

Diagnóstico sobre os Juizados Especiais Cíveis

Relatório de Pesquisa



Diagnóstico sobre os Juizados Especiais Cíveis

Relatório de Pesquisa

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**
Ministro interino Marcelo Côrtes Neri



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

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Rogério Boueri Miranda

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>



Presidente

Ministro Joaquim Barbosa

Corregedor Nacional de Justiça

Ministro Francisco Falcão

Conselheiros

Ministro Carlos Alberto Reis de Paula

José Roberto Neves Amorim

Fernando da Costa Tourinho Neto

Ney José de Freitas

José Guilherme Vasi Werner

Silvio Luís Ferreira da Rocha

José Lucio Munhoz

Wellington Cabral Saraiva

Gilberto Valente Martins

Jefferson Luis Kravchychn

Jorge Hélio Chaves de Oliveira

Bruno Dantas Nascimento

Emmanuel Campelo

Secretário-Geral

Fabio Cesar dos Santos Oliveira

Diretor-Geral

Miguel Augusto Fonseca de Campos

Diagnóstico sobre os Juizados Especiais Cíveis

Relatório de Pesquisa

Síntese de dados

Projeto desenvolvido por meio do termo de cooperação técnica nº 002/2012 CNJ/Ipea

Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest)/Ipea
Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ)/CNJ



Brasília, 2013

FICHA TÉCNICA

DEPARTAMENTO DE PESQUISAS JUDICIÁRIAS

Diretora Executiva

Janaina Lima Penalva da Silva

Diretora de Projetos

Fernanda Paixão Araújo Pinto

Pesquisadores

Ana Paula Antunes Martins

Elisa Sardão Colares

Ganem Amiden Neto

Santiago Falluh Varella

Estatísticos

Gabriela Moreira de Azevedo Soares

Igor Tadeu Silva Viana Stemler

Apoio a Pesquisa

Carlos Alberto de Araújo

Herbert Pereira do Nascimento

Lilian Januzzi Vilas Boas

Meyse Reis Meira

Pedro Henrique Pádua Amorim

Ricardo Marques Rosa

Thaís Nascimento Silva

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

Equipe Técnica

Alexandre dos Santos Cunha, doutor em Direito, técnico de planejamento e pesquisa

Bernardo Medeiros, mestre em Direito, técnico de planejamento e pesquisa (coordenador)

Bernardo Nogueira Schlemper, estatístico, assistente de pesquisa

Caio Vieira Rego, estatístico, assistente de pesquisa

Fabricio Bonecini de Almeida, cientista social, assistente de pesquisa

Isabela do Vale Klin, estatística, assistente de pesquisa

Olivia Alves Gomes Pessoa, cientista política, assistente de pesquisa

Pesquisadores de Campo

Rebeca Makowski

Ornela Fortes de Melo

Ronaldo Felipe Rolim

Joyce Chagas de Oliveira

Ellen Cristina Carmo

Daniel Barile da Silveira

Wilson Santos de Vasconcelos

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República ou do Conselho Nacional de Justiça.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
INTRODUÇÃO	7
METODOLOGIA.....	8
DIAGNÓSTICO	9
REFLEXÕES	26

APRESENTAÇÃO

Por meio do Termo de Cooperação Técnica Nº 002/2012, de março de 2012, firmou-se o acordo entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para o desenvolvimento conjunto do projeto de pesquisa denominado Diagnóstico sobre os Juizados Especiais Cíveis, tendo por objeto determinar:

- a) a estrutura organizacional, o estoque de capital, os recursos humanos disponíveis e os instrumentos de acesso à justiça;
- b) o perfil dos magistrados, serventários, jurisdicionados e seus procuradores, bem como a sua percepção sobre as condições de acesso à justiça; e
- c) o perfil da demanda atual e das ações com baixa definitiva no ano de 2010, incluindo uma investigação sobre possíveis movimentos de migração dos juizados especiais cíveis para as varas comuns da Justiça Estadual.

Coube ao Ipea a função de construir a metodologia, desenhar e executar as atividades de pesquisa, em diálogo permanente com o Departamento de Pesquisa Judiciária do CNJ.

O presente relatório apresenta uma síntese dos principais resultados obtidos, contribuindo com o conhecimento existente sobre os juizados especiais cíveis. Sem dúvida, a base de dados resultante da pesquisa de campo permitirá, a seu tempo, análises e testes de hipóteses que ainda não estão aqui apresentados, dado o caráter recente do levantamento dos dados.

INTRODUÇÃO

Criados em 1995 pela Lei federal n. 9.099, a partir da experiência iniciada nos anos 1970 pelos juizados de pequenas causas, os juizados especiais cíveis (JECs) trouxeram mudanças significativas na forma de prestação jurisdicional pelo Estado brasileiro. Passados 17 anos de sua criação, e tendo em vista a multiplicidade de experiências no processo de implementação dos mesmos, torna-se necessária a realização de um diagnóstico não apenas sobre suas estruturas e contribuições para o acesso à justiça, como também das potencialidades de aprimoramento e de atendimento de demandas futuras.

