

JUSTIÇA & CIDADANIA

ISSN 1807-779X
Edição 193 - Setembro de 2016
R\$ 16,90

MINISTRA LAURITA VAZ, PRESIDENTE DO STJ

**LAURITA VAZ: A PRIMEIRA
PRESIDENTE MULHER DO STJ**

EDITORIAL: Orpheu, meu pai!

Uma jurisdição muito especial

Ivan Gomes Bonifácio | Servidor público federal

Clenio Jair Schulze | Juiz federal

Desde 2001, a partir de Lei nº 10.259 de 12 de julho de 2001, a Justiça Federal brasileira conta com uma jurisdição especial, mas ágil, descomplicada e que absorve cerca de 70% de sua demanda judicial, com produtividade até 8 vezes maior que a da jurisdição comum e que, com algumas medidas de gestão, ainda pode melhorar seu desempenho em pelo menos 20%. Atendendo ao cidadão sem a obrigatoriedade de um advogado, esse foi o canal preferido daqueles que procuraram o Judiciário Federal nos últimos anos, quando o litígio não ultrapassava 60 salários mínimos (pequenas causas). Essa é parte das conclusões que se extraiu de estudo realizado a partir do Observatório da Justiça Federal¹, espaço virtual onde é possível obter informações e estatísticas extremamente relevantes sobre este importante segmento do Poder Judiciário brasileiro.

O presente texto pretende abordar parte destas informações, extraídas diretamente do site do Observatório.²

1. JEF e Jurisdição Comum

Entre 2009 e 2015 foram distribuídos aos Juizados Especiais Federais - JEFs e ao 1º grau da jurisdição federal comum cerca de 12,7 milhões de processos. Desse quantitativo, 74% entraram no Judiciário Federal pelos JEFs. Nesse mesmo período, foram solucionados/baixados 14,1 milhões de processos

nos JEFs e no 1º grau da Jurisdição Federal comum³.

É positivo perceber que os dados apontam para uma tendência à estabilização da demanda nos JEFs (ao redor de 1,3 milhão/ano) e também no 1º grau da Jurisdição federal comum (em torno de 470 mil/ano). Por outro lado, no período de 2009 a 2015, nota-se que o JEF recebeu cerca de três vezes mais processos que a jurisdição comum do 1º grau, apontando para o fato de que é o juizado a maior porta de entrada do cidadão na Justiça Federal, que em sua maioria procurou a Justiça Federal para discutir questões previdenciárias, como, por exemplo, benefícios por incapacidade.

O número de processos pendentes de julgamento nos JEFs em dezembro de 2015 era de 1,4 milhão, o que representa cerca de 1 ano de trabalho do juizado. Em dezembro de 2015, restavam sem julgamento na jurisdição comum do 1º grau cerca de 783 mil processos, o equivalente a cerca de 2 anos de trabalho dessa jurisdição. Portanto, em números relativos, a jurisdição comum estaria mais “atrasada” que o juizado especial.

A atividade jurisdicional dos JEFs alcançou seu pico em 2009, quando juízes que atuavam neste setor obtiveram Índice de Produtividade Média – IPM de 5.700 processos baixados por magistrado. Por outro lado, a produtividade do 1º grau da jurisdição federal comum alcançou seu melhor resultado em 2012, com 596 processos baixados, em média, por magistrado.



Ivan Gomes Bonifácio

Logo, esses dados revelam que a produtividade média nos JEFs (3,9 mil processos/magistrado/ano) é quase 8 vezes maior que a do primeiro grau de jurisdição federal (504 processos/magistrado/ano). É de se notar, que nos dois últimos anos houve uma retração na produtividade dos JEFs na ordem de 25% em relação à média histórica (2,9 mil baixados/magistrado/ano).

