# OS JUIZADOS ESPECIAIS COMO INSTRUMENTO DE ACESSO À JUSTIÇA E DE OBTENÇÃO DE UM PROCESSO JUSTO



## *SMALL CLAIMS COURTS AS A MEANS OF ACCESS TO JUSTICE AND OF OBTAINING A FAIR TRIAL*

João Batista Lazzari

**RESUMO**

Aborda os procedimentos especiais empregados para as pequenas causas ou de menor complexidade, sendo descritas experiências de outros países como comparativos válidos à solução dessas demandas.

Demonstra a experiência brasileira em matéria de juizados especiais e a expectativa depositada nesse modelo como via de fácil acesso à Justiça.

**PALAVRAS-CHAVE**

Juizados especiais; Justiça – acesso à; pequenas causas; processo justo.

***ABSTRACT***

*The author discusses some special procedures used for small claims or less complex ones, describing the experiences of other countries as a valid comparative solution to these demands. He presents the Brazilian experience regarding small claims courts and the expectations towards this new pattern as a means of easy access to justice.*

***KEYWORDS***

*Small claims courts; justice – access to; small claims; fair trial.*

## 1 INTRODUÇÃO

Após a Constituição da República de 1988, a busca pelo Poder Judiciário para a solução de causas de menor complexidade e de pequeno valor econômico tornou-se um fenômeno de massa no Brasil.

Considerando-se que os procedimentos comuns são tradicionalmente formais e ricos em solenidades e, por consequência, morosos e inadequados para as causas mais singelas, o Brasil, observando a experiência de outros países, apostou nos juizados especiais para resolver tais demandas.

No entanto, as altas taxas de congestionamento e os aspectos processuais e de estrutura organizacional podem estar obstaculizando a expectativa dos jurisdicionados quanto à célere e adequada solução de suas pretensões.

Partindo dessa realidade, o presente trabalho, desenvolvido com base no método indutivo[1], busca identificar pontos positivos e barreiras a serem superadas para uma maior efetividade[2] no acesso à Justiça e para a obtenção de um processo justo.[3]

## 2 A ADOÇÃO DE PROCEDIMENTOS ESPECIAIS PARA AS PEQUENAS CAUSAS OU DE MENOR COMPLEXIDADE

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

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



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

As pesquisas em ordenamentos jurídicos diversos são úteis para um melhor conhecimento do nosso direito nacional e seu aperfeiçoamento e, segundo René David, servem também para compreender os povos estrangeiros e fornecer um regime para as relações da vida internacional. (DAVID, 2002, p. 47)

Cabe destacar a importância do estudo das pequenas causas sob seus vários ângulos e sua relevância para a construção de uma sociedade mais justa. Pedro Manoel Abreu assinala que esse tema constitui um campo fértil para a investigação científica, permitindo diferentes leituras nos planos político, histórico, sociológico, econômico e jurídico, por abranger litígios não alcançados pela jurisdição tradicional, envolvendo segmentos significativos da população mais carente, normalmente a maioria silenciosa de países periféricos como o Brasil. (ABREU, 2009, p. 256)

No mundo contemporâneo, os sistemas de Justiça devem permitir acesso amplo, com baixo custo, julgamentos rápidos e soluções efetivas, especialmente para as pequenas causas.

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

Para Boaventura de Souza Santos, essas reformas visam à criação de novos mecanismos de resolução de litígios cujos traços constitutivos se aproximam na origem com aqueles estudados pela antropologia e pela sociologia do direito, com características de leveza, normalmente desprofissionalizadas, sem obrigatoriedade de advogados, de custo reduzido, localizadas em locais que facilitam o acesso aos seus serviços, pouco reguladas e com o objetivo de alcançar soluções mediadas entre as partes. Menciona como exemplos a criação experimental dos centros de Justiça de bairro nos EUA e os *conciliateurs* na França. E, atualmente, o surgimento internacional da arbitragem e dos mecanismos conhecidos, em geral, por *Alternative Dispute Resolution* (ADR) são experiências de grande relevância da transformação nos processos convencionais de resolução de conflitos. (SANTOS, 1999, p. 176-177)

