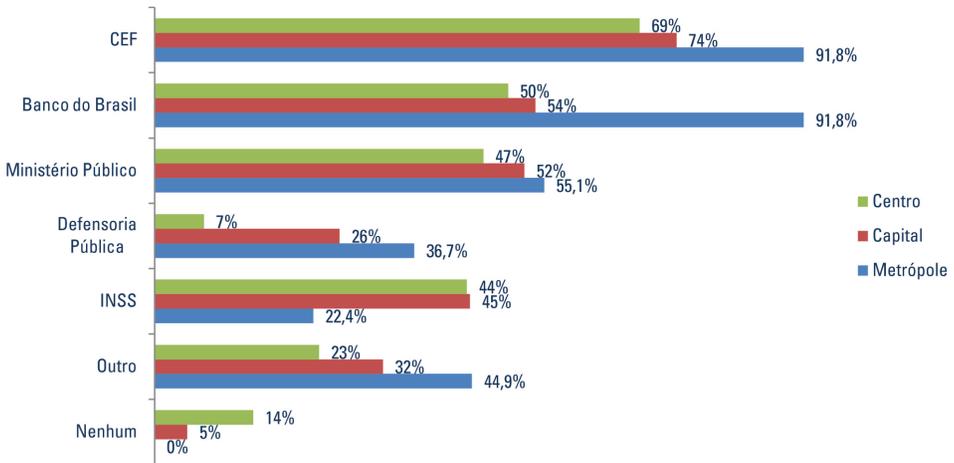


Fonte e elaboração: Diest/Ipea.

Com relação a outros serviços públicos à disposição do cidadão, é possível encontrar nas proximidades dos juizados órgãos federais relevantes para a própria dinâmica jurisdicional, como a Caixa Econômica Federal (presente em 76% das citações), o Ministério Público Federal (50,5%) e o INSS (39%), entre outros, tal como se pode verificar pelos dados constantes do gráfico a seguir.



Gráfico 10 - Itens em funcionamento nas proximidades do juizado, de acordo com o porte das cidades – Brasil, 2011.



Fonte e elaboração: Diest/Ipea.

Deve-se considerar, contudo, que embora as condições físicas dos juizados implantados em períodos mais recentes muitas vezes sejam melhores do que as dos demais, porque instalados em prédios novos, é comum que esses prédios sejam construídos em áreas de expansão urbana, mais afastadas da zona central da cidade. Essas áreas costumam apresentar baixa circulação de pedestres e, em regra, não contam com estrutura sedimentada de serviços, incluindo os de transporte e alimentação, para atender o público em geral.

Quadro 8 - Novas estruturas físicas

As instalações são novas, amplas, modernas, com corredores largos, elevadores com a última tecnologia em automação, entre outras características que chamam a atenção. Todavia, a mudança de sede trouxe uma questão. O prédio anterior ficava no centro da cidade, sendo local por onde transita com facilidade boa parte do público que precisa do atendimento do juizado especial federal. Pelo contrário, a sede atual é localizada numa nova área nobre de escritórios empresariais, onde também se localiza a OAB e a Polícia Federal. Esse espaço urbano se caracteriza pela rara circulação de pedestres. Ali a prioridade é dos automóveis que, por sinal, encontram também importante dificuldade para estacionar nas proximidades do novo edifício da Justiça Federal.

(juizado autônomo, 4ª Região)

Elaboração: Diest/Ipea.

Outro aspecto que merece destaque, em respeito à presença do cidadão nos juizados especiais federais, é a organização dos horários de funcionamento da vara. Embora o expediente de trabalho nas secretarias das varas de justiça frequentemente envolva a destinação de algumas horas para a realização de atividades internas (habitualmente pela manhã até meio-dia), em muitos dos juizados visitados (48%), especialmente nas grandes cidades, o atendimento ao público ocorre em tempo integral, sem interrupção no horário de almoço. Tal prática contrasta com o que acontece no Poder Judiciário como um todo, em que o atendimento ao público costuma ocorrer das 12 às 19 horas. A interrupção para almoço foi observada somente em alguns poucos juizados adjuntos dos centros sub-regionais e de zona do interior (menos de 3,0% dos casos). É interessante observar, adicionalmente, que é comum nas regiões do Norte e Nordeste do país, marcadas por altas temperaturas, o atendimento nos juizados especial federal obedecer ao regime habitual de funcionamento da comunidade e acontecer na parte da manhã, a partir das 7 horas.

Também foi observado nas visitas às varas que os horários de audiências dependem, em grande medida, da disponibilidade dos juízes e do número de audiências a serem realizadas. Em muitas varas, as audiências são cotidianamente numerosas, requerendo que o atendimento ao público ocorra em horário estendido. Em alguns casos, mesmo havendo dois juízes presentes nas varas, o número de audiências é limitado devido à existência de uma única sala destinada a tal atividade, o que também acarreta adaptações no horário de funcionamento da vara.

Quanto às comodidades colocadas à disposição do cidadão, vale registrar que, de forma geral, as instalações dos juizados especiais federais vêm melhorando, no sentido de atender às necessidades do jurisdicionado que procura fazer sua petição inicial, obter informações sobre o andamento de processos, participar de audiências e realizar exames periciais, entre outras rotinas que exigem a presença do cidadão nessas unidades jurisdicionais.

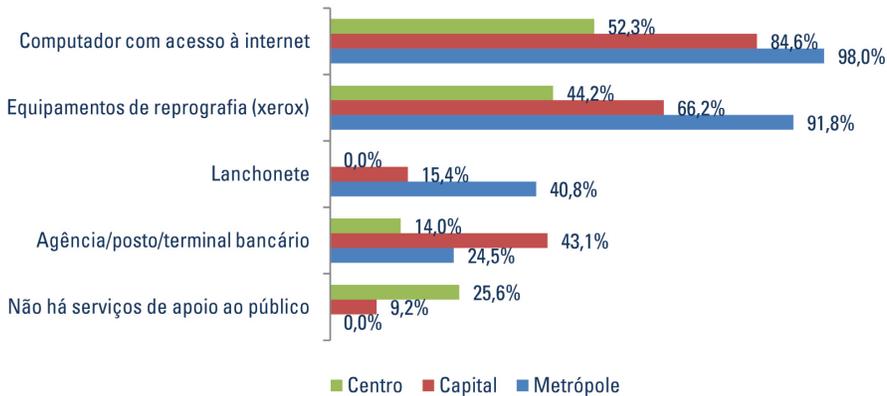
Assim, contrastando com o cenário de improvisação e precariedade observado no primeiro diagnóstico sobre os juizados especiais federais realizado pelo CJF (BRASIL/CJF, 2004), nota-se que ambientes para recepção e acomodação dos usuários, banheiros para uso público e salas exclusivas de perícia são uma realidade em grande parte dos juizados visitados. Além disso, alguns dos recursos disponibilizados ao cidadão incluem computadores



com acesso à internet, totens para acompanhamento processual,²⁴ equipamentos de reprografia, agência/posto/terminal bancário e lanchonete, com destaque para os juizados autônomos e das grandes cidades.

A presença dos diferentes serviços de apoio ao público varia de acordo com o porte das cidades em que está sediado o juizado, sendo notável nas metrópoles a disponibilidade de itens como computador com acesso à internet (98%) e equipamentos de reprografia (91,8%); em contraposição, 25,58% dos juizados localizados em cidades menores não contam com qualquer serviço de apoio ao público.

Gráfico 11 - Serviços de apoio ao público disponíveis nas dependências do juizado, de acordo com o porte da cidade - Brasil, 2011



Uma dimensão pouco evidente da dinâmica de promoção do acesso à justiça em alguns dos juizados especiais federais diz respeito à organização de espaços destinados a atender necessidades específicas, como é o caso das brinquedotecas e de outros espaços adaptados para as crianças, predominantemente na 3ª Região.

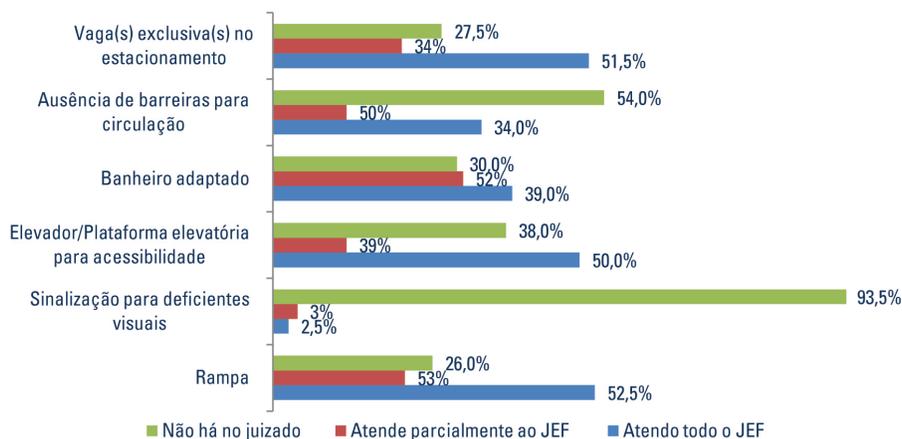
Apesar dos avanços registrados, algumas questões ainda demandam tratamento mais adequado por parte da Justiça Federal. Uma delas diz respeito à preocupação com a garantia de acessibilidade às pessoas com deficiência

24 No que diz respeito aos totens, aliás, cabe ressaltar que, embora presentes em boa parte dos juizados, em geral são equipamentos subutilizados, não sendo procurados pelos usuários em virtude das dificuldades em manuseá-los e/ou em compreender o extrato do andamento processual. Assim, em muitas ocasiões a vara opta por manter esses equipamentos desligados.

ou mobilidade reduzida. O Brasil dispõe de lei que estabeleceu normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade: a Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000. Conforme dispõe a lei, a acessibilidade pode ser compreendida como “possibilidade e condição de alcance para utilização, com segurança e autonomia, dos espaços, mobiliários e equipamentos urbanos, das edificações, dos transportes e dos sistemas e meios de comunicação, por pessoa portadora de deficiência ou com mobilidade reduzida” (Lei nº 10.098/2000, art. 2º, inciso I).²⁵

Considerando-se que a “lei da acessibilidade” foi editada um ano antes do início da instalação dos juizados especiais federais e que o público desses órgãos jurisdicionais é, em grande medida, alvo preferencial das provisões estabelecidas pela referida lei, não se pode deixar a questão da acessibilidade de lado quando se avalia a realidade dos juizados especiais federais em seus dez anos de implantação. Ademais, é preciso não apenas identificar a preocupação com o tema ou as medidas tomadas para atender aos requisitos legais, mas também contextualizar os itens de acessibilidade existentes para verificar se são realmente capazes de promovê-la.

Gráfico 12 - Itens de acessibilidade encontrados nos juizados, de acordo com o porte da cidade - Brasil, 2011



Fonte e elaboração: Diest/Ipea.

25 De fato, a referida lei se baseia no princípio do desenho universal, que prevê, mediante a supressão de barreiras e obstáculos, a adequação de produtos e ambientes às exigências de todo o conjunto da população, considerando as diferenças de caráter antropométrico e sensorial observáveis entre as pessoas e sem a necessidade de adaptações.



Em geral, os juizados apresentam limitações quanto a itens como rampas e elevadores, o que, muito possivelmente, está relacionado às condições dos edifícios que são adaptados para recebê-los. Observam-se ainda situações em que, embora as condições de acessibilidade se façam presentes, dificuldades de ordem administrativa (como falta de manutenção, restrições ao uso pelo público, entre outros) impedem sua utilização.

Quadro 9 - Acessibilidade nos juizados especiais federais

VARA SEM ACESSIBILIDADE:

O juizado fica no segundo andar do prédio, havendo dois longos lances de escadas até lá. A plataforma de elevação está quebrada há três anos. Os corredores são estreitos e com cadeiras que dificultam a circulação de pessoas com deficiência visual ou cadeirantes. O banheiro é de difícil acesso ao público e não foi adaptado. Não há acessibilidade.

(juizado adjunto, 4ª Região)

VARA COM LIMITAÇÕES À ACESSIBILIDADE:

Em visita à vara, verificou-se que há dois elevadores, rampas de acesso, vaga de estacionamento público e banheiros adaptados para deficientes físicos. No entanto, o elevador do público é externo ao prédio, sem cobertura e possui um portão de acesso específico que, no dia da visita, estava trancado. Com relação à vaga de estacionamento preferencial, estava sinalizada por dois cones ligados por uma corrente, mas não havia pessoal disponível para retirá-los caso fosse necessário.

(juizado autônomo, 1ª Região)

VARA COM ACESSIBILIDADE:

A circulação desde o atendimento inicial até a sala de audiências, inclusive nos banheiros e demais dependências, se caracteriza pela adaptação para pessoas com deficiência. Há rampas, elevadores adaptados, informações em braile, sinalizações no piso para deficientes visuais, entre outros itens de acessibilidade. Apesar de o prédio não ter sido construído especificamente para o funcionamento da Justiça Federal, e sim ter sido adaptado da antiga sede de um centro cultural municipal, o mesmo apresenta condições de infraestrutura amplas, bem iluminadas e climatizadas.

(juizado autônomo, 4ª Região)

Esse cenário de precariedade quanto a alguns itens de comodidade e acessibilidade deve ser analisado tendo em vista o relativo “esvaziamento” de alguns juizados especiais federais no período recente. Embora tenha sido possível observar e conversar com usuários dos juizados em várias oportunidades, relatos de magistrados e servidores indicam que muitos dos órgãos que lotavam diariamente suas dependências nos primeiros anos de funcionamento não recebem mais o mesmo afluxo de pessoas. A depender da região, a circulação intensa persiste, requerendo, assim, investimentos no aprimoramento da estrutura disponibilizada aos usuários; em outros casos, contudo, o investimento em estrutura de atendimento ao público poderá ser redimensionado em função de outras necessidades.

Relações interinstitucionais

Conforme dado apresentado anteriormente, constatou-se, nos juizados especiais federais visitados, a predominância de estruturas físicas compartilhadas com outros órgãos. Embora em cerca de 70,0% dos casos as instalações sejam compartilhadas com órgãos da própria Justiça Federal, há percentual considerável de compartilhamento com órgãos de fora da Justiça (14,5%). Por sua vez, a instalação de juizados especiais federais em centros integrados de cidadania foi observada em apenas 0,5% dos casos.

A lógica do compartilhamento é notada também no tocante aos bancos de dados, pois 92% dos juizados visitados declararam compartilhar sistematicamente dados com outros órgãos, tendência esta que é ligeiramente maior em juizados autônomos (97,2%) do que em adjuntos (85,9%). Figuras como principais órgãos a compartilhar dados com o juizado especial federal o INSS (lembrado em 94% das citações), seguido do BACEN (58,7%), da Receita Federal (56,5%), do DETRAN (35,3%) e da CEF (32,6%).

Ao compartilhar instalações ou informações com outros órgãos, o juizado especial federal estabelece relações interinstitucionais que podem contribuir para seu melhor desempenho, tanto em termos de celeridade no processamento das demandas, quanto de promoção do acesso à justiça. Diante dessas premissas, duas constatações a partir dos dados colhidos na pesquisa merecem destaque:



a) a maior parte das experiências de compartilhamento de banco de dados é feita com os principais demandados nos juizados especiais federais

Conforme dados que serão detalhados adiante, os dados colhidos na análise dos autos findos sinalizam que o INSS é réu em 73,1% dos feitos, seguido da CEF, ré em 15,2%. Ora, como visto acima, são esses os atores mais frequentemente citados quanto às experiências de compartilhamento de banco de dados realizadas pelos juizados.

As visitas de campo permitiram compreender melhor esse compartilhamento, que consiste, basicamente, no acesso dos servidores do juizado aos bancos de dados desses dois órgãos. No caso do INSS, notou-se assídua consulta ao Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS e à plataforma PLENUS (sistema cooperativo do INSS por meio do qual o agente consegue ter acesso ao SUB – Sistema Único de Benefício). Por meio das consultas, objetiva-se constatar os tipos de benefícios (natureza e valores) que a parte autora recebe e/ou já recebeu, as contribuições (período, natureza e valores) realizadas em seu nome, bem como verificar os vínculos empregatícios estabelecidos por ela em toda a sua vida.

Foi possível observar, em campo, servidores acessando esses bancos de dados com agilidade, o que é indício da assiduidade da prática. A impressão inicial foi confirmada pelos próprios servidores, que afirmaram acessar diariamente esses sistemas. De fato, esse tipo de compartilhamento de banco de dados integra a rotina dos juizados e é condição pressuposta por demandantes e demandados, que já contam com isso na tramitação processual.

Apesar de ser prática frequente, o tema suscitou diferentes posicionamentos e argumentos dos servidores. Em linhas gerais, pode-se resumir os da seguinte forma:

- **percepção de que o compartilhamento de dados é benéfico, sem restrições:** os adeptos desse posicionamento argumentam que o acesso aos bancos de dados de outros órgãos é fundamental para otimizar a rotina processual e assegurar a qualidade da prestação jurisdicional, uma vez que muitas informações são obtidas nesses bancos de dados.

- **percepção de que o compartilhamento de dados é benéfico, mas com reservas:** os adeptos desse posicionamento avaliam a possibilidade de compartilhar dados como “positiva”; contudo, ponderam que as informações usualmente buscadas pelos servidores referem-se a dados que, “em tese”, deveriam ser fornecidos pelas próprias partes. Nesse sentido, os servidores entendem que acabam “fazendo o trabalho da parte”. De qualquer forma, esses mesmos servidores afirmam que o acesso auxilia na tramitação processual, pois há economia de tempo e atos procedimentais. Além disso, declaram uma visão da jurisdição que permite ampliar supletivamente a margem de atuação dos servidores na instrução do processo.

Quadro 10 - O compartilhamento de dados com reservas

Nessa vara, os servidores do juizado têm pleno acesso à base de dados do INSS. Consultam constantemente a base em busca de informações para auxiliar no tratamento dos processos. Em sua opinião, esse amplo acesso facilita a triagem dos processos, principalmente na fase de atermção, quando ajuda a estabelecer se a distribuição da demanda no juizado é adequada. Entende-se que esse acesso é importante para o funcionamento da vara, sem adentrar na esfera de atuação administrativa do INSS.

(vara previdenciária com juizado adjunto, 4ª Região)

Elaboração: Diest/lpea.

- **percepção de que o compartilhamento de dados é indevido:** defendendo esse posicionamento estão servidores que entendem que a atividade jurisdicional deve ser desatrelada da instrução do processo, incumbência esta que seria de exclusiva responsabilidade das partes. Nesse sentido, os órgãos da justiça deveriam canalizar suas forças para a questão da decidibilidade: a formação da convicção do juiz a partir das provas e das informações trazidas pelas partes ao processo. Uma atuação supletiva da secretaria seria indicação de quebra da imparcialidade e, portanto, uma atitude que poderia comprometer a execução da função jurisdicional. Em alguns casos, a exigência de apresentação do processo administrativo e das justificações ad-



ministrativas seria, inclusive, uma forma de responsabilizar órgãos, como o INSS, por seu respectivo trabalho.

Quadro 11 - A impropriedade do compartilhamento de dados: o INSS fazendo o seu trabalho

Os juizados dessa localidade implementaram como obrigação para acolher uma petição inicial a apresentação do processo administrativo. Não basta, portanto, a apresentação de uma carta de indeferimento; exige-se também a cópia do processo administrativo. Duas razões explicam essa exigência: a demonstração do “interesse de agir” da parte autora e a demonstração da adequada apreciação do processo pelo INSS, permitindo à Justiça avaliar as razões administrativas que fundamentaram o indeferimento. No anexo desse processo administrativo, devem constar a avaliação pericial do usuário e, em casos de dúvidas documentais, uma cópia da justificativa administrativa. Essas demandas da Justiça raramente são cumpridas devidamente pelo INSS. Por esse motivo, os juízes intimam constantemente a instituição, exigindo o envio de todos os documentos necessários, incluindo as justificativas administrativas. Segundo os servidores das varas, essas exigências provocaram mudanças importantes na postura do INSS. Destaca-se a reestruturação da Equipe de Atendimento de Demandas Judiciais (EADJ) do órgão, responsável pelo atendimento e cumprimento das obrigações frente à Justiça. Outro reflexo importante é o aprimoramento do atendimento ao usuário na agência local, uma vez que há interesse da instituição em evitar o “retrabalho” de analisar os processos administrativos demandados pela Justiça. Servidores do Judiciário afirmam que essas medidas resultaram na diminuição na distribuição de processos na vara, e principalmente na grande diminuição de audiências.

(juizados autônomos, 4ª Região)

Elaboração: Diest/Ipea.

b) O compartilhamento de estrutura com outros órgãos não implica o estreitamento dos laços interinstitucionais

Nas visitas realizadas, notou-se que o fato de vários órgãos do sistema de justiça (ou afetos à rotina dos juizados) estarem no mesmo prédio não é fator de aproximação institucional. Embora fisicamente próximos, esses órgãos raramente estabelecem canais permanentes e abertos de diálogo e comunicação. Indagados a respeito da atuação da DPU e do MPU, os atores

recorrentes nos juizados especiais federais mostraram-se convictos de sua essencialidade; contudo, quando questionados sobre as parcerias firmadas, poucos avanços foram observados. De fato, as relações existentes (quando existentes) dependeram mais de iniciativas pontuais, de determinados sujeitos, do que de decisões estratégicas ou da percepção mais ampla da importância da atuação interinstitucional. Apesar de comporem o mesmo sistema de justiça, cada um atua adstrito exclusivamente a seu papel: o juiz decide, o defensor público representa a parte autora e o promotor de justiça acusa – e um não busca auxiliar o outro e eventualmente melhorar o desempenho do sistema como um todo.

Além da DPU e do MPU, há outras instituições presentes na rotina do juizado que integram o sistema de justiça: a OAB, que não é vista como parceira para a resolução de conflitos, inclusive daqueles que eventualmente surgem com os advogados; e a AGU, que deveria recepcionar os procuradores federais, dando-lhes suporte, mas não atua de modo satisfatório em nível nacional. Essas instituições também não dialogam com o juizado e atuam de forma dissociada, como atores isolados.

No que tange ao compartilhamento de espaço, a OAB não ocupa diretamente o juizado. Contudo, foi possível observá-la presente, por meio das salas destinadas a apoiar os advogados que ali atuam (as “salas da OAB”, presentes em quase todos os prédios da Justiça Federal). Ressalta-se que essa espécie de compartilhamento de espaço não pressupõe ou implica a existência ou possibilidade de diálogo entre a instituição e o juizado especial federal.

Quanto à AGU, nota-se uma situação curiosa envolvendo os procuradores federais que atuam nos juizados. Por um lado, os órgãos da Justiça Federal tendem a confundir os procuradores, pertencentes à carreira da AGU, com membros do próprio INSS (inclusive impondo multas pessoais aos procuradores e determinando prisões por descumprimento de decisões judiciais, como se eles fossem parte da autarquia); por outro, a AGU não dispõe da estrutura necessária para amparar os procuradores, o que faz com que o INSS muitas vezes improvise sua acomodação em suas agências. Nesse sentido, os limites de uma e outra instituição ficam efetivamente confusos.



Quadro 12 - Compartilhamento de espaço físico e laços interinstitucionais

O juizado está instalado em um prédio da Justiça Federal que é de propriedade da União e, por essa razão, ocupado por vários de seus órgãos: Ministério Público Federal, varas federais, juizados especiais federais, Procuradoria do INSS, Advocacia Geral da União, Procuradoria da Fazenda Nacional. Apesar da proximidade física entre essas instituições, não parece haver comunicação entre elas. Nesse caso específico, destaca-se a situação dos procuradores do INSS que atuam nos juizados. A AGU destinou um andar do edifício para seus procuradores, outro para a Procuradoria Seccional da Fazenda, e algumas salas de outro andar para os procuradores do INSS. Contudo, a instalação dos procuradores é dependente da administração do INSS, que deve oferecer todos os recursos humanos e físicos necessários para a realização do seu trabalho. Os procuradores manifestam sua revolta pela diferenciação de tratamento em relação aos demais advogados da União. Apesar de lidarem com um volume de trabalho bastante superior, principalmente pela demanda dos juizados, sentem-se desprestigiados pela AGU. A situação desses procuradores impacta diretamente no trabalho dos juizados, pois diante das dificuldades enfrentadas, estariam indeferindo “em lote” os processos que lhes são encaminhados.

(juizado autônomo, 2ª Região)

Nessa vara, a diretora de secretaria, por meio de novas medidas de gestão, conseguiu cumprir as metas estipuladas, logrando colocar a tramitação processual em dia. No entanto, alguns gargalos se mantêm por causa do atraso na atuação administrativa do INSS (como cálculos, implantação de benefícios e outros atos processuais). Por essa razão, os próprios servidores, com apoio do NUCOD, organizaram uma estrutura no espaço do fórum para os servidores e procuradores do INSS trabalharem. Essa estrutura é composta por uma sala equipada, com impressora, computadores, mesa e cadeiras e com material de escritório.

(juizado autônomo, 1ª Região)

Elaboração: Diest/lpea.

Coordenação de/entre juizados

O modelo institucional dos juizados especiais federais previu uma estrutura específica para promover a coordenação desses órgãos jurisdicionais. Em cada região da Justiça Federal, a Coordenação dos Juizados Espe-

ciais Federais (COJEF) é a unidade que, sob a responsabilidade de um(a) desembargador(a) ou juiz(a), e vinculada diretamente à presidência do tribunal, tem a responsabilidade de organizar os juizados e estabelecer um canal de comunicação dos tribunais com as varas.

Entre as atribuições institucionais das COJEFs destacam-se:

- coordenar a administração dos juizados e das turmas recursais;
- fazer cumprir o regulamento dos juizados, a fim de resguardar seus princípios norteadores;
- padronizar os procedimentos nos juizados;
- traçar metas e planejamento estratégico;
- organizar o banco de dados da jurisprudência da região judiciária;
- promover e coordenar estudos e encontros sobre os juizados especiais federais.

Em alguns casos, funções mais rotineiras também são de sua responsabilidade, como a organização de sistemas de cadastramento de perícia e de assistência jurídica gratuita. Além disso, em parceria com a administração dos tribunais, a COJEF muitas vezes se responsabiliza pela alocação física e a redistribuição espacial das varas. Também com o apoio das administrações dos tribunais e das escolas de magistratura, organizam cursos de capacitação para os servidores dos juizados e para peritos médicos. Assim, sua atuação, ou mesmo a falta de atuação, provoca impactos importantes na forma como os juizados funcionam.

Deve-se ressaltar, no entanto, que a estrutura e a organização das coordenadorias diferem muito de uma região judiciária para outra. Muitas vezes, as diferenças são mais de enfoque do que de objetivo e tendem a responder a especificidades da região e do tribunal ao qual a coordenadoria está vinculada.

Em seu papel de coordenação da administração dos juizados e da turma recursal, as COJEFs têm enfrentado desafios importantes. A COJEF da 1ª Região, por exemplo, sediada em Brasília, enfrenta o problema sério de sua imensa área de atuação, que dificulta enormemente a comunicação com as varas. Problemas pontuais como a má qualidade da rede de informática são obstáculos para a comunicação cotidiana, assim como o fato de ainda existirem na região vários juizados não virtualizados. Deve-se ressaltar, por outro



lado, que ao abrigar uma grande diversidade de contextos sociais, culturais e geográficos, a 1ª Região exige ainda mais apoio da COJEF. Além do dia-a-dia das varas, a coordenadoria se vê envolvida com a organização de itinerâncias e mutirões. Essas necessidades se confrontam com a realidade do órgão, que enfrenta limitação de recursos, materiais e humanos, o que tem impacto direto sobre seu funcionamento.

As coordenadorias costumam funcionar sem muito apoio dos tribunais. Além disso, os coordenadores e servidores acumulam funções, em geral, assumindo responsabilidades em outras áreas do tribunal, como na turma recursal ou na turma de uniformização. De forma a sanar os problemas com a gestão de suas atividades, algumas alternativas têm sido elaboradas. A COJEF da 1ª Região, por exemplo, apostou na descentralização, organizando COJEFs regionais (uma em cada Unidade Federativa), sediadas nas capitais de cada um dos 14 estados componentes. Essas coordenações regionais (também chamadas de seccionais) são auxiliadas por núcleos de apoio à coordenação (NUCOD), que desenvolvem atividades administrativas de suporte e gestão de recursos e procedimentos.

Essas alternativas, no entanto, não têm sido suficientes para garantir um canal aberto das varas com as coordenadorias. Juízes e diretores de secretaria, sobretudo de varas em cidades do interior do país ou mesmo de capitais mais distantes da sede do tribunal, reclamam de “certo abandono”. Sentem-se muito pressionados pelas metas estabelecidas pela coordenação e se queixam da falta de conhecimento do contexto local por parte daqueles que se encontram nas sedes dos tribunais.

Dentro de suas limitações, as coordenadorias buscam padronizar as atividades dos juizados, inclusive como forma de resguardar os seus procedimentos típicos. A COJEF da 4ª Região, por exemplo, tem se ocupado em tratar da jurisprudência e da padronização de entendimentos nos juizados, assim como tem exercido pressão importante sobre a destinação de varas para juizados, a abertura de juizados avançados (JEFA) e a designação de novos juízes. A coordenadoria considera que é responsável pela defesa dos princípios e dos objetivos dos juizados, já que possui como tarefa maior evitar a ordinarização dos seus procedimentos. É nesse sentido que dirigem suas ações, conforme afirmado em entrevista: “Qual é a principal função do coordenador?”

Evitar a ordinarização, é manter essa jurisdição especial, como ela tem que ser: abreviada, informal.” Ainda assim, suas determinações são apenas no nível de “recomendação”, a fim de respeitar a autonomia dos juízes responsáveis pelas varas. Nesse sentido, pode-se afirmar que o grande desafio das coordenadorias é a conexão com as varas, concebidas de maneira muito autônoma, como pequenos núcleos dependentes exclusivamente do perfil e da orientação jurisdicional e procedimental dos juízes e diretores de secretaria.

Destacam-se, no entanto, algumas iniciativas conjuntas das coordenadorias, escolas de magistratura e corregedorias no sentido de padronização e estabelecimento de novas políticas de gestão, que têm resultado, por exemplo, na formulação de manuais de procedimentos dos juizados, já consolidados na 2ª e 3ª regiões da Justiça Federal. Esses manuais são resultados de cursos, reuniões e encontros entre os juízes responsáveis por juizados, que juntos elaboram rotinas e procedimentos que facilitariam o trabalho das varas. A opção por manuais se contrapõe à adoção de provimentos e, conforme explicam os coordenadores, seria a opção mais democrática para encaminhar a questão da padronização de procedimentos. É de se ressaltar, novamente, que os resultados desses trabalhos são divulgados no formato de ‘recomendações’, as quais possuem como característica principal a não obrigatoriedade. Na percepção dos juízes, esse formato de diretriz é viável, pois não ‘ofende’ a sua autonomia decisória/ jurisdicional, nem ‘fere’ hierarquias.²⁶

A despeito dos avanços em termos da coordenação das varas de juizado com os tribunais, por meio das COJEFs, a observação da rotina de funcionamento dos juizados especiais federais revelou que, em regra, não há diálogo ou troca de experiências entre esses juízos. Em suas falas, grande parte dos magistrados e servidores entrevistados revelaram preocupação com o tema, reputado como relevante. No entanto, foi possível identificar uma percepção generalizada de que a troca de experiências e a comunicação entre os juizados deveriam ser impulsionadas e incentivadas pelos tribunais, como

26 Observação importante a ser registrada é a de que os manuais, apesar de não serem provimentos, em alguns casos obedecem ao formato de códigos e leis, como acontece com o recém-elaborado por juízes da 3ª Região. Esse modelo contrapõe-se a outras iniciativas, como o manual de procedimentos da 2ª Região, cujo texto se estrutura especialmente em gráficos e fluxogramas.



parte de uma política institucional mais ampla. Na ausência dessa política ou em face de sua insuficiência (até porque as COJEFs parecem mais voltadas a conectar os juizados com os tribunais, e não as varas entre si), foi comum encontrar varas vizinhas, instaladas em um mesmo prédio e sob a mesma administração, que permanecem isoladas uma da outra.

B) Atores

A simplicidade e a informalidade que conformam a filosofia dos juizados especiais não se refletem automaticamente na configuração das relações processuais que ali se constituem. Similarmente ao que acontece nas varas comuns, uma complexa e diversificada gama de atores desempenham papéis igualmente determinantes nas ações de juizados especiais. Além do juiz (e turma recursal) e das partes, que compõem o núcleo dessa relação, também têm participação determinante os servidores administrativos (diretor de secretaria, analistas e técnicos judiciários que movimentam as secretarias e os gabinetes) e os chamados agentes auxiliares da justiça (conciliadores, peritos médicos, assistentes sociais etc.).

A seguir, destacam-se alguns aspectos importantes do perfil de cada um dos principais atores. Na medida do possível, analisa-se sua atuação no contexto de diálogo e interação em que os juizados especiais operam (requisitos estes que, conforme foi constatado na prática, nem sempre são satisfeitos).

Juízes

A tradicional imagem do juiz de direito que atua isolada e exclusivamente no julgamento dos conflitos de interesse submetidos a sua apreciação está longe da realidade nos juizados especiais federais. Tanto porque o juiz interage com diferentes atores na elaboração de suas decisões, quanto porque, em última instância, assume a gestão administrativa, processual e jurisdicional da vara de justiça pela qual responde.

A análise mais acurada do perfil dos juízes que atuam nos juizados especiais federais fornece evidências interessantes sobre como determinadas

características interferem no andamento dos processos e nas decisões que lhes são correspondentes.²⁷

A maior parte dos magistrados respondentes da pesquisa é formada de homens (69,9%), proporção essa que cai para 61,1% na 2ª Região e chega a 78,2% na 1ª Região. Como se pode perceber, a participação das mulheres entre os juízes federais ainda é pequena, atingindo melhores posições nas 2ª (39%), 3ª (35,7%) e 4ª (35,6%) regiões e nas cidades classificadas pelo IBGE como metrópoles, onde somam 33,3% do total. Quando perguntados sobre raça ou cor, a grande maioria dos respondentes (82,7%) se declarou branca. Essa porcentagem é levemente mais baixa (77,8%) nas metrópoles, onde cresce a proporção dos que se declararam pardos ou negros (16,7%, contra 13,5% no total).

Outro quesito analisado foi o pertencimento dos pais e dos cônjuges dos magistrados a carreiras do sistema de justiça, na perspectiva de retratar, ainda que brevemente, a manifestação das tendências endogênicas que tradicionalmente marcaram a magistratura brasileira (SADEK, 2006; VIANNA *et al.*, 1997; BONELLI, 1995) nos juzizados especiais federais. Os dados revelam que 76,8% dos respondentes não têm pais que pertencem ou pertenceram a carreiras no sistema de justiça, o que sugere uma tendência de democratização do acesso à magistratura no que tange às relações verticais. No caso daqueles em que pelo menos um dos pais tem ou teve vínculo com o sistema de justiça, prevalecem carreiras na advocacia privada (56,1%), como serventuários de justiça (19,7%) e como magistrados (16,7%). No caso das relações horizontais, a situação é diferente: 48,1% dos cônjuges dos magistrados que responderam à pesquisa pertencem a carreiras do sistema de justiça, revelando alto índice de matrimônio entre esses profissionais e, potencialmente, baixa tendência de “oxigenação” e renovação da mentalidade jurídica por via das relações horizontais. A distribuição entre as carreiras, neste caso, é mais equilibrada, embora a ordem de relevância seja a mesma: advocacia privada, com 39,6% dos casos; serventuário da justiça, com 30,2%; e magistratura, com 16,5%.

Os magistrados respondentes da pesquisa distribuíram-se em três grupos: titulares (46%), substitutos (36,7%) e substitutos no exercício da titulari-

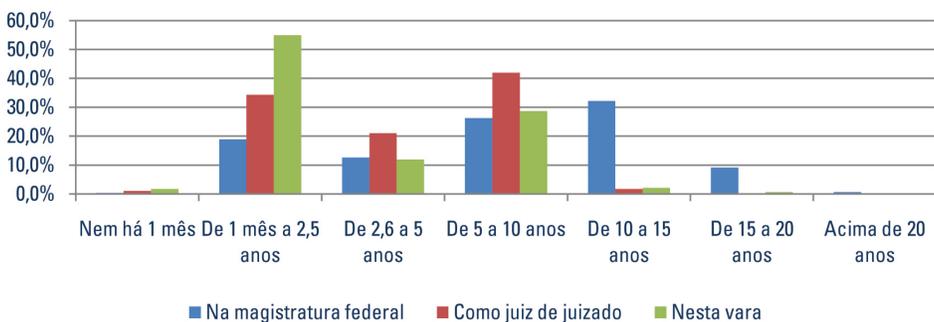
27 A amostra da pesquisa baseou-se fundamentalmente no universo de juzizados em funcionamento em 2010. Assim, conforme afirmado anteriormente, as informações sobre o perfil de juízes e de diretores de secretaria não têm representatividade nacional, pois foram colhidas mediante formulário preenchido espontaneamente pelos magistrados e servidores efetivamente lotados nas varas visitadas.



dade (17,3%). A maior parte tem entre 35 e 45 anos, seguida dos juízes com idade inferior a 35 anos. Tal distribuição conseqüentemente diminui a média de idade dos magistrados, que ficou em 38,71 anos (com desvio padrão de 7,51 anos).²⁸ Cabe ressaltar que predominam entre os juízes titulares pessoas na faixa etária de 35 a 45 anos, ao passo que entre os substitutos prevalecem pessoas com idade inferior a 35 anos.

Evidenciando uma trajetória comum entre os magistrados federais, vê-se concentração maior de juízes mais novos em juizados adjuntos (35,9% dos magistrados nesses juizados têm menos que 35 anos) e nas cidades classificadas pelo IBGE como centros sub-regionais e de zona (37,9%). Em outras palavras, juizados adjuntos situados nas cidades do interior parecem constituir a “porta de entrada” da carreira de juiz federal. Em média, os respondentes atuavam na Justiça Federal há oito anos e como juiz de juizado especial, há quatro. Como os magistrados substitutos somaram pouco mais da metade (54%) dos respondentes, as médias foram ligeiramente puxadas para baixo, já que esses juízes são mais novos e normalmente atuam há menos tempo. A organização das informações em faixas temporais no Gráfico 13 mostra de forma mais detalhada a realidade encontrada.

Gráfico 13 - Trajetória dos magistrados - Brasil, 2011

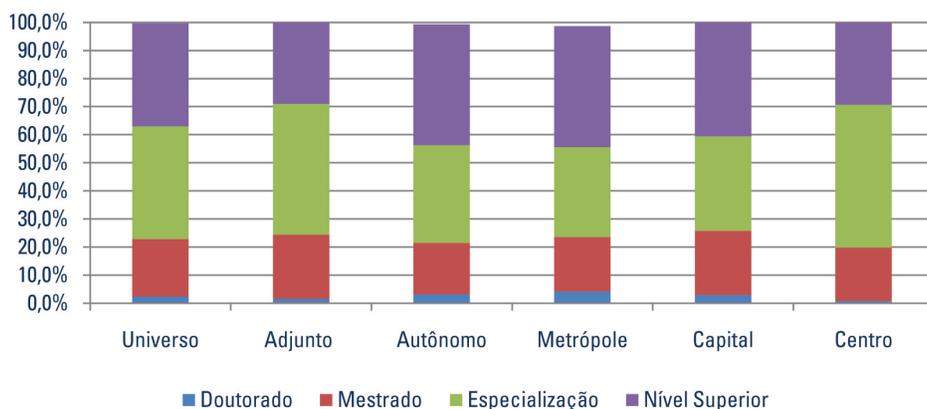


Fonte e elaboração: Diest/Ipea.

28 O desvio padrão é uma medida de dispersão que informa o quanto os valores encontrados na amostra variam com relação à média. No caso da idade dos juízes participantes da pesquisa, o valor do desvio padrão pode ser considerado alto, sinalizando que a média encontrada reúne valores muito dispersos, o que denota grande heterogeneidade etária nesse grupo.

Em termos de formação, a maioria absoluta (85,5%) dos magistrados que responderam à pesquisa não possui graduação em outra área, além do direito. Contudo, é de se notar que parte significativa deles (63%) possui títulos em nível de pós-graduação (sendo 40,1% os especialistas, 20,4% os mestres e 2,5% os doutores), contra 37,7% que possuem exclusivamente nível superior. Interessante observar, ainda, que as proporções mais baixas de juízes com escolaridade em nível de graduação são encontradas nos juizados adjuntos (29%) e nas cidades classificadas como centros sub-regionais e de zona (29,3%), onde, como já se afirmou anteriormente, se concentram os juízes mais novos e em início de carreira. Essas porcentagens contrastam com o verificado entre os juízes em exercício em juizados autônomos (43%) e sediados nas metrópoles (43,1%) e capitais regionais (40,6%). Esses números indicam que a renovação da magistratura federal tem sido acompanhada da elevação da escolaridade média dos magistrados.

Gráfico 14 - Nível de escolaridade mais elevado dos juízes, de acordo com o porte da cidade e a estrutura do juizado - Brasil, 2011



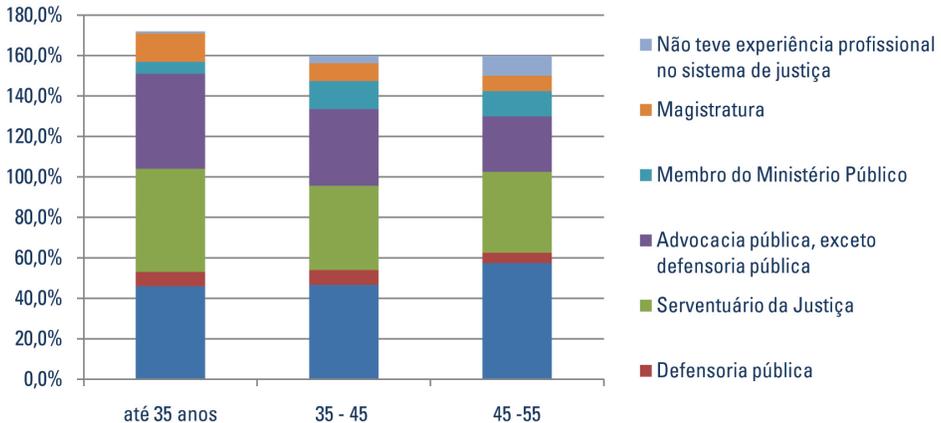
Fonte e elaboração: Diest/Ipea.