O Índice de Atendimento a Demanda – IAD (relação entre casos novos e baixados) no 1º grau de jurisdição federal comum é um pouco melhor do que nos JEFs, tendo sido, tanto no JEF quanto na jurisdição comum, em média, superior a 100%, o que equivale dizer que nesses últimos anos está ocorrendo redução do congestionamento nessas jurisdições, uma vez que são resolvidos mais processos no ano que o número de casos novos. Esse fenômeno não ocorreu em 2014, quando notou-se uma explosão de demanda em todos graus de jurisdição, não acompanhado, na mesma proporção, pelo número de processos solucionados no ano. A situação de litigiosidade retornou à normalidade em 2015.

É relevante frisar que durante o período de 2009 a 2014 a Taxa de Recorribilidade – TRE média dos JEFs foi ligeiramente mais alta que a da jurisdição comum, entretanto, a Taxa de Reforma-RD das decisões dos juizados foi três vezes menor que a da jurisdição comum. Esse quadro sugere que há maior alinhamento jurisprudencial nos JEFs que na

jurisdição comum, o que propicia maior segurança jurídica, com efeitos positivos na celeridade judicial. Nesse ponto, vale a intuição de que a homogeneidade interpretativa do judiciário produz efeitos mais benéficos ao ideal de justiça, que leis rigorosas, cuja hermenêutica possa oscilar conforme um tal independente espírito julgador de ocasião.

Ao examinar com certo detalhe a distribuição da força de trabalho é possível perceber que no período de 2009 a 2014, havia, em média, 17 servidores da área judiciária por magistrados no 1º grau de jurisdição comum, enquanto que nos JEFs existiam 12 servidores que produziram cerca de 7 vezes mais que os da jurisdição comum.

Chama atenção o fato de que estavam vagos em dezembro de 2014 42,5% dos cargos de magistrados de primeiro grau e que cerca de 50% dos magistrados que atuavam nos JEFs acumulavam a jurisdição no 1º grau comum ou na Turma Recursal. Esse quadro demonstra que é necessário, portanto, criação ou reformulação da política de gestão de pessoas, a fim de promover ações para reduzir esse vazio produtivo e minimizar a acumulação de jurisdição e o excessivo número de cargos vagos, circunstâncias que fragilizam sobremaneira a atividade judicante.

Como se sabe, na justiça federal, via de regra, a União está em um dos polos do litígio. Por outro lado, em 2014, na Jurisdição comum, foi o cidadão o maior demandante da Justiça Federal, com 68,6% dos casos novos daquele ano, na maior parte das vezes, ingressando no judiciário pois inconformado estava com a atuação do Estado. No 2º grau a situação se inverte, pois a União foi a proponente da maioria dos casos (50,3%). Como a quantidade de casos novos no 1º e 2º grau da jurisdição comum é muito próxima e os advogados públicos recorrem quase sempre que perdem, é possível conjecturar que a União esteja perdendo em boa parte das ações que propõe no 1º grau e, em certa parte daquelas que são propostas pelo cidadão.

2. Revendo decisões nas Turmas Recursais e nos TRFs

No período de 2009 a 2014, chegaram 5,7 milhões de casos novos no 2º grau de jurisdição federal, TRFs e nas Turmas Recursais (TRs), sendo que cerca de 51% desse quantitativo destinava-se ao 2º grau de jurisdição e os outros 49% às TRs.

Em dezembro de 2014, o acervo de processos que aguardavam decisões no 2º grau de jurisdição (5,9 milhões que nas TRs) era um pouco maior que nas TRs (4,6 milhões), sendo que o Índice de Atendimento à Demanda - IAD (Baixados/Casos Novos) no 2º Grau foi, entre 2009 e 2014, bem superior ao das TRs, isso

ocorreu, em grande medida, porque as TRs ainda não possuíam seus quadros de magistrados completos. Por outro lado, apesar da situação ainda precária da força de trabalho de apoio, o desempenho das TRs tem melhorado ano após ano, tendo alcançado o melhor IAD em 2014 (95,5%), quando superou, inclusive, o resultado dos TRFs (91,8%).