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

O alcance da expressão "pequenas causas" utilizada na Austrália por TAYLOR, G.D.S., e referida por Mauro Cappelletti e Bryant Garth, é a que segue: *Um parâmetro óbvio é a quantia em dinheiro reclamada pelo autor ou valor de qualquer bem que esteja sendo disputado. Mas há também um elemento filosoficamente qualitativo. O recente desenvolvimento de novos mecanismos procedimentais para as pequenas causas tem sido centrado na defesa do consumidor, como o mais premente dos problemas jurídicos com os quais as pessoas comuns geralmente são envolvidas. A maior parte desses problemas também é enfrentada pelos membros mais privilegiados da comunidade, mas a orientação geral é no sentido de fazer a justiça acessível aos despossuídos que, como se pensa, mais provavelmente não terão chance, a menos que lhes deem os recursos e os meios para buscar a proteção legal. Dessa forma, quando se fala de "pequenas causas", incluem-se as que dizem respeito a quebras de contrato, acidentes de automóvel, com danos reduzidos, ações de despejo e os interditos possessórios, enquanto as que se referem à sucessão hereditária ou testamentária, não.* (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 95)

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

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

Pode-se deduzir que o parâmetro relacionado exclusivamente ao valor da causa nem sempre é o mais adequado, pois não significa necessariamente causas de pequena complexidade, cujo conceito é subjetivo e de difícil normatização. No

entanto, define com maior segurança o juízo competente e agiliza o processamento dos feitos.

## 3 O PROJETO DE FLORENÇA E O TRATAMENTO DAS PEQUENAS CAUSAS EM ORDENAMENTOS JURÍDICOS DIVERSOS

Importante pesquisa denominada como "Projeto de Florença" foi coordenada por Mauro Cappelletti e Bryant Garth, da qual participaram juristas, sociólogos e outros profissionais das ciências sociais de diversos países para verificar os entraves ao acesso à Justiça e às soluções encontradas. Realizado em 1978, buscou informações nos Sistema de Justiça da Alemanha, Austrália, Bulgária, Canadá, Chile, Colômbia, Espanha, Estados Unidos, França, Holanda, Hungria, Indonésia, Israel, Itália, Japão, México, Polônia, Suécia, União Soviética e Uruguai. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 18)

Segundo Caetano Lagrasta Neto, o surgimento do Projeto de Florença: *É um avanço e uma resposta à efetiva adequação entre a processualística e as novas atitudes ideológicas. Tratando-se de vasto empreendimento internacional, que parte da concepção do moderno "Estado Social" e de seus deveres, analisa os obstáculos jurídicos, econômicos, político-sociais, culturais e psicológicos que dificultam ou até impossibilitam, a muitos, o uso do "sistema jurídico", o acesso a aparato jurisdicional e, consequentemente, à "própria virtude da garantia de igualdade".* (LAGRASTA NETO, 1998, p. 9)

De acordo com o relatório produzido pelo citado projeto, os principais obstáculos encontrados estavam relacionados com o custo de acesso à Justiça e a duração dos processos. As soluções empregadas para vencer esses desafios são diversas e podem ser sintetizadas da seguinte forma: a) assistência judiciária para os pobres; b) conciliação ou arbitragem; c) mecanismos especializados para garantir direitos "novos" ou os "antigos", que já clamavam por uma solução diferenciada. (SOUZA, 2000, p. 148)

Cappelletti e Garth destacam um novo enfoque de acesso à Justiça decorrente de uma atividade de reformas de procedimentos para as pequenas causas em diversos países, defendendo quatro desses aspectos que consideram os mais relevantes, quais sejam: a) promoção da acessibilidade geral, com a redução de custas; b) a equalização das partes, com a ajuda dos julgadores em prol dos litigantes sem assistência profissional; c) a mudança do estilo dos árbitros de pequenas causas, com ênfase à conciliação como principal técnica para a solução das disputas; d) a simplificação das normas substantivas para a tomada de decisões em pequenas causas. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 97-101)

Importante referir que o surgimento dos juizados está inserido no movimento internacional de acesso à Justiça, fazendo parte da terceira "onda" a que se referem Cappelletti e Garth. A primeira onda esteve relacionada com a assistência judiciária para os pobres, a segunda, com a representação jurídica para os interesses "difusos", especialmente nas áreas de proteção ambiental e do consumidor e a terceira, com o "enfoque de acesso à justiça". (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 31)

### 3.1 JUIZADOS DE PEQUENAS CAUSAS DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

O surgimento dos juizados de pequenas causas nos Estados Unidos teve por base a experiência bem-sucedida da cidade de Nova Iorque, que apresenta as seguintes características: *O Juizado de Pequenas Causas surgiu, em Nova Iorque, no ano de 1934, com a finalidade de julgar causas de valor inferior a 50 dólares, sendo identificado inicialmente como a "corte do pobre" (*poor man's court*).* [...] *O crescente congestionamento dos Tribunais comuns fez com que o Juizado de Pequenas Causas assumisse, gradativamente, papel fundamental no sistema judiciário norte-americano, e, em particular, em Nova Iorque. Nos últimos 10 anos, graças à ampliação de toda a metodologia de funcionamento do aparelho judiciário do Estado, o Juizado de Pequenas Causas continuou a crescer em importância. Com jurisdição sobre causas de valor até 1.000 dólares, esse Juizado é hoje descrito como a "corte do homem comum" (*common man's court*).* (CARNEIRO, 1985, p. 34-35)