Quanto a suas trajetórias profissionais pregressas no sistema de justiça, os dados indicam que as experiências mais comuns são como advogados privados (48,8%), serventuários de justiça (44,6%) e advogados públicos (39,5%), excluindo-se a defensoria pública. Quando os mesmos dados são analisados por faixas de idade, destaca-se o fato de que juízes mais velhos apresentam



elevada porcentagem de atuação na magistratura estadual, dado que não encontra paralelo entre os respondentes mais novos.

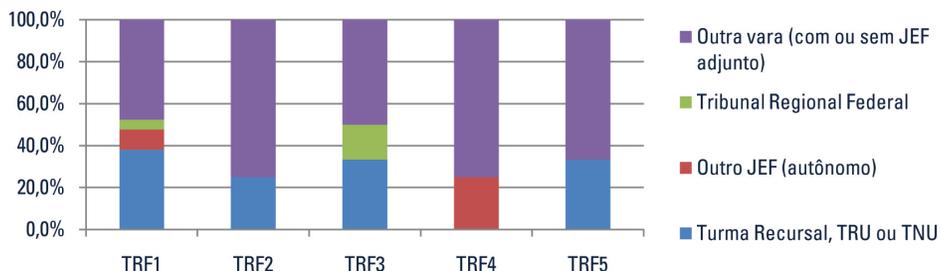
Gráfico 15 - Outras experiências profissionais dos magistrados no sistema de justiça, por faixas de idade - Brasil, 2011



Fonte e elaboração: Diest/Ipea.

Quando perguntados se atuavam exclusivamente na vara onde o questionário foi aplicado, a resposta foi predominantemente positiva (85,5%). Cabe ressaltar, porém, que nas metrópoles a tendência de os magistrados não serem exclusivos daquelas varas é maior (20,8%), proporção que decresce para 15,8% nas capitais regionais e para 9,5% nos centros sub-regionais e de zona. Entre os outros espaços jurisdicionais em que os magistrados atuam, prevalecem outras varas federais, com ou sem juizado adjunto (57,1%), e o sistema recursal dos juizados (28,6%). Interessante notar que os magistrados que atuam em juizados autônomos (e, portanto, com perfil de idade mais elevado) mais comumente assumem funções em outras unidades jurisdicionais, com destaque para o sistema recursal (34,5%) e para o próprio tribunal regional (6,9%), o que denota trajetória habitual de progressão na carreira.

Gráfico 16 - Atuação não exclusiva dos magistrados, de acordo o Tribunal Regional a que está vinculado - Brasil, 2011



Fonte e elaboração: Diest/Ipea.

No geral, a dupla atuação acontece na mesma cidade (73,8%), mas é forçoso observar que 26,2% dos magistrados tenham que se deslocar entre cidades (normalmente de menor porte) para exercer suas funções jurisdicionais. Esse aspecto certamente tem implicações sobre a qualidade de sua atuação e sobre a rotina das varas pelas quais responde. Deve-se ressaltar que, como confirmado nas visitas às varas, muitos dos juízes que acumulam o cargo nas turmas recursais acabam se ausentando dos juízos para os quais foram originalmente designados.

Quadro 13 - “O duplo emprego” do Juiz

O juizado adjunto e a vara a que está vinculado ocupam instalações físicas separadas, localizando-se em lados opostos de uma mesma edificação: uma estrutura inteiramente para a vara e outra para o juizado. Em cada uma, há um gabinete, uma sala de audiências, uma secretaria e seu respectivo diretor. O juiz divide seu tempo entre os dois espaços, deslocando-se rapidamente de um gabinete para o outro, como se tivesse um duplo emprego. Interessante destacar que, segundo as palavras do próprio juiz, há uma transformação do seu perfil nesse deslocamento. No momento em que adentra o juizado, ele incorporaria os princípios típicos, como o da informalidade. Nesse sentido, observou-se que, quando o juiz chega ao juizado, retira imediatamente sua toga, arregança as mangas e transita pelo espaço de maneira descontraída. O seu comportamento também se diferenciaria no tratamento dos processos e na realização das audiências.

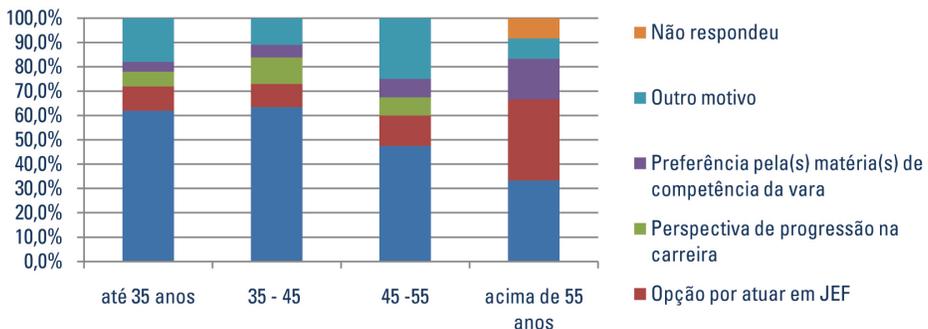
(juizado adjunto, 3ª Região)

Elaboração: Diest/Ipea.



As entrevistas com os juízes permitiram perceber que há, ao longo da carreira, uma tentativa de aproximação das metrópoles, principalmente da sede do tribunal. Os dados quantitativos reforçam essa percepção, pois, ao indicarem as razões que os levaram a assumir a vara onde estão atualmente, a preferência dos magistrados foi pela opção que indica como critério de escolha a cidade de localização da vara (60,1%). Essa opção não sofre variação significativa em nenhum dos grandes recortes de análise adotados (condição do juizado e porte da cidade), mas é interessante observar que a distribuição entre as demais opções se altera bastante, com a opção por atuar em juizado ganhando destaque nos casos daqueles que atualmente se encontram em juízos autônomos localizados nas metrópoles. Considerando-se a faixa etária, para os magistrados acima de 55 anos, as opiniões prioritárias se dividem de forma equivalente entre “preferência pela cidade onde está localizada” e “opção por atuar em juizado”, constituindo-se o segundo caso em forte indício da adesão dos juízes com mais experiência na magistratura ao projeto de reforma que os juizados especiais federais representam.

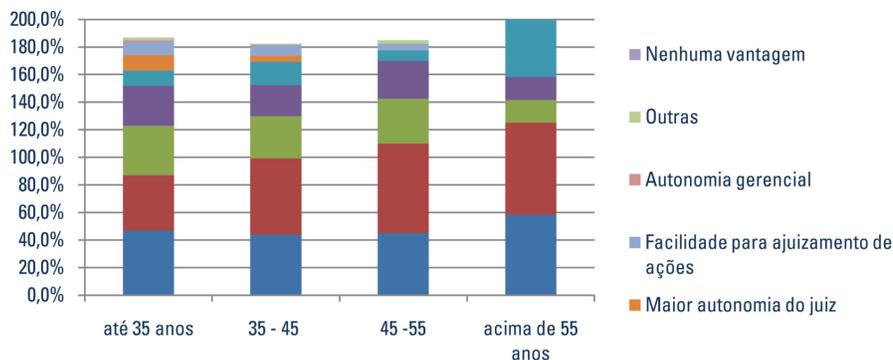
Gráfico 17 - Motivo pelo qual o juiz optou por assumir o cargo naquela vara, por faixas de idade - Brasil, 2011



Fonte e elaboração: Diest/lpea.

Quanto às principais vantagens da atuação nos juizados especiais federais, as opiniões dos juízes foram bem divididas, prevalecendo a opção “efetividade da decisão” (51,9%) acompanhada de “simplicidade, oralidade e informalidade do rito processual” (45,7%), independentemente do recorte analítico adotado. Porém, quando se considera a faixa etária, outras vantagens surgem como relevantes. De um lado, os juízes com idade superior a 55 anos evidenciaram também a proximidade com as partes; de outro, os juízes mais jovens destacaram a celeridade do processo.

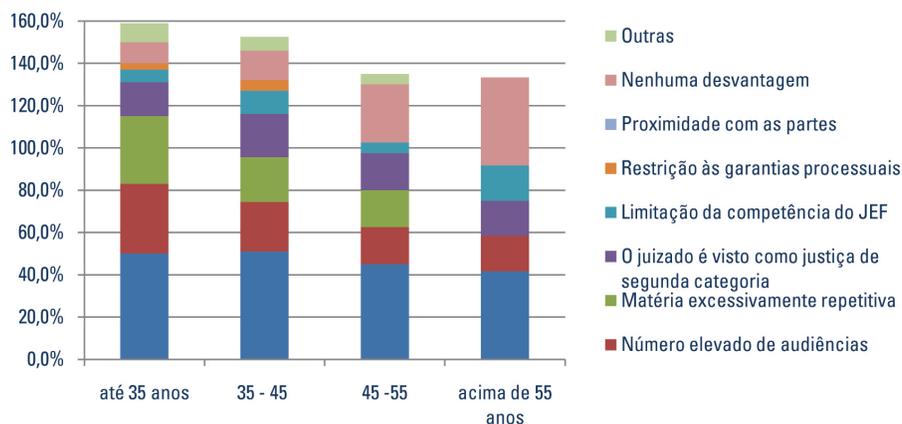
Gráfico 18 - Principais vantagens dos juizados, segundo os magistrados, por faixas de idade - Brasil, 2011



Fonte e elaboração: Diest/Ipea.

Ao serem perguntados sobre as principais desvantagens da atuação nos juizados, a resposta prevalecente foi “insuficiência de recursos (humanos e/ou financeiros)” (49,5%), para todas as recortes possíveis dos dados. Porém, deve-se observar que a insatisfação se faz mais presente entre os juizes com idade inferior aos 45 anos, que salientaram também o número elevado de audiências e as matérias excessivamente repetitivas. Entre os respondentes acima de 55 anos, observou-se elevada porcentagem na opção “nenhuma desvantagem”, o que pode ser tomado como mais um indício de sua adesão ao projeto que sustenta os juizados especiais federais.

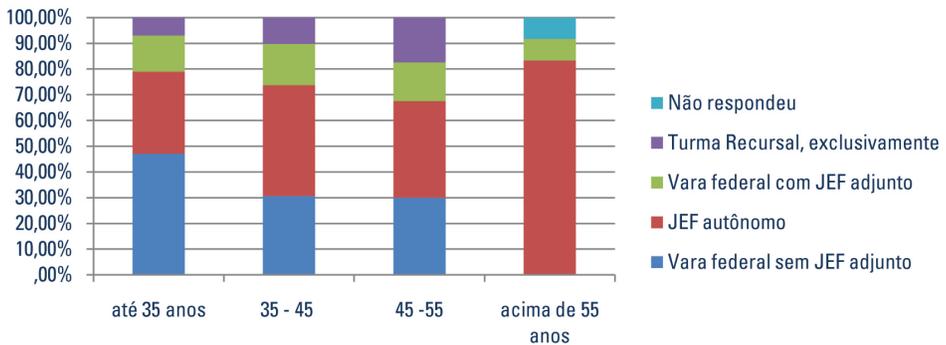
Gráfico 19 - Principais desvantagens dos juizados, segundo os magistrados, por faixas de idade - Brasil, 2011





Quando perguntados sobre sua escolha, caso pudessem decidir livremente sobre em que âmbito da Justiça Federal atuar (excluídos os tribunais regionais), prevaleceu, no geral, a opção pelos juizados especiais autônomos (40,1% dos casos). Essa preferência atingiu 54,4% entre os respondentes que já atuam em juizados autônomos, mas diminuiu drasticamente entre os respondentes que atuam em juizados adjuntos ou que estão sediados nas cidades correspondentes a centros sub-regionais e de zona, para os quais prevaleceu a opção “vara federal sem juizado adjunto” (42%). Novamente vale destacar uma possível identificação dos magistrados pertencentes às faixas etárias mais altas com o projeto dos juizados especiais federais, visto que a grande maioria prefere atuar em juizado autônomo, enquanto aqueles com idade inferior a 35 anos indicaram mais fortemente a opção “vara federal sem juizado adjunto”.

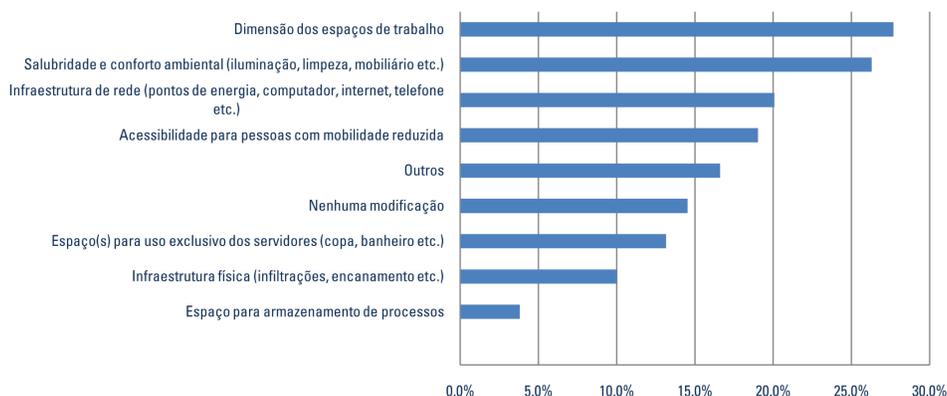
Gráfico 20 - Preferência de atuação dos magistrados, por faixas de idade - Brasil, 2011



Fonte e elaboração: Diest/lpea.

Finalmente, cabe registrar que, para a maioria dos juízes pesquisados, a promoção do acesso à justiça requer principalmente o aprimoramento da resolução de conflitos nas esferas administrativas (53,6%) e a ampliação dos recursos humanos e/ou financeiros (35%). A redução do número de processos para garantir a qualidade das decisões também é uma opção frequente entre os magistrados, indicando clara contraposição entre quantidade e qualidade, o que talvez possa sugerir que, em sua opinião, o acesso à justiça já teria sido suficientemente ampliado em termos quantitativos, sendo necessárias estratégias para garantir qualidade à prestação jurisdicional. A melhoria da gestão do trabalho também aparece como opção relevante (21,8%), evidenciando o destaque que o tema da gestão tem recebido no Judiciário brasileiro no período recente.

Gráfico 21 - Principais melhorias requeridas para a promoção do acesso à justiça, segundo os juízes - Brasil, 2011



Fonte e elaboração: Diest/Ipea.

As entrevistas realizadas com os magistrados e serventuários reforçam essa evidência. Como manifestam alguns juízes: “juizado é gestão”.

Quadro 14 - Gerindo o caos

“Aqui é uma administração do caos. Enquanto em uma vara cível, uma vara de execução fiscal ou criminal você tem procedimentos prefixados na legislação processual, você segue a linha com tranquilidade, aqui praticamente você não tem um procedimento. A lei nº 10.259/2001 não estabelece um procedimento rígido. A gente vai levando, manda para a contadoria isso, não manda aquilo. A questão não é bem essa... Além da questão do rito, temos a questão das demandas sobre as quais temos de ter um dinamismo muito grande no tratamento, não podemos adotar linhas rígidas. Digamos que eu esteja com minhas conclusões para a sentença mais ou menos equilibradas... Hoje, com a virtualização e com essas comunicações entre as instituições, de uma hora para outra o procurador ou o advogado aperta um botão e eu tenho, assim, em 30 segundos, quadruplicado o número de processos conclusos para sentença. E aí a gente começa a ficar maluco. Aí tenho de parar tudo, chamar o INSS e dizer: “Aconteceu isso...”. Sentamos, pegamos um estagiário, fazemos uma triagem e nos dedicamos àquilo. É uma administração do caos, pois você não pode ter uma forma de proceder muito rígida, você tem de se adaptar diariamente. Tem de estar mudando toda a hora.”

(juiz titular, juizado autônomo, 1ª Região)

Elaboração: Diest/Ipea.



Servidores/Recursos humanos

Para atender uma movimentação processual que atualmente registra a distribuição anual de cerca de 1,2 milhão de novos processos e o julgamento de aproximadamente a mesma quantidade (BRASIL/CJF, 2012), o quadro dos recursos humanos em atuação nos juizados especiais federais contava, em 2010, com 7.230 pessoas (excluindo-se os magistrados), entre servidores da própria Justiça Federal, requisitados de outros órgãos, terceirizados, conciliadores, peritos e estagiários (BRASIL/CJF, 2011).

A Tabela 12 a seguir mostra a evolução desse quadro no período 2005-2010. Os dados permitem constatar significativa alteração ao longo do período, com ampliação crescente do número de pessoas lotadas nas diferentes categorias (à exceção dos oficiais de justiça), chegando-se ao último ano da série com cômputo total de quase o dobro do registrado no primeiro ano.

Tabela 12 - Recursos humanos atuando em juizados especiais federais – Brasil, 2005-2010

			ANOS					
			2005	2006	2007	2008	2009	2010
Servi- dores	Servidores efetivos	Analistas Judiciários	586	648	674	706	767	837
		Oficiais de Justiça	67	72	70	63	65	63
		Técnicos Judiciários	1.069	1.215	1.255	1.248	1.320	1.415
	Servidores requisitados		69	84	96	99	134	154
	Outros	Peritos	553	872	1404	2070	2360	2762
		Conciliadores	58	50	50	89	83	83
		Estagiários	678	762	854	850	959	1068
		Terceirizados	604	670	714	697	700	844
		Outros	2	5	6	6	4	4
	TOTAL			3.686	4.378	5.123	5.828	6.392

Fonte: CJF, 2011.

A secretaria de um juizado especial federal conta, em média, com 16 servidores (entre técnicos, analistas, auxiliares, oficiais de justiça, cedidos e requisitados), seis estagiários e dois outros tipos de trabalhadores (entre terceirizados, conciliadores e peritos permanentes), esses últimos não

necessariamente vinculados de forma direta ao processamento dos feitos. Esses números médios dizem pouco sobre a realidade dos juizados, tendo em vista a grande distância que existe, por exemplo, na alocação de força de trabalho entre juizados autônomos e adjuntos. No que se refere aos juizados autônomos, os servidores são, em média, 15 no total, ao passo que nos adjuntos são apenas três atuando exclusivamente no juizado. Com relação ao quantitativo de estagiários, esses são em média seis, no primeiro caso, e dois, no segundo.

Embora a diferença seja expressiva em termos absolutos, não representa necessariamente um problema, caso essas forças de trabalho sejam distribuídas de forma condizente com a respectiva demanda. No entanto, quando analisadas as médias do estoque processual relativo ao quantitativo de pessoas, o desequilíbrio na alocação dos recursos humanos entre os dois tipos de juizado fica evidente. Os juizados adjuntos apresentam 759 processos para cada pessoa que trabalha exclusivamente com processo em rito de juizado; em contrapartida, nos autônomos esse volume de trabalho cai quase pela metade, com média de 359 processos por pessoa.

Tabela 13 - Relação entre estoque médio e quantitativo médio de recursos humanos, por estrutura do juizado especial federal - Brasil, 2011

	UNIVERSO	ADJUNTO	AUTÔNOMO
Estoque médio /Servidores	1.002	1.477	622
Estoque médio /Estagiários	1.984	2.626	1.536
Estoque médio /Outros	3.962	3.002	4.312
Estoque médio /Total de pessoal	537	759	359

Fonte e elaboração: Diest/Ipea.

Quanto ao nível de escolaridade, o pessoal lotado nos juizados especiais federais é predominantemente de nível médio (37,6%). Essa configuração geral se deve, em grande parte, aos juizados adjuntos, onde as pessoas



com nível médio são a maioria (51,5%). Em juizados autônomos, existe maior equilíbrio no nível de formação, havendo predominância daqueles que possuem nível superior ou pós-graduação, que somam 61,6%.

Destaca-se nas visitas às varas a demanda importante dos servidores por cursos de capacitação. Servidores e peritos se queixam constantemente de que os cursos são em quantidade reduzida, demandando que a oferta seja ampliada. Essa queixa é ainda mais presente entre os servidores que estão lotados em varas situadas em localidades distantes dos tribunais, dificultando o acesso aos cursos oferecido nas sedes.

São várias as sugestões apresentadas pelos servidores sobre a melhor forma de organizar capacitação. Sugerem que se amplie o uso de videoconferências e que se ofertem matérias mais práticas e técnicas, que auxiliem no dia-a-dia das varas. Ressaltam ainda que os cursos não deveriam ser oferecidos no horário de trabalho, visto que lhes exigem depois a reposição da carga-horária. E por fim, também demandam que os tribunais abram vagas reservadas para as varas do interior, indicando ainda que os servidores situados na capital, sobretudo na sede do tribunal, seriam privilegiados pela ausência de custos com o deslocamento. Para enfrentar esse problema específico, sugerem que sejam criados polos regionais de capacitação.

A capacitação se torna um elemento ainda mais fundamental em virtude da virtualização dos juizados, que requer uma mudança geral do perfil dos servidores, exigindo que sejam mais hábeis no manejo do sistema eletrônico, na gestão da vara e no tratamento e análise dos processos. Haveria atualmente maior necessidade de analistas judiciários e de profissionais capacitados para a gestão das varas, em contraposição a servidores que se ocupam de atividades-meio, como juntada de documentos e carga de processos. Não se pode esquecer, igualmente, da necessidade de investir na capacitação para aqueles que se ocupam do atendimento ao público, seja fazendo atendimento ou prestando informação processual.

A pesquisa buscou investigar de forma privilegiada o perfil dos diretores de secretaria dos juizados especiais federais, visto que, juntamente com os magistrados, são figuras essenciais no andamento processual das varas e, portanto, contribuem de forma privilegiada para o seu desempenho.

Em termos gerais, a distribuição entre homens e mulheres é relativamente equilibrada (55% e 45%), com ligeira concentração dos homens nos juizados adjuntos (onde somam 58,1%) e nas capitais regionais e centros sub-regionais e de zona (59,7% e 59,3%, respectivamente). A predominância das mulheres se verifica apenas nos juizados sediados em metrópoles, onde somam 59,2% do total.

Os diretores de secretaria têm, em média, 40 anos de idade, sendo ligeiramente mais novos quando nos juizados localizados nos centro sub-regionais e de zona (onde a média é de 38 anos e o desvio padrão é de sete anos). Em sua maioria, possuem especialização (74,8% dos casos), índice que se dilui com a formação em nível superior quando observados os diretores sediados em metrópoles (51,0% possuem especialização e 46,9% apenas nível superior).

Atendendo às exigências dos tribunais, esses profissionais se mantêm atualizados em sua capacitação para o exercício da função. Dos 92,1% que alegaram ter frequentado curso de capacitação em gestão, a grande maioria o fez em período recente, tendo 70% deles concluído os cursos em 2011.

Quanto à trajetória dos diretores de secretaria dentro da Justiça Federal, encontrou-se que a grande maioria (93,6%) é formada por servidores de carreira, que atuam nesse âmbito da Justiça há 13 anos, em média. Quanto ao tempo de serviço na vara visitada e à experiência como diretor de secretaria, ambos são, em média, de cinco anos.

Pôde-se verificar que 43,6% dos diretores já tinham atuado anteriormente com os juízes com quem trabalhavam na vara visitada. Essa tendência em acompanhar os juízes (para manter ou assumir o cargo de diretor de secretaria em outras varas) é ligeiramente predominante no caso dos juizados autônomos (onde 45,9% tinham acompanhado os juízes de outras varas, contra 40,9% no caso dos adjuntos). Isso sugere que os diretores dos juizados adjuntos são mais novos no cargo e na relação com o juiz do que os dos juizados autônomos, inferência esta o que pode ser reforçada pelos dados apresentados no Gráfico 22.



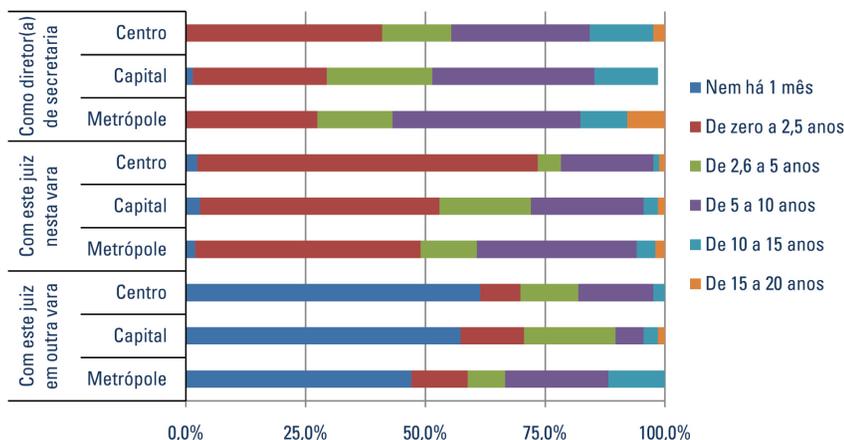
Gráfico 22 - Trajetória dos diretores de secretaria, por estrutura do juizado onde atuam - Brasil, 2011



Fonte e elaboração: Diest/Ipea.

A análise de alguns dos aspectos que incidem sobre a determinação da trajetória dos servidores que ocupam o cargo de diretor de secretaria pode ser ampliada considerando-se o porte das cidades onde se localizam os juizados em que atuam. A partir dos dados apresentados no Gráfico 23 pode-se inferir que há, de fato, uma conjunção entre a trajetória de progressão do juiz e a trajetória de ascensão dos diretores de secretaria na Justiça Federal (já que este é indicado por aquele). Essa tendência é mais comum nas metrópoles, onde é possível encontrar cerca de $\frac{1}{4}$ (22,5%) dos diretores que acompanhavam os respectivos juízes por um período entre cinco e dez anos. Pode-se perceber, então, que a maior ocorrência de servidores mais recentemente empossados como diretores de secretaria nos juizados adjuntos decorre, na verdade, da localização predominante desses juizados em capitais regionais e, principalmente, em centros sub-regionais e de zona. Ou seja, o início da carreira de diretor de secretaria tende a ocorrer no interior e não, necessariamente, em juizados; o que ocorre, como já relatado anteriormente, é a maior incidência de juizados adjuntos nessas localidades.

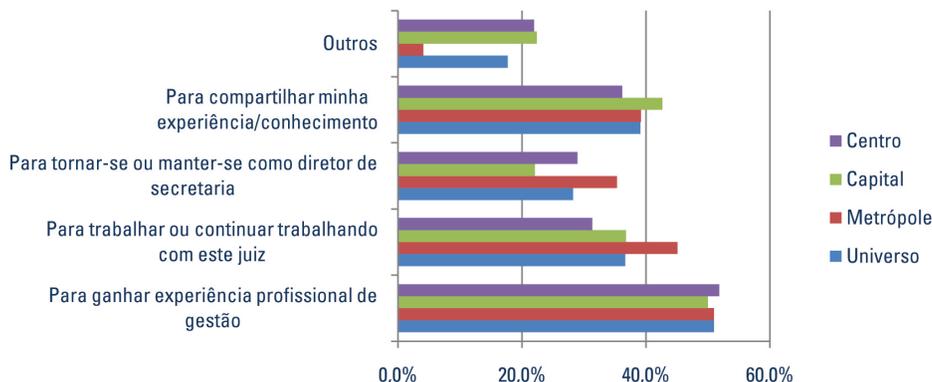
Gráfico 23 - Trajetória dos diretores de secretaria por porte da cidade onde estão sediadas as varas em que atuam - Brasil, 2011



Fonte e elaboração: Diest/Ipea.

Quando perguntados a respeito daquilo que os motivou assumir o cargo de diretor de secretaria, várias foram as opiniões manifestas, com prevalência do item “ganhar experiência profissional de gestão” (51%), acompanhada da opção “compartilhar minha experiência/conhecimento” (39,1%), que obteve ligeira vantagem em relação às demais possibilidades, independentemente do recorte analítico adotado. Uma exceção interessante pode ser identificada analisando-se as respostas daqueles que atuam em juizados sediados em metrópoles. Nesses casos, houve forte prevalência da opção “para trabalhar ou continuar trabalhando com este juiz” (45%), o que revela a importância atribuída por esses profissionais à figura do magistrado.

Gráfico 24 - Motivo pelo qual o diretor de secretaria optou por assumir o cargo na vara visitada - Brasil, 2011

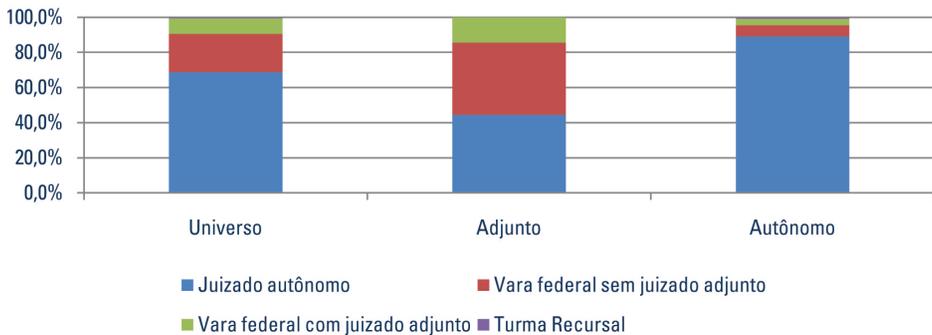


Fonte e elaboração: Diest/Ipea.



Expostos à hipótese de poder escolher o tipo de órgão em que gostariam de atuar, os diretores de secretaria tenderam, no geral, a optar por juizado autônomo (68,8%). A prevalência dessa opção só sofre alteração quando analisadas separadamente as opções a partir do tipo de juizado em que atuam os respondentes. As opiniões daqueles que atuam em juizados adjuntos dividiram-se de maneira equilibrada entre trabalhar em juizado autônomo (44,9%) ou em vara federal sem juizado adjunto (40,7%). Destaca-se entre os respondentes que já atuam em juizados autônomos a opção por permanecer trabalhando em órgãos desse tipo (89,9%).

Gráfico 25 - Preferência de atuação dos diretores de secretaria, segundo a estrutura do juizado - Brasil, 2011

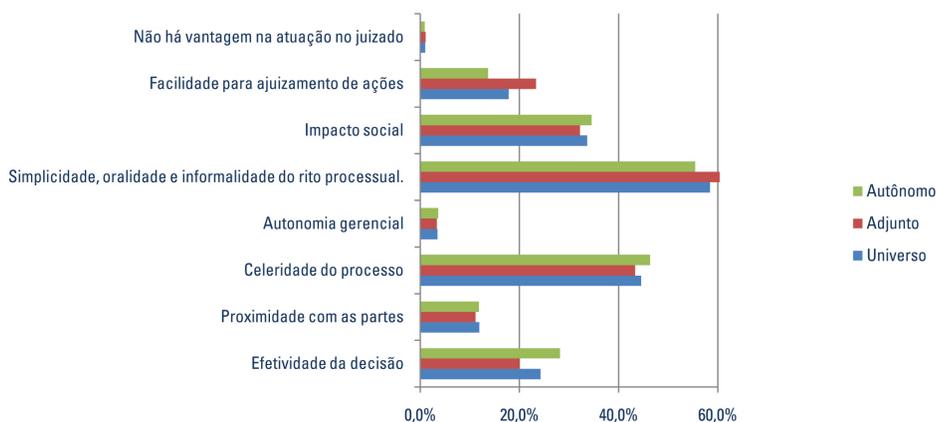


Fonte e elaboração: Diest/lpea.

Essa percepção pode ser complementada pela análise das demais questões acerca da atuação em juizados especiais. A primeira delas pedia aos respondentes que fossem apontadas as vantagens da atuação nesses órgãos, tendo sido mais frequente a opção pelos princípios básicos dos juizados (“simplicidade, oralidade e informalidade do rito processual”), presente em 58,4% das respostas, seguida sempre da opção pelo item “celeridade do processo” (em 44,5% das ocorrências), não podendo ser desconsiderada a opinião sobre o “impacto social” dos juizados (em 33,7% das ocorrências). Muitos diretores de secretaria, assim como servidores, atribuem uma importância social ao seu trabalho, enfatizando que, para realizá-lo, é preciso ter um perfil específico. Segundo essa percepção, o servidor deve ser vocacionado para atender o público do juizado, predominantemente de baixa ren-

da, com escolaridade precária e historicamente excluído do acesso à justiça. A dedicação ao seu trabalho seria recompensada pelo reconhecimento do usuário do serviço que presta.

Gráfico 26 - Principais vantagens dos juizados, segundo os diretores de secretaria, por estrutura do juizado - Brasil, 2011

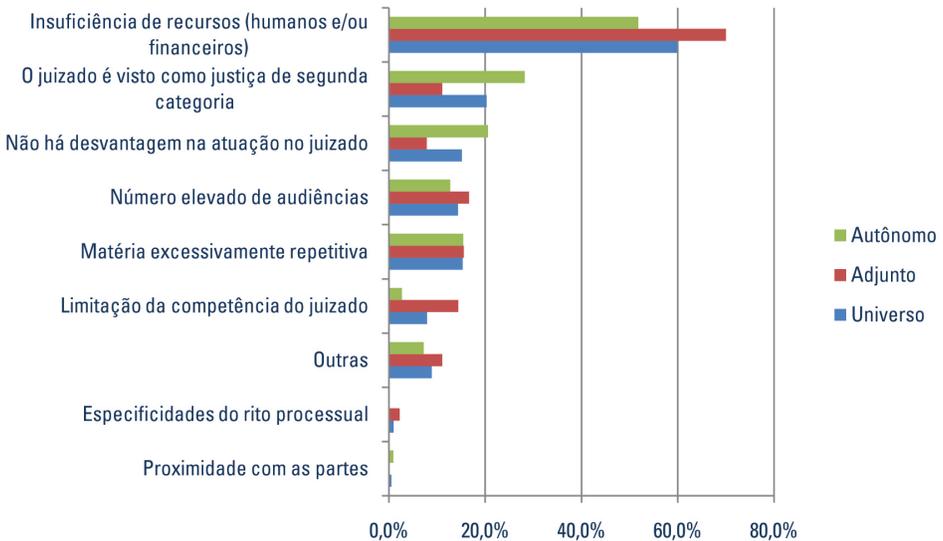


Fonte e elaboração: Diest/Ipea.

Em seguida, pedia-se que fossem apontadas as desvantagens da atuação em juizados especiais federais. Nesse caso, a opção “insuficiência de recursos (humanos e/ou financeiros)” foi apontada como central por todos os respondentes (citada em 59,9% das respostas). Observe-se que essa opinião tem incidência ainda maior entre os diretores de secretaria que atuam em juizados adjuntos (atingindo a marca de 67,7%), o que sugere que essa opinião tem base em uma avaliação comparativa entre a realidade dos juizados e das varas comuns. Outras opiniões frequentes sobre as desvantagens de atuação nos juizados disseram respeito à visão (externa) desses órgãos como justiça de segunda categoria (20,3%, puxada no geral pelas opiniões dos servidores lotados em juizados autônomos das metrópoles) e o número elevado de audiências, mais frequente em juizados das capitais regionais (22,4%). Já a limitação da competência do juizado foi opção relevante para os diretores de secretaria que atuam em juizados localizados em centros sub-regionais e de zona (16,3%).



Gráfico 27 - Principais desvantagens dos juizados, segundo os diretores de secretaria, por estrutura do juizado - Brasil, 2011



Fonte e elaboração: Diest/lpea.

Deve-se ressaltar que, durante as visitas aos juizados, alguns diretores de secretaria, bem como servidores, manifestaram como desvantagem do trabalho no juizado a alta rotatividade dos juízes.

Quadro 15 - “Um juiz para chamar de meu”

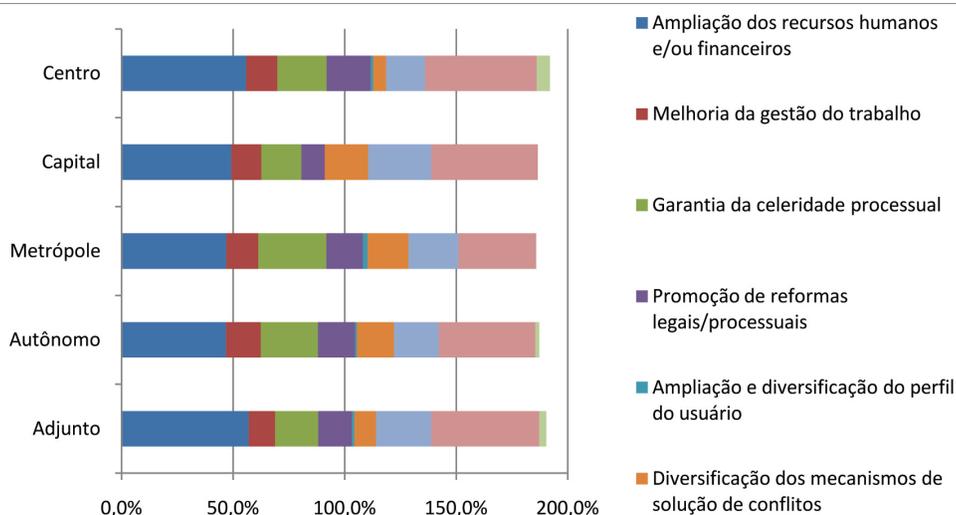
Há entre as varas dessa localidade um problema comum: a alta rotatividade dos juízes. Segundo um dos diretores, os juízes permanecem aproximadamente dois meses na sede da subseção judiciária. A ausência de um juiz atuando na vara em caráter mais permanente é apontada como verdadeiro obstáculo para o regular funcionamento do juizado e, inclusive, repercute em sua organização. A inconstância não seria ruim somente para os servidores e usuários do juizado, como também para o juiz. Haveria um acúmulo de serviço que demandaria esforço sobre-humano para sua realização. Conforme afirmou o servidor, quando os juízes começam a acumular varas, ficam estressados. Por essa razão, um juiz chegou a lhe dizer: “Quero que tudo se exploda”. Em sua percepção, há um ponto de saturação em que os juízes não conseguem realizar o trabalho.

(juizado autônomo, 2ª Região)

Elaboração: Diest/lpea.

Perguntados finalmente a respeito dos elementos necessários para a promoção do acesso à justiça, os diretores de secretaria indicaram predominantemente a opção “ampliação dos recursos humanos e/ou financeiros” (51,5%) e subsidiariamente o “aprimoramento da resolução de conflitos nas esferas administrativas” (45,5%). Isso demonstra uma tendência a apontar como pontos a serem melhorados aqueles que não dizem respeito a decisões de gestão internas, mas dependem de outros agentes (o tribunal, o INSS etc.). Pode-se perceber, conforme o gráfico a seguir, que esse entendimento é mais frequente em juizados adjuntos e localizados em centros sub-regionais e de zona.

Gráfico 28 - Principais melhorias requeridas para a promoção do acesso à justiça, segundo os diretores de secretaria, por estrutura do juizado e porte da cidade onde está sediado - Brasil, 2011



Fonte e elaboração: Diest/Ipea.

No que se refere especificamente aos órgãos do Executivo, de fato é generalizada entre os servidores a percepção de que realizam tarefa que é função desses órgãos, e não da Justiça, com destaque para o INSS: “Somos um balcão de atendimento do INSS”. Assim, esses funcionários creem que o aprimoramento da gestão naquele órgão evitaria que muitos casos chegassem ao juizado. Além disso, avaliam que, de certa forma, há uma acomodação



dos servidores da autarquia, evidenciada pela naturalidade com que encaminham os usuários ao juizado, transferindo ao Judiciário a resolução de problemas que poderiam ser solucionados na esfera administrativa.

Quanto aos trabalhadores terceirizados, importa destacar que esses constituem força de trabalho presente em todos os juizados especiais federais visitados. A terceirização decorre de contratos realizados entre os tribunais e empresas particulares para prestação de serviços em áreas como limpeza, segurança, digitalização, entre outras atividades-meio. Entretanto, durante as visitas aos juizados, foi possível observar trabalhadores terceirizados realizando atividades como recepção e orientação ao público, attermação, atendimento no balcão da secretaria da vara, triagem de usuários e auxílio na movimentação de processos (inclusive com acesso aos sistemas). Importante ressaltar que, no desempenho dessas atividades de caráter finalístico, esses trabalhadores acabam se confundindo com os servidores da vara, pois não utilizam uniformes, crachás ou qualquer outra forma de identificação.

Usuários

O delineamento do perfil dos usuários dos juizados especiais federais a partir dos dados produzidos pela pesquisa decorre da conjugação de duas diferentes perspectivas: a quantitativa, formada a partir da análise da amostra de autos findos, e a qualitativa, oriunda da observação direta.