Quando comparada a movimentação processual das TRs com a dos TRFs, percebe-se que a demanda e a produtividade são muito semelhantes entre essas duas entidades julgadoras e que há tendência de estabilização do número de casos novos, que se encontra na faixa de 500 mil/ano.

Examinando os dados do Observatório da Justiça Federal, é possível inferir que não há maior volume de julgados nas TRs relativamente aos TRFs. Por outro lado, é nítido que o número de servidores que apoiam a atividade judicante no 2º grau da jurisdição comum (24 servidores por magistrado) é, em média, seis vezes maior que nas TRs (4). Essa discrepância de força de trabalho indica que, se fossem melhor estruturadas, as TRs poderiam apresentar um desempenho significativamente melhor do que o atual (500 mil baixado/ano). Por exemplo, se cada TR mantivesse quadro de 10 servidores por magistrado, mantidas as condições atuais de desempenho, a produtividade estimada passaria a ser de cerca de 1,3 milhão de casos resolvidos por ano, semelhante, portanto, à produtividade dos juizados (juízo a quo), revertendo-se numa melhoria de aproximadamente 20% no desempenho do sistema judicial como um todo.

Importa frisar, que tanto nas TRs como nos TRFs a produtividade média dos magistrados fica ao redor de 3 mil processos baixados/resolvidos por ano, tendo alcançado um pico no ano de 2012, quando cada magistrado, nas TRs e no 2º grau, superaram os 4 mil casos baixados por ano.

Em 2014, 11,9% dos magistrados que atuavam nas Turmas Recursais estavam acumulando funções no JEF ou na jurisdição comum.

3. Unificando entendimentos

Com a informalidade que é peculiar à jurisdição dos Juizados Especiais, faz alguns anos, criaram-se as Turmas Regionais de Uniformização com o propósito de garantir maior ajustamento jurisprudencial entre as 5 regiões que abrangem as 27 unidades da Federação. Ocorre que essa construção informal acabou engendrando efeitos indesejados, pois criou duas vias recursais para uma mesma demanda, permitindo ao litigante escolher entre ajuizar a ação regionalmente ou na Turma Nacional de Uniformização, criando-se caminho mais longo que o necessário, verdadeira protelação judicial,

que confronta com a raiz do princípio da economia processual, tão caro a essa jurisdição especial.

Sob esse aspecto, é possível perceber que no período de 2009 a 2014 chegaram às TRUs e à TNU (14 mil, em média/ano), ou seja, aproximadamente 3% do volume de processos que alcançaram as Turmas Recursais (460 mil, em média/ano). Por outro lado, a TNU absorveu cerca de 84% dessa demanda em 2014, quando recebeu 22,7 mil casos contra os 3,9 mil das Turmas Regionais. Vale destacar que o índice de produtividade da TNU é cerca de 7 vezes maior que o das TRUs.

É relevante, ainda, assinalar que 80% dos processos que chegaram às TRUs no período de 2009 a 2014, tramitaram na 4ª Região, a indicar desproporção entre a atuação dessa Região em relação aos demais regionais.

Destaques

1ª Região

Apresentou os melhores índices de produtividade nos JEFs, com média de 4,6 mil processos baixados por magistrado/ano (11% acima da média da Justiça Federal), tendo recebido cerca de 32% dos casos novos ingressados (4,8 milhões) no período de 2009 a 2015.

2ª Região

Apresentou o menor índice de reforma de decisão no 1º grau de jurisdição comum (15,15%) no período de 2009 a 2014, enquanto nesse mesmo período a Justiça Federal alcançou, em média, um índice de 31,13%.

3ª Região

Apresentou a maior Produtividade de Magistrados - IPM média no 2º grau (4,8 mil processos baixados por magistrado/ano), superior em 49% à média da JF (3,2 mil processos baixados por magistrado/ano) e melhor Índice de Atendimento - IAD médio do 2º grau no período de 2009 a 2014 (129,13%), contra 101,36% alcançado pela JF no período de 2009 a 2014.