*No mundo contemporâneo, os sistemas de Justiça devem permitir acesso amplo, com baixo custo, julgamentos rápidos e soluções efetivas, especialmente para as pequenas causas.*

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

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

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

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

A maioria dos estados norte-americanos acabou por criar as *small claims courts* (juizados de pequenas causas) com o objetivo de oferecer procedimentos simplificados e de fácil acesso, mas, devido ao sistema federativo, cada estado tem legislação própria para definir o limite do valor da competência, na maior parte variando entre US$ 1.000 e US$ 5.000. Segundo narrativa de Maria Cristina Xavier de Souza: *A maioria dos estados permitia a assistência por advogados, apesar dos mesmos não serem necessários nas* small claims courts *ou o serem apenas para representar procuradores, pessoas jurídicas ou agências de cobrança.* [...]

*Para facilitar o acesso às* small claims courts*, em alguns estados, havia o funcionamento em horário noturno e, também, o uso de intérpretes para porto-riquenhos*

*e cubanos (principalmente, em Nova Iorque e na Califórnia). Em Porto Rico, a língua oficial era o espanhol ou a causa deveria sofrer tradução. Mesmo assim, o pagamento de uma pequena taxa inicial era necessária, mas havia o reembolso da mesma em caso de sucumbência.*

*Apesar disso, nem todos os estados contavam, efetivamente, com as* small claims courts*. Muitas das vezes, a assistência às pequenas causas era prestada por outros órgãos, tais como: Justiça de Paz (*Delaware*), procedimento sumário (Flórida) ou corte outras integrantes do sistema judiciário tradicional (Geórgia, Minnesota, Mississipi, Novo México, Pensilvânia, Porto Rico e Tennesse).* (SOUZA, 2000, p. 156-157)

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

### 3.2 AS PEQUENAS CAUSAS EM PAÍSES EUROPEUS: ESPANHA, ITÁLIA, ALEMANHA E FRANÇA

A Espanha não criou juizados de pequenas causas, no cível; mas apenas juizados rápidos, no crime. No entanto, adota procedimentos mais simplificados para ações de menor valor e limitação de recursos.

Da obra *Derecho Procesal Civil*, podemos extrair algumas regras sobre o juízo verbal: *El juicio verbal, por sus propias características de resolverse de forma casi netamente oral, presenta ciertas especialidades en relación com los requisitos que há de contener la demanda. La vista es el acto en el cual se desarrolla el proceso y em la misma no sólo se han de praticar las pruebas, sino que también el demandado ha de posicionarse en relación con la pretensión frente a* él *dirigida y el mismo actor fundamentar su demanda que, por tanto, sólo se perfecciona en dicho acto.La demanda en el juicio verbal, pues, presenta dos modalidades.*

*A) Demanda sucinta*

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

*B) Demanda formularia*

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

*C) Demanda ordinaria*

*En ningún caso se prohíbe que la demanda se articule en el juicio verbal en la forma establecida en el art. 399 para el juicio ordinario pudiendo las partes, por tanto, deducir demanda ordinaria cualquiera que sea la cuantia de asunto*.[4]

Há de se destacar também do sistema espanhol a grande utilização dos juízos de paz para atos de conciliação. Conforme assinala Márcia Xavier de Souza, a Lei Orgânica do Poder Judiciário da Espanha determinou a criação de juízos de paz em cada município onde não existisse um Juízo de Primeira Instância e Instrução. Na área civil, sua principal competência está voltada para os atos de conciliação, independentemente de valor e para execução dessas decisões conciliatórias, mas dentro do limite de 8.000 pesetas (moeda da época da criação). Para as demandas abaixo desse valor, o procedimento escolhido foi o verbal. Foram ainda atribuídas aos juízes de paz as matérias de registro civil delegadas pelos juízes de primeira instância. (SOUZA, 2000, p. 149)

O Brasil também possui a Justiça de Paz, com base na experiência legada da Espanha, porém, com o passar dos anos, deixou de dar o devido valor a essa forma de resolver conflitos mais singelos. No momento, sua atuação está voltada à celebração de casamentos, devido à falta de regulamentação do artigo 98, inc. II, da Constituição Federal, que também lhe possibilita exercer atribuições conciliatórias, sem caráter jurisdicional.[5]

Na Itália, as pequenas causas eram resolvidas pelas pretorias e conciliadores[6]. Posteriormente, passaram a ser utilizados os juízes de paz, conforme art. 7º do CPC, com redação conferida pela Lei n. 69, de 2009. O juiz de paz tem competência para julgar casos relativos a bens móveis de valor não superior a € 5.000,00, quando a lei não atribua essa competência a outro tribunal. Também é responsável pelas causas dos danos causados pela circulação de veículos e embarcações, desde que o valor da causa não exceda € 20.000,00.