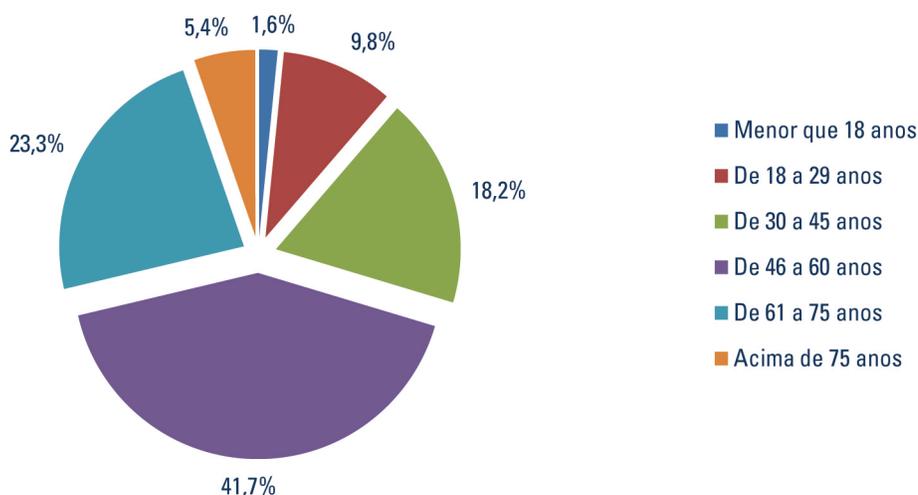
É preciso reconhecer, desde logo, que a abordagem quantitativa (a partir de informações sobre idade, sexo, domicílio e representação legal) apresenta uma limitação para a construção desse perfil: os dados coletados referem-se estritamente à dimensão do sujeito litigante como parte autora do processo. Pouco ou nada informam sobre aspectos que se referem a sua condição de usuário do serviço público (como, por exemplo, as informações de que dispõe sobre o funcionamento da Justiça, a experiência prévia nos órgãos administrativos, as dificuldades enfrentadas para o acompanhamento do processo etc.) ou de cidadão que reivindica direitos perante o Estado-juiz (tais como o conhecimento sobre seus direitos, sua percepção sobre a efetividade do juizado, a satisfação com o resultado da ação, entre outros). Assim, a compreensão mais abrangente e representativa desse ator baseou-

se também em informações colhidas no estudo qualitativo, as quais revelam, complementarmente, aspectos cruciais da dinâmica que se instaura nos juizados em decorrência de sua presença.

A partir dos dados oriundos da análise de autos findos, foi possível identificar absoluta prevalência de pessoas físicas (autores em 99,8% das ações), sendo praticamente irrelevante, por sua vez, a participação das pessoas jurídicas. Observa-se equilíbrio quanto ao sexo dos autores, com ligeira prevalência de mulheres (52,2%, contra 47,7% de homens). O equilíbrio permanece em todas as subpopulações da amostra, sendo possível observar aumento sutil da presença de mulheres nos juizados adjuntos e localizados nas capitais regionais (54% e 55,8%, respectivamente).

Com base na data de nascimento da parte autora e na data de protocolo da petição inicial (ou da atermção), foi possível calcular a idade média dos autores dessas ações: 52,4 anos (com desvio padrão de 15,6 anos). Não foram encontradas diferenças substanciais nos estratos da amostra, apenas um ligeiro aumento da média nos juizados localizados em metrópoles (atingindo-se 53,8 anos). A análise da distribuição da idade dos autores por faixas demonstra que o perfil médio dos autores é de adultos (acima de 30 anos), com maior concentração na faixa entre 46 e 60 anos.

Gráfico 29 - Distribuição etária dos autores - Brasil, 2011



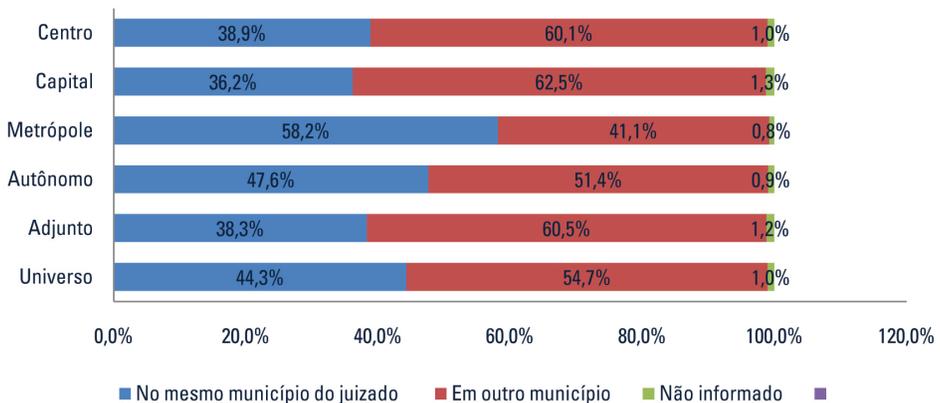
Fonte e elaboração: Diest/Ipea.



A maioria dos autores (54,7%) juntou aos autos comprovantes de domicílio que indicam residência em município diferente daquele onde se situa o juizado especial federal em que tramitou a ação. Embora não seja possível aferir precisamente a que distância o jurisdicionado reside do juizado, esse dado é uma evidência das dificuldades enfrentadas pelo cidadão para ter acesso à justiça, devendo ser considerado no planejamento da interiorização da Justiça Federal.

Essa situação é mais comum em juizados localizados nas capitais regionais, cujo alcance da circunscrição é significativamente maior do que o das metrópoles e dos centros sub-regionais e de zona, demonstrando que a estratégia de interiorização da Justiça Federal deve alcançar os centros sub-regionais e de zona, a fim de corrigir eventuais obstáculos ao acesso por parte da população situada em municípios na jurisdição de capitais regionais. Por fim, embora nas metrópoles predominem autores domiciliados no município-sede dos juizados, isso não significa necessariamente que o juizado é mais acessível, devido à ampla extensão territorial desses municípios.

Gráfico 30 – Sede do domicílio do autor - Brasil, 2011



Fonte e elaboração: Diest/Ipea.

A observação direta do comportamento dos autores das ações, bem como as entrevistas realizadas com eles possibilitaram constatar que se trata majoritariamente de pessoas de baixa renda, com escolaridade precária, que não possuem as informações necessárias sobre seus direitos ou sobre o

funcionamento do procedimento judicial, são mal instruídas (nos casos em que têm representante legal constituído) e não são protagonistas de “seu” processo.

Se é possível traçar, em linhas gerais, um perfil comum dos usuários dos juizados especiais federais, também é preciso reconhecer a diversidade de suas experiências de vida (e, conseqüentemente, das demandas que apresentam à Justiça), decorrentes especialmente dos diferentes contextos culturais e regionais dos quais são oriundos: áreas urbanas ou rurais; regiões de forte dinamismo socioeconômico ou regiões deprimidas; grandes centros ou regiões de fronteira; comunidades ribeirinhas, indígenas ou quilombolas. Deve ser ressaltado ainda que, mesmo vindo de meios semelhantes, como o rural, há uma importante variação de suas condições, conforme as diferentes áreas geográficas. Essa diversidade dos usuários impacta diretamente no funcionamento dos juizados nas diversas seções e subseções da Justiça federal, mas tende a ser relegada a segundo plano nas discussões sobre a padronização dos procedimentos pelas coordenações dos tribunais.

Quadro 16 - O Contexto Amazônico

Varas localizadas nos estados do Norte do país convivem com uma realidade populacional diversa, especialmente no que diz a respeito às comunidades ribeirinhas. Lidar com essa população traz desafios importantes para essas varas. O primeiro é atração dessa população para os juizados. Respeitando as suas dificuldades de locomoção, todos os atos processuais devem ser realizados de maneira mais econômica a fim de evitar as “idas e vindas” dos usuários. Outro desafio consiste na dificuldade de intimar essas pessoas, uma vez que raramente possuem endereços cadastrados, pois habitam nas margens dos rios: “Moro na margem do Rio Tauaré, próximo à vila do Carmo, ou próximo do colégio Azeitona”. Essas populações exigem também da Justiça uma melhor compreensão da dinâmica social e familiar de seus contextos socioculturais, sem a qual não é possível a administração de uma justiça “justa”.

Elaboração: Diest/lpea.

Embora sujeitos principais da relação jurídica processual, os autores das ações não se colocam e nem são vistos como partícipes ativos no processo, tendo sua atuação reduzida à prestação de depoimento pessoal e à sujeição



à perícia médica, quando exigido pela tramitação processual. A partir do que se pôde observar, apreende-se que, em geral, esses atores não se percebem como sujeitos de direito, mas como dependentes da ajuda da Justiça. Essa percepção seria reforçada pelo discurso “humanitário”, de “missão social” de muitos agentes do Judiciário e de outros órgãos da União, que efetivamente dizem a eles, no momento em que um acordo é concluído ou que a sentença é prolatada, que vão lhes “dar o benefício” pleiteado.

Embora essa seja uma realidade dominante nos juizados especiais federais visitados, foi possível identificar outras posturas em relação ao usuário. Em muitos casos, ele é efetivamente visto como cidadão que reivindica direitos perante a Justiça, e o juizado, como órgão que deve prestar serviços de qualidade à sociedade.

Quadro 17 – Percepção sobre o juizado e o usuário dos serviços judiciais

“Esse discurso é um discurso político. Começa a juntar a política no sentido de ‘eu quero agradecer a sociedade’ e começa a dizer que aqui o povo tem o seu lugar. Aqui ele tem direito! Parece que é para melhorar a imagem do juizado. O papel do juizado é ser neutro, nem bonzinho nem mau, ele tem de fazer o trabalho dele. Se você colocar no juizado um perfil ‘assistencialista’, o juizado não é isso. O juizado faz parte do Poder Judiciário e tem de ser isento. É uma distorção essa ideia de que vou colocar um juiz humanista, servidor... Ele tem de ser neutro e garantir o direito do usuário.”

(servidor, juizado autônomo 4ª Região)

Elaboração: Diest/lpea.

Apesar dos problemas apontados, a percepção dos usuários em relação aos juizados é bastante positiva. Reconhecem que, pela primeira vez, têm a oportunidade de apresentar suas demandas ao Judiciário e de ter acesso pleno à justiça. Os juizados representam para essas pessoas uma Justiça mais próxima, menos elitista e mais apropriada a suas necessidades. Essa percepção é ainda mais reforçada pela comparação com as agências do Executivo, em especial o INSS, que seriam menos estruturadas, principalmente no que diz respeito ao atendimento. “Aqui resolve”, “aqui nos escutam” são frases comuns proferidas pelos usuários, quando se referem aos juizados.

Representantes legais

Os representantes legais em atuação nos juizados especiais federais com competência cível e/ou previdenciária pertencem a basicamente dois grupos: de um lado, os representantes da parte autora, seja membros da advocacia privada (advogados contratados pelas partes, advogados dativos, advogados prestadores de serviço na assistência jurídica gratuita) ou defensores públicos; de outro lado, os representantes da parte ré, membros da advocacia pública, constituída por procuradores federais e advogados da União.

A pesquisa não coletou informações extensivas sobre os representantes da União. No entanto, a observação direta de sua atuação, especialmente durante as audiências, permite traçar um perfil geral desses atores. São jovens e sua postura durante as audiências depende em grande medida do tipo de questão que está sendo discutida: se matéria cível não previdenciária, são mais atuantes; se previdenciária, seguem a condução do juiz.

No caso da matéria não previdenciária, cujo maior demandado é a Caixa Econômica Federal, os representantes legais costumam estar vinculados a escritórios particulares e, em regra, observam a política ativa de conciliação do órgão, com mais iniciativa para proposição de acordos. Quanto à matéria previdenciária, observa-se que os representantes do INSS costumam adotar duas posturas típicas: quando o juiz não está presente, são mais atuantes, assumindo a condução da dinâmica de conciliação e inquirindo ativamente a parte autora sobre diferentes aspectos do processo; na presença do juiz, tornam-se mais passivos, limitando-se a acompanhar o trabalho daquele e manifestando-se estritamente quando necessário. Habitualmente, manifestam falta de autonomia para realizar livremente os acordos com os autores das ações, em virtude de determinações estabelecidas pelas seccionais do INSS e acatadas pela unidade correspondente da AGU.

Quanto aos representantes da parte autora, é preciso considerar, de início, que o marco legal habilita as partes ao direito de postular pela administração da justiça nos juizados especiais sem assistência profissional. Estando prevista a dispensabilidade de advogados, a parte pode atuar em nome próprio ou representada por terceiro não advogado.



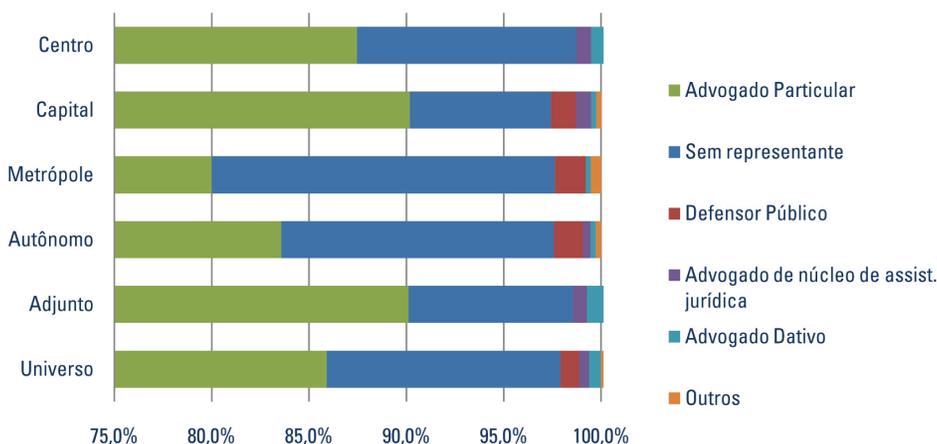
A incorporação do instituto do *jus postulandi* no âmbito dos juizados especiais vai ao encontro da primeira onda renovatória de acesso à justiça, como estratégia de superação dos obstáculos decorrentes da pobreza (CAPPELLETTI; GARTH, 1988), desonerando os cidadãos de baixa renda que postulam por causas de menor complexidade dos custos de um advogado. Deve-se ponderar, no entanto, os limites do instituto, pois somente em primeiro grau o cidadão poderá atuar sem advogado. Para recorrer, é imprescindível a assistência de profissional habilitado. Essa limitação gera questionamentos quanto às razões da diferença de tratamento dado à causa em primeiro e em segundo grau. Além disso, há a percepção de “propaganda falsa”, especialmente por parte dos usuários que acreditavam ser absolutamente desnecessária a representação legal nos juizados. Para muitos deles usuários, a necessidade de um advogado em um eventual recurso acaba por determinar a contratação desse profissional desde o início do processo.

De fato, os dados recolhidos nos autos analisados demonstram que, embora o modelo institucional dos juizados especiais federais preconize a atuação direta dos cidadãos, sem intermediários, a presença de representantes profissionais é uma constante. Esses são constituídos desde o início da ação (em 86,4% dos casos), sendo majoritariamente advogados particulares (85,9% dos casos). Os casos em que se pode perceber relativo aumento do número de autores que não recorrem a qualquer tipo de representação legal concentram-se nos juizados autônomos, mais caracteristicamente nas metrópoles (17,6%). Por sua vez, cabe destacar maior presença de advogados particulares nos processos que tramitaram em juizados situados em capitais regionais (91,3% das ações). Como essas são as varas que mais recebem ações de pessoas residentes em municípios diferentes da sede do juizado, esse dado sugere que o recurso de pessoas nessas condições à representação por advogado pode estar ligado à intenção de evitar ônus com os deslocamentos até o juizado.

Considere-se, adicionalmente, que 84% dos juizados especiais federais pesquisados não contam com serviços de assistência jurídica gratuita instalados em suas dependências, situação que é ainda mais flagrante nos juizados adjuntos (91,3%) e naqueles situados em centros sub-regionais e de zona (96,5%). Outro ponto digno de destaque é a completa ausência da defenso-

ria pública, presente em menos de 1% das ações; essa situação é observada mesmo nas metrópoles, onde se atinge a cifra de 1,6%.

Gráfico 31 - Representação legal dos autores, por porte da cidade e estrutura do juizado - Brasil, 2011



Fonte e elaboração: Diest/Ipea.

Ao longo das visitas aos juzgados especiais federais, foi recorrente a reclamação sobre a baixa qualidade dos advogados particulares. O perfil desses profissionais, tal como delineado a partir das percepções de juízes, servidores do juizado e procuradores e prepostos do INSS, é de pessoa jovem, recém-formada e sem conhecimento técnico da matéria e da prática previdenciária. As percepções dos entrevistados também permitem apreender outros aspectos da atuação desses profissionais junto aos juzgados, os quais são apresentados a seguir.

Aspectos positivos: (1) são de livre escolha pelo cidadão, que pode utilizar os critérios que preferir para contratá-los; (2) prestam orientação personalizada ao cidadão e estão habilitados para lidar com o processo e as demandas do juizado especial federal; (3) acompanham a tramitação do processo, dispensando a parte de buscar informações nos juzgados; (4) fazem a intermediação entre o cidadão e o universo jurídico-burocrático, cujos atos e terminologias são desconhecidos do senso comum.



Aspectos negativos: (1) em muitos locais, são recorrentes os problemas na relação com os clientes e o juizado (captação de forma inapropriada, apropriação indevida de valores, negligência no acompanhamento processual, má instrução do processo, atuação temerária, entre outros); (2) não celebram contratos escritos e, na maioria das vezes, não observam o limite de 30% para cobrança de honorários; (3) não oferecem assistência devida a seu cliente, deixando-o indefeso na interação com os demais atores, por exemplo, nas audiências em que são propostos acordos para extinção dos processos; (4) não há controle da OAB sobre a qualidade dos serviços prestados pelos advogados.

Quadro 18 - Comportamentos controvertidos na prática advocatícia no juizado

O juiz titular da vara havia alertado os pesquisadores de que havia uma prática comum na localidade de designação de advogados, pela parte autora, imediatamente antes das audiências. A permanência da equipe de pesquisa na antessala de audiência confirmou a assertiva do juiz. Verificou-se a presença de vários advogados abordando os usuários e atraindo novos “clientes” ali mesmo. Caso emblemático foi a atuação de uma advogada ali presente com várias procurações em mãos e uma carimbeira, indagando as pessoas, uma a uma, segundo os nomes constantes da pauta de audiências colada à porta, se possuíam advogado. Aos que respondiam negativamente à questão, a advogada, sem se apresentar, solicitava a assinatura, afirmando que iria orientá-los sobre a audiência. Muitas dessas pessoas assinaram as procurações sem ter conhecimento do que tratavam, como pôde ser verificado ao serem perguntadas a respeito. Um usuário, especificamente, revoltou-se quando informado de que havia assinado uma procuração para um advogado, pois, segundo ele, estava absolutamente certo de que a pessoa que lhe entregou o documento era uma servidora da justiça. Ressalta-se o fato de que muitos desses usuários são analfabetos e, portanto, incapacitados para a leitura do documento que assinam ou nos quais deixam suas digitais.

(juizado autônomo, 1ª Região)

Elaboração: Diest/Ipea.

O reconhecimento por parte de alguns juizados da importância da representação legal para as partes autoras, a despeito do instituto do *jus postulandi*, leva à busca por alternativas que contornem os problemas rotineiros com os advogados. Essas alternativas se apoiam no estabelecimento de par-

cerias com núcleos de prática jurídica de universidades públicas e privadas, no cadastramento de advogados voluntários, na contratação de advogados dativos (nos casos de hipossuficiência do usuário) e nas parcerias com a defensoria pública.

Nos poucos juizados em que a assistência jurídica gratuita está disponível (16% dos casos), prevalecem os serviços prestados por instituições particulares de ensino superior. Essas instituições se fazem presentes nos juizados por meio dos núcleos de práticas jurídicas, nos quais atuam estudantes de direito supervisionados por um professor. É comum que, nas localidades onde há cursos regulares de direito, a Justiça Federal procure firmar acordos interinstitucionais para a estruturação desses núcleos, que se encarregam do atendimento inicial do público. Alguns diretores de fóruns têm investido na designação de salas do próprio fórum para a instalação dos núcleos de práticas. Essa alternativa é encontrada principalmente em localidades onde estão presentes mais de uma vara de juizado. Tal prática é vista como alternativa à criação de um setor de atermção, sem deixar, no entanto, o usuário desamparado da assistência jurídica. A seguir destacam-se as vantagens e desvantagens da parceria com esses núcleos apontadas pelos servidores dos juizados visitados:

Aspectos positivos: (1) atendimento realizado por pessoas que possuem conhecimento técnico; (2) atendimento personalizado (sempre que tem dúvidas sobre o andamento processual, o cidadão pode recorrer à pessoa que o atendeu inicialmente); (3) o trabalho da secretaria é “desafogado”, ao diminuir o fluxo de usuários na atermção ou no balcão de atendimento processual.

Aspectos negativos: (1) torna-se a única opção de atendimento ao cidadão, pois a vara deixa de investir na atermção; (2) é difícil acompanhar a qualidade do serviço/informação prestado, sendo raros os casos em que o juizado designa alguém para supervisionar os atendimentos realizados; (3) os serviços não são contínuos, não estando disponíveis em todos os dias nem tampouco durante todo o período de atendimento ao público; (4) o serviço não costuma incluir o acompanhamento de todas as fases processuais.



Quadro 19 - Limites da atuação dos núcleos de práticas jurídicas

Os alunos da Universidade X apenas prestam o primeiro atendimento e ajudam a parte na elaboração da petição inicial, mas não a auxiliam no acompanhamento da demanda e na interposição de recursos. Ademais, o núcleo de práticas jurídicas fica na universidade, e seu acesso é muito difícil – as partes têm que subir um morro enorme para chegar até o local onde é feito o atendimento. Também é preciso registrar que não há como contar com os alunos em tempo integral, já que eles se ausentam do programa na época de provas e férias.

(juizado adjunto, 2ª Região)

Elaboração: Diest/Ipea.

Quanto à atuação da Defensoria Pública da União (DPU), esta se concentra nas grandes cidades, onde estão instaladas as unidades do órgão – praticamente não há defensores públicos da União atuando no interior do país. No que se refere à atuação nos juizados especiais federais, as entrevistas com os servidores das varas sugerem uma segmentação em dois eixos: (a) atuação na matéria criminal, no primeiro grau; e (b) atuação em todos os tipos de matérias, no âmbito recursal. A justificativa para este direcionamento seletivo seria a da imprescindibilidade de representação legal em ações criminais e recursos. Sendo uma exigência da lei, percebe-se uma tendência de a DPU direcionar esforços no sentido de dar cumprimento ao mandamento e exercer a representação das partes hipossuficientes nesses casos.

No que tange aos advogados voluntários, esse são selecionados pelos juízes e cadastrados no sistema Assistência Judiciária Gratuita – AJG, em cujo cadastro nacional constam dados pessoais do profissional e sua disponibilidade de atuação. Quando necessário, e a partir de determinação judicial, a secretaria acessa o cadastro e obtém o nome de um profissional, que é então nomeado pelo juiz para acompanhar o caso. Apesar de esse tipo de representação aparecer em proporção significativa nos dados coletados na pesquisa, não foi possível observar a atuação desses profissionais nas visitas às varas. Alguns aspectos positivos e negativos foram apontadas pelos servidores no que tange a esse tipo de serviço:

Aspectos positivos: (1) profissional habilitado para o exercício da advocacia; (2) ausência de ônus para a vara e para a parte autora; (3) sendo voluntário,

costuma ter interesse nos tipos de demandas para os quais se habilita como representante legal; (4) acesso imediato aos profissionais cadastrados por meio do sistema AJG.

Aspectos negativos: (1) o sistema *online* apresenta falhas constantes; (2) é comum a desistência dos advogados, quando nomeados, para dar prosseguimento aos feitos; (3) a constituição de advogado pela AJG não costuma ser feita no início da ação, mas após a fase da atermção e, principalmente, em grau de recurso.

Finalmente, quanto ao advogado dativo, esse é figura comum em locais em que são insuficientes ou inexistentes a Defensoria Pública da União e as demais instituições que prestam assistência jurídica gratuita. O advogado dativo é nomeado pelo juiz para realizar determinados atos processuais (*ad hoc*), sendo recrutado por meio de convênios celebrados entre a Justiça Federal e as seccionais da OAB. Segundo declarações dos servidores, são raras as vezes em que se observa o contato entre esses profissionais e a parte autora da ação, já que aqueles atuam em etapas específicas do processo.

Ao analisar o tema da representação legal nos juizados especiais federais, é importante ressaltar ainda as diferentes percepções dos agentes da Justiça Federal sobre a gratuidade da Justiça e a dispensabilidade do advogado nesses juízos. Essas percepções, sintetizadas abaixo, polarizam-se entre aquelas que reprovam ambos os institutos, pelo uso inadequado que se faz deles, e as que os entendem como necessários para promover o acesso à justiça.

Quadro 20 - Percepções sobre a gratuidade da Justiça e a dispensabilidade do advogado nos juizados

- *“... as pessoas insistem em causas destituídas de fundamento”*
- *“... as pessoas precisam ser oneradas por isso”* [custos e despesas do processo]
- *“... o mal uso do juizado deve ser penalizado”*
 - *“... penalizar o pobre que você já sabe que não vai pagar? Se é para falar de acesso, tem que ser gratuito!”*
- *“Gratuita para quem? Para os advogados?”*
(servidores, juizado autônomo – 2ª Região)

Elaboração: Diest/lpea.



Segundo a percepção daqueles que externaram posicionamento contrário à coexistência dos dois institutos no âmbito dos juizados especiais federais, a combinação de a gratuidade da justiça e a dispensabilidade de representação legal seria “catastrófica” e contribuiria para o incremento do número de ações temerárias ou de baixa qualidade. Para os que são favoráveis a ambos os institutos, ainda que essas consequências sejam percebidas, estão relacionadas ao uso que se faz deles, e não a seus fundamentos, não sendo possível desconsiderar que visam desonerar os cidadãos dos custos com o processo e com a representação legal, como estratégias de contornar o obstáculo da pobreza.

À polêmica em torno da gratuidade e da dispensabilidade do advogado somam-se, de outra parte, os problemas que o juizado tem enfrentado com a falta de conhecimento técnico sobre matéria previdenciária por parte dos advogados, o que também favoreceria, na opinião dos entrevistados, a persistência de demandas temerárias. Esses problemas revelam que a presença de representantes legais não soluciona as dificuldades trazidas pelo instituto do *jus postulandi*, além de não corresponder aos objetivos de promoção de acesso gratuito às populações de baixa renda.

C) Processamento dos feitos

O estoque processual médio dos juizados especiais federais era de 6.767 processos, tomando como referência o mês de maio de 2011, sendo cerca de dois terços de natureza previdenciária. O estoque processual médio varia conforme a estrutura dos juizados, sendo de 4.284 nos adjuntos e 8.829 nos autônomos, ou seja, é cerca de duas vezes maior nesses últimos do que nos primeiros.

Perfil da demanda

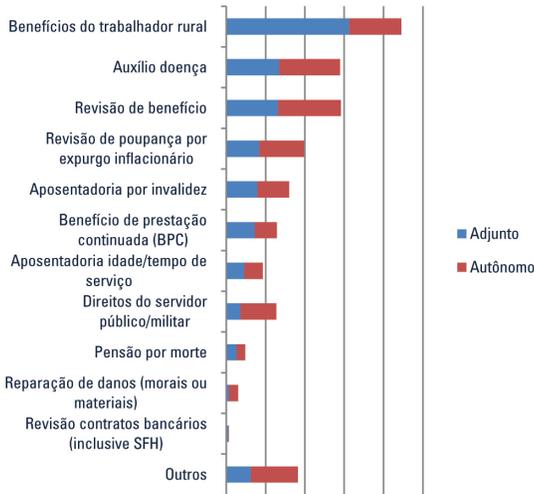
Os dados constantes dos autos analisados na pesquisa forneceram informações descritivas essenciais para traçar o perfil da demanda que se

apresenta aos juizados especiais federais. Esses dados confirmam a percepção generalizada no meio jurídico de que o juizado especial federal recebe prioritariamente demandas sociais de natureza previdenciária. No polo passivo das ações, há ampla prevalência do INSS, no geral, o que se observa também em todos os estratos representativos da amostra (73,1%). Vale o registro de que essa prevalência cresce conforme diminui o porte da cidade, sendo significativamente mais alta também nos juizados adjuntos comparativamente aos autônomos. Além disso, não há tendência clara com relação aos pedidos contra a Caixa Econômica. Em contraste, os pedidos contra a União (administração direta) crescem conforme aumenta o porte da cidade, refletindo o padrão de distribuição e estruturação dos órgãos federais no território nacional.

Para uma análise mais acurada das pretensões apresentadas nos juizados especiais federais, optou-se por distinguir aquelas de natureza previdenciária (70,6% do total) das demais. No primeiro grupo, foram reunidas na categoria “benefícios do trabalhador rural” todas as pretensões que reivindicavam benefícios ligados ao trabalho rural, isolando-as das demandas que podem ser apresentadas pelos segurados urbanos (especificamente, na pesquisa, aposentadoria por idade/tempo de serviço, aposentadoria por invalidez, auxílio doença e pensão por morte). Com essa medida, revelam-se resultados interessantes: o leve predomínio dos benefícios do trabalhador rural verificado na média geral (19,7%) cresce consideravelmente nos juizados especiais federais adjuntos (31,3%) e nos órgãos situados nas capitais regionais (30%), refletindo a economia rural predominante nessas cidades. Contudo, reunindo-se as causas previdenciárias urbanas, essas passam a prevalecer na média geral (29,8%) e em todos os demais recortes adotados. Também é possível perceber que, entre as causas previdenciárias urbanas, há predominância dos pedidos de revisão de benefícios (15%) e de concessão/restabelecimento de auxílio-doença (14,7%).

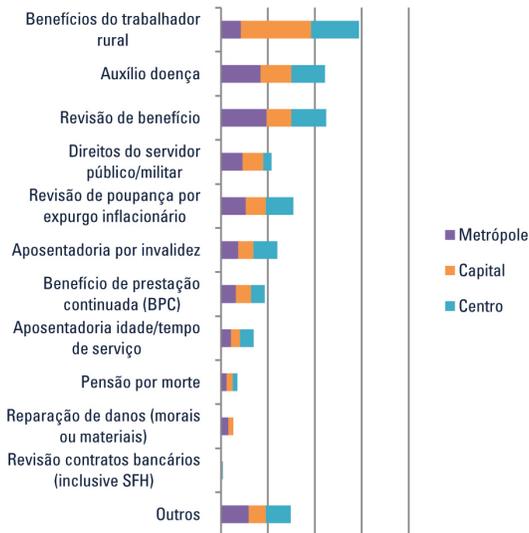


Gráfico 32 - Pretensão dos autores, de acordo com a estrutura do juizado – Brasil, 2011



Fonte e elaboração: Diest/Ipea.

Gráfico 33 - Pretensão dos autores, de acordo com o porte da cidade em que o juizado está sediado – Brasil, 2011

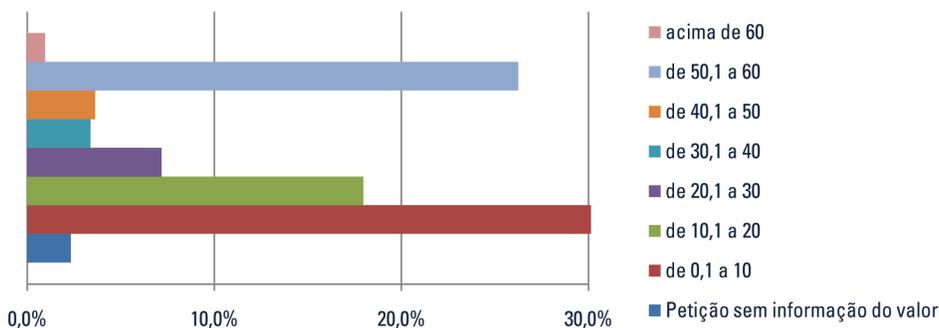


Fonte e elaboração: Diest/Ipea.

Fator relevante para a distribuição de processos nos juizados especiais federais é o valor atribuído à causa na petição inicial.²⁹ A pesquisa constatou que nos processos baixados em 2010 esse valor foi, em média, de 25 salários mínimos (SM). Esse montante é consideravelmente inferior ao valor de alçada dos juizados (60 SM), e sofre considerável variação para baixo quando considerados os juizados localizados nos centros sub-regionais e de zona (- 23,5%), chegando a 19,5 SM, e os juizados adjuntos (-14,7%), onde a média é de 21,7 SM.

Distribuindo-se as causas em oito faixas de salário mínimo, conforme o Gráfico 34 a seguir, é possível perceber uma prevalência das faixas nos dois extremos, com destaque para o grande volume de causas com valores de 0,1 SM a 20 SM, de um lado, e entre 50,1 SM e 60 SM, do outro. Essa distribuição sugere que a definição do valor da causa não resulta da quantificação cuidadosa do pedido em questão, mas sim de atribuição aleatória, próxima ao piso ou ao teto legalmente estabelecidos. Ademais, parece uma decisão razoável do autor, ante a convicção de que, independente do valor atribuído, a parte ré e o próprio juizado realizarão os cálculos adequados durante a tramitação do processo para constar da sentença, tendo em vista a necessidade de que o juizado profira sentenças líquidas.

Gráfico 34 - Valor da causa na petição inicial em salários mínimos - Brasil, 2011



Fonte e elaboração: Diest/lpea.

29 Como o valor que delimita o teto máximo da competência para processar demandas em rito especial é expresso em salários mínimos (SM), todos os valores colhidos nas petições analisadas foram convertidos da moeda corrente para o salário mínimo vigente na data da petição inicial.



Seria de grande importância para o Judiciário poder analisar a relação entre o valor pretendido na petição inicial e aquele efetivamente recebido quando dada procedência da ação, entretanto, esta informação é sistematicamente relegada nos autos analisados em todas as regiões da Justiça Federal. Além de casos em que não se encontra a informação sobre o integral cumprimento da sentença, quando tal informação é encontrada, geralmente, não é esclarecedora sobre os valores recebidos.

Tempos de processamento

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

Analiticamente, esse resultado apresenta variações relacionadas a fatores específicos. Para identificar os fatores que resultam em variações significativas no tempo de tramitação, a pesquisa adotou modelos de análise multivariada com inclusão simultânea de três indicadores específicos de distinção: características do juizado, perfil do magistrado e dos diretores e características dos autos.³⁰

a) Características do juizado

Alguns dos vários elementos que compõem a estrutura do juizado podem explicar, mais do que outros, a maior ou menor celeridade no processamento das demandas. Os resultados a seguir se referem aos efeitos das

30 A variável dependente “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. Isso significa que, para ser considerada como provavelmente verdadeira, qualquer hipótese deverá ser comprovada em 90% de casos encontrados ao acaso.

seguintes variáveis sobre o tempo de tramitação: a *região da Justiça Federal* em que se encontra o juizado; o *porte da cidade* onde está localizado (metrópole, capital regional ou centro sub-regional ou de zona); a *estrutura* do juizado (autônomo ou adjunto); a *razão volume de processos no estoque por servidor*; o *modelo de gestão* implementado no juizado, a partir da forma de controle do trabalho adotada; a quantidade de dias por semana disponibilizados para audiências; e a *realização periódica de mutirões*.

No que se refere às regiões da Justiça Federal em que se encontram os juzizados, observou-se que a 2ª, a 4ª e a 5ª regiões mostram, com alta significância, desempenho melhor do que a 1ª Região: em média, o tempo de tramitação dos processos naquelas três regiões é aproximadamente 300 dias mais breve do que na 1ª Região. Quanto à 3ª Região, não é possível estabelecer nenhuma conclusão comparativa com as demais regiões, pois essa variável não se mostrou significativa nos testes estatísticos sobre a variação do tempo de tramitação.

No que diz respeito ao porte das cidades em que se situa o juizado, pode-se perceber que a tramitação nos órgãos localizados em metrópoles é significativamente mais lenta do que naqueles situados em capitais regionais, com tempo médio maior em, aproximadamente, 200 dias. Por seu turno, os centros sub-regionais e de zona não apresentam grande probabilidade de influir na relação ao tempo de tramitação observado nas capitais.

As variáveis consideradas até aqui (*região da Justiça Federal* e *porte das cidades* que sediam o juizado) são muito genéricas para serem consideradas explicações, em si, da maior ou menor celeridade. Na verdade, elas encerram inúmeras características que podem, essas sim e com distintos graus de determinação, explicar as diferenças observadas nos tempos de tramitação. Aquelas duas variáveis servem aqui apenas como indicativos de *onde* se localizam os problemas.

Considerando-se exclusivamente a variável estrutura do juizado, constatou-se que o tempo médio de tramitação de uma ação em juizado autônomo é cerca de uma vez e meia o observado em juizado adjunto. Entretanto, essa grande diferença não apresenta significância na análise multivariada. Isto quer dizer que outros fatores, que não a própria estrutura do juizado, influenciam a distância entre aquelas médias.



A organização administrativa dos juizados foi apontada como uma das outras variáveis relevantes para o tempo de processamento. A observação da rotina dos juizados especiais federais identificou várias formas diferentes de gerir a secretaria e controlar o trabalho de processamento dos processos. A análise multivariada apontou haver diferença bastante provável nos tempos de tramitação quando adotado o chamado *controle por cota de trabalho* – aumento, em média, em 150 dias do tempo de tramitação quando comparado às demais formas de controle (por metas, por prazos não vencidos ou por indicadores de qualidade),³¹ os quais, por sua vez, não diferem significativamente entre si.

As entrevistas realizadas com magistrados e diretores de secretaria confirmaram a reivindicação pela ampliação dos recursos humanos dos juizados especiais federais, sob a justificativa de grande volume de trabalho. Os testes estatísticos com os dados coletados evidenciaram haver realmente uma relação direta entre o volume de trabalho para cada servidor³² e o tempo de tramitação do processo. 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.

A quantidade de dias por semana disponibilizados para a realização das audiências não apresentou qualquer efeito significativo sobre o tempo médio de processamento dos feitos, contrariando uma hipótese frequentemente manifesta pelos juízes e servidores entrevistados de que a grande quantidade de audiências interfere no tempo do processamento.

Por fim, verificou-se que, em varas que periodicamente realizam mutirões, o tempo médio de tramitação dos processos aumenta em cerca de 100 dias, em média. Esse resultado possivelmente revela uma relação de

31 A pequena interferência observada da variável “controle do trabalho com base em indicadores de qualidade” sobre o tempo médio de tramitação dos processos em muito deve estar relacionada a sua baixíssima ocorrência nas varas visitadas (5,1% dos casos).

32 A variável “volume de trabalho por servidor” foi transformada para logaritmo em razão de sua grande amplitude, que originalmente apresentava valor mínimo de 13 e máximo de 6.000 processos/servidor.

causalidade invertida, isto é, a utilização periódica de mutirões ocorre com maior periodicidade em juizados com dificuldades de processamento e que experimentam morosidade na tramitação, fazendo com que o uso de mutirões surja como mecanismo de solução do problema.

b) Perfil dos magistrados e dos diretores

Forte hipótese se construiu durante a concepção da pesquisa de que o perfil dos magistrados e também dos diretores de secretaria influenciariam o processamento dos feitos, seja em decorrência de suas práticas enquanto gestores judiciários, seja em função de suas concepções sobre o acesso à justiça. Diante disso, foram analisadas as seguintes variáveis relativas ao perfil desses atores: idade e sexo; capacitação em gestão; atuação em uma vara apenas ou em mais órgãos da Justiça Federal (magistrado); e opinião sobre as condições necessárias à promoção do acesso.

Com relação à idade e ao sexo de magistrados e diretores de secretaria, não foram encontradas diferenças que comprovem uma hipótese com grande probabilidade de influir no tempo médio de tramitação dos processos com relação a essas variáveis básicas do perfil desses agentes do Judiciário.

Quanto à frequência a cursos de gestão, seja por parte do diretor ou do magistrado, não se encontrou também qualquer hipótese que se mostre provável em influenciar o tempo de tramitação dos processos.

No que se refere às opiniões dos magistrados e diretores sobre as condições necessárias à promoção do acesso à justiça, apenas a variável que indica como importantes as características próprias ao projeto que sustenta os juizados especiais apresentou grande probabilidade de influir no tempo médio de tramitação, no sentido de uma redução de cerca de 70 dias.

Com relação à atuação do magistrado exclusivamente no juizado visitado ou cumulativamente em outros órgãos da Justiça Federal, foi possível perceber uma probabilidade de diminuir o tempo de tramitação quando eles atuam nas turmas recursais. No caso da cumulação com a turma recursal, o tempo médio de tramitação é cerca de 380 dias mais curto do que quando o magistrado atua exclusivamente no juizado.



Uma hipótese possível para explicar esse resultado é a de que esses juízes, com mais tempo de carreira e habituados à informalidade do rito especial, conferem mais autonomia aos servidores da vara para que o processo corra independentemente de sua presença, em oposição aos juízes em início de carreira, que atuam exclusivamente no juizado. Entretanto, quando os magistrados se dividem entre o juizado e varas ordinárias, pode-se perceber um aumento, mesmo que não significativo, no tempo médio de tramitação. Há que considerar, nesses casos, as diferenças entre os ritos e a possível contaminação do juizado pelo formalismo dos procedimentos ordinários.³³

c) Características dos autos

As variações no tempo médio de tramitação dos processos também podem ter como matriz explicativa as características específicas de cada processo, sendo necessário, portanto, analisar aspectos como: a forma de processamento dos autos analisados (se físico, digital ou virtual); a causa pretendida; a idade do autor; a existência de representação legal; a necessidade de realização de perícias; e a interposição ou não de recurso à turma recursal.

Quanto à virtualização dos processos, achado bastante interessante foi o de que não há diferenças significativas em termos de tempo de processamento entre autos físicos que tramitaram em varas físicas e autos virtuais que correram em varas virtuais. Esse resultado sugere que, em termos de tempo de tramitação, ambas as formas podem ser céleres, desde que a organização do juizado contemple adequadamente as especificidades da forma adotada na vara. Não se quer dizer com isso que não haja nenhum ganho com o processo de virtualização, apenas que esses possíveis ganhos (ainda) não impactam a celeridade de forma significativa.

Entretanto, diferenças significativas e bastante acentuadas foram constatadas quando juizados virtuais ou em processo de virtualização tiveram, por algum motivo, que processar autos físicos ou digitais. Observou-se que o tempo médio de processamento de autos físicos cresceu aproximadamente

33 De todo modo, seria necessário realizar uma investigação complementar para testar essas hipóteses, com apoio de informações não produzidas nesta pesquisa.