4ª Região

Apresentou menor taxa de recorribilidade externa no 2º Grau no período de 2009 a 2014 (25,95%), enquanto nesse mesmo período a JF apresentou uma taxa de 40,35%. Nessa Região também é possível notar que o número de servidores por magistrados no 2º grau é inferior ao do 1º grau.

5ª Região

Apresentou o menor número de casos pendentes



Clenio Jair Schulze

nos JEFs, na Jurisdição federal comum do 1º grau em dezembro de 2015 e no 2º grau e nas Turmas Recursais, em dezembro de 2014.

Considerações finais

A partir das informações acima apresentadas é possível concluir:

1 – O sistema dos Juizados Especiais Federais já superou a Justiça Federal comum em processos distribuídos e em processos em tramitação, tornando-se responsáveis por aproximadamente 70% dos feitos em andamento no Judiciário Federal. É plausível admitir, portanto, que o modelo de jurisdição simplificada executado no JEF, criado no início dos anos 2000, foi uma alternativa exitosa na garantia de maior acesso ao sistema judicial.

2 – Os dados indicam, ainda, que, mantido o nível de litigiosidade atual, há uma tendência de redução do acervo, com ganhos, em médio prazo, na redução do tempo de tramitação dos processos da Justiça Federal, que é de 5 anos, em média, na jurisdição comum, e de 3 anos nos Juizados, em cada instância.

2 – É possível inferir, também, que a produtividade elevada do JEF, em média sete vezes maior que a da jurisdição comum, não afeta a qualidade da decisão, uma vez que há maior estabilidade jurisprudencial no JEF, que apresentou, em 2015, índice de reforma

(15,5%) 50% inferior ao do 1º grau da Jurisdição Federal comum (35,3%).

3 – É curioso perceber que os dados apontam para o fato de que não é o processo judicial eletrônico o principal fator diferencial de produtividade na Justiça Federal, uma vez que as regiões mais informatizadas não apresentaram desempenho significativamente maior, pelo contrário, em alguns casos, é até menor. Nesse aspecto, é importante notar que há uma relação de convergência significativa entre maior carga de trabalho e maior produtividade, ou seja, onde há mais demanda há maior produtividade, sendo o inverso também verdadeiro. Por outro lado, é possível perceber que quanto maior o percentual de acumulação de jurisdição, menor é a produtividade do magistrado, a demonstrar que, se de um lado a estratégia de acumulação de jurisdição pode trazer algum ganho em termos de gastos com pessoal, de outro, gera efeitos deletérios ao desempenho judicante.

4 – Há uma bifurcação recursal indesejável que ocorre na jurisdição especial, a permitir que o mesmo recurso seja dirigido a duas jurisdições distintas: às Turmas Regionais de Uniformização e à Turma Nacional de Uniformização. Essa circunstância acaba criando, impropriamente, uma dupla via recursal, posto que promove dispersão jurisprudencial, quando o inverso é o esperado, e, ainda, pulveriza esforços laborais e gastos públicos sem, no entanto, proporcionar vantagens significativas visíveis à melhoria do sistema judicial.

5 – É importante também registrar que a redução do número de cargos vagos de magistrados, que hoje supera os 40%, e o incremento das estruturas de pessoal de apoio das Turmas Recursais, para patamar semelhante ao dos JEFs, pode aliviar significativamente o congestionamento da Justiça Federal, indicando que essa deveria ser a principal diretriz no que tange à implementação da Política de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau (Resolução CNJ n. 194 de 26 de maio de 2014) na Justiça Federal. Ao se falar em priorização do primeiro grau, é relevante anotar que há situações onde o primeiro grau de jurisdição está melhor estruturado com pessoal de apoio que o segundo grau, circunstância em que a implantação dessa política de priorização poderia ser mitigada ou até mesmo invertida.

Notas

¹ <http://www.cjf.jus.br/observatorio/>

² <http://www.cjf.jus.br/observatorio/comparativojefs.php>

³ No presente texto, entende-se por “1º grau da Jurisdição Federal comum” todos os processos da Justiça Federal de 1º grau, com exclusão dos JEFs.