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

Quanto à Alemanha, segundo Caetano Lagrasta Neto, pode-se dizer que dispõe de um juizado de pequenas causas, pois limita a competência de sua justiça comum em razão do valor discutido, visando a minimizar as despesas judiciais e a facilitar o acesso à Justiça. As justiças especializadas estão fora da justiça comum ou ordinária, possuindo suas próprias instâncias recursais e peculiaridades procedimentais. (LAGRASTA NETO, 1998, p. 31)

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

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

De acordo com Caetano Lagrasta Neto, são vizinhos que trabalham unipessoalmente com amplas atribuições para promover a conciliação, resolvendo os conflitos de forma equitativa; podem também assessorar e aconselhar, desde que combinem os atributos de competência e imparcialidade. A competência

desse conciliador é ampla, excluindo apenas as questões entre particulares e o Estado, arrendamento rural, conflitos individuais do trabalho e questões sobre o estado civil das pessoas. (LAGRASTA NETO, 1998, p. 30)

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

## 4 OS JUIZADOS ESPECIAIS NO BRASIL: A FACILIDADE DE ACESSO À JUSTIÇA E A EXPECTATIVA DE UM PROCESSO JUSTO

A primeira lei no Brasil a dispor sobre a criação e o funcionamento dos juizados especiais de pequenas causas foi a Lei n. 7.244, de 7/11/1984.[7] Essa norma vigorou até a edição da Lei n. 9.099, de 26/9/1995, que disciplinou a criação dos juizados especiais cíveis e criminais pela União, no Distrito Federal e nos territórios, e pelos estados, para conciliação, processo, julgamento e execução, nas causas de sua competência.

A constitucionalização dos juizados somente ocorreu em 1988[8], em relação aos juizados estaduais e do Distrito Federal[9] e, em 1999, no que diz respeito aos juizados especiais federais, com a Emenda Constitucional n. 22.[10]

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

Os juizados especiais têm servido de contraponto ao modelo clássico de Justiça e, de acordo com Pedro Manual Abreu, estão inseridos na chamada terceira onda do "Universo Cappelletiano", representando uma resposta aos anseios da população que busca uma Justiça rápida, de menor custo e sem formalismo. A procura por esse novo modelo, transformou os juizados na principal porta de acesso à Justiça, especialmente após a edição do Código de Defesa do Consumidor. (ABREU, 2009, p. 254-261).

Os juizados especiais foram instituídos a partir de valores novos, voltados à modernização da prestação jurisdicional no Brasil, primando pela celeridade e eficiência nas soluções dos conflitos, atendendo ao desejo da população de acesso à Justiça de forma simples e com custos reduzidos.

Para Joel Figueira Júnior, essa nova maneira de prestar jurisdição significa, em primeiro lugar, um avanço legislativo de origem eminentemente constitucional, voltado a atender os antigos anseios dos cidadãos por uma justiça apta a proporcionar uma prestação de tutela simples, rápida, econômica e segura, reduzindo a indesejável litigiosidade contida, especialmente da população mais carente, e servindo de mecanismo hábil na ampliação do acesso à ordem jurídica justa. (FIGUEIRA JÚNIOR, 2006, p. 23-24).

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

Essa norma da Constituição foi regulamentada pela Lei n. 9.099, de 1995, que fixou o valor de alçada em quarenta salários mínimos e considerou como de menor complexidade, dentre outras, a ação de despejo para uso próprio, as ações possessórias sobre bens imóveis de valor não excedente a quarenta salários mínimos, de arrendamento rural e de parceria agrícola, de cobrança de condomínio, de seguro, de honorários profissionais, revogação de doação e acidente de trânsito. Por outro lado, ficaram excluídas da competência prevista nessa Lei as causas de natureza alimentar, falimentar, fiscal e de interesse da Fazenda Pública, e também as relativas a acidentes de trabalho, a resíduos e ao estado e capacidade das pessoas, ainda que de cunho patrimonial.