640 dias, quando em varas em processo de virtualização, e 1.000 dias, nas varas virtuais. Já os processos digitalizados têm tempo de tramitação mais longo nas varas em processo de virtualização relativamente aos mesmos processos nas varas virtuais, com um aumento de cerca de 400 dias³⁴.

Os testes confirmaram as impressões de senso comum quanto às significativas diferenças existentes no tempo médio de tramitação de processos que são remetidos à turma recursal e aqueles que ficam restritos aos juizados. Nesse último caso, os processos demoraram, em média, 480 dias a menos.

Surpreendentemente, encontrou-se uma relação inversa entre a idade do autor e o tempo médio de tramitação, indicando que a exigência legal de urgência no processamento dos feitos em que o autor seja idoso não foi verificada na prática.³⁵ O que se encontrou, na verdade, foi o aumento progressivo do tempo de tramitação conforme cresce a idade do autor, tendência esta que vai se estabilizando nas faixas de idade mais altas.

No que se refere à natureza da demanda, foi possível encontrar pequena diferença, porém bastante provável, entre o tempo médio de tramitação dos processos envolvendo causas previdenciárias e o tempo médio dos processos cíveis, sendo estes últimos mais demorados em 74 dias.

Por fim, foi possível encontrar provável aumento no tempo médio de tramitação (cerca de 90 dias) entre processos que são acompanhados por representantes legais sobre aqueles que não são. Entretanto não foi possível estabelecer qualquer relação de alteração no tempo de tramitação entre processos que exigiram a realização de algum tipo de perícia (seja ela médica, social ou contábil) e aqueles que prescindiram de laudos técnico-periciais.

34 Deve-se levar em consideração a baixa ocorrência, na amostra de autos sobre a qual se realizou a análise, de processos digitais que tramitaram em varas em fase de virtualização. Dos processos analisados, apenas 7,0% eram digitais, e das varas visitadas, apenas 7,1% foram consideradas em processo de virtualização.

35 Foram feitos testes com a variável idade em valores contínuos e por faixas etárias. Entretanto, apenas quando transformada em variável logarítmica foi possível perceber distâncias significativas nos tempos de tramitação.



Atermação

Embora os processos em que há assistência de advogado particular sejam a realidade típica dos juizados especiais federais, muitas pessoas procuram esses juízos desassistidas de acompanhamento profissional. Os dados produzidos pela pesquisa indicam que em 12,0% dos processos não há representante legal indicado pelos autores. Em muitos desses casos, a incapacidade do usuário de redigir a petição inicial pessoalmente torna imprescindível a assistência jurídica, e o juizado deve dar alguma resposta a essa situação, de modo a garantir o direito de acesso à justiça.

Verificou-se que grande parte das pessoas que procuram o órgão desacompanhadas de advogado é encaminhada para o setor de atermação. O serviço contempla a recepção do usuário, a análise documental e o ajuizamento da ação. Durante o atendimento, são registrados os dados de identificação das partes e os pedidos expressos dos demandantes, sendo juntada a documentação necessária para a elaboração da petição inicial. O registro do pedido pode se limitar a uma tradução fiel do que a parte diz pretender ou vir acompanhado de alguma forma de orientação jurídica, casos esses em que, muitas vezes, o usuário é (re)encaminhado ao órgão pertinente da administração pública para as devidas providências.

Quadro 21 - A importância do setor de atermação

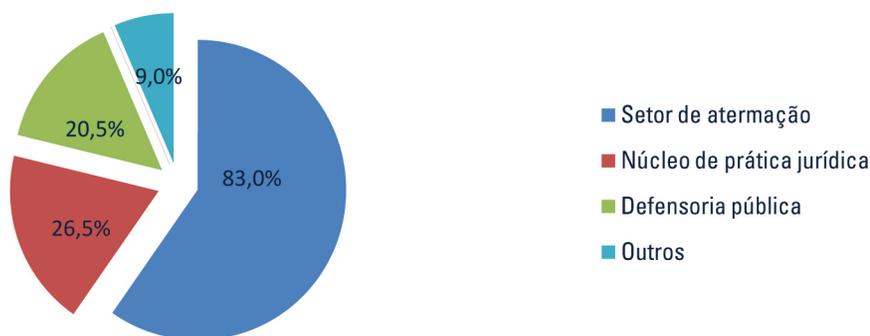
Há apenas uma vara da Justiça Federal na localidade. Recentemente, foi criado um juizado adjunto a essa vara que, não obstante o pouco tempo de existência, tem volume de processos superior ao da vara ordinária. Apesar da boa organização e da estrutura disponível, a vara enfrenta problemas para manter em dia os processos do juizado, para agendar as perícias e, especialmente, com a atuação de advogados (litigância de má fé, honorários abusivos etc.). O juiz demonstra preocupação em ter funcionários capacitados na atermação porque se trata da porta de entrada do juizado, o primeiro contato com o público. Reclama ainda da necessidade de que sejam previstos nos juizados recursos para material publicitário que divulgue os juizados e a dispensabilidade de advogados.

(juizado adjunto, 1ª Região)

Elaboração: Diest/Ipea.

Verifica-se que o atendimento da parte desacompanhada de representante legal na atermção é a opção que prevalece, independentemente da estrutura do juizado (autônomo ou adjunto). Destaque-se o fato de que isso se dá, em grande medida, por falta de outra opção de atendimento.

Gráfico 35 - Encaminhamento dos usuários sem advogado - Brasil, 2011



Fonte e elaboração: Diest/Ipea.

A organização da atermção nas varas apresenta grande heterogeneidade. Para efeito de apresentação no relatório, os diferentes arranjos para prestação do serviço foram reunidos nos quatro tipos a seguir.

a) Setor de atendimento independente vinculado à vara

Algumas varas visitadas investiram em um setor de atendimento ao público que funciona de forma independente da vara. São designados servidores e estagiários que têm a função exclusiva de atender o público e realizam o seu trabalho sob a orientação de um coordenador de atendimento. Espera-se com isso evitar que a atividade se confunda com as demais atividades da secretaria.



Quadro 22 - Atermação independente da vara

A vara visitada organizou um setor de atendimento ao público à parte, para o qual designou dois servidores e dois estagiários. Também foi organizada estrutura física própria para o atendimento, com guichês independentes, que resguardam a privacidade dos usuários. Um sistema de senhas foi elaborado, respeitando o atendimento preferencial, dividindo e destinando guichês específicos para atermação, informação processual e atendimento aos advogados. O atendimento é coordenado por uma assistente social, considerada a responsável pelo setor. Essa coordenadora é bastante elogiada por seu trabalho, seja pelos demais servidores e pelo juiz, seja pelos usuários. A organização do setor responde também às orientações da COJEF da região. Não há problemas com tempo de espera e verifica-se um atendimento bastante cuidadoso e atento à manifestação dos usuários. Ressalta-se, no entanto, a falta de profissionais de direito encarregados de orientar os atendentes. Como em outros juizados, a organização do setor fica dependente do perfil do responsável pelo atendimento, relegando a segundo plano a orientação jurídica mais refinada.

(juizado adjunto, 3ª Região)

Elaboração: Diest/lpea.

b) Setor de atermação vinculado ao NUCOD, independente da vara de juizado

Em alguns casos, os Núcleos de Apoio à Coordenação (NUCOD) são os responsáveis pela organização da atermação. Para isso, contam a seu dispor com alguns servidores e estagiários. Essa forma de estruturar o serviço exige acompanhamento próximo das varas de juizado, visto que os atendentes, em grande maioria, não são profissionais do direito e não receberam capacitação específica para atuar no atendimento ao público.

Quadro 23 - Atermação feita pelos NUCODs

O setor de atermação é de responsabilidade do NUCOD, também encarregado da organização de perícias. O núcleo possui um coordenador que acompanha as atividades de atendimento ao público. A atermação conta com grande número de servidores e estagiários. As entrevistas realizadas com servidores e juízes dos

juizados demonstraram que não há grande conhecimento por parte deles de como se organiza a atermação.

O setor conta com boa estrutura, salas amplas e sistema de senhas. O atendimento é rápido e, pode-se dizer, bem automatizado. Estão disponíveis para os funcionários vários modelos de petição inicial, em forma de formulários a serem preenchidos no sistema informatizado. As petições iniciais são imediatamente distribuídas pelos mesmos servidores e já são agendadas as perícias ou audiências, segundo os casos.

A automatização do sistema permite atendimento rápido e eficiente e uma movimentação processual igualmente rápida no que se refere aos atos procedimentais. Por outro lado, a comunicação com a parte muitas vezes é prejudicada, pois os atendentes não se dirigem necessariamente aos usuários, revisando em silêncio os documentos e decidindo eles mesmos os pedidos que podem ser feitos, sem muitas explicações. A percepção é de que o atendimento implica na completa submissão dos usuários aos atendentes. Além disso, foram observados alguns equívocos na revisão dos documentos e na orientação fornecida. Os atendentes, por sua vez, reclamam da falta de apoio para a especialização nos tipos de demandas que costuma atender.

(juizado autônomo, 1ª Região)

Elaboração: Diest/lpea.

c) Setor de atermação vinculado à administração do fórum

Identificou-se também situações em que a administração do fórum responde pelo setor de atermação, organizando a posterior distribuição dos processos para as diferentes varas. Informações colhidas em campo demonstram que, se, por um lado, a desvinculação do juizado confere mais autonomia ao setor, por outro, alguns problemas práticos se impõem, como o desconhecimento das necessidades do público do juizado e a impossibilidade, em alguns casos, de receber estagiários de direito, dado que na administração dos fóruns são alocados estudantes das áreas da administração.

Quadro 24 - Atermação realizada pela administração do fórum

O setor de atermação, ou melhor, o Setor de Atendimento Processual (SAP) está vinculado à administração do fórum. Localizado na sobreloja do edifício, em um cômodo de aproximadamente 15m², conta com uma única servidora e um estagiário



de direito, cedido por uma vara de juizado, depois dos apelos da servidora. Ao longo da visita ao fórum, ficou evidente que as varas não estavam muito inteiradas do funcionamento do SAP. A servidora é a encarregada da triagem, do atendimento e da redação das petições iniciais, centralizando em si todas as etapas de atendimento. Não é excessivo dizer que o SAP “é” essa servidora.

Por iniciativa própria, está estudando direito e busca participar de atividades no tribunal que possam contribuir para sua tarefa. Observa-se uma evidente personalização do setor, ainda que deva ser destacado seu esforço para manter o profissionalismo, orientando e informando correta e imparcialmente os usuários. A servidora busca com muita paciência e sensibilidade informar a todos sobre os seus direitos. A avaliação dos usuários é de que ela presta um atendimento de qualidade. Anos de experiência no atendimento ao público foram fundamentais para que alcançasse uma boa organização do setor.

Sobre uma possível alocação do setor de atermção na área administrativa, sua percepção é de que seria pernicioso confundir a atividade com o processamento e julgamento das ações. Por isso, entende que a divisão é boa: a secretaria se concentra no processamento da ação, o gabinete no julgamento e o SAP no atendimento pré-processual. Reclama, no entanto, da necessidade de um canal de comunicação mais direto com os juizes do juizado, pois sente falta de maior orientação, especificamente no que diz respeito às petições iniciais.

(juizado autônomo, 2ª Região)

Elaboração: Diest/Ipea.

d) Opção mista

Algumas subseções judiciárias têm optado por organizar um setor de atermção ligado à administração do fórum, mas dividindo seu trabalho com a assistência jurídica gratuita. Essa divisão se daria com base na complexidade dos casos, de forma a se atribuir os mais complexos a advogados voluntários ou a estagiários dos núcleos de prática jurídica, e os mais simples à atermção da administração do fórum.

Quadro 25 - Opção Mista

O setor de distribuição do fórum assumiu a responsabilidade pela atermção. O setor conta com três funcionários, sendo um estagiário, uma servidora formada em

química e um servidor com formação em direito. Esse servidor se incumbiu da tarefa de realizar atermações para o juizado especial federal. O funcionário não recebe nenhum apoio direto dos juzados e, inclusive, impressionou o fato de que alguns servidores das varas não sabiam que havia esse serviço no fórum. Ressalta-se que as atermações são realizadas somente em processos não previdenciários. Segundo o servidor responsável pela atermação para o juizado, há certa afluência de público na distribuição, o que não foi verificado pelos pesquisadores.

O trabalho é realizado da seguinte forma:

- ⇒ casos previdenciários: ao usuário que se apresenta diretamente no setor é oferecido um advogado que consta na lista de advocacia voluntária do setor. Para isso, os usuários devem apresentar uma declaração de hipossuficiência. Desde o início do ano, foram feitos 150 encaminhamentos para esses advogados;
- ⇒ demais causas cíveis: o próprio funcionário realiza a atermação. Por interesse próprio, também acompanha o processamento da ação. O funcionário não soube dizer quantas atermações foram realizadas esse ano.

O servidor que realiza as atermações reclama da falta de apoio e estrutura para a tarefa. Crê que poderia fazer mais e de melhor forma, oferecendo assistência mais ampla aos usuários. Inclusive, poderia estender o serviço a causas mais simples contra o INSS. Acredita que deveria haver maior especialização do serviço. Não obstante, percebe que não há muito interesse dos responsáveis pelas varas de juizado com a atermação, por acreditarem que o usuário que utiliza o serviço prossigue com o processo desassistido de advogado, vendo-se desprotegido frente ao INSS e correndo o risco de ver seus direitos violados.

(juizado autônomo, 4ª Região)

Elaboração: Diest/lpea.

Embora o encaminhamento da parte desassistida de representante à atermação seja habitual, o serviço é pouco discutido enquanto política institucional e, talvez exatamente por isso, suscita diferentes opiniões dos mais diversos atores ligados aos juzados e às COJEFs. Muitos juízes e servidores manifestaram que o direito reconhecido ao cidadão de acessar o Judiciário sem advogado não deveria implicar o dever do juizado de reduzir as demandas a termo. Primeiramente, devido à sobrecarga de trabalho acrescentada às varas, que devem disponibilizar mais servidores para o atendimento ao público. Em segundo lugar, porque a atermação feita por servidores traz o



risco de que a pessoa a analisar o processo depois de distribuído seja a mesma que redigiu a petição inicial, ferindo, assim, a imparcialidade da justiça. Outra alegação comum diz respeito à dificuldade demonstrada pelos usuários em compreender que o serviço prestado pelo juizado não garante o julgamento da ação como procedente.

Contudo, impedir a atermação nos juizados especiais federais seria negar à parte autora o exercício do *jus postulandi* e, para muitos, é negar o próprio compromisso social que fundou os juizados especiais. Segundo essa visão, o serviço não é apenas um dever formal dos juizados, mas o atermador deve ser capaz de ouvir o usuário com paciência e dedicação. É comum também que o perfil ideal do servidor para atender no setor seja descrito como “humanista”, “sensível”, “vacionado” e “caritativo”, palavras recorrentes nos discursos de juízes e diretores de secretarias. Essa concepção tende a personalizar o servidor da atermação, o que, por sua vez, dificulta o seu distanciamento dos casos.

A controvérsia em torno da atermação traz consigo certa despreocupação com a organização e o apoio ao setor, o que foi constatado em muitas varas. Servidores que realizam essa atividade queixam-se do pouco apoio que recebem, inclusive em termos de estrutura, e de como devem improvisar para conseguir atender todas as demandas. Alternativamente, em muitos casos as atermações são delegadas a servidores que não têm formação jurídica ou mesmo a estagiários, o que pode resultar na transmissão de orientações equivocadas. A falta de acompanhamento do atendimento inicial também abre espaço para situações que podem prejudicar as partes ou o trabalho do juizado, como a presença de intermediários, que ao buscar atrair potenciais “clientes” dentro do próprio juizado, usufruem indevidamente do serviço de atermação.

Quadro 26 - Os intermediários nos juizados

O juizado apresenta um setor de atendimento ao público bem estruturado. O fluxo de usuários é expressivo se comparado com outros juizados. O acompanhamento do atendimento ao público evidenciou a presença diária de determinadas pessoas que acompanhavam os usuários, inclusive na elaboração da petição, muitas vezes respondendo às questões que eram colocadas pelos atendentes.

Também acompanhavam os usuários até as salas de perícia e audiência. Segundo informações dos usuários, essas mesmas pessoas se encarregam inclusive do transporte até o juizado, cobrando uma “taxa” pelo seu serviço. Verificou-se durante a pesquisa a desenvoltura com que transitavam pela vara. Os atendentes questionados expressaram o esforço que realizam para impedir a presença dessas pessoas, mas reconhecem que muitas vezes são elas que divulgam o juizado e que possibilitam a conexão com os usuários. Apesar de se tratar de um caso específico, a mesma realidade foi verificada em várias varas visitadas.

(juizado autônomo, 1ª Região)

Elaboração: Diest/Ipea.

Por outro lado, foi possível verificar que a atermação nos juzizados responde não somente à necessidade de facilitar o acesso à justiça de pessoas hipossuficientes, mas também à intenção de coibir a atuação de profissionais da advocacia que comentem abusos na cobrança de honorários e que muitas vezes praticam litigância de má-fé. Juízes, diretores de secretaria, servidores e procuradores entrevistados nas visitas aos juzizados denunciaram que redes de advogados com questionável conduta ética têm se propagado em volta dos juzizados, o que, para ser combatido, requereria atuação mais abrangente da Defensoria Pública e maior fiscalização por parte da Ordem dos Advogados (OAB). No entanto, como tanto a DPU quanto a OAB pouco vêm se pronunciando a respeito, muitos juízes decidem, também por esse motivo, reforçar o setor de atermação dos juzizados.

Perícias

A perícia é um dos meios de produção de prova admitidos pelo procedimento dos juzizados especiais para o esclarecimento de questões técnicas decorrentes das alegações das partes. Como requer conhecimento técnico específico e pode envolver a realização de exames clínicos ou outras avaliações relativamente complexas, a perícia sempre foi tema controverso nos juzizados especiais, especialmente em virtude do prolongamento potencial do tempo dos feitos e da formalização que dela



decorre, o que iria em sentido contrário aos princípios da celeridade, da informalidade e da oralidade que pautam os juizados. No caso dos juizados federais, instituídos com competência expressa para processar ações previdenciárias e relativas à assistência social, comumente carentes de exame técnico, as perícias sempre fizeram parte da rotina administrativa e processual.³⁶

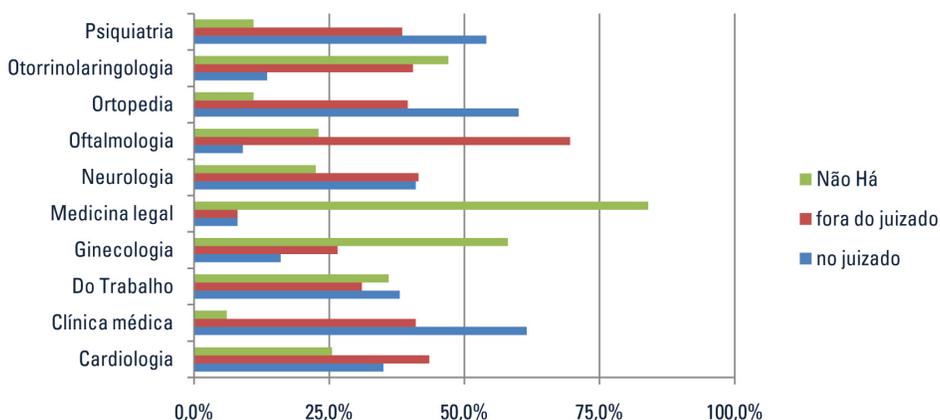
De acordo com o mapeamento das práticas processuais em curso nas varas de justiça visitadas, identificou-se que a perícia médica é ato habitualmente realizado nas demandas por auxílio doença, aposentadoria por invalidez e benefício assistencial para pessoa com deficiência, ocorrendo, respectivamente, em 90,5%, 91% e 78% dos casos. Embora menos frequentes, perícias sociais e contábeis são comuns em demandas envolvendo benefícios assistenciais, no primeiro caso, e revisão de benefícios, no segundo.³⁷

A necessidade de realizar perícias para instruir muitos dos processos que tramitam nos juizados especiais federais requer a organização de estratégias especialmente orientadas. No caso das especialidades clínica médica, ortopedia, neurologia, psiquiatria e medicina do trabalho, é comum que as perícias médicas aconteçam nas instalações do próprio juizado, com alocação de salas e equipamentos. Já nos casos de oftalmologia e otorrinolaringologia, é mais comum que as perícias sejam realizadas fora do juizado, nos consultórios particulares dos peritos ou em clínicas e hospitais. O Gráfico 36 apresenta um resumo dos locais de realização das perícias médicas, conforme as diferentes especialidades disponíveis nos juizados.

36 Não obstante, o diagnóstico publicado pelo CJF em 2004 expôs vários posicionamentos de juízes federais que problematizavam a realização de perícias nos juizados, chegando mesmo a questionar a competência desses juízes na matéria previdenciária (BRASIL/CJF, 2004).

37 A pesquisa estabeleceu uma distinção entre “perícia contábil”, meio de prova que requer cálculos complexos realizados por contadores ou profissionais especializados, e “cálculos contábeis”, realizados administrativamente para mera atualização de valores fixados em decisões judiciais ou outros documentos juntados aos autos.

Gráfico 36 - Especialidades médicas disponibilizadas para realização de perícias de acordo com onde são realizadas - Brasil, 2011

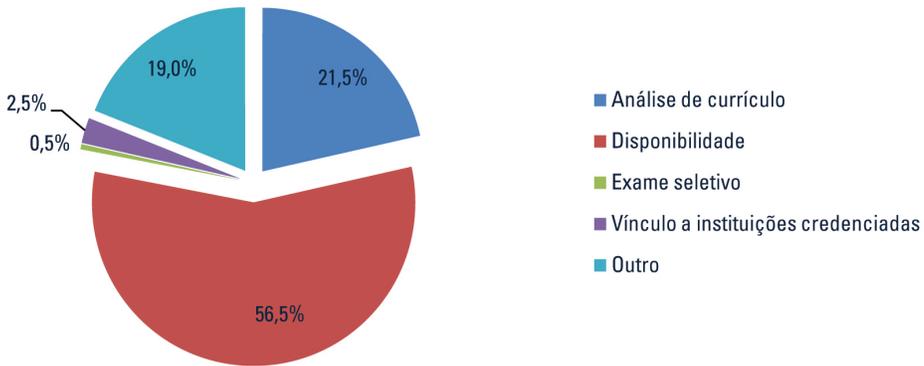


Fonte e elaboração: Diest/lpea.

Constatou-se que, em regra, os juizados trabalham com cadastros de peritos por especialidade. O principal critério para seleção desses profissionais é a disponibilidade (56,5%), seguida à distância por critérios relacionados à qualificação do candidato, como a análise curricular (21,5%) e a aprovação em algum tipo de exame seletivo (menos de 1% dos casos). Especialmente no interior, há grande dificuldade de atrair profissionais com o perfil adequado para atuar como peritos judiciais e é comum serem aceitos aqueles que se colocam disponíveis, independentemente da especialização médica. As visitas aos juizados demonstraram não ser raro as perícias cardiológicas e de ortopedia serem realizadas por médicos com outras especialidades, tais como medicina do trabalho e clínica médica, e as psiquiátricas, por neurologistas. Outra prática apontada é o uso de profissionais da área de fisioterapia e terapia ocupacional para realização de perícias que envolvem avaliação ortopédica de capacidade laborativa.



Gráfico 37 - Critério de seleção de peritos médicos - Brasil, 2011



Fonte e elaboração: Diest/Ipea.

As perícias são predominantemente agendadas de acordo com a grade horária previamente definida pelos peritos (61,5%). Outra estratégia utilizada é a convocação dos técnicos para realizarem perícias em lote, prática que é mais frequente nos juizados localizados nas capitais regionais, nos centros sub-regionais e de zona. Os diretores de secretaria explicam que a prática se deve ao fato de que, como geralmente o médico vem da capital do estado, faz-se necessário “acumular” uma quantidade maior de perícias de determinada especialidade para evitar idas e vindas. Vale destacar o fato de que, nos juizados adjuntos, é bastante comum que os peritos sejam contatados caso a caso, de acordo com a demanda (25% dos casos).

Em regra, há controle do agendamento e da realização das perícias que ocorrem fora do juizado. Esse controle é feito majoritariamente por meio de sistemas informatizados, os quais são alimentados pelo próprio perito ou pela instituição a que se vincula (46%). O segundo mecanismo mais frequente é o monitoramento dos prazos estipulados para apresentação dos laudos elaborados pelos peritos (28,5%), encontrado especialmente nos juizados adjuntos situados nas cidades do interior. Nas entrevistas com servidores, ficou evidente que há atrasos na apresentação dos laudos

periciais, o que leva as varas a adotar medidas de cobrança *ad hoc*, ainda que, em muitos casos, com alguma cautela, para não correr o risco de perder os peritos.

Em geral, os juizados especiais federais dispõem de assistentes sociais credenciados para realizarem as perícias sociais. Contudo, chama atenção o fato de que também é comum o recurso a oficiais de justiça. Já a realização de perícias sociais por profissionais vinculados aos Centros de Referência em Assistência Social (CRAS, mantidos pelas prefeituras como parte do Sistema Único de Assistência Social) é alternativa pouco utilizada.³⁸

O recurso a oficiais de justiça para a realização das perícias sociais talvez possa ser explicado pela brevidade dos laudos de constatação de pobreza utilizados: limitam-se a pedir informações básicas, sendo pouco exigentes em termos de uma explicação mais detalhada sobre o contexto domiciliar em que vive a pessoa que pleiteia o benefício.

Outra circunstância observada em campo é a divisão dessa atividade entre assistentes sociais credenciados e oficiais de justiça conforme a distância a ser percorrida. Como os primeiros recebem um valor fixo para a realização das perícias, que muitas vezes não cobre os custos com deslocamentos maiores, os oficiais de justiça são acionados nesses casos.

Deve-se registrar, ainda, no que toca à delicada questão da avaliação judicial das provas, a afirmação de alguns magistrados entrevistados de que, comparativamente, costumam depositar menor valor em um laudo social do que em um laudo médico como fundamento para o julgamento de uma demanda.

Quanto às perícias contábeis, essas são pouco frequentes nos juizados especiais federais. Quando necessárias, os juízos nomeiam peritos técnicos

38 As entrevistas realizadas com os diretores de secretaria demonstram receios no recurso ao CRAS pelos possíveis vínculos políticos que podem ser criados com as prefeituras, bem como pelo envolvimento dos assistentes sociais com as partes, pois muitos já acompanham as famílias em seu trabalho social. Além disso, a Justiça não disporia de mecanismos de controle do trabalho realizado pelo CRAS.

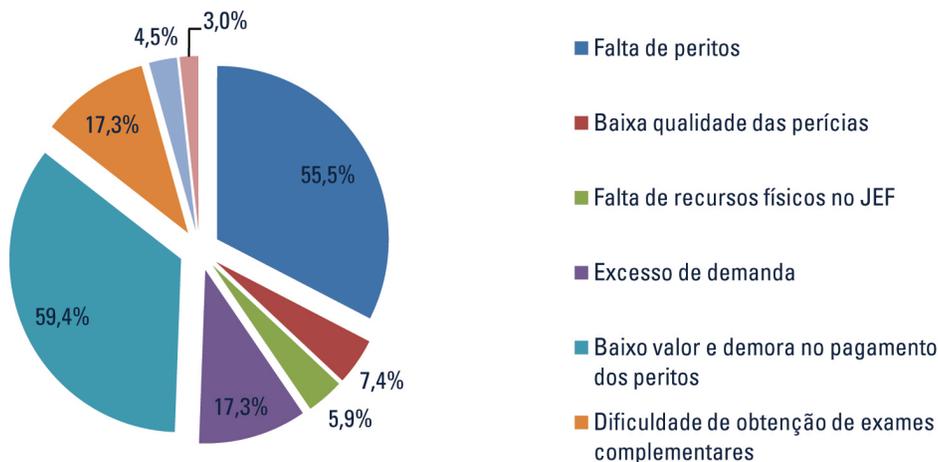


para executar cálculos específicos. No que diz respeito aos cálculos contábeis, o encaminhamento é diferente conforme sejam simples atualizações de valores ou operações mais complexas, envolvendo, por exemplo, a aplicação de índices de correção monetária. No primeiro caso, ficam prioritariamente a cargo de um servidor da secretaria, usualmente aquele com formação em contabilidade ou mais próxima desta (matemática, engenharia, entre outras). No caso dos cálculos mais complexos, esses costumam ser realizados por contadorias compartilhadas com outras varas (49,5%), muitas vezes localizadas na sede da seção judiciária. Analisando-se os dados relativos aos juizados autônomos, é possível observar que prevalece a utilização de contadorias exclusivas dos juizados (41,7%), enquanto nos adjuntos é mais comum a solução de contadorias compartilhadas entre vara (43,5%).

A pesquisa constatou que, embora seja uma tarefa imprescindível à rotina dos juizados especiais federais, a organização das perícias é um ponto sensível. Os diretores de secretaria entrevistados indicam essa etapa do processamento dos feitos como aquela em que enfrentam mais dificuldades, com destaque para a perícia médica. Essa percepção é mais relevante nos juizados adjuntos e localizados em centros sub-regionais e de zona, mas predominou em todos os recortes verificados.

Do ponto de vista desses servidores, o principal obstáculo no âmbito das perícias é o baixo valor do laudo e a demora no pagamento dos peritos (59,4%, das ocorrências). Esse problema muitas vezes foi apontado como uma das causas para outro obstáculo corriqueiramente enfrentado, qual seja, a falta de peritos (55,5%). Como referido anteriormente, a falta de peritos é maior nas cidades de interior de menor porte (59,3%), sendo de tal monta o problema que, nesses casos, o baixo valor e a demora no pagamento sequer foram apontados como relevantes pelos diretores de secretaria entrevistados, os quais mencionaram, antes, a dificuldade em obter exames complementares (19,8%).

Gráfico 38 - Principais obstáculos da perícia médica, segundo a percepção dos diretores de secretaria - Brasil, 2011



Fonte e elaboração: Diest/Ipea.

Nas visitas aos juizados, observou-se, em geral, muito improvisado nas instalações destinadas à realização da perícia médica. As salas normalmente são pequenas, equipadas apenas com uma maca, uma escada, uma mesa e cadeiras. Nem sempre são disponibilizados aos peritos computadores e instrumentos médicos diversificados (estetoscópio, medidor de pressão, quadro de luz para observação de radiografias, entre outros). E, em alguns casos, as perícias são realizadas em salas de audiência. Essa situação contrasta com outros exemplos de juizados, especialmente na 3ª Região, onde pôde ser observada uma estrutura exemplar para a realização de perícias.

A espera das perícias médicas é sempre um local onde as partes costumam trocar experiências e impressões sobre o médico, o INSS, o Sistema Único de Saúde e se queixar de doenças e dores. Em alguns juizados, a espera chega a se assemelhar à de um ambulatório público. As pessoas normalmente chegam antes da hora marcada e acompanhadas de um parente ou amigo. Dificilmente veem-se advogados em companhia das partes, que não raro carregam consigo uma sacolinha plástica na qual guardam exames médicos, receituários de medicação, caixas de medicamentos que foram ou estão sendo utilizados, radiografias, laudos médicos, entre outros. Muitas pessoas



mostram-se conhecedoras de sua patologia, sabendo inclusive o número correspondente na Catalogação Internacional de Doenças (CID).

Embora costumem chegar acompanhadas, em regra as pessoas entram nas salas dos peritos sozinhas, pois esses consideram que a perícia, assim como um ato médico, é um procedimento que requer privacidade.³⁹ Apenas em casos de perícia médica na especialidade psiquiatria é que acompanhantes costumam ser permitidos. Estes assumem o papel de “porta-voz” da parte, que em geral, mostra-se apática, silente, alheia à movimentação e às situações que ocorrem em sua volta.

Quadro 27 - Perícia em psiquiatria

Na observação da sala de perícias, a equipe de pesquisa se inteirou do caso de um homem de aproximadamente 50 anos, ajudante de pedreiro, contribuinte regular do INSS (“tenho duas carteiras”, foi a única frase que ele disse à equipe de pesquisa), cujo diagnóstico relatado no atestado médico era de “surto psicótico, com ideias persecutórias”. Acompanhado da esposa, a parte não manifestou nenhum comentário durante a entrevista, apenas acenava com a cabeça, de vez em quando, concordando com o que sua acompanhante dizia. Segundo ela, o esposo “quer encostar por causa da doença” (receber benefício previdenciário em virtude da incapacidade laborativa). Indagada sobre como soubera do juizado especial federal e se tinha havido tentativa de obter o benefício pela via administrativa, ela respondeu que seu marido “não passou” na perícia do INSS (houve indeferimento do pedido administrativo) e que uma amiga sua indicou o ‘advogado que aposentou ela’. Perguntada sobre a atuação do advogado, a mulher esclareceu que ele lhe informou a data da perícia e “mandou ela ir lá”.

(juizado autônomo, 2ª Região)

Elaboração: Diest/Ipea.

39 Foi identificada no TRF 4 uma polêmica sobre a pertinência ou não de o advogado se fazer presente durante a realização da perícia. A polêmica surgiu a partir de ações contra médicos movidas por advogados, que reivindicavam autorização para participar das perícias, sob a alegação de que seus clientes, ao ficarem sozinhos com os peritos, sentiam-se desprotegidos. Contudo, segundo opinião de peritos, o único objetivo desses advogados é compreender a sistemática da perícia para poder melhor instruir seu cliente e criar estratégias para driblar o laudo pericial no caso de ser desfavorável à parte (como, por exemplo, retirar ou não anexar exames ao processo).

O desconhecimento sobre os procedimentos das perícias, aliado à desinformação sobre o benefício reivindicado, gera ansiedade nas partes, que buscam obter informações cruzadas com outras pessoas que estão vivenciando a mesma situação. É comum compararem suas demandas e ficarem inconformados quando o desenlace de uma e outra é diferente. Há ainda a expectativa de que a perícia ocorra de forma análoga a uma consulta médica. É frequente a reclamação de que os médicos peritos ‘nem olham’ para a pessoa durante a perícia, que ‘tudo o que o médico faz é olhar papel’, no sentido de que a perícia estaria sendo reduzida à análise de exames e laudos médicos. Algumas pessoas reclamam que o médico sequer se apresenta ou conversa com elas.

Os peritos, por sua vez, afirmam que é comum as partes mentirem durante a perícia, fingindo dores ou sintomas que não correspondem às doenças alegadas. Também não deixam de apontar dificuldades na relação com os juizados, queixando-se, por exemplo, de “muita distância entre o perito e o juiz”. Há poucas reuniões e essas normalmente se restringem à discussão de honorários, raramente abordando-se as condições de trabalho. Problemas quanto aos prazos para entrega dos laudos também foram enfatizados (em alguns casos o juiz dá um prazo de cinco dias), assim como em relação aos quesitos: “muita quesitação vai de encontro aos princípios dos juizados, onde os processos deveriam ser rápidos”, afirmou um perito. Além da exigência de muitos quesitos que não serviriam para avaliar a capacidade laboral, a falta de uniformização incomoda os peritos, pois ‘cada juizado estabelece os seus quesitos’.

Quadro 28 - Possíveis fraudes na perícia médica

Os peritos entrevistados relatam vários casos de manipulação ou mesmo de fraude detectados nas perícias. Para combater essas situações, algumas providências têm sido adotadas. Em alguns casos, os peritos tomam fotografias ou gravam as perícias, de forma a comprovar possíveis fraudes. Em uma das varas visitadas, o perito mostrou seu farto material de fotos e vídeos demonstrando tais casos. Como exemplo, observaram-se casos em que o periciando se equivoca ao mostrar o braço machucado, alternando o direito e o esquerdo; ou em que caminha mancando de forma exagerada e desproporcional; ou em que apresenta exames claramente adulterados. Esse perito também teve a oportunidade de filmar um



usuário que havia acabado de sair da perícia em muletas e que, uma vez fora do juizado, saiu andando de bicicleta.
(juizado autônomo, 4ª Região)

Elaboração: Diest/lpea.

Outra questão importante para os peritos é o fato de nem sempre terem acesso aos sistemas do INSS. Argumentam que a consulta ao laudo produzido pelo INSS e aos dados da vida laboral da pessoa é útil para contextualizar o caso e subsidiar seus próprios laudos. Ressalta-se que, quando têm acesso ao laudo do INSS, é possível haver discordância, pois não há qualquer tipo de vinculação entre os exames feitos em nível administrativo e aqueles realizados na etapa judicial. Para alguns peritos, os laudos do INSS são insatisfatórios e demasiadamente concisos, reclamação esta que parece contraditória com outra, também frequente, de que os juízes exageram ao estabelecer longas listas de quesitos.

Identificou-se também uma postura crítica em relação aos médicos assistentes, que apresentam laudos clínicos por indicação das partes, sem considerar, por falta de capacitação ou experiência, os diferentes aspectos envolvidos em perícia médica e as especificidades requeridas à avaliação da capacidade laborativa. Por outro lado, alguns médicos com especialização na área de perícia afirmam que a formação específica não resolveria o problema. Alegam que mais importante que ser perito, é ser especialista com conhecimento em perícia, e que cursos oferecidos pelos tribunais seriam suficientes para treinar os médicos na abordagem da questões que os juízes precisam saber.

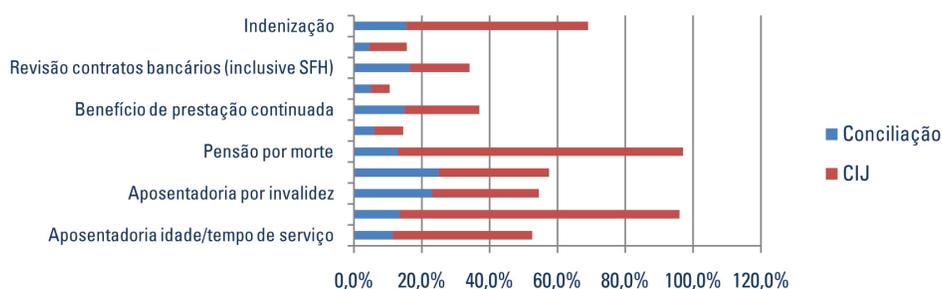
Audiências

As audiências de conciliação e de instrução e julgamento são atos fundamentais no procedimento processual dos juizados especiais federais, porque permitem concretizar, entre outros, os princípios de oralidade e informalidade que fundam a própria filosofia dos juizados. Entretanto, a audiência não é um ato obrigatório e sempre presente nos procedimentos, já que um número considerável de feitos trata exclusivamente de matéria de direito, normalmente apreciada e julgada nos próprios gabinetes dos juízes, sem a presença das partes.

As audiências de conciliação promovem o contato pessoal entre as partes, representando uma oportunidade para exporem mutuamente suas razões e buscarem um acordo. As audiências de instrução e julgamento, por sua vez, visam primordialmente à produção de provas sobre questões de fato, momento em que o juiz colhe o depoimento pessoal das partes, ouve testemunhas (e mesmo peritos) para formar seu convencimento e proferir a sentença. No entanto, o acordo entre as partes permanece como possibilidade em aberto, podendo acontecer mesmo nas audiências de instrução e julgamento.

Os objetivos de cada tipo de audiência ensejam dinâmicas relativamente diferentes, adequando-se às espécies de demandas apresentadas aos juzizados. Assim, as audiências de conciliação costumam ser empregadas, no âmbito previdenciário, nos casos envolvendo pedidos de auxílio doença, aposentadoria por invalidez e benefícios do trabalhador rural (em especial dos segurados especiais da Previdência Social) e, na seara cível, nos casos de revisão de contratos bancários e indenizações. Quanto às audiências de instrução e julgamento, essas são habituais no processamento de demandas por benefícios do trabalhador rural, pensão por morte, aposentadoria por idade/tempo de serviço, auxílio doença e aposentadoria por invalidez, no campo previdenciário, e nos casos de indenizações, no domínio cível.

Gráfico 39 - Tipos de audiências habitualmente realizadas de acordo com o tipo de demanda - Brasil, 2011



Elaboração: Diest/lpea.



Conciliação

Dados colhidos na pesquisa mostram que a realização de audiências exclusivas de conciliação não é prática habitual nos juizados especiais federais: cerca da metade dos juizados visitados (49%) alegaram que nunca realizam audiências exclusivamente de conciliação, circunstância essa que é mais comum nos juizados adjuntos. Tratando-se de juizados autônomos, o percentual dessas audiências é proporcionalmente igual ao de audiências de instrução e julgamento, tendência esta que não é percebida nos juizados adjuntos, cuja pauta é majoritariamente dominada por audiências de instrução e julgamento (em média, 82 por mês, contra 58 exclusivas de conciliação). A fragilidade da conciliação nos juizados especiais federais é evidenciada ainda pelo fato de as sentenças homologatórias de acordo somarem 14,9% do total.

Ao contrário do que preconiza o modelo institucional dos juizados especiais, em que um conciliador especialmente designado para o desempenho da função comparece como figura importante na solução dos conflitos, os conciliadores não têm o mesmo destaque no dia-a-dia dos juizados especiais federais. A responsabilidade pela condução das audiências de conciliação se distribui igualmente entre os próprios juizes (42,1%) e conciliadores (42,1%), sendo que a primeira opção prevalece nos juizados adjuntos e localizados nos centros sub-regionais e de zona e a segunda é mais comum nos juizados autônomos e sediados nas metrópoles. Destaque-se ainda que em 22,5% dos casos são os próprios servidores da vara que atuam como conciliadores.

Adicionalmente, observou-se que em metade das situações (50%) aqueles que conduzem as audiências não frequentaram cursos de capacitação e treinamento em princípios e técnicas de conciliação. Durante as audiências observadas nas visitas aos juizados, foi possível perceber que os responsáveis pela condução das audiências raramente demonstravam habilidades específicas e conhecimento de técnicas conciliatórias.