No que tange às demandas de particulares contra entes públicos, o único critério delimitador da competência é o do valor da causa, cujo limite é de sessenta salários mínimos, consoante regulamentação prevista na Lei n. 10.259, de 2001[11], que dispõe sobre os juizados especiais cíveis e criminais no âmbito da Justiça Federal, e na Lei n. 12.153, de 2009, que dispõe sobre os juizados especiais da Fazenda Pública no âmbito dos estados, do Distrito Federal, dos territórios e dos municípios.

Nestas duas últimas normas, há hipóteses de matérias excluídas de sua apreciação, entre elas, as de procedimentos especiais (ações de mandado de segurança, de desapropriação, de divisão e demarcação, populares, execuções fiscais e por improbidade administrativa e as demandas sobre direitos ou interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos), as que envolvem bens imóveis e as que tenham como objeto a impugnação da pena de demissão imposta a servidores públicos civis ou de sanções disciplinares aplicadas a militares.

O processo deve observar os princí-

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

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

Diante da expectativa a ser atendida pelos juizados especiais, surge a necessidade de delimitar e limitar sua competência para evitar um congestionamento desse sistema inovador.

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

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

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

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

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

Segundo análise de Luis Felipe Salomão, em termos de Direito Comparado, nosso sistema de juizados especiais é único no mundo. Sustenta sua avaliação, entre outros argumentos, no fato de que: *A maioria dos Juizados de Pequenas Causas funciona em sistemas judiciais da* common law. *Nos nossos Juizados, embora criados no mundo jurídico da* civil law*, pode o Juiz adotar em cada caso, a decisão que reputar mais justa e equânime atendendo aos fins sociais da lei e as exigências do bem comum (arts. 2º e 6º da Lei n. 9.099/95).* (SALOMÃO, 1999, p. 91)

Podemos concluir que o Brasil criou um sistema inovador para a solução das pequenas causas por meio dos juizados especiais estaduais, federais e da Fazenda Pública com características próprias, quando comparado ao de outros países.

Vistos os aspectos relacionados com o procedimento escolhido para tratamento das pequenas causas no Brasil, questiona-se, então, se esse modelo tem facilitado o acesso à Justiça, sobretudo, da população de baixa renda, e se atende à expectativa de um processo justo?

O diagnóstico advindo da publicação do Conselho Nacional de Justiça, Panorama do Judiciário Brasileiro, Justiça em Números – Indicadores do Poder Judiciário (CNJ, 2010), aponta a possibilidade de os juizados especiais federais perderem suas características essenciais, devido à inadequação entre uma estrutura já sobrecarregada e o alto volume de demandas. Realidade também enfrentada pelos juizados especiais estaduais. E, no Relatório de 2012, foi apontado que: *A celeridade, o tempo de processo são questões muito questionadas e cobradas pela sociedade. Assim sendo, é importante que o CNJ, por intermédio do 'Justiça em Números', consiga deixar transparente este dado para toda a sociedade.*[12]

O relatório descritivo com a síntese de dados do diagnóstico sobre os juizados especiais cíveis, decorrente do Termo de Cooperação Técnica n. 2/2012 entre o Ipea e o CNJ, apontou dados preocupantes sobre os tempos de processamento: *Com o objetivo de verificar se os juizados especiais cíveis têm sido eficazes no compromisso com a celeridade do processo, princípio que orientou a implantação dos juizados, foram calculados os tempos médios de tramitação dos processos que compõem a amostra. Tendo como referência o tempo médio das ações nas varas comuns e até mesmo nos Juizados Especiais Federais (BRASIL/IPEA, 2011; BRASIL/IPEA 2012), o tempo médio de tramitação nos juizados especiais cíveis é relativamente menor. Considerando-se o tempo médio entre a petição inicial apresentada pela parte e o encerramento do processo, efetuado pela baixa, tem-se que em média no Amapá esse tempo é de 417 dias, no Ceará 470 dias e no Rio de Janeiro 316 dias. No entanto ao analisarmos o tempo de tramitação apenas das ações com resolução de mérito, esses tempos aumentam consideravelmente chegando a 1.869 dias no Ceará, 1.365 dias no Amapá e 1.296 dias no Rio de Janeiro, uma análise mais aprofundada desses dados pode expressar a falta de efetividade dos juizados especiais cíveis, como mecanismos de celeridade e garantia dos direitos.* (IPEA, 2013)

Pesquisa específica sobre os juizados especiais federais foi realizada pelo Conselho de Justiça Federal, por intermédio do Centro de Estudos Judiciários (CJF/CEF) e o Ipea, mediante a Diretoria de Políticas e Estudos do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest/Ipea), sendo produzido relatório com o título *Acesso à Justiça Federal: dez anos de juizados especiais*. Nessa pesquisa foram consideradas as seguintes dimensões do acesso à Justiça nos juizados especiais federais (CJF, 2012, p. 20):

– diversidade do perfil do usuário;

– abertura a novos direitos/demandas;

– celeridade, presteza, agilidade dos procedimentos;

– prestação de assistência jurídica gratuita e eficácia do *jus postulandi;*

– adequação da estrutura do Judiciário e funcionamento dos outros órgãos do sistema de justiça;

– incorporação de mecanismos informais de solução de conflitos;

– exercício do direito ao duplo grau de jurisdição;

– ampliação da capacidade dos cidadãos reconhecerem seus próprios direitos;

– produção de resultados individual e socialmente justos.