Quadro 29 – Observando a conciliação nos juizados especiais federais**A AUSÊNCIA DO CONCILIADOR**

Só há audiência de conciliação (exclusiva) quando se percebe que a demanda é procedente. Nesses casos, os conciliadores são, em regra, estudantes de direito indicados pelo juiz. Nenhum deles frequentou curso de preparação para atuarem como conciliadores. Nas audiências, em um primeiro momento, os conciliadores invariavelmente ficam calados e o procurador ou o preposto do INSS recebe a parte demandante para a tentativa de conciliação. Nesses casos, após a análise prévia dos documentos, dirige às partes perguntas sobre a sua condição de segurado especial. Ao perceber que há elementos suficientes para a comprovação da condição de segurado especial, propõe um acordo para a parte que, em regra, é mais uma imposição que um acordo: o pagamento de 50% dos valores atrasados (tendo como referência a data do pedido administrativo) e a concessão integral do benefício a partir da data da audiência. Não havendo acordo, o juiz vem à sala de audiências para realizar a instrução e o julgamento.

(juizado autônomo, 1ª Região)

O JUIZ CONCILIADOR

Apesar de usar a mesma sala para audiências de conciliação e de instrução e julgamento, o juiz entende que, para a conciliação, a mobília deveria ser diferente. Para propiciar o diálogo, por exemplo, a mesa deveria ser redonda. Na conciliação, ficam na sala o juiz, a estagiária, a procuradora e a parte acompanhada do advogado. As partes conversam diretamente. A procuradora fica sentada em frente à parte, enquanto o juiz fica um pouco escondido atrás dos computadores, mas media a todo o tempo a conversa. Ele atua como conciliador, chamando a atenção para que se considere o acordo.

(juizado adjunto, 3ª Região)

Elaboração: Diest/Ipea.

Vê-se, a partir desses dados, que não há consenso quanto à importância da conciliação nos juizados especiais federais. Muito ao contrário, especialmente no que se refere às demandas de natureza previdenciária. Vários magistrados entrevistados, com destaque para os que atuam na 4ª Região, mas também na 3ª, posicionaram-se declaradamente contra a prática da conciliação nos casos de demandas previdenciárias, por percebê-la como uma forma



de “barganhar direitos” e por entender que os juizados federais não são um “mercado de desconto de direitos”.

Em regra, quando ocorre a audiência de conciliação entre a parte autora e o INSS, a negociação gira em torno de dois aspectos: o próprio direito reivindicado e os valores devidos. A distinção entre ambos os aspectos, no caso das demandas previdenciárias, ficou bastante nítida na observação da dinâmica das audiências de conciliação. É comum que, mesmo estando presente o juiz, e em se tratando de uma audiência de conciliação, o procurador federal dirija perguntas à parte para verificar se há, de fato, um direito a ser reconhecido. Uma vez convencido da ‘existência do direito’, oferece uma proposta padrão de acordo. O acordo inclui a fixação de uma data de referência a partir da qual o ‘direito reconhecido’ passa a ter os devidos efeitos legais (se a data do fato que ensejou o direito, se a data do início do processo administrativo, se a data do indeferimento da esfera administrativa, se a data do ajuizamento da ação ou outra data), bem como o estabelecimento do percentual a que a parte terá direito sobre o valor total em atraso, considerando-se a data fixada como referência.

Essa prática conciliatória se afasta bastante do modelo que sustenta os juizados especiais e, na observação direta das audiências, foi possível verificar que, na realidade, não há margem para negociações e que a parte autora adere ao acordo sem questionar os seus termos. De fato, chama à atenção a falta de percepção da parte autora de que está sendo realizado um acordo sobre seus direitos, o qual requer que se abra mão de valores retroativos. Quanto à parte ré, representado em juízo pelos advogados e procuradores federais, esses alegam que não têm autonomia ou discricionariedade para, uma vez reconhecida a procedência de pedidos, questionar os valores percentuais que lhes são repassados pela AGU. Assim, apresentam propostas-padrão de acordo, sem muita variação conforme os casos analisados. Existe inclusive a alegação de que seria ‘injusto’ oferecer proposta de acordo alta para um cidadão e baixa para outro, sendo a padronização vista como salutar pelos procuradores.

No caso das demandas em que a ré é a CEF, observou-se que a dinâmica da conciliação costuma ser bastante distinta. Diferentemente do que ocorre no caso do INSS, nas audiências com a CEF (cuja representação, em geral, é

feita por meio de advogados do banco e prepostos) há de fato negociação entre as partes, com a apresentação de propostas e contrapropostas de acordo, e as discussões podem ser intensas.

Percebeu-se que a adesão ou não à prática da conciliação nos juizados especiais federais se reflete na forma como as rotinas procedimentais são organizadas. Nos locais onde se observam as audiências de conciliação, os reflexos na rotina da vara podem ser percebidos, por exemplo, na especificação de pauta exclusiva para a esses encontros e na designação de serventário para auxiliar com todos os procedimentos necessários na preparação e ao longo das audiências. Destaque-se o fato de que a parte ré também tem papel central na estruturação das condições necessárias à realização das conciliações e da postura de seus representantes em muito depende a efetividade da conciliação.

Quadro 30 – Conciliação no juizado especial federal

“Eu já fiz muitas conciliações. Nós tínhamos na época do juizado previdenciário único uma enormidade, uma quantidade muito grande de processos, e por conta disso vínhamos funcionando mal... Então, naquela época, acabamos lançando mão da conciliação, como uma forma de ajudar a dar vazão aos processos. De certa forma, a conciliação... às vezes até questionava, quando usava mais a conciliação, se ela não era uma forma de dar um “direito capenga” para o jurisdicionado. E dizer: “olha, eu não tenho como dar o seu direito integral em um tempo razoável, então eu te ofereço com um deságio”. Então, claro que se fazia isso, mas a pessoa era quem aceitava ou não, pois ela tinha o direito de recusar. Com a agilização, a gente vê que, embora às vezes o INSS ofereça proposta, hoje nós não temos uma política de estímulo à conciliação, mas mesmo quando o INSS oferece proposta espontaneamente, não existe uma aceitação considerável.

...

Eu acredito que, para nossas ações, a conciliação não seja a forma mais adequada, os casos especificamente das ações previdenciárias, porque elas dependem de requisitos legais. Não se trata de uma lide entre um serviço de consumidor e o consumidor que alega um determinado defeito, e quer ficar com um bem, e que o fornecedor pague uma quantia... Não temos esse espaço de valorização da vontade das partes que vão negociar. Nessas causas previdenciárias é a redução dos atrasados para receber antes... O que existe é que as pessoas estão abrindo mão de uma parte que têm direito a receber. Eles [o INSS] não ofereciam proposta em regra.



Em uma situação de risco, em que havia um risco de ser julgado procedente, não [ofereciam acordo]. Só [ofereciam acordo] em causas como de capacidade em que a perícia da justiça é positiva. Por isso, nós não investimos tanto, porque, no fundo, tem essa questão ética, essa preocupação de estar colocando sobre as costas do segurado o ônus da demora da justiça.”

(juiz, juizado autônomo, 4ª Região)

Elaboração: Diest/lpea.

Apesar dos problemas detectados, novas estruturas e sistemas dirigidos à conciliação têm surgido com o objetivo de diminuir as pautas das audiências de instrução e julgamento e dar maior vazão aos processos. Destacam-se, a título de exemplo, os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCON), instalados nas subseções da 4ª Região para atender a Justiça Federal como um todo no que diz respeito à conciliação. Emblemáticos, também, são os projetos de implementação de audiências de conciliação prévia, em prática em vários juizados. Nesses casos, o objetivo é a solução do conflito sem a formação técnica da relação processual: antes mesmo da citação, há tentativa de acordo; se bem-sucedida, o processo já recebe sentença homologatória.

Quadro 31 – A conciliação prévia

No juizado visitado, a estrutura da conciliação prévia se organizava da seguinte maneira: o autor ingressa, pessoalmente, com sua pretensão no setor de atermação do juizado. Após a formalização do pedido, faz-se o cadastramento das partes, a digitalização de toda a documentação que instrui o pedido e a distribuição do processo. Em seguida, a parte é encaminhada para a sala de conciliação prévia, localizada ao lado do setor de atermação. A maior parte dos casos observados consistia de demandas pleiteando salário maternidade na condição de seguradas especiais.

Um servidor do INSS, na posição de preposto, conduz uma entrevista com a pessoa, para verificar se ela é ou não rural. Caso interesse, o preposto apresenta a proposta de acordo, que não é negociada. Na prática, não acontece a conciliação, pois não há margem para negociação e nem há explicações sobre os casos. O preposto não é formado em direito e o conciliador atua, na verdade, como secretário, limitando-se a chamar a parte para a audiência, digitar o acordo, calcular valores e pegar a sua assinatura. Em todas as sessões observadas, a

oferta de acordo foi a mesma: quatro meses de salário mínimo, tal como vigente no ano de nascimento da criança.

Posteriormente, o INSS é intimado para cumprimento e a secretaria providencia a solicitação do pagamento das parcelas atrasadas, quando há, mediante requisição de pequeno valor (RPV). Em média, são feitos, por ano, 2.000 acordos para a concessão de aposentaria por idade, pensão por morte e salário maternidade.
(juizado autônomo, 1ª Região)

Elaboração: Diest/lpea.

Instrução e julgamento

Como foi exposto anteriormente, as audiências de instrução são designadas para verificação de fatos cuja comprovação pela via documental é impossível ou insuficiente e para realização de provas orais, como a tomada de depoimento pessoal da parte e oitiva de testemunhas.

Como se trata de sessões conduzidas exclusivamente pelos juízes, as audiências de instrução e julgamento recebem atenção diferenciada nos juizados e obedecem a uma lógica diferente da observada nas audiências exclusivamente de conciliação. Em primeiro lugar, são bem mais frequentes, totalizando, em média, 85 sessões mensais, realizadas em três dias da semana com tempo médio disponibilizado em pauta de 30 minutos.

O peso dessas audiências na rotina dos juizados é perceptível também por outras vias. Quando questionados sobre as principais desvantagens de atuação nos juizados especiais federais, por exemplo, os magistrados respondentes da pesquisa indicaram, como segunda opção mais frequente, a alternativa “número elevado de audiências” (25,6%). Na verdade, os juízes se queixam não apenas da quantidade excessiva de audiências realizadas, mas também do pouco tempo que podem dedicar a cada uma delas.

Quadro 32 – O excesso de audiências

Na vara visitada, observou-se um número diário elevado de audiências, chegando a 20 por dia. A grande maioria das audiências dura cerca de dez a quinze minutos, e o juiz faz perguntas simples e diretas, a fim de esclarecer o que está sendo demandado. Raras foram as audiências nas quais foi possível dialogar por mais tempo com a parte. A realização desse grande volume de audiências também dificulta o trabalho



de análise dos demais processos à espera de sentença. Segundo afirmou o juiz, com tantas audiências, não é possível garantir a qualidade do procedimento.

(juizado autônomo, 1ª Região)

Na percepção do juiz, seria 'injusto' dedicar tanto tempo a um tipo de ação apenas, aquelas que impõem a verificação da qualidade de segurado especial. Então, começou a reduzir o número de audiências exclusivas para esta finalidade, passando a aceitar quaisquer indícios de prova documental como elemento complementar para a formação da convicção.

(juizado autônomo, 1ª Região)

O juiz prefere atuar em juizado. Contudo, alega que o número de audiências é excessivo, aproximadamente 50 por semana, o que geraria um desgaste físico e psicológico: "Vou ser sincero: não aguento ficar mais de um ano no juizado. É um problema físico. Eu não vou aguentar."

(juizado autônomo, 1ª Região)

Elaboração: Diest/lpea.

Durante as visitas, notou-se a predominância de audiências designadas para verificar se a parte autora era, de fato, trabalhadora rural em regime de economia familiar, constatação esta necessária para que seja caracterizada a condição de segurado especial da Previdência Social. A atuação da parte, durante a audiência, é restrita à tomada de depoimento pessoal, durante o qual o juiz faz perguntas atinentes à rotina no campo. Em alguns casos, percebeu-se que a interação da parte autora com o juiz não chega a configurar um diálogo, reduzindo-se, em realidade, a uma sequência de perguntas e respostas.

Identificou-se certo padrão de audiências na 1ª e na 5ª Região, onde, durante o depoimento de trabalhadores rurais, os juízes não apenas voltam suas perguntas para a rotina do trabalho no campo como também pedem para ver as mãos da parte, à procura de indícios de prova, como a calosidade, para formarem suas convicções.

Quadro 33 – Inquirindo o trabalhador rural

"Quantas espigas dá um pé de milho?"

"O senhor sabe a diferença entre a mandioca brava e a mandioca mansa?"

"O senhor já cuidou de galinha? Quanto tempo demora pra galinha chocar o ovo?"

"Quantas sementes o senhor joga na cova quando vai plantar o milho?"

“O senhor já tratou de porco? Quantas vezes por dia o senhor dá comida para o porco? Quantos porcos nascem de uma cria?”

“O senhor tem vaca? Quantos litros de leite tira da vaca por dia?”

(juizados, 1ª e 5ª Regiões)

Elaboração: Diest/lpea.

Raramente os usuários ouvidos nas audiências, especialmente os de origem rural, confrontam os demais presentes na sala e nem sempre compreendem as perguntas que lhes são dirigidas, exigindo que o juiz as refaça de diferentes modos. Constatou-se, em muitos casos, grande dificuldade da parte autora para citar datas e lugares, remetendo-se a fatos de sua vida como marcos temporais, o que dificulta a obtenção de dados precisos acerca do seu histórico de vida: “foi antes de eu ter meu filho”, “trabalhei até casar”, “conheço ele desde criança”.

As dificuldades se estendem à identificação, pelo usuário, dos demais atores presentes. Nas varas visitadas, não foi incomum o usuário não conseguir identificar o juiz, confundindo-o com o procurador do INSS, possivelmente pelo fato de tomar contato inicialmente com este, nas audiências de conciliação, nas quais aqueles profissionais costumam ser protagonistas e adotam postura inquisitiva, talvez mais próxima da noção de autoridade legítima para aquele contexto interativo.

Quadro 34 – Quem é mesmo o juiz? Confusões dos usuários

Na audiência presenciada, o juiz, jovem, incorporando os princípios da informalidade nos juizados, apresenta-se sem toga, utilizando um discurso simples e direto com a parte. Diante dele, estava presente uma procuradora do INSS, com idade aproximada de 50 anos, formalmente vestida. A procuradora ganha protagonismo ao inquirir diretamente a parte durante a audiência. Ao final, perguntado se havia compreendido o que havia acontecido na sala, a parte, curiosamente, identificou como juiz a procuradora do INSS. Ao ser informado de seu equívoco, espanta-se: *“nossa, tão novinho, tão bonzinho.”*

(juizado adjunto, 3ª Região)

Elaboração: Diest/lpea.



Além de eventuais confusões sobre quem são as autoridades presentes na sala de audiências, a parte autora que ali comparece para comprovar sua condição de rurícola pode ter dificuldade de comunicação em razão das diferenças de universos linguísticos. Não é excessivo dizer que há constrangimento nesse choque de realidades.

Quadro 35 – O choque de realidades

A audiência é relativa a uma demanda por benefício rural e a parte autora, uma mulher. Durante o depoimento pessoal, percebe-se que o juiz tenta identificar o tipo de serviço realizado por ela nos últimos 15 anos, para constatar se realmente fazia jus ao benefício; contudo, a autora responde sempre com fatos de sua infância e casamento. Há grande dificuldade de comunicação entre ambos. O juiz explica que queria saber fatos mais “próximos”, no sentido temporal, e a autora responde sempre com eventos mais “próximos”, no sentido espacial. Essa dificuldade de entendimento não é percebida pelo juiz, nem pelo procurador. O impasse demora mais de dez minutos, a ponto de o procurador do INSS jogar a caneta na mesa, dizendo “assim não dá”, em um gesto de impaciência. O clima fica tenso e a advogada da parte permanece inerte, apática. A impressão que se tem é de que a autora, já agitada por não conseguir responder corretamente à pergunta, está sozinha “contra” o juiz e o procurador do INSS. Por fim, o juiz consegue se fazer claro e a autora responde corretamente, explicando que, até então, estava achando que ele queria saber de fatos “próximos” à cidade, e não “próximos” ao ano de 2012. São chamadas testemunhas, sendo que uma é invalidada pelo fato de a autora conversar com ela durante sua oitiva. Fica claro que há um lapso temporal na vida da autora a respeito do qual não se pode comprovar o tipo de atividade desenvolvida. A audiência termina sem proposta de acordo, as partes assinam a ata e são dispensadas.

(juizado autônomo, 1ª Região)

Elaboração: Diest/Ipea.

Em paralelo às causas que reivindicam a condição de segurado especial, outro tipo de demanda comum em audiências de instrução são aquelas relativas à pensão por morte, em que é preciso comprovar união estável entre a parte autora e o(a) ex-companheiro(a). Aliás, cumpre salientar que foram observadas situações frequentes em que duas mulheres litigam pela pensão do mesmo sujeito. Nesse tipo de demanda, o perfil da parte autora é diferen-

te do descrito anteriormente, em especial no que se refere à desenvoltura durante a audiência, com fatos e datas sendo citados com precisão. Estando a parte acompanhada de advogado, notou-se haver interação frequente com o representante durante a inquirição das testemunhas, por vezes sugerindo perguntas, confrontando o juiz e a parte contrária.

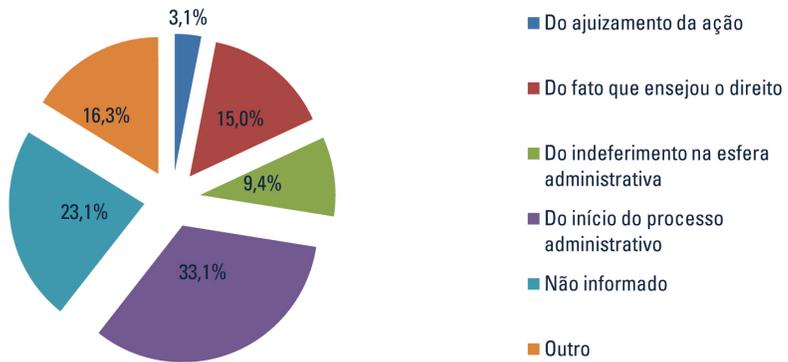
A dinâmica das audiências de instrução e julgamento realizadas em causas previdenciárias se distingue um pouco daquela descrita para as conciliações, basicamente em virtude da presença obrigatória do juiz como condutor da inquirição da parte autora e de suas eventuais testemunhas e agente decisor a ser convencido. Nas audiências observadas foi possível perceber que, muitas vezes, o juiz “sugere” sutilmente a proposição de acordo pela parte ré simplesmente por questionar seu representante legal sobre essa possibilidade após a oitiva dos depoimentos e declarações. Para este, essa pergunta é como uma dica de que o juiz foi convencido da legitimidade do pleito e de que, se tiver que julgar a ação, o fará favoravelmente ao autor. Segue-se, então, o acordo, aqui também proposto seguindo um padrão e aceito sem qualquer questionamento da parte autora ou de seu representante. Não havendo proposição de acordo, o juiz deve decidir a questão. Foi comum, nesses casos, ouvir o magistrado informar às partes de que em momento oportuno elas seriam comunicadas da decisão tomada. Em raras ocasiões o magistrado prolatou a sentença em audiência, como, em tese, pede o rito do juizado.

No que diz respeito aos acordos, os dados produzidos pela pesquisa a partir da análise de autos findos não indicam diferença, em termos dos resultados, entre acordos realizados nas audiências de instrução e julgamento daqueles realizados nas audiências de conciliação. Com base nas análises das sentenças homologatórias, a data fixada como referência para o cumprimento das obrigações devidas pela parte ré, no caso de demandas de natureza previdenciária ou assistencial, é predominantemente a data do início do processo administrativo (33,1% dos casos).

No que diz respeito ao valor que se acorda ser pago, os dados colhidos a partir dos autos analisados indicam que se atinge, em média, 76,3% do valor resultante da soma das parcelas em atraso. Isso significa que o INSS, usualmente, paga em torno de três quartos do valor a que o autor teria direito.



Gráfico 40 - Data de referência para o pagamento das parcelas vencidas nos casos de acordo na concessão de benefício previdenciário ou assistencial pelo INSS - Brasil, 2011



Fonte e elaboração: Diest/Ipea.

Observou-se em alguns casos da 4ª Região da Justiça Federal que os valores retroativos (“atrasados”) compõem menos o objeto de transação. Importante mencionar que a postura crítica dos magistrados daquela região frente à homologação de acordos com o INSS se estende aos servidores da vara. Em termos gerais, há a percepção de que o Judiciário não pode ser omisso perante a negação do direito do segurado por parte da esfera administrativa, devendo ser cauteloso em relação aos acordos propostos pela autarquia quando ficar evidente que o cidadão faz jus ao direito pleiteado. Além disso, como o andamento dos processos nesses juizados é, em regra, relativamente rápido, as partes não se sentem coagidas a abrir mão de seus direitos, pois sabem que, após a sentença do juiz, em poucos meses receberão integralmente os valores pleiteados, além da implementação do próprio benefício.

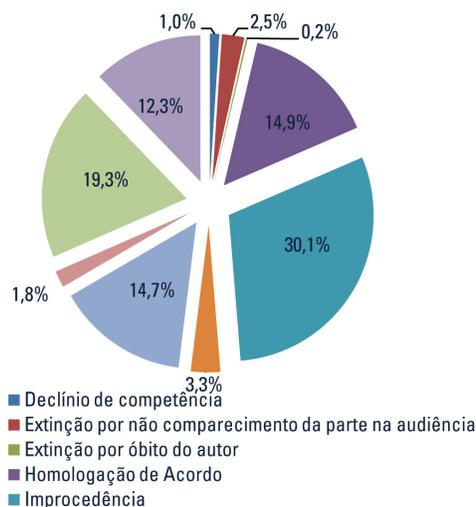
Sentenças

Não se pode falar em acesso à justiça senão em termos de efetiva garantia de direitos. Logo, o resultado final obtido pelas partes, e expresso na sentença judicial, é um indicador essencial da natureza e do grau de acesso à justiça proporcionado pelos juizados.

Por meio do instrumento de análise de autos processuais, a pesquisa quantitativa procurou determinar: i) o teor das sentenças; ii) a quantidade e as espécies de recursos interpostos; e iii) o resultado final obtido pelas partes, após a etapa recursal.

No que diz respeito ao teor das sentenças, alguns pontos merecem destaque. Em primeiro lugar, as sentenças homologatórias de acordo concentram-se nos juizados adjuntos, e naqueles localizados em capitais regionais e centros de zona, o que, se não expressa exatamente maior preocupação com a conciliação nesses juízos (pois realizam menos audiências exclusivas de conciliação, como apontado anteriormente), denota papel mais marcante do juiz como “facilitador” dos acordos (21,2% dos adjuntos contra 14,9% no universo e 11,3% nos juizados autônomos). Em contraposição, nos juizados adjuntos não se observa o relativo equilíbrio entre procedência (integral e parcial) e improcedência das demandas, que é possível verificar no universo (21,9% e 31,8%, respectivamente, nos primeiros e 32,4% e 29,3%, respectivamente, no segundo). Assim, com mais homologações de acordo que os demais, os juizados adjuntos apresentam menos sentenças de procedência do que de improcedência.

Gráfico 41 - Teor da sentença - Brasil, 2011



Fonte e elaboração: Diest/Ipea.

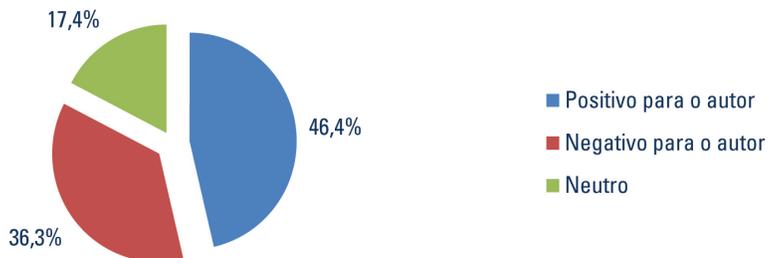


Chama atenção no gráfico a distribuição equilibrada entre os casos de procedência (integral e parcial), de um lado (32,4%), e os de improcedência, de outro (29,3%). Também é digno de nota o fato de que as extinções de processos por prescrição e decadência, bastante comuns, por exemplo, nas execuções fiscais na Justiça Federal (IPEA, 2011), são raras nos juizados, indicando maior grau de efetividade desses. Casos de declínio de competência também aparecem pouco (1,0%), o que revela que as discussões sobre conflitos de competência entre a Justiça ordinária e os juizados, outrora frequente, parece ultrapassada, sugerindo ainda que os juizados federais não são vistos como um juízo com menor zelo pelas garantias das partes.

Vale observar que, embora as sentenças de extinção por não comparecimento da parte em audiência não se destaquem no cômputo geral (2,5%), há uma concentração dessas ocorrências, acima da margem de erro, nas capitais regionais. Em regra, são essas varas que mais atendem pessoas domiciliadas em outro município, o que pode ser um obstáculo relevante para que os autores persistam na ação até o seu término.

No que diz respeito ao resultado das ações para os autores, as dez categorias referentes ao teor das sentenças indicadas no gráfico acima podem ser reduzidas a três: positivo (procedência integral, homologação de acordo e procedência parcial), negativo (improcedência, indeferimento da inicial, prescrição e decadência) e neutro (extinção por óbito do autor, extinção por não comparecimento em audiência, declínio de competência e outros casos de extinção sem julgamento de mérito). Observa-se, conforme o Gráfico 42, razoável equilíbrio entre resultados favoráveis e desfavoráveis ao autor, o que indica não ser verdadeira a assertiva segundo a qual os juizados especiais federais tendem a privilegiar o cidadão, em detrimento do Estado.

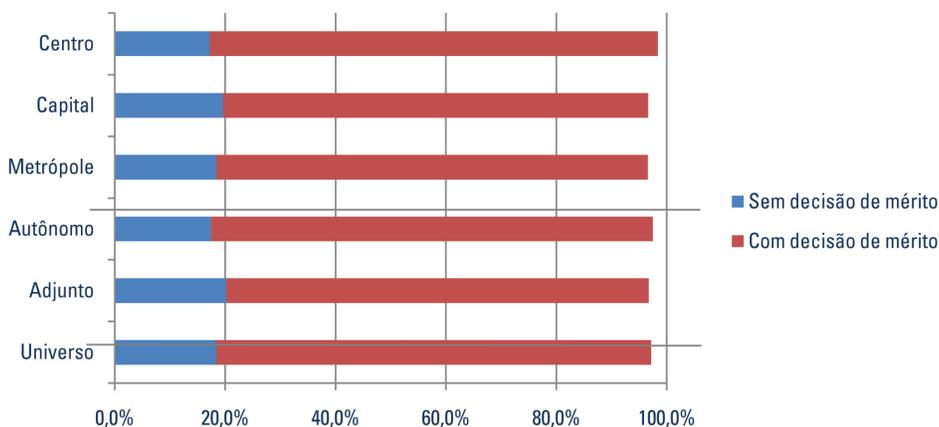
Gráfico 42 - Teor da sentença quanto resultado para o autor - Brasil, 2011



Fonte e elaboração: Diest/Ipea.

Quanto ao mérito, a agregação das categorias de teor das sentenças pode ser feita em dois grupos: sentenças com resolução do mérito (improcedência, procedência integral, homologação de acordo, procedência parcial, prescrição e decadência) e sentenças sem resolução do mérito (indeferimento da inicial, declínio de competência, extinção por óbito do autor, extinção por não comparecimento em audiência e outros casos de extinção sem julgamento de mérito). É possível verificar, no Gráfico 43, que, em regra, as sentenças atacam o mérito da questão (78,7%). Esse aspecto relativiza outro discurso comum acerca dos juizados especiais federais, segundo o qual esses atrairiam ações temerárias e com baixas condições de decidibilidade. Embora muitas das decisões de improcedência possam se referir a causas desse tipo, os dados apontam em outro sentido, o que é um resultado positivo em termos de efetividade dos juizados, que pode indicar assimilação do princípio da informalidade. Deve-se considerar ainda o fato de que, ao longo do processamento das ações, eventuais vícios são gradualmente sanados, em virtude da própria necessidade de deixá-las minimamente adequadas para serem decididas.

Gráfico 43 - Teor da sentença quanto ao mérito - Brasil, 2011



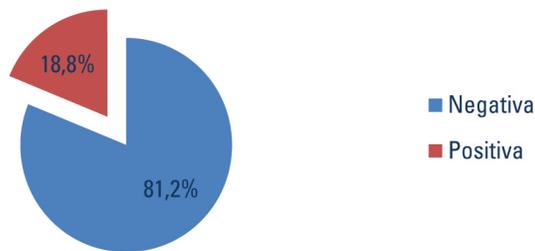
Fonte e elaboração: Diest/Ipea.

No que diz respeito ao conteúdo das sentenças dos juizados especiais federais, é digno de nota ainda que, em 22,6% dos casos, estas também versam sobre o requerimento de tutela antecipada. Em princípio, a decisão so-



bre a tutela antecipada deveria sempre ser anterior à sentença, mas não é isso o que ocorre na prática. Conforme o observado em campo, não é incomum que as secretarias dos juizados especiais federais organizem a tramitação dos autos de modo a que estes não subam ao gabinete exclusivamente para uma deliberação sobre a antecipação da tutela. Logo, a existência ou não desse requerimento na petição inicial não altera os procedimentos-padrão adotados pela secretaria. De todo modo, a taxa de sucesso dos pedidos de antecipação de tutela é bastante baixa, o que pode indicar, entre outros fatores, o uso indiscriminado desse instituto processual.

Gráfico 44 - Resultado da decisão da tutela antecipada do ponto de vista do autor - Brasil, 2011



Fonte e elaboração: Diest/lpea.

Recursos

Se as sentenças constituem o núcleo da prestação jurisdicional, momento em que se obtém uma resposta da Justiça à demanda apresentada pelo cidadão, é inquestionável o direito de recorrer dela, caso contrarie as pretensões originais. Para garanti-lo dentro da filosofia que inspirou os juizados especiais federais, esses contam com sistema recursal próprio, formado basicamente pelas turmas recursais. A Lei nº 10.259/2001 previu o incidente de uniformização para os casos em que houver divergência entre as turmas recursais de uma mesma região judiciária ou de regiões diferentes, devendo a questão ser apreciada por uma turma regional de uniformização, no primeiro caso, ou pela turma nacional, reunida em Brasília, no segundo.

A pesquisa limitou-se a visitar as turmas recursais das seções judiciárias, perfazendo um subconjunto composto de 39 unidades. Todas elas estão situadas nas capitais dos estados, sendo que, dado o volume de trabalho em algumas localidades, há mais de uma turma recursal. O panorama geral obtido é o que segue na Tabela 14:

Tabela 14 - Distribuição das turmas recursais visitadas, por estado – Brasil, 2011

ESTADO	CIDADE	QUANTIDADE DE TURMAS VISITADAS
AC	Rio Branco	1
AL	Maceió	1
AM	Manaus	1
BA	Salvador	2
CE	Fortaleza	2
ES	Vitória	1
GO	Goiânia	2
MA	São Luís	1
MG	Belo Horizonte	3
MS	Campo Grande	1
MT	Cuiabá	1
PA	Belém	1
PB	João Pessoa	1
PE	Recife	2
PI	Teresina	1
PR	Curitiba	3
RJ	Rio de Janeiro	2
RO	Porto Velho	1
RR	Boa Vista	1
RS	Porto Alegre	2
SC	Florianópolis	3
SE	Aracaju	1
SP	São Paulo	5
TOTAL		39

Fonte: CEJ/CJF, a partir de dados dos TRFs. Elaboração: Diest/Ipea.



As turmas recursais são compostas por três magistrados, cujo perfil predominante é de juízes titulares (67,9%), que não respondem por juizados (67,9%), mas atuam na mesma seção judiciária em que está sediada a turma (83,2%).

Nas turmas recursais visitadas, a média de estoque de processos em andamento é de 15.775, sendo que, mensalmente, aproximadamente 882 novos casos são recebidos. Seguindo a tendência geral dos juizados, a maioria dos processos em tramitação nas turmas recursais possui natureza previdenciária (86,6%).

Apesar do grande volume de processos, a periodicidade das sessões de julgamento é, majoritariamente, quinzenal (56,4%) ou mensal (28,2%), o que impõe pautas extensas. Sessões semanais ou em intervalos menores que uma semana compõem a minoria dos casos (10,3% e 5,1%, respectivamente). A responsabilidade pela definição da pauta das sessões é atribuída, principalmente, aos juízes, tomados isoladamente (56,4%), seguidos das situações em que a definição é feita pelo presidente da turma (25,6%) ou pelo colegiado (15,4%). A definição de pauta pela secretaria é exceção, correspondendo a apenas 2,6% dos casos.

No tocante à gestão dos trabalhos em secretaria, constatou-se que a carga de trabalho é usualmente dividida conforme as atividades administrativas a serem desempenhadas pelos servidores (59%), sendo identificáveis situações nas quais todos os servidores realizam todas as atividades (18% dos casos). Em 61,5% dos casos a definição da rotina de realização das atividades se dá pela ordem de chegada dos processos, seguida de critérios referentes aos prazos (20,5%).

Segundo percepções obtidas em campo, o maior problema na estruturação das turmas recursais diz respeito à inexistência de cargos de servidores para serem lotados única e exclusivamente em suas secretarias. Outro problema referente às turmas é a inexistência de espaço próprio para a realização das sessões de julgamento, realidade encontrada em ¼ dos casos (25,6%).

Embora o volume de trabalho nas turmas recursais seja grande, observou-se que o efetivo uso de recursos pelas partes não é alto, sendo as ações, em regra, resolvidas em primeiro grau. A interposição de recurso inominado

acontece em um quarto dos casos (24,9%), sendo que em apenas 1% há recurso à Turma Regional de Uniformização e em 2% dos casos à Turma Nacional de Uniformização. A frequência dos demais recursos é bem inferior: em 1,4% dos casos há interposição de recurso de agravo ou pedido de revisão; em 3,3% são opostos embargos declaratórios; em 1,1% é interposto recurso extraordinário.

Em termos de resultado, os recursos interpostos geram a reforma das decisões impugnadas em 20,2% dos casos e a anulação em apenas 2,3%. Adicionalmente, a reforma altera muito pouco a natureza do resultado do processo em primeira instância, conforme se depreende da tabela abaixo.

Tabela 15 - Teor da decisão final – Brasil, 2011

	NO PRIMEIRO GRAU	APÓS O JULGAMENTO DOS RECURSOS
Improcedência	30,1%	29,3%
Procedência integral	19,3%	19,3%
Homologação de Acordo	14,9%	14,9%
Outros casos de extinção sem julgamento de mérito	14,7%	14,5%
Procedência parcial	12,3%	13,0%
Indeferimento da inicial	3,3%	3,3%
Extinção por não comparecimento da parte na audiência	2,5%	2,5%
Prescrição e decadência	1,8%	2,0%
Declínio de competência	1,0%	1,0%
Extinção por óbito do autor	0,2%	0,2%

Fonte e elaboração: Diest/Ipea.

Os resultados dessa pesquisa são coerentes com outros estudos quantitativos recentes sobre tramitação de processos judiciais, que vêm chamando a atenção para o fato de que o quantitativo de recursos e o impacto destes sobre o resultado final das ações judiciais é bastante menor do que usualmente se afirma (IPEA, 2011).

Contudo, se a interposição de recursos tem, no cômputo geral, impacto pequeno no que se refere à quantidade de sentenças afetadas e à alteração de seus termos e, conseqüentemente, do resultado obtido em primeira



instância, do ponto de vista do tempo de processamento, os recursos afetam significativamente o cenário. Enquanto o tempo médio total de tramitação de um processo no qual não houve qualquer recurso é de 493 dias, o tempo médio total de tramitação dos processos nos quais houve algum recurso é de 1.032 dias. Em regra, este tempo adicional concentra-se nas turmas recursais, pois, como se viu, o quantitativo de recursos encaminhados a outras instâncias próprias do sistema recursal dos juizados especiais federais é bastante baixo.

Logo, é forçoso dizer que, embora o número de ações nas quais haja recurso à turma recursal seja relativamente baixo, o congestionamento e a espantosa morosidade existentes nessa instância recursal consistem num importante gargalo processual, mais do que dobrando o tempo médio total de tramitação dos processos judiciais.

Embora o percentual de reforma não possa ser desconsiderado, a baixa alteração no resultado da sentença e o longo tempo que os recursos acrescentam ao processamento das demandas permitem retomar, com novos elementos, a discussão em torno do modelo recursal dos juizados. Por um lado, a exclusividade do recurso inominado e a sua utilidade parecem justificáveis, ante o baixo uso de outros recursos e a taxa de interposição (1/5) e de reforma (1/4 das impugnações). Por outro lado, o baixo impacto da reforma promovida nas sentenças e seu alto impacto na duração total dos processos merecem enfrentamento.

D) Gestão

Modelos de gestão e formas de organização do trabalho

Regidos, entre outros, pelos princípios da informalidade e da economia processual, os juizados especiais foram também uma aposta na reforma do funcionamento da Justiça, que impactaria o modelo de gestão tradicionalmente adotado, voltado exclusivamente para a realização de rotinas e pequenas operações.

A fim de entender como as formas de gestão se apresentam nos juizados, deve-se antes destacar os diferentes níveis de organização observados nas varas de justiça.

Quadro 36 - Níveis de organização presentes nos juizados especiais federais

→ Organização administrativa: diz respeito à gestão dos recursos humanos e materiais. Apresenta interferência direta dos tribunais regionais, que estipulam diferentes diretrizes. Notou-se que a COJEF participa ativamente desse nível de gestão, embora sua atuação seja mais incisiva em algumas regiões do que em outras. A esse aspecto da organização pode-se atribuir a estrutura básica comum identificável nos juizados de uma mesma região da Justiça Federal, ainda que situados em contextos socioculturais diferentes.

→ Organização processual: refere-se à forma como o processamento dos atos é organizada. Varia de acordo com o modelo de gestão adotado na vara, sendo peculiar a cada juizado. O responsável por esse nível de gestão pode ser o juiz, o diretor de secretaria e/ou o supervisor do juizado (figura comum nos juizados adjuntos). Esses atores podem atuar isoladamente ou em conjunto, sendo difícil muitas vezes identificar o protagonista desse nível de gestão.

→ Organização jurisdicional: concerne aos aspectos do exercício da jurisdição e à aplicação do entendimento jurídico na apreciação dos casos. É definida exclusivamente pelo magistrado em exercício, seja titular ou substituto, com autonomia e sem interferências externas. Percebeu-se que, em casos de divergência de interpretação entre ambos os juizes, é comum a vara se organizar para aplicar os dois tipos de entendimento, conforme o juiz que aprecia o processo em questão.

Elaboração: Diest/Ipea.

Estudos recentes sobre gestão judicial apontam que o modelo tradicional adotado na organização administrativa e processual, além de gerar custos muitas vezes desnecessários, não permite que os servidores percebam o processo produtivo como um todo, especialmente quando o que está em questão são demandas que levam anos na Justiça até obterem alguma decisão de mérito (BRASIL/IPEA, 2011; BRASIL/MJ, 2012). Nesse sentido, o foco da pesquisa no que concerne ao tema da gestão nos juizados especiais federais foi a identificação de formas de organização do trabalho que apontassem o emprego de mecanismos inovadores.



Com base nas informações colhidas sobre as práticas adotadas na distribuição da carga de trabalho entre os servidores dos juizados visitados, pode-se afirmar que o foco em pequenas atividades administrativas (como certificações e anexação de documentos, por exemplo), tradicional forma de organização do trabalho em muitos ramos do Judiciário brasileiro, tem baixa importância relativa nos juizados especiais federais. No lugar, se apresentam conjunções entre formas tradicionais e outras mais alternativas de organização do trabalho. A Tabela 16 a seguir apresenta os resultados dessa investigação, sendo possível destacar a maior recorrência de três critérios de divisão do trabalho, pela ordem: as etapas do procedimento (34,5%), a natureza do assunto ou matéria (20,0%) e as especificidades do rito processual (20,0%).

Tabela 16 - Distribuição da carga de trabalho entre os servidores, de acordo com a estrutura do juizado – Brasil, 2011

	UNIVERSO	AUTÔNOMO	ADJUNTO
por etapas do procedimento	34,5%	45,4%	21,7%
por assunto/matéria	20,0%	24,1%	15,2%
por rito processual	20,0%	0,9%	42,4%
por atividades administrativas	18,5%	25,9%	9,8%
todos realizam todas as atividades	3,5%	0,9%	6,5%
outros critérios	2,5%	1,9%	3,3%
por numeração do processo	1,0%	0,9%	1,1%

Fonte e elaboração: Diest/lpea.

A divisão por etapas do procedimento consiste em atribuir a servidores distintos as tarefas relacionadas às diferentes etapas do processo, isto é, petição inicial, audiências, perícias, decisões. Esse foi o critério de distribuição predominantemente encontrado nos juizados, com destaque para os juizados autônomos. Essa predominância reflete uma visão ainda procedimental-

lista (e não finalística) do processo judicial, em que o servidor fica alheio à integralidade do processamento das demandas.⁴⁰

O segundo critério mais frequentemente observado, a distribuição do trabalho por rito processual, reflete a realidade específica dos juizados adjuntos. Como as varas federais com juizado especial adjunto têm competência para processar demandas tanto no rito ordinário quanto no especial, o responsável pela gestão opta por segregar as atividades concernentes a cada rito. Essa opção visa, alegadamente, garantir a especificidade do rito especial e a observância a seus princípios. Foi possível verificar esse tipo de prática nas visitas aos juizados adjuntos, sendo que, em alguns casos, o setor responsável pelos processos do juizado se configura, mais ou menos, como um pequeno juizado autônomo, ainda que dentro da vara.

Não menos importante na experiência dos juizados especiais federais mostrou-se a distribuição do trabalho segundo o tipo de assunto ou matéria presentes no processo. Nesse tipo de arranjo organizacional, leva-se em consideração a natureza do conflito, isto é, se a causa é cível ou previdenciária, ou ainda a condição do autor, se é segurado urbano ou rural, por exemplo. Nesses casos, é possível perceber que os servidores têm mais envolvimento com o andamento total do processo. A medida é útil não apenas em virtude dos efeitos positivos sobre a gestão processual, mas também pela possibilidade de angariar ao servidor aprofundamento em questões legais específicas relativas às pretensões apresentadas, podendo contribuir ainda para sua motivação.

Outro elemento importante no delineamento do modelo de gestão adotado nas varas de justiça diz respeito ao critério utilizado no controle da realização do trabalho pelos servidores. A principal forma encontrada nos juizados especiais federais foi o controle por prazos não vencidos.⁴¹ Nesse caso, o foco repousa na celeridade processual, sendo muito comum que fomente

40 A disciplina de administração e os próprios processos administrativos nas organizações vêm redefinindo novas formas de adequá-las às suas finalidades. Ver mais em ETZIONI, 1971 e TENORIO, 2011.

41 Estes são estabelecidos internamente, pelos diretores de secretaria, ou até mesmo pelas corregedorias e dizem respeito ao período em que determinados procedimentos devem ser realizados.



uma “corrida” em torno das fases que mais provavelmente podem extrapolar os prazos estipulados, como as perícias.

O segundo critério mais frequentemente encontrado é a estipulação de metas na realização do trabalho. Esse critério pode ser considerado um pouco mais sofisticado do que o primeiro, tendo em vista que não são observados os prazos apenas, mas a obtenção de determinados patamares de andamento dos processos dentro desses prazos.⁴²

Por fim, foram relatados genericamente “outros critérios” de controle. Conforme observado durante as visitas aos juizados, esses critérios, na verdade, foram registrados como uma combinação de vários controles, na maior parte dos casos voltados a fornecer os relatórios de gestão gerados pelos sistemas informatizados dos juizados. Esses relatórios muito comumente centram a atenção nas “caixas” de trabalho, a fim de identificar se há acúmulo de processos em determinadas etapas. Essa forma de controle é muito similar às tradicionalmente encontradas nas varas em que tramitam autos físicos, nas quais o controle visual das prateleiras permite perceber eventuais problemas na movimentação processual.

Tabela 17 - Controles de trabalho identificado sobre o trabalho dos servidores - Brasil, 2011

	UNIVERSO
por prazos não vencidos	58,3%
por meta	33,9%
por cota	7,9%

Fonte e elaboração: Diest/Ipea.

A conjunção entre a forma de distribuir a carga de trabalho e a forma de controlar sua execução conforma o modelo de gestão processual adotado na vara, o qual reflete diretamente em seu cotidiano e nas rotinas efetuadas pelos servidores. A fim de entender como isso se manifesta nos juizados especiais federais, analisou-se a priorização das atividades cotidianas pelos servidores. Sob esse ponto de vista, percebe-se que prepondera a adoção

42 Tais patamares são estipulados a fim de alcançar determinados objetivos, como a realização de um número determinado de audiências por mês, por exemplo.

do critério “ordem de chegada” na definição do trabalho a ser efetuado, demonstrando que as secretarias priorizam os processos que chegaram primeiro e que estão há mais tempo parados, buscando dar celeridade ao andamento de todos os processos de forma equânime.

Nos juizados em que se observa a existência de gargalos no processamento, a realização das atividades normalmente obedece à lógica dos “prazos a vencer”; ou seja, aqueles processos que possivelmente podem extrapolar o prazo estipulado nos controles do trabalho são priorizados no estabelecimento da ordem de realização das atividades. Apenas nos juizados adjuntos prevalece a priorização do trabalho por prazo, refletindo, possivelmente, a lógica das varas às quais estão vinculados.

Tabela 18 – Critério de definição da ordem em que são realizadas as atividades da secretaria, de acordo com a estrutura do juizado e o porte da cidade - Brasil, 2011

	UNIVERSO	ADJUNTO	AUTÔNOMO	METRÓPOLE	CAPITAL	CENTRO
Por ordem de chegada	43,5%	26,1%	58,3%	48,98%	43,1%	40,7%
Por prazo	35,5%	46,7%	25,9%	44,90%	30,8%	33,7%
Por outro tipo de prioridade	18,0%	22,8%	13,9%	4,08%	21,5%	23,3%
Aleatoriamente	3,0%	4,4%	1,9%	2,04%	4,6%	2,3%

Fonte e elaboração: Diest/Ipea.

Outro ponto importante a ser considerado na análise dos modelos de gestão praticados nos juizados especiais federais diz respeito aos critérios aplicados na escolha do diretor de secretaria pelo magistrado que responde pelo juízo. Observou-se, no cômputo geral, uma prevalência extremamente significativa dos critérios “competência em gestão” e “confiança”. A análise dos resultados obtidos (ver Tabela 19) permite algumas inferências iniciais. De um lado, pode-se supor que a prevalência da escolha “competência em gestão” sobre a opção “conhecimento jurídico”, por exemplo, aponta o entendimento de que a secretaria é muito mais uma esfera administrativa que propriamente jurídica. Entretanto, o peso do aspecto “confiança” sugere a



prevalência da percepção de que, do ponto de vista dos magistrados, os diretores de secretaria devem estar alinhados a suas visões. Deve-se destacar, ainda, a pouca importância conferida à familiaridade do diretor de secretaria com o juizado, sua filosofia e seu rito específico. Por fim, registre-se que a elevada porcentagem de respostas “NA” corresponde à indicação dos juízes substitutos respondentes da pesquisa, uma vez que a seleção do diretor da secretaria é decisão que cabe ao juiz titular.

Tabela 19 - Critérios utilizados pelos juízes para seleção dos diretores de secretaria, de acordo com a estrutura do juizado e o porte da cidade – Brasil, 2011

	UNIVERSO	ADJUNTO	AUTÔNOMO	METRÓPOLE	CAPITAL	CENTRO
Competência em gestão	54,3%	58,8%	50,6%	51,4%	58,4%	52,6%
Confiança	47,1%	46,6%	47,5%	43,1%	53,5%	44,0%
Conhecimento jurídico	6,2%	5,3%	7,0%	5,6%	7,9%	5,2%
Experiência no juizado	5,9%	3,1%	8,2%	5,6%	6,9%	5,2%
Outro	1,0%	0,0%	1,9%	1,4%	0,0%	1,7%
NA	34,3%	32,8%	35,4%	34,7%	29,7%	37,9%

Fonte e elaboração: Diest/lpea.

Finalmente, cabe analisar a prática de mutirões nos juizados especiais federais. A realização de mutirões deve ser encarada, primordialmente, como um indicador sobre o funcionamento do modelo de gestão adotado nas varas. Sob esse ponto de vista analítico, pode-se considerar que as secretarias estão majoritariamente adaptadas ao modelo de gestão adotado e funcionam dentro do esperado, já que não se realiza mutirões com periodicidade regular (78%). O dado é um indicador da inexistência de problemas sistemáticos na tramitação dos processos que gerem a necessidade de programação periódica de mutirões.

O resultado não difere muito quando os dados são analisados sob diferentes recortes. Entretanto, os juizados sediados nas capitais regionais tendem a se utilizar de mutirões mais sistematicamente (30,8%) do que

aqueles dos centros sub-regionais e de zona (20,9%), ao passo que os órgãos localizados em metrópoles aparecem como os que menos recorrem aos mutirões (12,2%).

Contudo, deve-se observar que, dos poucos juizados que realizam mutirões com regularidade, 65,9% o fazem com frequência menor ou igual a seis meses. Curiosamente, essa frequência é marcante justamente nos juizados com sede nas metrópoles, enquanto as unidades localizadas nas capitais regionais e nos centros sub-regionais e de zona realizam mutirões com frequência menor, apesar de recorrerem proporcionalmente mais aos mutirões.

Outra evidência de que a realização de mutirões está relacionada à ineficiência do modelo de gestão adotado nos juizados é o fato de que os mutirões têm predominantemente o objetivo de eliminar gargalos processuais (52,3% dos juizados que realizam mutirões). Adicionalmente, pode-se sugerir que esses gargalos encontram-se principalmente nos gabinetes dos juízes, uma vez que as atividades preponderantes nos mutirões são as audiências de conciliação (61,4%) e a produção de sentenças (43,2%).

Informatização e virtualização

A informatização e a virtualização da Justiça brasileira são processos incontestes, que contribuem não apenas com a garantia de celeridade ao trâmite processual, mas também com a redução de custos e a melhoria da qualidade do ambiente de trabalho.

Como é sabido, a estruturação dos juizados especiais federais acompanhou o processo de informatização e virtualização por que passa a Justiça Federal como um todo, tendo avançado de forma privilegiada nesses juízos. Muitos deles já foram instalados sob o formato virtual e em 76,5% dos juizados pesquisados verificou-se que o processamento de novas ações é totalmente virtual. Sintomaticamente, os juizados adjuntos respondem pelo maior percentual de situações em que essa prática ainda não ocorre (33,7%).



Tabela 20 – O processamento de novas ações nos juizados pode ser considerado virtual?

	UNIVERSO	ADJUNTO	AUTÔNOMO	METRÓPOLE	CAPITAL	CENTRO
Não	16,5%	1,9%	33,7%	0,0%	21,5%	22,1%
Sim, parcialmente	7,0%	7,4%	6,5%	6,1%	7,7%	7,0%
Sim, totalmente	76,5%	90,7%	59,8%	93,9%	70,8%	70,9%

Fonte e elaboração: Diest/Ipea.

O rápido avanço do processo de virtualização dos juizados especiais federais já se faz sentir nos dados sobre autos baixados em 2010. A partir dos dados extraídos da amostra analisada, foi possível verificar que 73,3% dos processos já eram virtuais, enquanto 19,8% eram físicos e 6,9%, digitais (Gráfico 45).

Gráfico 45 - Característica dos autos analisados, de acordo com a estrutura e o porte da cidade onde está sediado o juizado - Brasil, 2011



Fonte e elaboração: Diest/Ipea.

Um dado bastante significativo sobre o nível de informatização de um serviço jurisdicional e, de algum modo, sobre a facilitação do acesso a justiça assim viabilizado é a possibilidade ou não de a parte autora apresentar sua petição inicial em formato eletrônico. Como se depreende da tabela abaixo, isso já é realidade em dois terços dos juizados especiais federais, com

destaque para as cidades de maior porte e os juizados autônomos, onde a virtualização da petição inicial chega, respectivamente, a 85,7% e 75,9% dos casos. Não deixa de ser curioso, contudo, que a virtualização do primeiro passo de uma ação judicial não ocorra em aproximadamente 31,5% dos juizados especiais federais visitados, mesmo com a progressiva sofisticação das ferramentas de segurança dos sistemas informatizados.

Tabela 25 - Apresentação da petição inicial em meio virtual por estrutura do juizado e por porte da cidade

	UNIVERSO	AUTÔNOMO	ADJUNTO	METRÓPOLE	CAPITAL	CENTRO
Não é possível peticionar eletronicamente	30,5%	24,1%	38,0%	14,3%	29,2%	40,7%
É possível peticionar eletronicamente	69,5%	75,9%	62,0%	85,7%	70,8%	59,3%

Fonte e elaboração: Diest/Ipea.

Além das possíveis facilidades que os sistemas informatizados trazem para o processamento das ações, esses sistemas (ou outros, complementares) são utilizados a fim de gerenciar o trabalho na vara. Pôde-se perceber grande diversidade nas formas de comunicação entre os sistemas de tramitação processual e os complementares, quando existentes. Ficou evidente que nem sempre eles são interligados, o que gera duplicidade no trabalho dos servidores, que devem informar os diferentes sistemas sobre os mesmos atos. Outro problema constantemente apontado relaciona-se ao grau de fidedignidade dos dados, tendo em vista que, muitas vezes, a tramitação do processo não se reflete integralmente nos relatórios dos sistemas, fazendo-se necessário adotar formas suplementares de registro de dados (como planilhas criadas pelos próprios servidores).

É importante considerar, adicionalmente, que a informatização e a virtualização da Justiça não se traduzem imediata ou necessariamente em melhorias de desempenho. O estudo sobre o tempo médio de tramitação dos



processos nos juizados especiais federais não identificou variação significativa de desempenho entre as varas físicas que movimentaram autos físicos e as virtuais que movimentaram autos virtuais. Ou seja, a alteração na plataforma de suporte dos autos processuais não implicou em diferença qualitativa em termo de celeridade.

Esse resultado é compatível com o que se observou em estudo anterior sobre a execução fiscal da União (IPEA, 2011) e reforça as indicações feitas ali de que a informatização e a virtualização da Justiça Federal não estão sendo precedidas de mudanças organizacionais, nem de treinamento adequado, capazes de potencializar os efeitos da transição da plataforma tecnológica (IPEA, 2011, p. 29). Curioso notar que, naquele caso, a situação em termos da virtualização era a inversa da observada nos juizados federais, pois o processamento das ações de execução fiscal acontecia em meio físico em 98,7% dos casos, enquanto apenas 1,2% dos autos eram digitalizados e 0,1%, virtuais.

Em outras palavras, a política de informatização e virtualização de processos requer a revisão do modelo de organização e gestão do trabalho nos juizados especiais federais. Somente com a mudança na forma de pensar e realizar a gestão processual nesses juízos a virtualização poderá trazer os resultados que dela se espera em termos de agilidade na prestação jurisdicional.

Há que se considerar, contudo, os limites à ampliação da celeridade por meio da virtualização da Justiça. Certamente a revisão das práticas de gestão processual pode otimizar os ganhos da virtualização. Entretanto, esses ganhos não se estendem homogeneamente a todas as fases da tramitação processual, havendo limites à aceleração do processamento por meio virtual. Muitos dos magistrados e dos servidores entrevistados alegaram experimentar um descompasso entre o processamento dos autos nas secretarias e sua análise nos gabinetes. Afirmam que, em decorrência da virtualização, a secretaria consegue dar vazão ao volume de trabalho com bastante rapidez; contudo, no momento em que o processo vai ao gabinete para as decisões, o ritmo não é mantido, visto que as particularidades de cada caso devem ser criteriosamente observadas para garantir a qualidade dessas decisões. Nesse sentido, indicam que o gabinete se constitui em

novo gargalo à fluidez da tramitação processual dentro da vara, pois não consegue se beneficiar, em proporção e ritmo equivalentes, dos ganhos decorrentes do processo de virtualização.⁴³

Uma questão que vem desafiando os juizados especiais federais e se fez presente no discurso de muitos entrevistados diz respeito ao peticionamento em lote, uma “facilidade” advinda do avanço da virtualização, mas que se associa também à gratuidade das custas, segundo a opinião dessas pessoas. Muitos advogados, que atrairiam clientes por meio de listas de origem escusa com nomes de possíveis beneficiários de ações previdenciárias, estariam fazendo peticionamento eletrônico de inúmeras ações de uma só vez, o que contribuiria para o congestionamento do juizado.

Quadro 37. Petições em lote no juizado

Alguns escritórios de advocacia ajuizaram centenas de ações no juizado, de uma só vez, para questionar o índice de revisão dos valores do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço). Atualmente, há cerca de 3 mil processos tramitando no juizado em torno dessa matéria. Por se tratar de uma situação atípica, o diretor designou três serventuários para atuarem exclusivamente nessas ações, a fim de eliminá-las mais rapidamente. Para facilitar a tramitação, os serventuários e os respectivos processos foram alocados em uma sala específica.

(juizado adjunto, 1ª Região)

Elaboração: Diest/lpea.

A questão dos juizados adjuntos

A Lei nº 10.259/2001 dispôs sobre a criação de juizados adjuntos a varas federais nos seguintes termos: “Serão instalados Juizados Especiais Adjuntos nas localidades cujo movimento forense não justifique a existência de Juizado Especial, cabendo ao Tribunal designar a Vara onde funcionará.” (Lei nº

43 Uma prática implementada na 4ª Região a fim de solucionar os gargalos nos gabinetes (ocasionados, primordialmente, pela virtualização) foi a redistribuição dos servidores lotando uma maior quantidade de força de trabalho no gabinete. Nas varas visitadas foram encontrados até três servidores e um estagiário para cada juiz.



10.259/2001, art. 18, parágrafo único). Vê-se, pelo texto da lei, que a criação de juizados adjuntos vinculados a varas federais foi pensada como estratégia para permitir a extensão da aplicação do rito especial, sempre que cabível, a toda a Justiça Federal.

Conforme os dados disponibilizados pelo CJF, os juizados especiais federais adjuntos somavam, em dezembro de 2011, 323 unidades, o que correspondia a 66,5% do conjunto de juizados federais instalados no país (BRASIL/CJF, 2012). Esse quadro contrasta com o período inicial de instalação desses juízos, quando, dos 242 órgãos existentes, 197 (81,4%) eram adjuntos e apenas 45 (18,6%) autônomos (BRASIL/CJF, 2004, p. 8). Como já destacado anteriormente, o número de juizados adjuntos cresceu proporcionalmente bem menos que o de juizados autônomos no período em tela, refletindo o aumento do número de ações propostas aos juízos especiais e ensejando a desvinculação dos primeiros das varas a que estavam originalmente ligados. Cabe registrar que, em virtude da desproporção entre as causas cíveis e as causas criminais distribuídas aos juizados especiais federais,⁴⁴ o conjunto de juízos adjuntos concentra os casos de competência criminal exclusiva, enquanto os autônomos têm todos competência cível (ou plena).

Como parte da estrutura das varas federais a que se vinculam, os juizados adjuntos, em regra, compartilham os recursos humanos, físicos e materiais com a vara. A localização do juizado na estrutura física da vara federal depende de, pelo menos, dois fatores: as possibilidades do espaço (formato e dimensões do prédio) e a relevância numérica ou valorativa do juizado perante o juiz da vara. Nos prédios de estrutura vertical, é comum que os setores do juizado (atendimento, salas de perícias, sala de espera, sala de audiência, secretaria e gabinete) sejam instalados no andar térreo. Não sendo possível situá-los todos nesse mesmo pavimento, priorizam-se aqueles de atendimento ao público e perícia.

O diagnóstico publicado pelo CJF em 2004 apontou que, na visão de muitos magistrados, o fim dos juizados adjuntos deveria ser uma prioridade na Justiça Federal. Entre os argumentos empregados estavam a dificulda-

44 Como referido anteriormente, as causas criminais representaram 5,3% do total de causas distribuída nos juizados especiais federais em 2010 (BRASIL/CNJ, 2011).

de em saber o que priorizar, o alto risco de “contaminação” do rito especial pela forma tradicional de processar as demandas, e o impacto negativo que a acumulação de competências trazia para a já baixa eficiência das varas no cumprimento dos prazos fixados pelo marco legal dos juizados (BRASIL/CJF, 2004, p. 17 e ss).

Aparentemente, a cúpula da Justiça Federal não vê os juizados adjuntos como uma questão, mas como uma forma eficaz de garantir a ampliação da oferta de serviços à população. Prova disso é o fato de que a resolução do CJF sobre a instalação das 230 novas varas criadas em 2010 prevê que 116 delas funcionarão como juizados especiais federais adjuntos. Além disso, os resultados da análise apresentada sobre os tempos médios de tramitação de autos nos juizados federais em alguma medida questionam o argumento sobre o impacto negativo dos juizados adjuntos na eficiência da Justiça Federal. Comparando-se juizados autônomos e adjuntos, não se observou diferença significativa nos tempos médios de tramitação dos processos.

Contudo, deve-se refletir também sobre a primeira das objeções apontadas no levantamento de 2004, qual seja, o risco de ordinarização do rito especial nos juizados adjuntos. Levando-se em conta a questão de fundo sobre as condições de acesso à justiça presente nos juizados, já se destacaram nas seções anteriores, e em comparação com os juízos autônomos, as evidências quanto à maior precariedade de instalações, à ausência de projetos de itinerância e à menor preocupação com a conciliação (apesar de maior homologação de acordos) nos juízos adjuntos. Cabe aqui tratar de aspectos ligados à gestão processual e à organização do trabalho.

Durante as visitas aos juizados especiais federais, foi possível observar que, nos adjuntos, tende a haver a especialização de um setor dentro da secretaria. Nesses casos, o responsável pela gestão processual normalmente organiza as atividades em torno do rito, dividindo a carga de trabalho entre dois grupos de servidores: os que cuidam dos processos ordinários e os que lidam exclusivamente com os processos que tramitam em rito especial. Essa medida é justificada exatamente como forma de evitar confusão entre os ritos, garantindo-se a preservação das características próprias do juizado especial em sua integralidade.



Essa estratégia enfrenta algumas dificuldades. A responsabilidade pelos processos em rito especial muitas vezes fica a cargo de um número bastante reduzido de servidores (em média três, conforme os dados levantados em campo), o que sobrecarrega o setor. Esses subgrupo de servidores, por sua vez, se organiza de modo a que todos realizem todas as atividades ou implementa a divisão de trabalho por etapas do procedimento. De todo modo, além das atividades de secretaria, todo o atendimento de balcão aos usuários interessados em informações sobre o andamento processual de suas ações ou àqueles que procuram o juizado para saber de seus direitos, buscar assistência jurídica gratuita ou a atermação costuma ser realizado também por esses servidores.

Em uma vara com competência plena, é difícil, à primeira vista, identificar quem é responsável pelo juizado na secretaria, pois habitualmente não há nada que sinalize a especificação do trabalho em nível de cartório e o juizado permanece “invisível”. Contudo, quando o encarregado da gestão explica a organização dos trabalhos e aponta quem é responsável pelo rito especial, percebe-se a existência de um “cantinho do juizado” nas varas federais. Os trabalhadores sentam-se em mesas próximas, ladeadas ou frontalmente dispostas, e adotam práticas e linguagem que caracterizam um nicho específico. Esse “cantinho” nem sempre fica próximo aos diretores de secretaria, que muitas vezes demonstram dificuldade em passar dados e detalhes sobre as rotinas e práticas adotadas no juizado adjunto. Não é raro que o juizado fique sob a responsabilidade de um supervisor, esse, sim, informado do que acontece no setor. Subordinado diretamente ao diretor de secretaria, nem sempre goza de função comissionada, mas tem relativa autonomia para conduzir o dia a dia do juizado.

Essa configuração do juizado adjunto dentro da vara muda radicalmente quando há especialização em matéria previdenciária. Embora ainda seja possível divisar o “cantinho do juizado” nesses casos, o volume de processos que corre em rito especial tende a ser bastante superior ao de processos ordinários, o que faz com que a quantidade de servidores “do juizado” seja expressivamente maior, por vezes ultrapassando a quantidade de pessoas no outro grupo. Com isso, o espaço do juizado na vara também se amplia

consideravelmente, às vezes até tomando a vara, que muitas vezes acaba se comportando mais como um juizado autônomo.

Quadro 38 - O “cantinho do juizado”

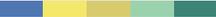
Em frente à sala da diretora de secretaria há um nicho com quatro mesas, dispostas em formato de “X”, semelhantes àsquelas utilizadas em *call center* e empresas de grande porte, nos quais trabalham os responsáveis pelos processos que tramitam em rito especial. À sua volta, estantes de madeira compensada abrigam os processos, divididos em escaninhos identificados segundo a fase processual e/ou ato administrativo a ser realizado. A sala da diretora é separada da secretaria por meio de divisórias de madeira compensada; contudo, há um grande vidro em um dos lados que permite que ela visualize o “cantinho do juizado”. Tudo é bem organizado e a diretora tem domínio total do ambiente. Segundo afirma, o juizado “é a menina dos olhos do doutor” (referindo-se ao juiz titular da comarca).

(juizado adjunto, 1ª Região)

Elaboração: Diest/lpea.

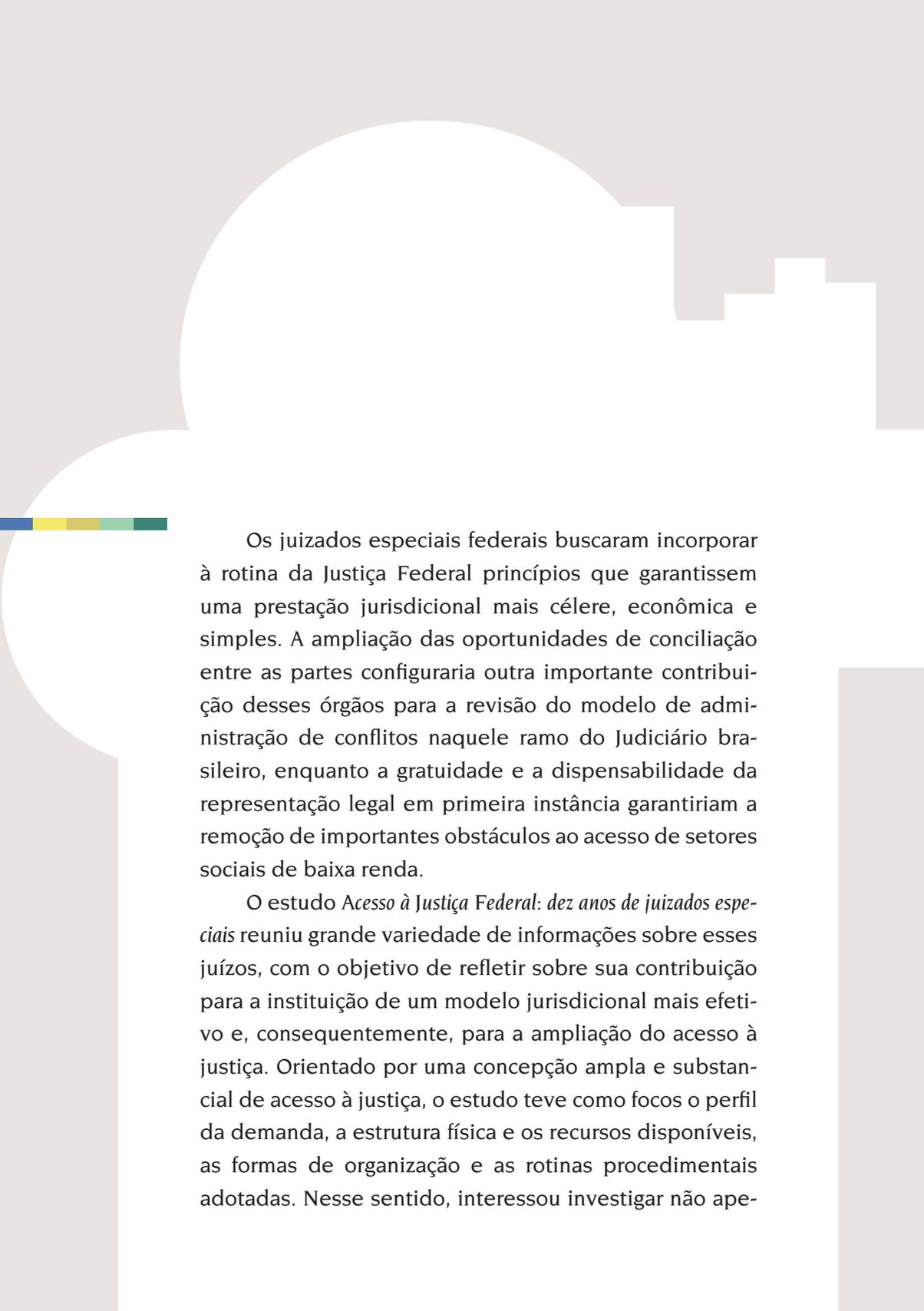
Ao longo das entrevistas com diretores de secretaria e outros servidores, foi comum a queixa quanto às dificuldades de tornar visíveis para as seções judiciárias e os tribunais as demandas relacionadas especificamente aos juzados adjuntos. Em certo sentido, as necessidades desses juízos ficam subsumidas às da vara a que se vinculam, não sendo percebidas como relevantes em si, para assegurar as condições de trabalho e de atendimento exigidas pelo próprio rito especial. A precariedade das condições para atermção nos juzados adjuntos talvez seja a queixa que melhor sintetize as dificuldades enfrentadas pelos entrevistados em seu cotidiano, e que pouca atenção recebe dos órgãos superiores de coordenação. Aliada aos outros aspectos apontados anteriormente, conformam um quadro em que os juzados adjuntos, ainda que muito numerosos, se apresentam como realidade relativamente fragilizada dentro da Justiça Federal.

Parte 4



Considerações Finais





Os juizados especiais federais buscaram incorporar à rotina da Justiça Federal princípios que garantissem uma prestação jurisdicional mais célere, econômica e simples. A ampliação das oportunidades de conciliação entre as partes configuraria outra importante contribuição desses órgãos para a revisão do modelo de administração de conflitos naquele ramo do Judiciário brasileiro, enquanto a gratuidade e a dispensabilidade da representação legal em primeira instância garantiriam a remoção de importantes obstáculos ao acesso de setores sociais de baixa renda.

O estudo *Acesso à Justiça Federal: dez anos de juizados especiais* reuniu grande variedade de informações sobre esses juízos, com o objetivo de refletir sobre sua contribuição para a instituição de um modelo jurisdicional mais efetivo e, conseqüentemente, para a ampliação do acesso à justiça. Orientado por uma concepção ampla e substancial de acesso à justiça, o estudo teve como focos o perfil da demanda, a estrutura física e os recursos disponíveis, as formas de organização e as rotinas procedimentais adotadas. Nesse sentido, interessou investigar não ape-

nas os elementos relacionados à celeridade das respostas do Judiciário, mas também aqueles que refletem a abertura a novas demandas, a diversificação do perfil dos usuários dos serviços de justiça, a adequação da estrutura do Judiciário às necessidades desses usuários, incluindo aí a assistência jurídica, entre outros.

Ao encerrar a apresentação dos dados reunidos pela pesquisa, vale ressaltar os aspectos que se destacam em meio à miríade de informações produzidas e que sugerem questões importantes sobre o próprio futuro dos juizados especiais federais.

Em primeiro lugar, cabe registrar a franca consolidação na Justiça Federal do projeto que impulsionou os juizados especiais. De um lado, o grande volume de ações que passam por esses órgãos a cada ano, com distribuição anual em torno de 1,2 milhão de demandas no período 2008-2011, equiparados às varas comuns como “portas de entrada” da Justiça Federal, com amplo reconhecimento por parte da sociedade. De outro lado, a crescente ampliação e interiorização da rede de juizados ao longo dos últimos dez anos corrobora a tese de que vieram cumprir um papel singular dentro do sistema de justiça, atendendo uma demanda que esteve represada durante muito tempo e se encontra espreada pelo território nacional.

No que se refere especificamente à penetração territorial dos juizados especiais, os dados indicam grande heterogeneidade entre as regiões da Justiça Federal, com interiorização bastante avançada na 2ª, na 3ª e, especialmente, na 4ª regiões e concentração nos grandes núcleos urbanos da 1ª e da 5ª, onde ainda é necessário percorrer longos trajetos para ter acesso ao juizado. Evidentemente, o processo de interiorização da Justiça Federal ainda está em curso e o seu aprofundamento deverá repercutir na distribuição dos juizados especiais, com foco nas regiões menos assistidas, melhorando as condições de acesso da população residente nos municípios do interior. Cabe ressaltar, contudo, que, no âmbito de uma política institucional clara de garantia de acesso à justiça, além da expansão da rede, os juizados itinerantes e os postos avançados poderiam ser mais amplamente empregados como alternativas para levar os juizados federais às áreas mais afastadas do país.

Ao lado da distribuição da rede de juizados no território, deve-se considerar a estrutura de funcionamento dessas unidades. Esses aspectos reme-



tem não apenas às condições de trabalho para a adequada prestação jurisdicional, mas dizem respeito também à atenção às necessidades dos usuários, que comparecem com certa frequência ao juizado para, entre outras coisas, realizar perícias, participar de audiências, solicitar informações processuais ou mesmo realizar o peticionamento de suas demandas por meio da atermação. Assumem caráter especialmente crítico tendo-se em conta o perfil majoritário do público dos juizados especiais federais: pessoas de baixa renda, com média de idade de mais de 50 anos e residentes em outra cidade que não aquela em que está sediado o juizado, e que muitas vezes precisam ser submetidas a exames periciais de natureza clínica nos próprios juizados.

Nesse ponto, as realidades experimentadas nos juizados autônomos e nos adjuntos impõem consideração especial. Do total de 486 juizados contabilizados em 2011, um terço correspondia a varas autônomas e a outra parte a órgãos adjuntos a varas comuns. Nos juizados autônomos, usualmente localizados nas capitais dos estados e nas grandes cidades do interior, as instalações e os equipamentos disponíveis são, em geral, bastante satisfatórios, havendo espaços exclusivamente destinados às atividades típicas dos juizados, boas condições de acomodação do público e até mesmo alguma atenção com as necessidades de pessoas com mobilidade reduzida. Em contraste, nos juizados adjuntos, mais comumente presentes nas cidades de médio e pequeno porte do interior, as condições de funcionamento são mais precárias, sendo corriqueiras as adaptações nas estruturas prediais, as quais foram originalmente concebidas para outra finalidade que não o funcionamento da Justiça Federal, e menos ainda do juizado. Nesses casos, são comuns as improvisações nos espaços de recepção e atendimento dos usuários, nas salas de perícia e mesmo nos banheiros para uso do público.

As diferenças entre os juizados autônomos e os adjuntos se fazem perceber também na gestão da vara e na própria prática do rito processual. Enquanto os órgãos autônomos voltam-se integralmente para o processamento das demandas em rito de juizado, com especialização da força de trabalho não apenas nas atividades típicas de secretaria, mas também no atendimento ao público, na atermação e na própria conciliação, os adjuntos compartilham os recursos humanos, físicos e materiais com a vara a que se vinculam, com alocação dos processos de juizado a um número reduzido de servidores, que

deve desempenhar indiscriminadamente todas as atividades concernentes ao trâmite processual. Embora a divisão de trabalho praticada nos juizados adjuntos vise garantir a preservação, em sua integralidade, das características próprias do rito especial, acaba contribuindo para a invisibilização do juizado dentro da vara ou para a constituição dos “cantinhos do juizado”, que sintetizam a realidade relativamente fragilizada desses órgãos dentro da Justiça Federal, ainda que correspondam à ampla maioria dos juizados em funcionamento.

Curiosamente, essas diferenças não implicam resultados desfavoráveis para o cidadão do interior do país em termos do tempo de tramitação das ações. Ao contrário, os dados produzidos na pesquisa mostram que o tempo médio de tramitação das demandas nos juizados federais é de um ano, oito meses e quinze dias (ou 624 dias), sendo consideravelmente mais breve nos juizados adjuntos do que nos autônomos (onde é uma vez e meia maior). No entanto, do ponto de vista das decisões produzidas, é preciso considerar que, se nos juizados adjuntos há proporcionalmente mais acordos, também há menos sentenças de procedência do que de improcedência, indicando que as demandas tendem majoritariamente a ser ou atendidas em parte (devido à própria lógica do acordo) ou negadas integralmente, o que coloca em xeque os ganhos obtidos com a celeridade.

De fato, a celeridade é uma importante dimensão da eficácia dos serviços jurisdicionais; contudo, não é a única. Ao longo da pesquisa, foi possível verificar que a preocupação com esse tema é constante nos juizados especiais federais. Tal preocupação sempre esteve presente no projeto que orientou sua implantação, tendo sido reforçada ao longo dos anos 2000, quando a redução da morosidade da prestação jurisdicional se converteu em tema prioritário na agenda do Judiciário brasileiro como um todo. A partir de 2009, a fixação, pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), de metas anuais voltadas à redução das taxas de congestionamento do Judiciário e destinadas a todas as varas de justiça tem caracterizado o período e marcado a rotina administrativa e processual nas unidades judiciárias.

Constatou-se, ao longo da pesquisa, que a cobrança de resultados com foco na redução das taxas de congestionamento tem instigado (direta ou indiretamente) o estabelecimento de metas próprias das varas de justiça, que



muitas vezes extrapolam os objetivos traçados pelo órgão superior e vêm se somar às próprias características do rito especial, reforçando a preocupação institucional dos juizados especiais com a celeridade. Desde as rotinas de atendimento ao público até a organização do gabinete do juiz, a preocupação com a celeridade está sempre presente no discurso dos agentes do juizado. Isso pode ser traduzido em um lema frequentemente ouvido nas varas visitadas: “juizado é gestão” – e por gestão entenda-se, principalmente, tramitação processual ágil. E os resultados da pesquisa atestam que, no geral, o tempo de processamento das ações nos juizados federais é consideravelmente mais curto do que nas varas comuns da própria Justiça Federal e de outros ramos do Judiciário, ratificando a sensação dos atores presentes nos juizados de que ali “o processo tem começo, meio e fim”.

Contudo, se 624 dias é um tempo médio mais breve que o verificado em outros órgãos do Judiciário, não corresponde exatamente ao que se espera de uma instituição efetivamente célere. Considere-se, ainda, que esse tempo dobra quando há recursos, evidenciando que o desempenho no âmbito recursal dos juizados, além de impactar diretamente nos resultados do sistema como um todo, onera sobremaneira a parte autora. Não menos importante, nesse sentido, é ter em conta que os juizados processam basicamente demandas sociais de natureza alimentar: mais de 70% das ações que tramitam nesses órgãos são ações previdenciárias e assistenciais, reforçando a percepção generalizada de que os juizados são um importante meio de acesso à justiça para os cidadãos de baixa renda. Além disso, essas demandas chegam ao Judiciário porque se viram frustradas no âmbito administrativo fundamentalmente em virtude da precariedade ou inexistência de documentação probatória, problema que aparentemente tem sido tratado de modo insuficiente pela administração, requerendo atenção especial da Justiça. Assim, é importante tomar a celeridade não como o objetivo primordial, mas como um meio para a efetiva realização dos direitos reivindicados perante a Justiça. Em outras palavras, a busca pela celeridade deve ser aliada a objetivos mais amplos, relacionados à garantia de prestação jurisdicional adequada, com atenção às necessidades dos usuários, prestação de assistência jurídica e instrução probatória efetiva.

Se os dados evidenciam predomínio das demandas previdenciárias e assistenciais nos juizados federais, o outro lado dessa realidade é justamente o fato de que o INSS é o grande réu das ações e que boa parte dos atos processuais praticados ao longo da tramitação judicial reproduzem ou, o que é mais grave, substituem procedimentos que deveriam ter ocorrido de forma adequada na esfera administrativa. Tal situação explica a opinião generalizada de magistrados e servidores dos juizados federais de que realizam um trabalho que, na verdade, é do INSS, que transfere para a Justiça o ônus com as atividades que permitem o reconhecimento dos direitos de seus segurados. “Somos um balcão de atendimento do INSS”, é o que dizem os entrevistados, que creem que o aprimoramento da gestão naquele órgão evitaria que muitos casos chegassem à Justiça.

Sintomático, nesse sentido, é o fato de que 46,9% das sentenças proferidas nos juizados são favoráveis aos autores (incluindo aí as sentenças homologatórias de acordo). Isso significa que em quase metade das ações o direito da parte autora foi reconhecido, revertendo-se, ainda que em parte, o resultado do processo administrativo. Embora esse indicador não se refira exclusivamente às ações movidas contra o INSS, reflete com bastante precisão o que se observa também nesses casos. Considerando-se, por sua vez, que no caso dos acordos com a autarquia atinge-se, em média, 76,4% do valor total devido em parcelas atrasadas (um desconto de quase 25% em prejuízo da parte autora), é possível compreender a forte percepção entre magistrados e servidores de que os juizados se converteram, em grande medida, em uma peça da política institucional do INSS, onde sempre se ganha mais do que se perde.

Essa percepção sobre a atuação do INSS tem reflexos na controvérsia em torno da conciliação nos juizados especiais federais. Embora muitos dos entrevistados não se posicionem claramente em seus discursos contra a conciliação, a controvérsia fica evidente no balanço geral das práticas institucionais adotadas: metade (49%) dos juizados federais não realizam audiências exclusivas de conciliação. Muitos magistrados e servidores alegam que a audiência de conciliação é um ato indevido na rotina dos juizados federais, por contrapor o cidadão às agências estatais em condições de grande discrepância quanto aos recursos jurídicos e quanto aos ganhos a serem obtidos de



ambos os lados. Alguns magistrados, inclusive, já não têm homologado determinados acordos, em face do evidente “prejuízo” da parte autora. Outros, ao contrário, avaliam que, diante de tentativa já frustrada em âmbito administrativo e da possibilidade de o processo judicial se estender, a conciliação ainda é um ganho para a parte, ainda que implique em perda financeira. Em muitas audiências assistidas ao longo da pesquisa, foi possível perceber uma sutil “sugestão” do magistrado de que foi convencido do direito alegado pela parte autora da ação, precipitando, assim, a proposição do acordo pelo representante do INSS.

Se a conciliação se vê relativamente comprometida no dia a dia dos juizados especiais federais, outras práticas inovadoras, que respondem aos objetivos de administrar a justiça de modo mais informal e efetivo, têm destaque positivo nesses juízos. A gratuidade de custas judiciais nos juizados especiais federais é certamente um traço do modelo institucional que contribui para a procura por esse órgão jurisdicional, já que o custo do processo é sempre um óbice para que algumas parcelas da população reivindiquem seus direitos perante a Justiça. A ausência de outras barreiras à propositura de ações ajuda a explicar a ampla demanda pelos juizados. A pesquisa revelou que não se costuma adotar medidas para eliminar demandas em virtude de irregularidades formais (o indeferimento de inicial, por exemplo, atinge apenas 2,8% das ações) ou para suprimir etapas da fase instrutória. Ao contrário, as varas se empenham em garantir as condições mais favoráveis à instrução dos processos, estabelecendo comunicação frequente (inclusive por meios informais) com a parte autora e seus representantes para solicitar complementação de documentos ou informar dos encaminhamentos processuais. Também imprimem grande esforço na organização das perícias médicas e sociais (seleção e cadastro de profissionais, acompanhamento dos laudos, destinação de espaço e equipamentos no próprio juizado etc.) e na realização de audiências (alocação de dias específicos da semana para as audiências, organização de pautas mensais, contratação de conciliadores etc.).