Em conformidade com os dados estatísticos apresentados no referido relatório, após a instalação dos JEFs, a busca pelo Poder Judiciário, especialmente para a solução de causas de menor complexidade e de pequeno valor econômico, tornou-se um fenômeno de massa no Brasil (v. Tabela 1 e Gráfico 1). (CJF, 2012, p. 13-14)

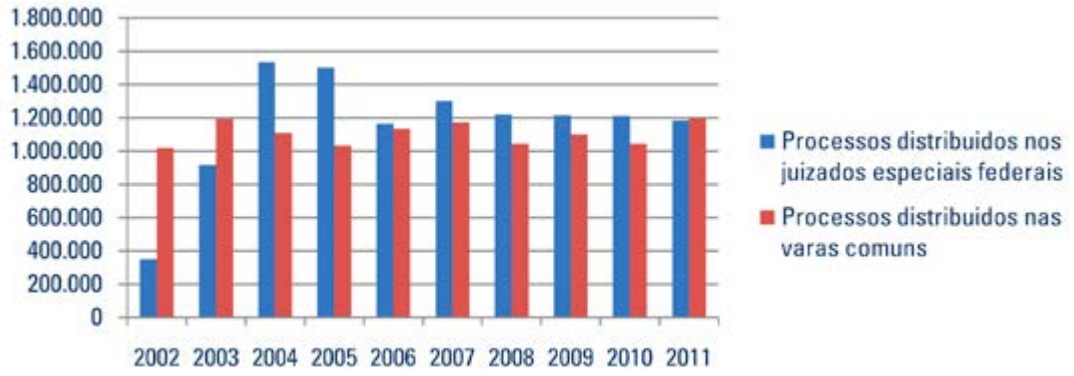
Entre os resultados dessa pesquisa, que envolveu 231 JEFs de todo o País, identificou-se o tempo médio de processamento dos feitos. Com base na amostra representativa de autos findos, em 2010, o tempo médio de tramitação de uma ação nos JEFs foi estimado em um ano, oito meses e quinze dias, ou 624 dias, considerando-se o intervalo entre o protocolo da petição inicial apresentada pelo jurisdicionado e o encerramento da prestação do serviço às partes mediante arquivamento do processo (baixa dos autos). (BRASIL. CJF, 2012, p. 111)

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

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

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

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




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

Esse relatório revelou que, quando há recurso nos processos, pode haver uma diferença de 480 dias a mais no tempo de processamento, apontando, como pontos críticos, o processo de revisão das decisões pelas turmas recursais, a diversidade de sistemas informatizados e a má distribuição geográfica dos JEFs. A pesquisa destacou que, em média, o tempo de tramitação do processo após a primeira sentença é superior a 50% do tempo total. Apontou também que o percentual médio de recursos representa 25% das decisões proferidas em primeiro grau. (BRASIL, STJ, 2014)

Outro aspecto crítico identificado foi a distribuição geográfica dos JEFs no território nacional, pois há uma concentração de unidades nas regiões sul e sudeste e, por outro lado, grandes vazios geográficos nas regiões norte e nordeste. A quantidade de varas nas capitais dos estados é também bastante superior àquela em cidades do interior. (BRASIL, STJ, 2014)

Sobre a ampliação ao acesso à Justiça e os problemas enfrentados pelos JEFs, o Ministro Gilmar Ferreira Mendes acentua com muita propriedade que: *Ao facilitar e ampliar o acesso à Justiça Federal, os JEFs fortaleceram a cidadania, ao mesmo tempo em que permitiram desonerar as vias ordinárias da Justiça de um sem número de processos, tornando-se, assim, agente decisivo na concretização de vários direitos sociais. Entretanto, o crescente número de casos dos juizados especiais nos últimos anos não é apenas resultado de sua popularização e de seu fácil acesso aos cidadãos. Há um flagrante desenvolvimento da cultura de que a única forma de fazer justiça é por meio do Judiciário. A judicialização e os problemas que estão sendo catalogados pelo CNJ devem ser bem analisados, com vistas a encontrar formas de superá-los. É necessário superar a cultura administrativa da denegação sistemática de direitos amplamente reconhecidos, permitindo-se que a realização do Direito se efetive sem intervenção judi-*