No que diz respeito à organização (processual e administrativa) que traduz as especificidades do rito especial no cotidiano dos juizados, a pesquisa verificou que há bastante diversidade, entre as regiões da Justiça Federal e mesmo dentro dessas. Parte dessa diversidade se deve à aplicação do prin-

cípio da informalidade; outra parte, contudo, reflete a própria adaptação das varas às orientações dos responsáveis pela gestão da unidade, com relativo experimentalismo e improvisação quanto aos procedimentos processuais e às rotinas administrativas adotadas.

Observou-se, no entanto, ausência de diálogo institucional entre as varas, de modo a propiciar troca de experiências, identificação de boas práticas e aprimoramento dos modelos de gestão, aproveitando-se tanto dos ganhos decorrentes da aplicação dos princípios da informalidade e da economia processual quanto das vantagens que podem advir da informatização e da virtualização. A própria comunicação entre as varas e os tribunais, por meio das COJEFs, parece se restringir às demandas e necessidades das varas em seu dia a dia, de um lado, e às determinações ditadas pelas instâncias superiores, de outro. Nesse sentido, o debate sobre coordenação e divulgação sistemática de práticas de gestão bem sucedidas é um aspecto relevante a ser aprimorado, a fim de que avanços localizados possam contribuir de modo mais efetivo para o aperfeiçoamento do próprio modelo jurisdicional dos juizados, preservando-o da contaminação pelo rito ordinário.

Faz-se também necessário deter a atenção sobre outro elemento importante do modelo institucional dos juizados especiais federais, o instituto do *jus postulandi*. Embora, em nome da ampliação das condições de acesso à justiça, a parte autora esteja autorizada a atuar em nome próprio, sem necessidade de recorrer a representantes legais, esses são constituídos desde a petição inicial em 86,1% dos casos, sendo majoritariamente advogados particulares (85,7%). A essa realidade corresponde a completa ausência da DPU nos juizados especiais federais (o órgão atua em menos de 1% das ações) e a falta de estrutura para acolher e orientar as pessoas que procuram pessoalmente por seus serviços. Os serviços de assistência jurídica gratuita, embora comuns, enfrentam problemas com sua instalação nas varas, bem como com a garantia de continuidade em tempo integral e, principalmente, de acompanhamento do processo durante toda a tramitação. Por sua vez, a atermação, uma inovação institucional da maior relevância, é tema também controverso entre magistrados e servidores, especialmente em virtude de suas implicações quanto à participação do próprio órgão jurisdicional na formulação da demanda. Assim, o serviço não está disponível em grande parte dos juiza-



dos; quando existe, costuma ser pouco divulgado e funciona de forma desestruturada e sem continuidade.

O cenário da representação legal nos juizados especiais federais é ainda mais complexo em virtude das recorrentes indicações de magistrados e servidores (e mesmo de usuários) de que os problemas na atuação dos advogados são frequentes. Como as causas nos juizados são, em geral, simples, repetitivas e de processamento mais rápido que em outros âmbitos da Justiça, é comum que esses profissionais atuem em inúmeras delas ao mesmo tempo. Com isso, não prestam orientação adequada a todos os seus clientes, que acabam buscando a vara para se inteirar do andamento de suas ações. Em muitos casos, não formam o processo corretamente, se fazendo beneficiar da posterior instrução processual na vara. Há relatos ainda de que vários desses profissionais se apresentam nos autos após a atermação, utilizando inapropriadamente de um serviço que é colocado à disposição do usuário sem representante legal. Surpreendente também é a atuação desses profissionais em audiência, quando não costumam alertar seus clientes sobre o que está em jogo ou apresentar qualquer questionamento sobre as propostas de acordo apresentadas.

Um último ponto digno de nota diz respeito às percepções que os agentes da justiça e outros atores externaram sobre diferentes aspectos envolvidos na rotina dos juizados. Embora as entrevistas com magistrados, servidores, peritos técnicos, procuradores federais, advogados e usuários tenham revelado um quadro amplo de percepções sobre esses juízos, prevalece o discurso de que esses órgãos jurisdicionais desempenham papel importante para a sociedade e mesmo para o sistema de justiça, contribuindo para a revisão de práticas e valores cristalizados. Em outras palavras, constatou-se, por parte dos atores que conformam a dinâmica dos juizados especiais federais, alto grau de adesão ao projeto e sua implementação.

Vale considerar, contudo, as importantes nuances que algumas opiniões emitidas por esses atores trazem para compreender as perspectivas que se apontam para o futuro dos juizados especiais federais. No que se refere aos magistrados federais, por exemplo, chama atenção o fato de que a adesão ao projeto se manifesta de forma mais contundente entre aqueles com mais de 55 anos. O fato de pertencerem à geração que, em grande medida, foi

responsável pela construção desse projeto pode explicar essa posição, assim como o fato de terem mais experiência na Justiça Federal e, possivelmente, estarem mais aptos a avaliar as vantagens e desvantagens do rito ordinário e do rito especial. Deve-se atentar, contudo, para a indicação de que é entre os magistrados mais jovens que os juizados contam com menos prestígio, já que quase a metade deles manifestaram preferência por atuar em vara federal ordinária sem juizado adjunto. No geral, os juízes se queixam da carga de trabalho nos juizados, que envolveria volume de processos considerável e, especialmente, alto número de audiências para comprovar matéria de fato. Adicionalmente, ao lado de medidas para aprimorar a resolução de conflitos nas esferas administrativas e ampliar os recursos humanos e/ou financeiros dos juizados, comumente indicam a redução do número de processos como solução para ampliar o acesso à justiça.

No caso dos servidores, tomando-se por base a opinião emitida pelos diretores de secretaria entrevistados, é curioso notar que, embora 77,8% deles manifestem preferência por atuar em juizado (em virtude das vantagens relacionadas às características do rito especial, à celeridade do processo, à efetividade da decisão e a seu impacto social), ao tratar de suas principais desvantagens, indicam, em proporção considerável, o fato de que esses juízes são vistos como uma “justiça de segunda categoria”, verbalizando claramente a imagem negativa que veem refletida nos juizados. Observou-se, adicionalmente, que a transformação de varas ordinárias em varas com juizado adjunto, medida comum na estratégia de ampliação da rede de juizados especiais federais, provoca conflitos entre os agentes da Justiça Federal, especialmente pela inclusão da matéria previdenciária.

No que se refere aos representantes legais das partes, nem procuradores federais nem advogados particulares apresentaram opiniões claramente favoráveis ou desfavoráveis aos juizados. No entanto, sua postura durante as entrevistas, e especialmente nas audiências, revelam bastante sobre o padrão de sua atuação no juizado. Complementarmente ao que já se afirmou anteriormente acerca dos advogados, importa destacar, no que tange aos procuradores federais, que esses não se mostram engajados no que acontece nos juizados. Devendo representar os órgãos federais, em especial o INSS, em inúmeras causas repetitivas e em muitos casos com poucos ele-



mentos probatórios, tendem a adotar postura também passiva, sem interesse em interagir com a parte autora, esclarecer as circunstâncias da demanda e do indeferimento administrativo dos pleitos ou em buscar a solução mais adequada para cada caso.

Dos atores que fazem o dia a dia dos juizados, os cidadãos são os que aparentam ter o órgão em melhor conta. Embora muitas vezes completamente submissas ou pouco ativos na relação com os demais atores, sua percepção em relação aos juizados é bastante positiva. Reconhecem que é um órgão ao qual podem apresentar suas demandas e ter acesso pleno à justiça. Para essas pessoas, os juizados representam uma Justiça diferente: mais próxima, menos elitista e mais apropriada a suas necessidades. Essa percepção é ainda mais reforçada pela comparação com as agências do INSS, que seriam menos estruturadas, principalmente em termos da qualidade do atendimento.

A título de conclusão, pode-se afirmar que, ao completar dez anos de instalação, os juizados especiais federais encontram-se em pleno movimento. Se a demanda, medida em termos dos casos novos distribuídos anualmente, sinaliza uma tendência à estabilização, a prática jurisdicional nesses juízos demonstra que o modelo implementado ainda sofre adaptações e adequações ao contexto institucional em que se insere. Alguns dos princípios que orientam o modelo mostram-se enfraquecidos, enquanto outros se reforçam ou encontram apoio nas tendências mais amplas que têm marcado o sistema de justiça brasileiro.

Nesse sentido, cabe chamar atenção para essa circunstância e para a necessidade de refletir sobre o modelo proposto, sob pena de este, embora tão vivamente festejado, deixar de ter eficácia e os juizados se tornarem, de fato, varas ordinárias da Justiça Federal. A adesão dos principais atores envolvidos no dia a dia dos juizados especiais federais é aspecto central, especialmente se tomada a partir de suas práticas, e não de seus discursos. É daí que se extraem as evidências sobre sua atitude frente ao projeto que sustenta os juizados especiais. E é também nesse nível que se pode agir para garantir que esse projeto se consolide e dê os frutos que dele se espera, em termos da garantia de direitos e da promoção do acesso à justiça.

Referências Bibliográficas

AQUINO, Luseni. (2012) O território como referência para (re)pensar o Judiciário: o caso da Justiça da Infância e da Juventude. *Boletim de Análise Político-Institucional*, v. 2, p. 61-69, 2012.

BONELLI, Maria da Glória. (1995) Condicionantes da competição profissional no campo da justiça: a morfologia da magistratura. In: SADEK, Maria Tereza (org.). *Uma introdução ao estudo da justiça*. São Paulo: IDESP/Ed. Sumaré.

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

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. **Estatísticas da Justiça Federal**. Brasília: 2012. Disponível em: <<http://www.jf.jus.br/cjf/corregedoria-geral/estatistica-da-justica-federal/estatisticas-da-justica-federal>>

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números: Indicadores do Poder Judiciário**. Brasília: 2010. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/programas/justica-em-numeros/2010/rel_justica_numeros_2010.pdf>

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números: Indicadores do Poder Judiciário**. Brasília: 2012. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br>>

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Regiões de Influência das Cidades – 2007**. Brasília: 2012. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/regic.shtm>>. Acessado em: 31 ago. 2012.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Custo unitário do processo de execução fiscal na Justiça Federal**. Brasília: IPEA, 2011 (Relatório de pesquisa).

BRASIL. Lei n. 10.259, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. **Diário Oficial eletrônico**, Poder Executivo, Brasília, 13 jul. 2001. P.1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10259.htm>. Acesso: 31 ago. 2012.



BRASIL. Lei n. 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, 27 set. 1995, p.15033. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9099.htm>. Acesso: 31 ago. 2012.

BRASIL. Lei n. 10.098, de 19 de dezembro de 2000. Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade. **Diário Oficial eletrônico**, Poder Legislativo, Brasília, 20 dez. 2000, p.2. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10098.htm>. Acesso: 31 ago. 2012.

BRASIL. Lei n. 12.011, de agosto de 2009. Dispõe sobre a criação de 230 (duzentas e trinta) Varas Federais, destinadas, precipuamente, à interiorização da Justiça Federal de primeiro grau e à implantação dos Juizados Especiais Federais no País, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, 05 ago. 2009, p. 2. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Lei/L12011.htm>. Acesso: 31 ago. 2012.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Análise da Gestão e Funcionamento dos Cartórios Judiciais**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2007.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Juizados Especiais Cíveis** (Estudo). Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2006.

BRASIL. Ministério da Justiça. **O impacto da gestão e do funcionamento dos cartórios judiciais sobre a morosidade da justiça brasileira**: Diagnóstico e possíveis soluções. 1. ed. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2011. v. 1. 174p

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Access to justice**: a world survey (vol. 1). Milano: Giuffrè, 1978.

ETZIONI, Amitai. **Organizações complexas**: estudo de organizações em face dos problemas iniciais. São Paulo: Livraria Pioneira, 1971.

GIANNATTASIO, Asperti e ALVES DA SILVA, Paulo. Estudo de caso em direito previdenciário. In Gabbay, Cunha et. al. **A crise do Judiciário brasileiro**: es-

tudos empíricos sobre litigiosidade, morosidade e litigância repetitiva. São Paulo: Saraiva, 2012, prelo.

SADEK, Maria Tereza. Magistrados: uma imagem em movimento. Rio de Janeiro: Editora FGV. 2006.

TENORIO, Fernando G.. **A unidade dos contrários: fordismo e pós-fordismo**. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 45, n. 4, Aug. 2011

VIANNA, Luiz Werneck et al. **Corpo e alma da magistratura brasileira**. Rio de Janeiro: Revan. 1997.



Formulários Pesquisa Quantitativa

Perfil do Juiz(a)

ORIENTAÇÕES GERAIS PARA PREENCHIMENTO:

- 1) Sempre que se empregar neste formulário a expressão "vara", considerar estritamente os elementos relacionados à dinâmica do JEF, seja autônomo ou adjunto.
- 2) Por sistema de justiça entende-se o conjunto de instituições responsáveis pela produção e pela distribuição da justiça (Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, advocacia pública e advocacia privada).
- 3) Utilizar apenas os campos disponibilizados.

Identificação da vara:

Cidade sede da vara: UF sede da vara:

Juiz(a)

01. Que cargo ocupa nesta vara? *(marcar apenas uma opção)*

- Juiz titular
 Juiz substituto
 Juiz substituto no exercício da titularidade

Há quantos anos atua:

02. Na magistratura federal? anos e meses

03. Como juiz em JEF? anos e meses

04. Como juiz nesta vara? anos e meses

05. Qual(is) outra(s) experiência(s) profissional(is) teve no sistema de justiça?

(assinalar quantas opções forem necessárias)

- advocacia privada
 advocacia pública, exceto defensoria pública
 defensoria pública
 membro do Ministério Público
 servidor(a) da Justiça
 magistratura
 não teve experiência profissional no sistema de justiça

06. Qual o principal motivo que o(a) levou a assumir o cargo de juiz nesta vara? *(marcar apenas uma opção)*

- preferência pela cidade onde está localizada
 preferência pela(s) matéria(s) de competência da vara
 perspectiva de progressão na carreira
 opção por atuar em JEF
 outro motivo

07. Frequentou algum curso de capacitação em conciliação?

- Sim
 Não

07a. ano de conclusão do último curso:

08. Frequentou algum curso de capacitação em gestão?

(considerar todas as diferentes especialidades: gestão de RH, gestão de processos etc.)

- Sim
 Não

08a. ano de conclusão do último curso:

09. Seu pai ou sua mãe pertenceram ou pertencem a alguma carreira do sistema de justiça?

Sim, ambos
(neste caso, responda abaixo)

Sim, apenas um dos dois
(neste caso, responda abaixo)

Não
(neste caso, vá para a próxima questão)

09a. Qual? *(assinalar quantas opções forem necessárias)*

advocacia privada

advocacia pública, exceto defensoria pública

defensoria pública

membro do Ministério Público

servidor(a) da Justiça

magistratura

10. Seu cônjuge e/ou companheiro(a) (se houver) pertenceu ou pertence a alguma carreira do sistema de justiça?

Sim
(neste caso, responda abaixo)

Não
(neste caso, vá para a próxima questão)

NA

10a. Qual?

advocacia privada

advocacia pública, exceto defensoria pública

defensoria pública

membro do Ministério Público

servidor(a) da Justiça

magistratura

11. No momento, atua exclusivamente nesta vara?

Sim (neste caso, vá para a próxima questão)

Não (neste caso, responda abaixo)

11a. Indique as opções abaixo:

Outra vara (com ou sem JEF adjunto)

Turma Recursal ou TRU ou TNU

Outro JEF (autônomo)

TRF

11b. Alguma das opções indicadas acima localiza-se em cidade diferente da sede desta vara?

Sim

Não

12. Na sua opinião, quais das opções abaixo representa(m) a(s) principal(is) vantagem(ns) da atuação do JEF? *(marcar, no máximo, duas opções)*
(a alternativa "não há vantagem na atuação do JEF" é incompatível com qualquer outra)

efetividade da decisão

simplicidade, oralidade e informalidade do rito processual

proximidade com as partes

impacto social

facilidade para ajuizamento de ações

maior autonomia do juiz

celeridade do processo

autonomia gerencial

outras

não há vantagem na atuação do JEF

13. Na sua opinião, quais das opções abaixo representa(m) a(s) principal(is) desvantagem(ns) da atuação do JEF? *(marcar, no máximo, duas opções)*
(a alternativa "não há desvantagem na atuação do JEF" é incompatível com qualquer outra)

limitação da competência do JEF

o JEF é visto como justiça de 2ª categoria

proximidade com as partes

restrições às garantias processuais

matéria excessivamente repetitiva

número elevado de audiências

insuficiência de recursos (humanos e/ou financeiros)

não há desvantagem na atuação do JEF

outras

14. Na sua opinião, este JEF pode ser considerado como de fácil de acesso ao usuário, em termos viários ou de transporte público?

- Sim Não Não sei informar

15. Como avalia o ambiente (físico e humano) no JEF?

- Bom Regular Ruim

16. Independentemente da avaliação acima, o que poderia ser modificado para trazer melhorias a este ambiente?

(marcar, no máximo, duas opções. A alternativa "nenhuma modificação" é incompatível com qualquer outra)

- Salubridade e conforto ambiental (iluminação, limpeza, mobiliário etc.)
 Dimensão dos espaços de trabalho
 Espaço para armazenamento de processos
 Espaço(s) para uso exclusivo dos servidores (copa, banheiro etc.)
 Infraestrutura de rede (pontos de energia, computador, internet, telefone etc.)
 Infraestrutura física (infiltrações, encanamento etc.)
 Acessibilidade para pessoas com mobilidade reduzida
 Outros
 Nenhuma modificação

17. Se pudesse escolher, atuaria em:

(marcar apenas uma opção)

- JEF autônomo Vara federal com JEF adjunto
 Turma Recursal, exclusivamente Vara federal sem JEF adjunto

18. Que critérios utiliza para selecionar o diretor de secretaria?

(marcar, no máximo, duas opções)

- competência em gestão confiança
 experiência de atuação no JEF conhecimento jurídico
 outro NA (caso válido apenas em caso de juiz substituto)

19. Na sua opinião, a promoção do acesso à justiça requer, principalmente:

(marcar, no máximo, duas opções)

- Ampliação dos recursos humanos e/ou financeiros
 Melhoria da gestão do trabalho
 Garantia da celeridade processual
 Promoção de reformas legais/processuais
 Ampliação e diversificação do perfil do usuário
 Diversificação dos mecanismos de solução de conflitos
 Redução do volume de processos para garantir a qualidade das decisões
 Aprimoramento da resolução de conflitos nas esferas administrativas
 Outros

Identificação do respondente

20. Idade: anos

21. Sexo: Feminino Masculino

22. Natural de: -
(cidade) (UF)

23. Cor/raça:
 Branca Parda Preta
 Amarela Indígena

24. Instituição de graduação em direito:
(informar o nome completo da instituição e a UF onde se localiza)

25. Possui outra graduação?
 Sim (neste caso, responda abaixo) Não NA

25a. Qual?

26. Nível de escolaridade mais elevado concluído: (marcar apenas uma opção)
 Nível Superior Especialização Mestrado Doutorado

26a. Qual área?

Perfil do Diretor(a) de Secretaria

ORIENTAÇÕES GERAIS PARA PREENCHIMENTO:

- 1) Sempre que se empregar neste formulário a expressão "vara", considerar estritamente os elementos relacionados à dinâmica do JEF, seja autônomo ou adjunto.
- 2) Por sistema de justiça entende-se o conjunto de instituições responsáveis pela produção e pela distribuição da justiça (Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, advocacia pública e advocacia privada).
- 3) Utilizar apenas os campos disponibilizados.

Identificação da vara:
Cidade sede da vara: UF sede da vara:

Diretor(a) de Secretaria

01. Você é servidor de carreira da Justiça Federal?

Sim

Não

Há quantos anos atua:

Seguir o formato empregado nos exemplos a seguir:

Exemplo 01 anos e meses

Exemplo 02 anos e meses

02. Na Justiça Federal? anos e meses

03. Nesta vara? anos e meses

04. Como diretor(a) de secretaria? anos e meses

05. Com este juiz nesta vara? anos e meses

06. Com este juiz em outra vara? anos e meses

(neste caso, indique a cidade no campo abaixo)

-
(cidade) (UF)

07. Que motivos principais levaram você a assumir o cargo de diretor de secretaria nesta vara?

(marcar, no máximo, duas opções)

Para ganhar experiência profissional de gestão

Para trabalhar ou continuar trabalhando com este juiz

Para tornar-se ou manter-se como diretor de secretaria

Para compartilhar minha experiência/conhecimento

Outros

08. Você frequentou algum curso de capacitação em gestão?

(considerar todas as diferentes especialidades: gestão de RH, gestão de processos etc.)

Sim (neste caso, responda abaixo)

Não (neste caso, vá para a próxima questão)

08a. Ano de conclusão do último curso:

09. Na sua opinião, quais das opções abaixo representa(m) a(s) principal(is) vantagem(ns) da atuação do JEF?

(marcar, no máximo, duas opções)

(a alternativa "não há vantagem na atuação do JEF" é incompatível com qualquer outra)

efetividade da decisão

simplicidade, oralidade e informalidade do rito processual

proximidade com as partes

impacto social

facilidade para ajuizamento de ações

celeridade do processo

autonomia gerencial

não há vantagem na atuação do JEF

outras

10. Na sua opinião, quais das opções abaixo representa(m) a(s) principal(is) desvantagem(ns) da atuação do JEF?

(marcar, no máximo, duas opções)

(a alternativa "não há desvantagem na atuação do JEF" é incompatível com qualquer outra)

limitação da competência do JEF

o JEF é visto como justiça de 2ª categoria

proximidade com as partes

especificidades do rito processual

matéria excessivamente repetitiva

número elevado de audiências

insuficiência de recursos (humanos e/ou financeiros)

não há desvantagem na atuação do JEF

outras

11. Se pudesse escolher, atuaria em:

(marcar apenas uma opção)

JEF autônomo

Vara federal com JEF adjunto

Turma Recursal

Vara federal sem JEF adjunto

12. Na sua opinião, este JEF pode ser considerado como de fácil acesso ao usuário, em termos viários ou de transporte público?

Sim

Não

Não sei informar

13. Como você avalia o ambiente (físico e humano) de trabalho na secretaria?

Bom

Regular

Ruim

14. Independentemente da avaliação acima, o que você considera que poderia ser modificado para trazer melhorias a este ambiente?

(marcar, no máximo, duas opções. A alternativa "nenhuma modificação" é incompatível com qualquer outra)

- Salubridade e conforto ambiental *(iluminação, limpeza, mobiliário etc.)*
- Dimensão dos espaços de trabalho
- Espaço para armazenamento de processos
- Espaço(s) para uso exclusivo dos servidores *(copa, banheiro etc.)*
- Infraestrutura de rede *(pontos de energia, computador, internet, telefone etc.)*
- Infraestrutura física *(infiltrações, rachaduras etc.)*
- Acessibilidade para pessoas com mobilidade reduzida
- Outros
- Nenhuma modificação

15. Na sua opinião, em qual dos itens abaixo esta vara enfrenta mais dificuldades?

(marcar, no máximo, duas opções)

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Atendimento inicial | <input type="checkbox"/> Perícia contábil |
| <input type="checkbox"/> Atermação | <input type="checkbox"/> Perícia médica |
| <input type="checkbox"/> Conciliação | <input type="checkbox"/> Perícia social |
| <input type="checkbox"/> Instrução e julgamento | <input type="checkbox"/> Outros |
| <input type="checkbox"/> Agendamento das audiências | <input type="checkbox"/> Não há dificuldades |
| <input type="checkbox"/> Decisões do gabinete | |

16. Na sua opinião, qual(is) é(são) o(s) principal(is) obstáculo(s) da perícia, em especial a perícia médica?

(marcar, no máximo, duas opções)

- | | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> Falta de peritos | <input type="checkbox"/> Excesso de demanda |
| <input type="checkbox"/> Baixa qualidade das perícias | <input type="checkbox"/> Baixo valor e/ou demora no pagamento dos peritos |
| <input type="checkbox"/> Frequente contestação das perícias por parte dos usuários | <input type="checkbox"/> Dificuldade de obtenção de exames complementares |
| <input type="checkbox"/> Outros | <input type="checkbox"/> Falta de recursos físicos no JEF |
| <input type="checkbox"/> Não há obstáculos | |

17. Na sua opinião, a promoção do acesso à justiça requer, principalmente:

(marcar, no máximo, duas opções)

- Ampliação dos recursos humanos e/ou financeiros
- Melhoria da gestão do trabalho
- Garantia da celeridade processual
- Promoção de reformas legais/processuais
- Ampliação e diversificação do perfil do usuário
- Diversificação dos mecanismos de solução de conflitos
- Redução do volume de processos para garantir a qualidade das decisões
- Aprimoramento da resolução de conflitos nas esferas administrativas
- Outros

Identificação do respondente

18. Idade: anos

19. Sexo: Feminino Masculino

20. Nível de escolaridade mais elevado concluído:

Nível Superior Especialização Mestrado Doutorado

20a. Qual área?

Perfil dos Recursos Humanos

ORIENTAÇÕES GERAIS PARA PREENCHIMENTO:

Utilizar apenas os campos disponibilizados e preenchê-los apenas com numerais.

Identificação da vara:

Cidade sede da vara: UF sede da vara:

Recursos Humanos

Indique abaixo o quantitativo de pessoal efetivamente lotado na vara (secretaria e gabinete(s)), conforme o cargo:

Cargo	Quantitativo		Compartilhado com outro(s) JEF(s) ou com a(s) vara(s) comum(ns)	
	Total da vara	Exclusivo do JEF	Quanto servidores	Com quantos JEF ou varas
01. Técnico judiciário	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
02. Analista judiciário	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
03. Auxiliar judiciário	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
04. Estagiário	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
05. Cedido	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
06. Terceirizado	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
07. Oficial de justiça	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
08. Conciliador	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
09. Perito permanente	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
10. Requisitado	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

11. Quantitativo de pessoal dessa secretaria e gabinete(s) dedicado exclusivamente a este JEF por nível de escolaridade:

Nível Fundamental Nível Médio Nível Superior Pós-graduação

12. Dos indicados acima, descreva o quantitativo de pessoal pela área de graduação:

(apenas aqueles com nível superior completo ou mais)

Administração/Gestão Ciências da Informação Ciências Sociais
 Comunicação Social Contabilidade Direito
 Economia Informática Letras
 Psicologia Serviço social Outros

13. Nos últimos 12 meses, quantos servidores frequentaram cursos de capacitação e/ou treinamento oferecidos pela Justiça Federal?

Nome do curso	Quantitativo	Nome do curso	Quantitativo
Direito Constitucional, Administrativo e/ou Tributário	<input type="text"/>	Gestão Pública (finanças, TI e/ou RH)	<input type="text"/>
Direito Previdenciário	<input type="text"/>	Gestão de processos	<input type="text"/>
Direito Processual	<input type="text"/>	Qualidade no atendimento ao público	<input type="text"/>
Para utilização do sistema de acompanhamento	<input type="text"/>	Informática	<input type="text"/>

Organização e estrutura do JEF

Identificação da vara:

Cidade sede da vara: UF sede da vara:

Nome do pesquisador: Data do preenchimento:



Características do JEF

01. Este JEF é:

autônomo

adjunto

02. Qual a competência deste JEF?

Plena

Cível (todas as matérias)

Cível (matéria(s) específica(s))

2a. (neste caso, indique a(s) especialidade(s)):

Cível não-previdenciário

Previdenciário

Ambiental

Sist. Financeiro de Habitação

03. O processamento de novas ações é virtual?

Sim, totalmente

Sim, parcialmente

Não

04. É possível apresentar petição inicial em formato eletrônico?

(sem ter de ir à vara e sem impressão de papel)

Sim

Não

05. Desde que ano este JEF funciona neste prédio?

06. O prédio onde funciona o JEF foi:

adaptado

construído especificamente para a Justiça

07. As instalações físicas onde funciona o JEF:

são exclusivas desse JEF

são compartilhadas com outros órgãos da Justiça Federal

são compartilhadas com outros órgãos de fora da Justiça

localizam-se dentro de centros integrados de cidadania (ou equivalente)

08. Nas dependências do JEF existe(m) o(s) seguinte(s) serviço(s) de apoio ao público?

Lanchonete

Agência/posto/terminal bancário

Equipamento de reprografia (xerox)

Computador com acesso à internet

Outro

09. Nas proximidades do JEF é possível encontrar qual(is) item(ns) abaixo em funcionamento?

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Parada de ônibus | <input type="checkbox"/> Estacionamento gratuito |
| <input type="checkbox"/> Estação de metrô | <input type="checkbox"/> Estacionamento pago |
| <input type="checkbox"/> Ponto de táxi/mototáxi | <input type="checkbox"/> Ciclovía |
| <input type="checkbox"/> Porto/pier | <input type="checkbox"/> Outro |

10. Que outro(s) órgão(s) é possível encontrar em pleno funcionamento nas redondezas do JEF?

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Ministério público | <input type="checkbox"/> CEF |
| <input type="checkbox"/> Defensoria Pública | <input type="checkbox"/> Banco do Brasil |
| <input type="checkbox"/> INSS | <input type="checkbox"/> Outro |
| <input type="checkbox"/> Nenhum | |

Gestão da secretaria

Mês de referência: maio/2011

Outro mês utilizado: _____

11. Esta secretaria atende a apenas uma vara?

- Sim Não

12. Qual o horário de expediente da secretaria?

de []:[] às []:[]

Estoque de processos de JEF em andamento no mês de referência

- | | | |
|---|-----------------------------|-------|
| 13. Total: | <input type="checkbox"/> NI | _____ |
| 14. Somente cíveis não-previdenciários: | <input type="checkbox"/> NI | _____ |
| 15. Somente previdenciários: | <input type="checkbox"/> NI | _____ |
| 16. Somente criminais: | <input type="checkbox"/> NI | _____ |
| 17. Sem advogado: | <input type="checkbox"/> NI | _____ |

18. Quantidade de processos pendentes de julgamento em instância superior no mês de referência: NI _____

19. Quantidade de processos sobrestados aguardando julgamento em instância superior no mês de referência: NI _____

20. Quantidade total de processos distribuídos no mês de referência: NI _____

21. Quantidade de processos sem advogado distribuídos no mês de referência: NI _____

22. Como é distribuída a carga de trabalho entre os servidores? (considerar o critério fundamental adotado)

- | | |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> por atividades administrativas | <input type="checkbox"/> por rito processual |
| <input type="checkbox"/> por etapas do procedimento | <input type="checkbox"/> por assunto/matéria |
| <input type="checkbox"/> por numeração do processo | <input type="checkbox"/> todos realizam todas as atividades |
| <input type="checkbox"/> outros critérios | |

23. Como é definida a ordem em que são realizadas as atividades da secretaria?
(considerar o critério fundamental adotado)

- | | |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> por prazo | <input type="checkbox"/> por ordem de chegada |
| <input type="checkbox"/> por outro tipo de prioridade | <input type="checkbox"/> aleatoriamente |

24. Como é realizado o controle do trabalho? (considerar o critério fundamental adotado)

- | | |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> por meta | <input type="checkbox"/> por prazos não vencidos |
| <input type="checkbox"/> por cota | <input type="checkbox"/> por indicador de qualidade |
| <input type="checkbox"/> outros critérios | <input type="checkbox"/> nenhum critério |

25. Qual(is) a(s) forma(s) de intimação do autor?

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> oficial de justiça | <input type="checkbox"/> aviso de recebimento |
| <input type="checkbox"/> publicação | <input type="checkbox"/> sistema processual eletrônico |
| <input type="checkbox"/> e-mail | <input type="checkbox"/> telegrama |
| <input type="checkbox"/> telefone | <input type="checkbox"/> emissora de rádio |
| <input type="checkbox"/> outros | <input type="checkbox"/> comparecimento espontâneo |

26. Qual(is) a(s) forma(s) de citação do réu?

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> oficial de justiça | <input type="checkbox"/> aviso de recebimento |
| <input type="checkbox"/> sistema processual eletrônico | <input type="checkbox"/> comparecimento espontâneo/carga |
| <input type="checkbox"/> e-mail | <input type="checkbox"/> telegrama |
| <input type="checkbox"/> telefone | <input type="checkbox"/> outros |

27. O autor é comunicado de outro atos do processo por meios informais? (telefone, rádio etc.)

- | | |
|------------------------------|------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Sim | <input type="checkbox"/> Não |
|------------------------------|------------------------------|

28. Qual(is) sistema(s) informatizado(s) utiliza?

Nome do sistema	Gestor Responsável		Avaliação		
	<input type="checkbox"/> Tribunal	<input type="checkbox"/> Vara	<input type="checkbox"/> Ruim	<input type="checkbox"/> Regular	<input type="checkbox"/> Bom
	<input type="checkbox"/> Tribunal	<input type="checkbox"/> Vara	<input type="checkbox"/> Ruim	<input type="checkbox"/> Regular	<input type="checkbox"/> Bom
	<input type="checkbox"/> Tribunal	<input type="checkbox"/> Vara	<input type="checkbox"/> Ruim	<input type="checkbox"/> Regular	<input type="checkbox"/> Bom
	<input type="checkbox"/> Tribunal	<input type="checkbox"/> Vara	<input type="checkbox"/> Ruim	<input type="checkbox"/> Regular	<input type="checkbox"/> Bom

29. Indique a seguir os fatores que impedem ou dificultam a utilização do(s) sistema(s):

- | | |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> falta de capacitação dos servidores | <input type="checkbox"/> ausência de apoio tecnológico |
| <input type="checkbox"/> baixa confiabilidade do sistema | <input type="checkbox"/> problemas com a capacidade de rede (Internet) |
| <input type="checkbox"/> problema com a interface com o usuário | <input type="checkbox"/> não há fatores que impedem ou dificultam a utilização do(s) sistema(s) |

30. Existem terminais de informações processuais para uso do cidadão? (em pleno funcionamento)

- | | |
|------------------------------|------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Sim | <input type="checkbox"/> Não |
|------------------------------|------------------------------|

31. Existe compartilhamento de banco de dados com outros órgãos?

Sim Não

31a. Qual?

INSS CEF
 RFB BACEN
 DETRAN Junta Comercial
 Outro

32. O JEF utiliza *software* que gera automaticamente minuta de sentença?

Sim Não

Atendimento ao público

33. Qual o horário de funcionamento para atendimento?

de : às :

34. Há suspensão do atendimento ao público em horário de almoço?

Sim Não

35. Existe algum sistema de plantão noturno ou aos fins de semana para atendimento ao público de JEF?

Sim Não

36. Quantidade de atendimentos iniciais realizados no mês de referência:

NI

37. Quantidade de atermações realizados no mês de referência:

NI

38. Os usuários sem advogado são encaminhados para:

setor de atermação defensoria pública
 núcleo de prática jurídica outros

39. Qual o critério utilizado primordialmente para este encaminhamento?

cotas por tipo de serviço preferência do autor
 aleatoriedade natureza da demanda
 renda do usuário não há outra opção de atendimento

Identifique os atos processuais habitualmente realizados nas demandas listadas abaixo:

	Perícia Médica	Perícia Social	Conciliação	CIJ	NH
40. Aposentadoria idade/tempo de serviço	<input type="checkbox"/>				
41. Aposentadoria do trabalhador rural	<input type="checkbox"/>				
42. Aposentadoria por invalidez	<input type="checkbox"/>				
43. Auxílio doença	<input type="checkbox"/>				
44. Pensão por morte	<input type="checkbox"/>				
45. Revisão de benefício	<input type="checkbox"/>				
46. Benefício de prestação continuada	<input type="checkbox"/>				
47. Revisão de poupança por expurgo inflacionário	<input type="checkbox"/>				
48. Revisão contratos bancários (inclusive SFH)	<input type="checkbox"/>				
49. Direitos do servidor público/militar	<input type="checkbox"/>				
50. Indenização	<input type="checkbox"/>				

Audiência

51. Quantidade de audiências de conciliação (exclusivamente) realizadas no mês de referência: NI NA

52. Quantidade de audiências de CIJ realizadas no mês de referência: NI

53. Tempo disponibilizado para as audiências de conciliação (exclusivamente): NI NA minutos

54. Tempo disponibilizado para as audiências de CIJ: NI minutos

55. Qual o horário em que se realizam as audiências? NI de : às :

56. Quantidade de dias por semana disponibilizados para as audiências: NI dias

57. Quem conduz as audiências que são exclusivamente de conciliação? NA

Juiz Conciliador

Servidor Outro

58. Aquele que normalmente conduz as audiências frequentou curso de treinamento para conciliação?

Sim Não NA

Perícia

59. Quantidade de perícias médicas realizadas no mês de referência:

NI

Quais as especialidades médicas disponíveis e onde são realizadas as perícias?

	no JEF	fora do JEF	NH
60. Cardiologia	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
61. Clínica médica	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
62. do Trabalho	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
63. Ginecologia	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
64. Medicina legal	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
65. Neurologia	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
66. Oftalmologia	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
67. Ortopedia	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
68. Otorrinolaringologia	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
69. Psiquiatria	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

70. Quantidade de perícias médicas realizadas nas dependências deste JEF no mês de referência:

NI

NA

71. Qual a principal forma/critério de seleção dos peritos médicos?

Análise de currículo

Exame seletivo

Vínculo a instituições

Disponibilidade

Outro

72. Qual a principal estratégia de agendamento das perícias médicas?

existe uma grade de horário previamente definida pelos peritos

os peritos são contactados caso a caso, de acordo com a demanda

convoca-se o perito para realizar perícias em lote

Outro

73. Qual o mecanismo de controle do agendamento e da realização das perícias médicas que ocorrem fora do JEF?

NA

relatório de atividades/atendimentos enviado pela instituição/profissional cadastrado(a)

sistema informatizado de alimentado pela própria instituição/profissional cadastrado(a)

busca de informações pelo próprio juizado (por telefone, por e-mail etc.)

acompanhamento dos laudos elaborados pelos profissionais

outro mecanismo

não há controle do agendamento ou da realização das perícias que ocorrem fora do JEF

74. Quantidade de perícias sociais realizadas no mês de referência:

NI

75. Quem realiza as perícias sociais?

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Assistente social credenciado | <input type="checkbox"/> Servidor do Judiciário com formação em serviço social |
| <input type="checkbox"/> Juiz | <input type="checkbox"/> Oficial de Justiça |
| <input type="checkbox"/> CRAS/SUAS | <input type="checkbox"/> INSS |
| <input type="checkbox"/> Outro | |

76. Quantidade de perícias contábeis realizadas no mês de referência:

NI

77. As perícias contábeis são realizadas por:

- | | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> Contadoria compartilhada com outras varas | <input type="checkbox"/> Servidor da secretaria |
| <input type="checkbox"/> Contadoria exclusiva deste JEF | <input type="checkbox"/> Gabinete do juiz |
| <input type="checkbox"/> Perito privado | <input type="checkbox"/> Outro |

Estrutura Física.....