*cial. Com todos os problemas, os Juizados Especiais Federais ainda simbolizam verdadeira revolução no funcionamento da Justiça brasileira, que, engendrada pelo esforço conjunto de todos os Poderes da União marcou uma nova fase da Justiça no Brasil, constituindo-se em um divisor de águas na prestação jurisdicional brasileira.* (MENDES, 2011, p. 13)

Na visão de Omar Chamon, os juizados especiais transformaram em realidade a sede de justiça de milhões de brasileiros que estavam totalmente alijados do acesso à Justiça, devido à miséria que afasta grande parte da população das portas do Poder Judiciário e diante da burocracia e formalismo que transformaram pequenas causas em ações judiciais extremamente morosas. Alerta, no entanto, que muito ainda há que ser feito, pois os juizados especiais possuem falhas e precisam ser aprimorados, mas o ganho em eficiência e celeridade é incontestável. (CHAMON, 2012, p. 196-197)

Alexandre Freitas Câmara, em abordagem crítica aos juizados especiais cíveis estaduais, federais e da Fazenda Pública, aponta consequências relacionadas com a facilidade de acesso à Justiça. Se, por um lado, diminuíram a litigiosidade contida, por outro, contribuíram para uma litigiosidade exacerbada, a qual deve ser encarada como um desequilíbrio do sistema, característico de uma sociedade que acaba de se livrar das barreiras que impediam que a litigiosidade contida fosse liberada. (CÂMARA, 2012, p. 5-6)

Para a Desembargadora Selene Maria de Almeida, um dos problemas enfrentados está na estrutura insuficiente para atender essa demanda exacerbada no tempo e forma esperada pelos jurisdicionados. Afirma que, no momento em que se avolumam os casos que devem ser resolvidos pelos juizados, sem estrutura adequada, cria-se dificuldade de acesso à Justiça para os carentes. (ALMEIDA, 2003, p. 31-42)

Leslie Shérida Ferraz, cuja pesquisa acadêmica baseou-se em dados empíricos levantados pelo Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais (Cebepej), na pesquisa sobre juizados especiais cíveis realizada em nível nacional, em 2006, procedeu à análise sob três perspectivas básicas: a) adequação; b) efetividade; c) tempestividade (duração razoável do processo). (FERRAZ, 2010, p. 207-212).

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

No aspecto efetividade, identificou o baixo percentual de casos extintos sem julgamento do mérito em virtude de questões processuais (cerca de 5% do acervo) e o grande percentual de casos de desistência do autor (cerca de um quarto da amostra). E, com a pior avaliação, ficou o parâmetro relacionado com a tempestividade, diante do total descumprimento dos parâmetros estabelecidos em lei. Aliado a isso, os altos índices de congestionamento permitiram diagnosticar a dificuldade dos juizados em processar em tempo adequado as demandas que lhes são apresentadas.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

A demanda elevada e a falta de estrutura compatível para atender a esse fluxo de novas ações refletiram diretamente na duração do tempo médio dos litígios, afetando a garantia de um processo justo nos juizados especiais.

Em síntese, o modelo de juizados especiais no Brasil tem contribuído fortemente na universalização do acesso à Justiça. Porém, as deficiências de ordem organizacional e os problemas existentes na sistemática de processamento e revisão das decisões têm impedido a justa solução dos processos, especialmente nos quesitos celeridade e efetividade.

A adequada identificação desses obstáculos e a adoção de medidas para o aperfeiçoamento do sistema desafiam a realização de estudos e pesquisas, a exemplo do Projeto CNJ Acadêmico executado em parceria com universidades brasileiras[13]. E, também, dos Grupos de Trabalho constituídos pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados com a finalidade de propor técnicas de trabalho a serem adotadas no âmbito dos juizados especiais estaduais e federais, bem como desenvolver conteúdos de formação de magistrados, visando ao aperfeiçoamento do sistema. (BRASIL, STJ, 2016a).

O GT relacionado com os juizados especiais federais foi instituído em parceria com o Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal (BRASIL, STJ, 2016b), o qual criou Núcleo Permanente de Estudos e Pesquisas nessa área estratégica objetivando acompanhar e aprimorar a prestação jurisdicional, em especial para manutenção da oralidade, celeridade, simplicidade e informalidade[14].

Finaliza-se com a convicção de que os juizados especiais são dinâmicos e reclamam inovações constantes para bem atender aos anseios da sociedade que vive em constante transformação. Aliado a isso, espera-se que os atores do processo cooperem entre si para a rápida resolução das controvérsias, deixando de lado o estilo de trabalho tradicional e formalista para dar lugar a uma postura ativa e voltada à harmonização social.

### NOTAS

1 *Método Indutivo: base lógica da dinâmica da pesquisa científica que consiste em pesquisar e identificar as partes de um fenômeno e colecioná-las de modo a ter uma percepção ou conclusão geral.* (PASOLD, 2011, p. 205).

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

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

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

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

B) Demanda estereotipada

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

C) Demanda ordinária

Em nenhum caso se proíbe que a demanda seja articulada no juízo verbal, na forma estabelecida no art. 399, para um juízo ordinário, podendo as partes, portanto, deduzir demanda ordinária, qualquer que seja a quantia demandada (Tradução livre). (MELLADO, 2008, p. 47-48).

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

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

7 Os juizados especiais no Brasil nasceram de experiência pioneira no trato das pequenas causas adotada, em 1982, na Comarca de Rio Grande/RS.

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

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

10 *Art. 98.* [...] *Parágrafo único. Lei federal disporá sobre a criação de juizados especiais no âmbito da Justiça Federal.* (Renumerado pela EC n. 45, de 2004, para § 1º).

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

12 Ver os Relatórios Justiça em Números – Justiça Federal. (CNJ 2010; 2012).

13 Edital n. 20/2010/CAPES/CNJ, que teve por principal objetivo promover e fomentar a realização e divulgação de pesquisas científicas em áreas de interesse prioritário para o Poder Judiciário nas universidades brasileiras.

14 Informações disponíveis em: <http:// http://www.cjf.jus.br/cjf/conciliacao-e-mediacao/nucleo-estudos-pesquisa>. Acesso em: 21 ago. 2016.

## REFERÊNCIAS


ABREU. Pedro Manoel. *Acesso à justiça e juizados especiais:* o desafio histórico da consolidação de uma justiça cidadã no Brasil. Florianópolis: Conceito Editorial, 2009.

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

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). *Acesso à Justiça Federal:* dez anos de juizados especiais. Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, Instituto de Planejamento Econômico e Social. Brasília: CJF, 2012.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *Justiça em n*úmeros – *Justiça Federal*. Brasília: CNJ, 2010. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/relat_ federal_jn2010.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2012.

_____. *Justiça em n*úmeros – *Justiça Federal*. Brasília: CNJ, 2012. Disponível em:<http://www.cnj.jus.br/images/pesquisasjudiciarias/Publicacoes/rel_completo_federal.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Pesquisa do Ipea traça perfil dos juizados especiais federais*. 2012. Disponível em: <http:// http://stj.jusbrasil.com.br/noticias/100055587/pesquisa-do-ipea-traca-perfil-dos-juizados-especiais-federais >. Acesso em: 26 jul. 2014.

_____. _____. *Portaria Enfam n. 5*, de 8 de março de 2016. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/98526/PRT_5_2016_ENFAM.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2016.

_____. _____. *Portaria Conjunta Enfam e CEJ/CJF n. 1*, de 4 de abril de 2016. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/101248>. Acesso em: 21 ago. 2016.

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

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988.

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

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

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

FERRAZ, Leslie Shérida. *Acesso à Justiça: uma análise dos juizados especiais cíveis* no *Brasil.*, Rio de Janeiro: FGV, 2010.

FIGUEIRA JÚNIOR. Joel Dias. *Manual dos juizados especiais cíveis estaduais e federais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

IPEA. *Síntese de dados do diagnóstico sobre os juizados especiais cíveis*: Relatório Descritivo (Projeto desenvolvido por meio do Termo de Cooperação Técnica n. 2/2012 CNJ/IPEA). 2013. Disponível em: <http://s.conjur.com.br/dl/relatorio-juizado-especial-civel.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2013.

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

MELLADO, José Mª. Asencio. *Derecho procesal civil*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2008.

MENDES, Gilmar Ferreira. Os juizados especiais federais – um divisor de águas na história da justiça federal. *Revista CEJ,* Brasília, v. 15, edição comemorativa, p. 8-14, jul. 2011.

PASOLD, Cesar Luiz. *Metodologia da pesquisa jurídica:* teoria e prática. 12. ed. rev. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

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

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

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



Artigo recebido em 22/8/2016.
Artigo aprovado em 31/8/2016.



**João Batista Lazzari** é juiz federal da 3ª Turma Recursal dos Juizados Especiais Federais, em Santa Catarina.