78. Local de espera para atendimento

NH

- | | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> Exclusiva para JEF (este ou outros) | <input type="checkbox"/> Compartilhada com outra(s) vara(s) comum(ns) |
| <input type="checkbox"/> Exclusiva para esta finalidade | <input type="checkbox"/> Não exclusiva para esta finalidade |

79. Local de atendimento/balcão

NH

- | | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> Exclusiva para JEF (este ou outros) | <input type="checkbox"/> Compartilhada com outra(s) vara(s) comum(ns) |
| <input type="checkbox"/> Exclusiva para esta finalidade | <input type="checkbox"/> Não exclusiva para esta finalidade |

80. Local para atermação

NH

- | | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> Exclusiva para JEF (este ou outros) | <input type="checkbox"/> Compartilhada com outra(s) vara(s) comum(ns) |
| <input type="checkbox"/> Exclusiva para esta finalidade | <input type="checkbox"/> Não exclusiva para esta finalidade |

81. Local de espera para audiências

NH

- | | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> Exclusiva para JEF (este ou outros) | <input type="checkbox"/> Compartilhada com outra(s) vara(s) comum(ns) |
| <input type="checkbox"/> Exclusiva para esta finalidade | <input type="checkbox"/> Não exclusiva para esta finalidade |

82. Sala de audiência de conciliação

NH

- | | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> Exclusiva para JEF (este ou outros) | <input type="checkbox"/> Compartilhada com outra(s) vara(s) comum(ns) |
| <input type="checkbox"/> Exclusiva para esta finalidade | <input type="checkbox"/> Não exclusiva para esta finalidade |

83. Sala de negociação

NH

- | | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> Exclusiva para JEF (este ou outros) | <input type="checkbox"/> Compartilhada com outra(s) vara(s) comum(ns) |
| <input type="checkbox"/> Exclusiva para esta finalidade | <input type="checkbox"/> Não exclusiva para esta finalidade |

84. Sala de audiência de instrução e julgamento	<input type="checkbox"/> NH
<input type="checkbox"/> Exclusiva para JEF (este ou outros)	<input type="checkbox"/> Compartilhada com outra(s) vara(s) comum(ns)
<input type="checkbox"/> Exclusiva para esta finalidade	<input type="checkbox"/> Não exclusiva para esta finalidade
85. Local de espera para perícia	<input type="checkbox"/> NH
<input type="checkbox"/> Exclusiva para JEF (este ou outros)	<input type="checkbox"/> Compartilhada com outra(s) vara(s) comum(ns)
<input type="checkbox"/> Exclusiva para esta finalidade	<input type="checkbox"/> Não exclusiva para esta finalidade
86. Sala de perícia	<input type="checkbox"/> NH
<input type="checkbox"/> Exclusiva para JEF (este ou outros)	<input type="checkbox"/> Compartilhada com outra(s) vara(s) comum(ns)
<input type="checkbox"/> Exclusiva para esta finalidade	<input type="checkbox"/> Não exclusiva para esta finalidade
87. Local para assistência jurídica gratuita	<input type="checkbox"/> NH
<input type="checkbox"/> Exclusiva para JEF (este ou outros)	<input type="checkbox"/> Compartilhada com outra(s) vara(s) comum(ns)
<input type="checkbox"/> Exclusiva para esta finalidade	<input type="checkbox"/> Não exclusiva para esta finalidade
88. Local de reunião com representantes legais	<input type="checkbox"/> NH
<input type="checkbox"/> Exclusiva para JEF (este ou outros)	<input type="checkbox"/> Compartilhada com outra(s) vara(s) comum(ns)
<input type="checkbox"/> Exclusiva para esta finalidade	<input type="checkbox"/> Não exclusiva para esta finalidade
89. Banheiro para o público	<input type="checkbox"/> NH
<input type="checkbox"/> Feminino	<input type="checkbox"/> Único
<input type="checkbox"/> Masculino	<input type="checkbox"/> Fraldário
90. Banheiro para os servidores	<input type="checkbox"/> NH
<input type="checkbox"/> Feminino	<input type="checkbox"/> Único
<input type="checkbox"/> Masculino	
91. Copa para os servidores	<input type="checkbox"/> NH
<input type="checkbox"/> Pia	<input type="checkbox"/> Geladeira
<input type="checkbox"/> Mesa e cadeiras	<input type="checkbox"/> Microondas/fogão
92. Adaptações para idosos	<input type="checkbox"/> NH
<input type="checkbox"/> Prioridade de atendimento	<input type="checkbox"/> Assento preferencial

Itens de acessibilidade

	Atende todo o JEF	Atende parcialmente	NH
93. Rampa	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
94. Sinalização para deficientes visuais	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
95. Elevador/plataforma elevatória para acessibilidade	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
96. Banheiro adaptado	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
97. Ausência de barreiras para circulação	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
98. Vaga(s) exclusiva(s) no estacionamento	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Força-tarefa/Mutirão

99. O JEF realiza mutirões periodicamente? Sim Não

100. Qual a periodicidade? NA
 menor ou igual a 6 meses maior que 1 ano e menor ou igual a 2 anos
 maior que 6 meses e menor ou igual a 1 ano superior a 2 anos

101. O último mutirão foi realizado em que ano? NA

102. Que atos são normalmente realizados nesses mutirões? NA
 Perícias Audiências de conciliação Audiências de CJJ
 Sentenças Outros atos

103. Qual foi o objetivo do último mutirão realizado? NA
 Eliminar gargalo processual Cumprir meta estipulada por órgão superior
 Cumprir metas administrativas internas Outro objetivo

104. O último mutirão movimentou quantos processos? NA NI

JEFs itinerantes

105. O JEF realiza itinerâncias periodicamente? Sim Não

106. Qual a periodicidade? NA
 menor ou igual a 6 meses maior que 1 ano e menor ou igual a 2 anos
 maior que 6 meses e menor ou igual a 1 ano superior a 2 anos

107. O último JEF itinerante foi realizado em que ano? NA

108. O último JEF itinerante resultou em casos novos? NA
 Sim Não
108a. (Informar quantidade) NI

109. Qual a principal motivação para as itinerâncias? NA
 Eliminação de gargalos processuais Solicitação de instituições parceiras
 Expansão da jurisdição a locais de difícil acesso Determinação de órgãos superiores
 Outra motivação

110. O JEF itinerante é vinculado a qual instituição? NA
 a este JEF Seção judiciária Outra(s)
 a um conjunto de JEFs TRF Nenhuma instituição

111. Assinale abaixo os principais óbices para realização de JEFs itinerantes.
(preencher, no máximo, duas alternativas)
 falta de autonomia decisória desta vara falta de recursos humanos
 baixa adesão da população falta de estrutura física
 baixa adesão de órgãos da adm. pública ausência de política institucional
 não existem óbices

112. Como é feita a divulgação do evento? NA
 Rádio TV Internet
 Material impresso Carro de som Intimação
 Outro

113. Quais as parcerias estabelecidas para representação legal? NA
 IES públicas IES particulares DPU
 Gov. Municipal/Estadual OAB/Advogado voluntário Outro

114. Os representantes legais as União acompanham as itinerâncias? NA
 Sempre Frequentemente Às vezes Muito raramente Nunca

115. Quais atos são realizados nesses JEFs itinerantes? NA
 Atermação/petição inicial Conciliação Perícia
 Instrução e julgamentos Outro(s) ato(s)

Atendimento feito pela assistência jurídica gratuita nas dependências do JEF

116. Existe assistência jurídica gratuita nas dependências do JEF?

Sim Não

117. Existe assistência jurídica gratuita nas dependências disponível durante todo o período de atendimento ao público?

Sim Não NA

118. Quantos atendimentos foram realizados no mês de referência?

NA

119. Quem presta a assistência jurídica gratuita?

IES públicas IES particulares DPU NA
 Gov. Municipal/Estadual OAB/Advogado voluntário Outro

120. Quais as condições disponíveis para a assistência jurídica gratuita estabelecer a comunicação entre o representante legal e o autor?

E-mail Sist. de acomp. online Carta registrada NA
 Telegrama Telefone Outro

Análise dos autos

Identificação da vara:

Cidade sede da vara: UF sede da vara:

Nome do pesquisador: Data do preenchimento:

Número do processo:

Características do processo

01. Estes autos são:

Físicos Digitais Virtuais

02. Pretensão:

Aposentadoria idade/tempo de serviço Revisão de benefício
 Aposentadoria por invalidez Benefício de prestação continuada (BPC)
 Auxílio doença Revisão contratos bancários (inclusive SFH)
 Pensão por morte Revisão de poupança por expurgo inflacionário
 Benefícios do trabalhador rural Direitos do servidor público/militar
 Reparação de danos (morais ou materiais) Outro

03. Valor da petição:

R\$

Identificação das partes

04. Primeiro autor: Pessoa Física Pessoa Jurídica NI

05. Sexo: Feminino Masculino NI NA

06. Data de nascimento: NI NA

07. Domiciliado no mesmo município do JEF? Sim Não NA

08. Réu:

INSS Outras autarquias e fundações federais
 União (administração direta) Outras empresas públicas federais
 CEF Outro:

Recursos

21. Houve agravo/pedido de revisão? Sim Não

22. Houve embargos declaratórios? Sim Não

23. Houve recurso extraordinário? Sim Não

Recurso à Turma Recursal:

24a. Data do protocolo do pedido: NI NH

24b. Data da decisão: NI NH

Recurso à Turma Regional de uniformização:

25a. Data do protocolo do pedido: NI NH

25b. Data da decisão: NI NH

Recurso à Turma Nacional de uniformização:

26a. Data do protocolo do pedido: NI NH

26b. Data da decisão: NI NH

27. O processo foi sobrestado aguardando decisão de instância superior? Sim Não NI

27a. Data de início do sobrestamento: NA NI

27b. Data do fim do sobrestamento: NA NI

28. A sentença de 1a instância foi reformada pelas instâncias superiores? Sim Não NA

29. A sentença de 1a instância foi anulada pelas instâncias superiores? Sim Não NA

30. Data da nova sentença: NA

31. Teor da decisão definitiva:

NA

Homologação de acordo

Procedência integral

Extinção por não comparecimento da parte na audiência

Procedência parcial

Declínio de competência

Extinção por óbito do autor

Indeferimento da inicial

Prescrição e decadência

Outros casos de extinção sem julgamento de mérito

Improcedência

Trânsito em julgado e baixa

32. Data do trânsito em julgado:

33. Houve expedição de RPV? Sim Não NA NI

34. Houve cumprimento integral da sentença? Sim Não NA NI

35. Data da baixa:

36. Houve baixa por erro? Sim Não

Representação legal do autor

37. Representante legal do autor:

<input type="checkbox"/> Sem representante	<input type="checkbox"/> Advogado particular	<input type="checkbox"/> Advogado dativo
<input type="checkbox"/> Defensor público	<input type="checkbox"/> Advogado de assistência jurídica gratuita	<input type="checkbox"/> Outros

38. Quando foi constituída a representação legal?

<input type="checkbox"/> Desde a inicial	<input type="checkbox"/> Para audiência	<input type="checkbox"/> Recurso	<input type="checkbox"/> Outra etapa	<input type="checkbox"/> NH
--	---	----------------------------------	--------------------------------------	-----------------------------

Perícia

39. Que tipo(s) de perícia(s) foi(ram) realizada(s)?

<input type="checkbox"/> Contábil	<input type="checkbox"/> Social	<input type="checkbox"/> NA
<input type="checkbox"/> Outra	<input type="checkbox"/> Médica	

39a. Indique a especialidade abaixo

<input type="checkbox"/> Cardiologia	<input type="checkbox"/> Neurologia
<input type="checkbox"/> Clínica Médica	<input type="checkbox"/> Oftalmologia
<input type="checkbox"/> do Trabalho	<input type="checkbox"/> Ortopedia
<input type="checkbox"/> Ginecologia	<input type="checkbox"/> Otorrinolaringologia
<input type="checkbox"/> Medicina Legal	<input type="checkbox"/> Psiquiatria
<input type="checkbox"/> Outra	<input type="text"/>

40. Determinou-se à administração pública a prática de ato administrativo em substituição à perícia médica ou social?

<input type="checkbox"/> Sim	<input type="checkbox"/> Não	<input type="checkbox"/> NA
------------------------------	------------------------------	-----------------------------

Roteiro de Observação

ORIENTAÇÕES GERAIS PARA PREENCHIMENTO:

- 1) Este formulário deverá ser preenchido ao final da visita às varas a partir de anotações que forem feitas em campo.
- 2) Devem ser registrados elementos relevantes à pesquisa sobre os aspectos principais de trabalho do JEF.

Identificação da vara:

Cidade:

Nome do pesquisador:

UF:

Data de preenchimento:

Atendimento inicial

Registrar elementos a respeito do(a):

- Acolhimento aos usuários
- Instalações (mobiliário, espaço físico, conforto do usuário etc.)
- Existência ou não de informações suficientes
- Como e quais são as orientações dadas ao usuário
- Acesso e deslocamento/circulação do usuário nas dependências do JEF

Secretaria

Registrar elementos a respeito do(a):

- Organização do trabalho
- Rotinas
- Organização dos responsáveis (supervisores e gestores)
- Clima organizacional (ambiente de trabalho)
- Aspectos da cultura organizacional
- Adequação do espaço físico

Audiência

Registrar elementos a respeito do(a):

- Instalação física
- Disposição espacial da sala
- Existência de símbolos religiosos, elementos de personalização do espaço ao juiz etc.
- Ritual da audiência (vestimenta do juiz e das partes, interação dos atores, linguagem utilizada, condução das audiências, (im)parcialidade do juiz, papel conciliador e/ou investigativo do juiz etc.)
- Cumprimento da pauta de audiências (prazos e tempos de espera)

Perícias no JEF

Registrar elementos a respeito do(a):

- Instalação física
- Dinâmica da antessala (de espera)
- Agendamento das perícias.
- Cumprimento da pauta de audiências (prazos e tempos de espera)

Comportamentos e Vivências adicionais observados

Organização e estrutura da Turma Recursal

Identificação da vara:

Cidade sede da vara: UF sede da vara:

Nome do pesquisador: Data do preenchimento:

Turma Recursal

Mês de referência: maio/2011

Outro mês utilizado:

Estoque de processos em andamento na Turma Recursal no mês de referência

01. Total:	<input type="checkbox"/> NI	<input type="text"/>
02. Somente cíveis não-previdenciários:	<input type="checkbox"/> NI	<input type="text"/>
03. Somente previdenciários:	<input type="checkbox"/> NI	<input type="text"/>
04. Somente criminais:	<input type="checkbox"/> NI	<input type="text"/>

05. Quantidade de recursos recebidos no mês de referência:	<input type="checkbox"/> NI	<input type="text"/>
06. Quantidade de processos pendentes de julgamento em instância superior no mês de referência:	<input type="checkbox"/> NI	<input type="text"/>
07. Quantidade de processos sobrestados aguardando julgamento em instância superior no mês de referência:	<input type="checkbox"/> NI	<input type="text"/>

08. A turma é composta por:

Nome do(a) juiz(a)	Titular	Substituto	de JEF	não JEF	Desta seção	De outra seção
<input type="text"/>	<input type="checkbox"/>					
<input type="text"/>	<input type="checkbox"/>					
<input type="text"/>	<input type="checkbox"/>					

09. Periodicidade das sessões:

<input type="checkbox"/> Mais de 1 vez por semana	<input type="checkbox"/> Mensal
<input type="checkbox"/> Semanal	<input type="checkbox"/> Bimestral
<input type="checkbox"/> Quinzenal	<input type="checkbox"/> Outra

10. Quem define a pauta das sessões?

<input type="checkbox"/> a secretaria	<input type="checkbox"/> os juízes, isoladamente
<input type="checkbox"/> o presidente da turma	<input type="checkbox"/> um sistema informatizado
<input type="checkbox"/> o colegiado	<input type="checkbox"/> outro

11. Existe espaço próprio para a(s) reunião(ões) da Turma Recursal?

Sim

Não

Composição do quadro de servidores:

Cargo	Quantitativo
12. Técnico judiciário	<input type="text"/>
13. Analista judiciário	<input type="text"/>
14. Auxiliar judiciário	<input type="text"/>
15. Estagiário	<input type="text"/>
16. Cedido	<input type="text"/>
17. Terceirizado	<input type="text"/>
18. Oficial de justiça	<input type="text"/>
19. Requisitado	<input type="text"/>

20. Como é distribuída a carga de trabalho entre os servidores? (considerar o critério fundamental adotado)

por atividades administrativas

por rito processual

por etapas do procedimento

por assunto/matéria

por numeração do processo

todos realizam todas as atividades

outros critérios

21. Como é definida a ordem em que são realizadas as atividades da secretaria?

(considerar o critério fundamental adotado)

por prazo

por ordem de chegada

por outro tipo de prioridade

aleatoriamente

22. Como é realizado o controle do trabalho? (considerar o critério fundamental adotado)

por meta

por prazos não vencidos

por cota

por indicador de qualidade

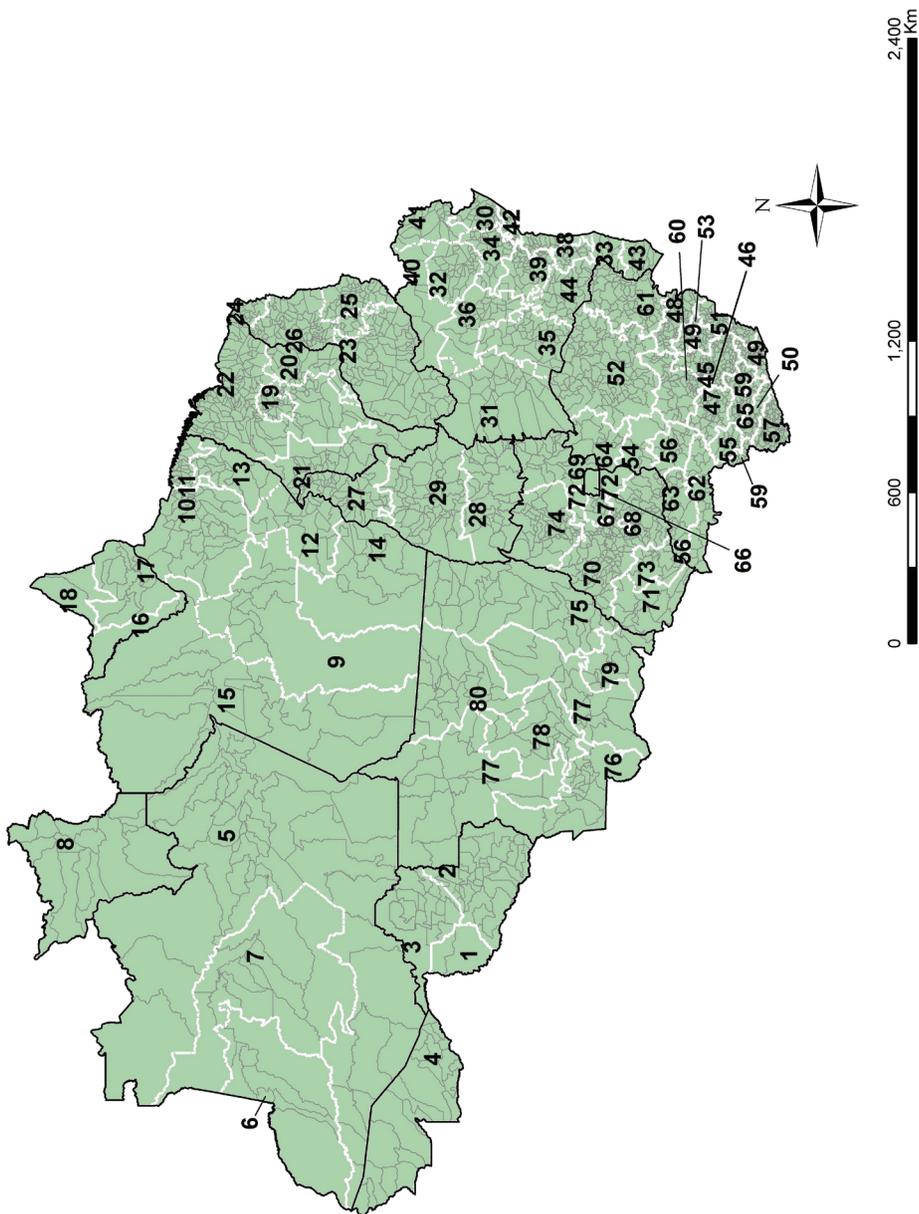
outros critérios

não há controle do trabalho

Anexo 2



Mapas dos TRFs por Regiões



Rondônia	
1	Gujará-Mirim
2	Ji-Paraná
3	Porto Velho

Acre	
4	Rio Branco

Amazonas	
5	Mauaus
6	Tabatinga
7	Tefe

Roraima	
8	Boa Vista

Pará	
9	Altamira
10	Belém
11	Castanhal
12	Marabá
13	Paragominas
14	Redenção
15	Santarém

Amapá	
16	Laranjal do Jari
17	Macapá
18	Oiapoque

Maranhão	
19	Bacabal
20	Caxias
21	Imperatriz
22	São Luís

Piauí	
23	Floriano
24	Parnaíba
25	Picos
26	Teresina

Tocantins	
27	Araguaína
28	Gurupi
29	Palmas

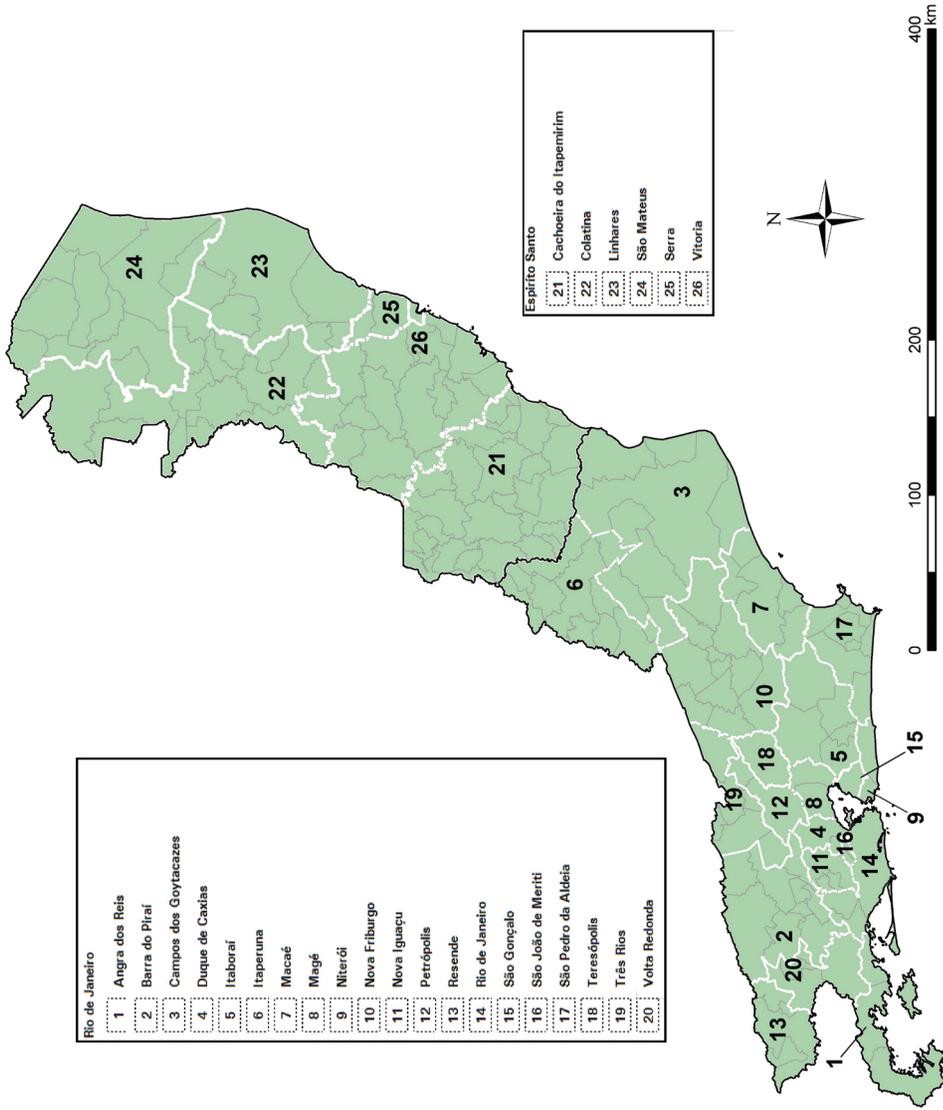
Bahia	
30	Alagoinhas
31	Barreiras
32	Campo Formoso
33	Eunápolis
34	Feira de Santana
35	Guaranambi
36	Ilhéus
37	Irecê
38	Itabuna
39	Jequié
40	Juazeiro
41	Paulo Afonso
42	Salvador
43	Teixeira de Freitas
44	Vitória da Conquista

Minas Gerais	
45	Belo Horizonte
46	Contagem
47	Divinópolis
48	Governador Valadares
49	Ipatinga
50	Lavras
51	Manhuaçu
52	Montes Claros
53	Muriaé
54	Paracatu
55	Passos
56	Patos de Minas
57	Pouso Alegre
58	São João del Rei
59	São Sebastião do Paraíso
60	Sete Lagoas
61	Teféfilo Otoni
62	Uberaba
63	Uberlândia
64	Unai
65	Varginha

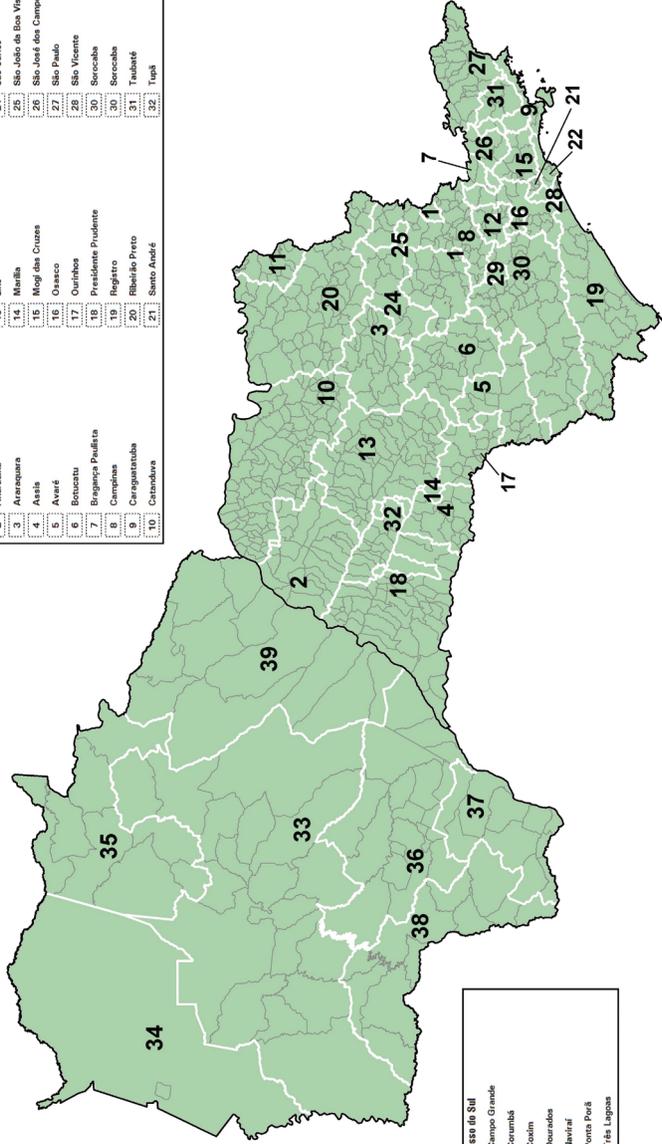
Distrito Federal	
66	Brasília

Goiás	
67	Anápolis
68	Aparecida de Goiânia
69	Formosa
70	Goiânia
71	Jatáí
72	Luciânia
73	Rio Verde
74	Uruaçu

Mato Grosso	
75	Barra de Garças
76	Cáceres
77	Cuiabá
78	Diamantino
79	Rondonópolis
80	Sinop



São Paulo			
1	Americana	12	Jandiaí
2	Andradina	13	Una
3	Araraquã	14	Marília
4	Assis	15	Mogi das Cruzes
5	Averé	16	Ouassô
6	Botucatu	17	Ouinhos
7	Bragança Paulista	18	Presidente Prudente
8	Campinas	19	Reginópolis
9	Cordeirópolis	20	Ribeirão Preto
10	Catanduva	21	Santo André
23	São Bernardo do Campo		
24	São Carlos		
25	São João da Boa Vista		
26	São José dos Campos		
27	São Paulo		
28	São Vicente		
29	Sorocaba		
30	Sorocaba		
31	Taubaté		
32	Tupã		



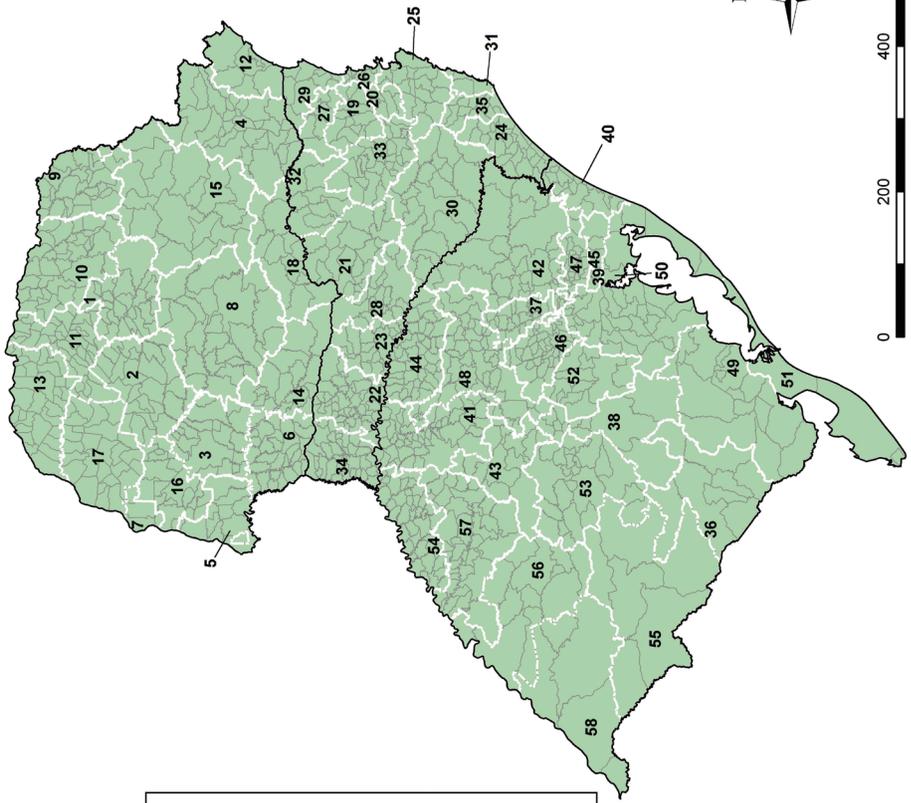
Mato Grosso do Sul	
33	Campo Grande
34	Corumbá
35	Coatim
36	Dourados
37	Naval
38	Ponta Porã
39	Três Lagoas



Paraná	
1	Ancoragem
2	Campo Mourão
3	Cascavel
4	Curitiba
5	Foz de Iguaçu
6	Francisco Beltrão
7	Guaira
8	Guarapuava
9	Jacarezinho
10	Londrina
11	Maringá
12	Parangaguá
13	Paranaíba
14	Peto Branco
15	Ponta Grossa
16	Toledo
17	Umaraima
18	União da Vitória

Santa Catarina	
19	Blumenau
20	Brusque
21	Caçador
22	Chaparrão
23	Concórdia
24	Criciúma
25	Itaipava
26	Jaraguá do Sul
27	Joaquim do Sul
28	Joaquim
29	Jornal
30	Lages
31	Leópolis
32	Maratá
33	Rio do Sul
34	São Miguel do Oeste
35	Tubarão

Rio Grande do Sul	
36	Bagé
37	Barro Colorado
38	Cachoeira do Sul
39	Canoinhas
40	Capão da Canoa
41	Carazinho
42	Castrolim
43	Cruz Alta
44	Erechim
45	Gravataí
46	Lajeado
47	Novo Hamburgo
48	Petropolis
49	Porto Alegre
50	Rio Grande
51	Santa Cruz do Sul
52	Santa Maria
53	Santa Rosa
54	Sarandi
55	Southern Livramento
56	Southern
57	Southern
58	Uruguaiana



Ceará	
30	Cratéis
31	Fortaleza
32	Iguatu
33	Itapipoca
34	Juazeiro do Norte
35	Limoeiro do Norte
36	Quixadá
37	Sobral
38	Tauá

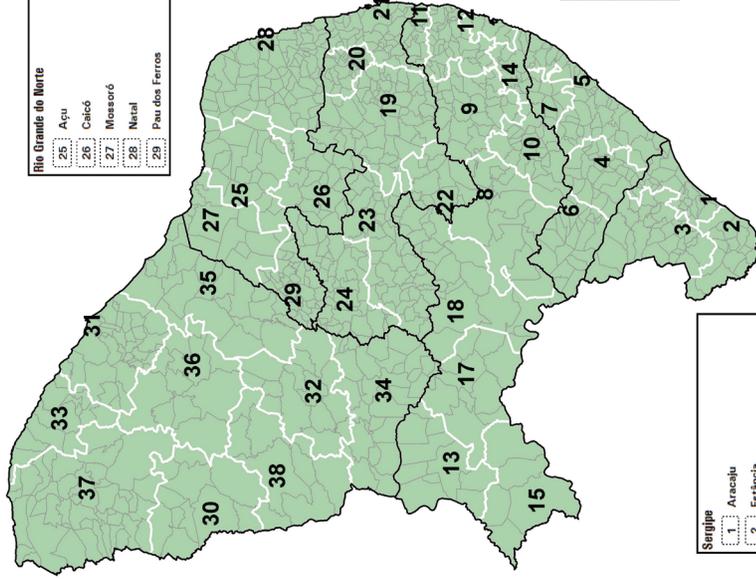
Rio Grande do Norte	
25	Açu
26	Caicó
27	Moaciré
28	Natal
29	Pau dos Ferros

Paraíba	
19	Campina Grande
20	Guarabira
21	João Pessoa
22	Monteiro
23	Patos
24	Sousa

Pernambuco	
8	Alcoveide
9	Caruaru
10	Garanhuns
11	Goiana
12	Jaboatão dos Guararapes
13	Orcuri
14	Palmares
15	Petrolina
16	Recife
17	Salgueiro
18	Serra Talhada

Sergipe	
1	Aracaju
2	Estância
3	Itabaiana

Alagoas	
4	Arapiraca
5	Maceió
6	Santana do Ipanema
7	União dos Palmares



Anexo 3



Juizados Especiais Federais Criminais

Os juizados especiais federais criminais foram objeto de investigação complementar ao estudo qualitativo sobre os juizados com competência civil. As informações coletadas em campo apenas permitem fazer uma caracterização geral inicial, de tipo aproximativo, de sua realidade e levantar alguns pontos a serem problematizados.

Foram visitados sete juizados, distribuídos em quatro regiões dos Tribunais Regionais Federais (1^a, 2^a, 3^a e 4^a Regiões), com objetivo de compreender sua estrutura e funcionamento, assim como conhecer as percepções dos agentes do sistema de justiça sobre a prestação jurisdicional que dispensam. Essas visitas foram guiadas por um conjunto de questões: *Como se organizam os juizados especiais federais criminais? Qual o perfil das ações judiciais que ali chegam? Qual é a demanda por essa prestação jurisdicional? Como o rito extraordinário é recepcionado pelas varas federais criminais? O que pensam os atores sobre o juizado especial criminal e sobre seus papéis?*

A. Características dos juizados especiais federais criminais

Nas visitas realizadas encontraram-se juizados especiais com competência criminal adjuntos às varas criminais, aos juizados de competência plena e a vara criminal agrária e ambiental.

Observou-se que o volume dos processos que tramitam pelo rito extraordinário é pequeno, tendo sido visitadas varas com apenas um (01) processo em estoque e, como quantia máxima encontrada, 200 processos (nesse caso, representando apenas 5% do estoque da vara). Esse baixo volume reflete na forma de tratamento desses processos, que ficam diluídos na vara e, às vezes, até mesmo esquecidos. Os juizados criminais adjuntos às varas federais sofrem de invisibilidade.

Quadro A – A invisibilidade dos juizados criminais adjuntos às varas criminais federais

Em visita realizada a uma vara criminal federal, a diretora de secretaria, durante a entrevista, disse não saber da existência de juizado criminal adjunto à vara. Após a pesquisadora insistir, com base em uma informação fornecida pelo tribunal, a diretora saiu de sua sala e foi perguntar aos demais colegas: “Alguém aqui cuida de juizado criminal?”. Um dos servidores, que estava inclusive trabalhando em um processo de rito especial, levantou a mão, de trás da estação de trabalho que ocupava, e se apresentou como o responsável. Conversando com esse servidor, foi possível obter as informações necessárias à pesquisa.

(juizado especial criminal adjunto a vara criminal federal, 1ª Região)

Essa invisibilidade é notada, também, em nível das COJEFs, que sinalizaram desconhecimento sobre a realidade desses órgãos jurisdicionais: “*Nunca nos debruçamos sobre os juizados criminais. O problema é que, como eles estão atrelados a uma vara criminal e como elas têm pouca distribuição, então eles não demandam problemas para a gente, não ensinam estudos para pensar sobre os casos*”. (Coordenadora da COJEF).

Outro aspecto ressaltado foi o de que as demandas comumente em trâmite nas varas federais criminais são referentes a “*crimes mais graves*”, característica esta que acaba repercutindo, também, na invisibilização dos processos de crimes com menor potencial ofensivo.

Quanto à responsabilidade pela tramitação processual, notou-se ser comum a designação de apenas um servidor. Em alguns casos, esse servidor é um dos técnicos judiciários que trabalham na secretaria da vara; em outros, é o próprio diretor. Em um juizado de competência plena visitado, constatou-se que o diretor responsável pela secretaria, que era o encarregado do rito especial criminal, não possuía conhecimento específico sobre a matéria penal e processual penal, e manifestou insatisfação sobre essa situação. Alegou, inclusive, que há muitas dificuldades para a criação de estruturas voltadas para a matéria criminal em uma realidade onde predominam causas de natureza cível e previdenciária.

As visitas permitiram constatar que há grande diversidade em relação ao tipo de fato que enseja ações no âmbito dos juizados espe-

ciais federais criminais. Essas demandas refletem, em boa medida, os contextos de cada localidade. Em contextos de fronteira, as demandas dizem respeito a contrabando, uso de documentação falsa, questões alfandegárias e desacato. Regiões de agronegócio apresentam demandas referentes a contrabando de agrotóxicos, ao uso de transgênicos e a violações ambientais. Nas áreas de floresta, há proeminência de demandas agrárias e ambientais. Nos centros urbanos, por sua vez, são frequentes as demandas referentes a rádios piratas e falsificação de moeda. Os crimes de desacato, desobediência e resistência foram apontados como demandas recorrentes nos diversos contextos. Fraudes e ameaças a peritos também são frequentes nas localidades que possuem varas previdenciárias. Ressaltam-se comentários de servidores dos juizados especiais federais criminais próximos a essas varas, segundo os quais muitos dos casos que analisam são referentes a “*clientes do juizado*”.

B. Problematicando os procedimentos dos juizados especiais federais criminais

Nas visitas realizadas, um dos aspectos problematizados pelos atores envolvidos na rotina do juizado criminal foi a adequação dos princípios informadores dos juizados especiais (oralidade, celeridade, informalidade, dispensabilidade de advogado e simplicidade).

A dispensabilidade de advogado não se aplica aos juizados especiais criminais, porquanto sendo necessário que a parte esteja representada por advogado, público ou particular. Naqueles poucos locais nos quais atua a Defensoria Pública da União, os defensores públicos priorizam os processos criminais, justamente considerando que nesta gama processual é indispensável haver defesa técnica.

Uma vez que a representação por advogado é a regra, este ator invariavelmente é encontrado nos juizados especiais federais criminais, que contam, ainda, com a influência de outros agentes: o Ministério Público Federal (titular da ação penal e responsável pelo início do processo judicial), a Polícia Federal (responsável pela fase investigativa) e os

órgãos de fiscalização (responsáveis pela autuação de infrações, como, por exemplo, o IBAMA).

Tanto nos juizados especiais federais cíveis como nos criminais, o conflito se dá entre Estado e cidadão, no entanto, há uma inversão na polarização: no caso dos cíveis, o Estado figura como demandado e o cidadão como demandante; no caso dos criminais, o Estado é o autor e o cidadão é o réu.

Essas especificidades na estruturação da dinâmica das relações processuais criminais demonstram as dificuldades de se aplicarem os princípios informadores dos juizados. As percepções obtidas em campo sinalizam para a inadequação dos princípios da oralidade, da informalidade e da simplicidade, pois seriam típicos do processo penal a exigência de documentos originais, provas materializadas e outras formalidades que, se inexistentes ou desobedecidas, poderiam prejudicar o réu em sua defesa.

Sobre a oralidade, foi ressaltado não ser possível realizá-la na elaboração da defesa ou da denúncia: *“Ninguém tá com a lei ou com tudo ali na ponta da língua, com o fato e com todos os detalhes que envolvem um processo criminal. Por mais que seja juizado, é um processo criminal (...) As pessoas querem estudar, querem analisar provas. (...) É tudo escrito, não tem jeito, ninguém quer [a oralidade]”* (servidora de juizado especial federal criminal adjunto, 4ª Região).

Quanto à informalidade, a opinião encontrada foi de que o princípio *“não se adéqua”*. O que seria possível fazer a partir da informalidade seria a intimação dos atos processuais, todo o restante seguindo o padrão normal de processamento.

Já em relação à celeridade, a diretora de secretaria de uma vara criminal visitada afirmou que *“o procedimento de juizado é complicado por causa da lei”*. As mudanças que ocorreram na legislação penal, somadas às particularidades normativas do juizado, são vistas como negativas e o rito processual especial acaba sendo mais demorado que o ordinário. Segundo ela, a fase pré-processual (consistente na investigação promovida pela Polícia Federal e nas diligências requeridas pelo Ministério Público Federal, antes de oferecer a denúncia) é um momento de grande atraso para

o processamento de crimes que são de competência do juizado. Assim, quando o caso finalmente se transforma em ação penal, o crime já está quase prescrito.

A diretora indica a ordem dos atos processuais como causa de demora. Comparando o rito do juizado com o ordinário, neste a proposta de suspensão processual ocorre junto com a denúncia; ou seja, o Ministério Público Federal oferece a denúncia e logo após a vara já marca audiência para tentar a suspensão. Isso aceleraria o processo e evitaria a prescrição, pois, uma vez apresentada a denúncia, suspende-se o prazo prescricional. Já no rito especial do juizado, a suspensão processual ocorre em um momento anterior à denúncia e muitas vezes é necessário deprecar o processo para designar audiência ou intimar a parte, por exemplo, o que leva tempo. Resumindo: *“no juizado, quando a denúncia é ofertada, já passou tanto tempo que o crime já prescreveu”*.

Em relação às provas, observou-se que a virtualização tem suscitado diferentes posicionamentos. Em um juizado especial federal de competência plena visitado, foi observada falta de estrutura e preparo dos serventuários para lidar com as provas e documentos, seja para armazená-los ou para inseri-los na versão eletrônica do processo. Outro problema apontado por seu diretor é que a polícia não possui acesso ao sistema de processo virtual. Assim, é necessário que todas as ações corram em duplo formato: físico e virtual. Segundo ele, isso dificulta o trabalho, pois requer atenção constante para que não falte nenhuma peça virtualizada e impressa. Essa dificuldade é diminuída nas varas criminais que já estão mais adaptadas ao manuseio do sistema eletrônico, que contam com boa estrutura e já possuem sistema formalizado de comunicação com outros órgãos do sistema de justiça.

É verdade, contudo, como apontado pela coordenadora de uma COJEF, que a despeito da capacidade ou não para o manuseio do sistema, é preciso refletir sobre a viabilidade de utilizar o formato eletrônico em demandas que envolvem questões de fato e não meramente de direito. Foi explicado que os juízes reclamam por causa das provas, cuja presença no processo penal é diferente do cível. Nota-se que a digitalização funcio-

na em procedimentos nos quais o objeto a ser digitalizado é um papel e cuja apresentação do original é dispensada. A estratégia cogitada pelos tribunais é que se mantivessem as provas originais em autos físicos complementares, procedimento este que possibilitaria sua posterior análise. Essa estratégia, apesar de manter a virtualização, pressupõe a existência de espaço para abrigar documentos e provas.

Impressão

Coordenadoria de Serviços Gráficos
da Secretaria de Administração do Conselho da Justiça Federal