Como o presente estudo versa sobre a Justiça estadual, foi imprescindível que o recorte amostral e o desenho de pesquisa adotados permitissem a comparação entre unidades da federação (UFs), em detrimento da produção de dados nacionais. Afinal, contrastar estados é crucial para o desenvolvimento de produtos que possam subsidiar, por um lado, o aprofundamento do conhecimento sobre o funcionamento das instituições do sistema de justiça de cada estado e, por outro lado, lastrear o processo decisório das diferentes instituições interessadas no aprimoramento da Justiça estadual. Portanto, em virtude da complexidade logística de uma pesquisa desse tipo, optou-se por reduzir o escopo do estudo a três unidades da federação: Amapá, Ceará e Rio de Janeiro.

A escolha desses três estados não é aleatória. Segundo dados do Departamento de Pesquisas Judiciárias do Conselho Nacional de Justiça, o Amapá é a unidade da federação que apresenta o maior número de casos novos em juizado especial por cem mil habitantes/ano, enquanto o Ceará comporta-se de modo exatamente inverso. Tomando-se este indicador de acesso ao Poder Judiciário, tem-se que um estudo comparativo entre esses dois estados permite que se compreenda com certa clareza quais são os fatores estruturais determinantes de um maior ou menor acesso à justiça (CNJ, 2012).

Entretanto, sempre é possível que características regionais inobserváveis por meio da pesquisa possam influenciar o comportamento da demanda por serviços judiciários nos estados objeto do estudo. Com o objetivo de reduzir o impacto desses fatores externos, introduziu-se uma terceira unidade da federação no desenho da pesquisa.

Para atuar como controle dos resultados obtidos no Amapá e no Ceará, escolheu-se o Estado do Rio de Janeiro. Ainda que a demanda por serviços judiciários no estado do Rio de Janeiro não seja exatamente igual à média nacional, estudos apontam que a demanda existente nesse estado tem comportamento médio quando analisada frente a indicadores econômicos e sociais, o que não ocorre em nenhuma outra unidade da Federação (Cunha e Almeida, 2010). Logo, o estado do Rio de Janeiro presta-se, melhor do que qualquer outro, para controlar os resultados obtidos em outros estados, quanto a variáveis externas ao sistema de justiça.

METODOLOGIA

A pesquisa investigou aspectos estruturais, organizacionais, jurisdicionais e procedimentais dos juizados especiais cíveis, com o objetivo geral de construir um diagnóstico sobre as condições de funcionamento e o acesso à justiça proporcionado por esses juizados.

Para a construção das variáveis a serem analisadas, realizou-se pesquisa exploratória e observou-se o funcionamento de juizados especiais cíveis localizados em Brasília/DF, Fortaleza/CE, Macapá/AP e Rio de Janeiro/RJ. As observações realizadas e as informações colhidas nessas visitas subsidiaram a elaboração preliminar dos instrumentos de pesquisa, que foram novamente testados nessas mesmas localidades.

Para a coleta de dados em campo, abriu-se chamada pública para contratação de pesquisadores-bolsistas que realizaram a aplicação dos seis questionários elaborados pela equipe Ipea. Cada uma dessas equipes de campo atuou em um dos três estados que a pesquisa abrange, os quais foram subdivididos, para fins da coleta de dados quantitativos, em sub-regiões, cada uma sob a responsabilidade de um pesquisador e sua equipe de apoio.

As informações obtidas a partir dos instrumentos de coleta versavam sobre características do JEC, gestão da secretaria, atendimento ao público, audiências, estrutura física, forças-tarefa, mutirões e itinerância, além do atendimento realizado pela assistência jurídica gratuita nas dependências do juizado. Igualmente, foram aplicados questionários aos juízes e diretores de secretaria das varas visitadas.

Executou-se também análise de autos processuais, contemplando informações sobre o perfil das partes e das demandas, os tipos de representação legal, teor das sentenças prolatadas e dos acordos homologados e tempos de processamento das ações e das etapas que as compõem.

Como suporte a interpretação das informações recolhidas nas visitas aos juizados, foram produzidos relatos de observação da rotina de funcionamento desses juízos, com base em roteiro previamente estabelecido.

Delimitação da amostra

O desenho amostral da pesquisa partiu de um conjunto de informações sobre o universo das varas e dos processos em rito de juizado especial processados e julgados em cada um

dos três estados. Para delimitação da amostra, levou-se em consideração três tipos de estruturas: os juizados autônomos, os adjuntos e as varas que tramitaram processos em rito de juizado, no ano de 2010. Esses dados foram fornecidos pelas corregedorias do Tribunal de Justiça de cada um dos três estados, a partir de pedido formal encaminhado pelo CNJ em abril de 2011.

Procedeu-se o cálculo do tamanho amostral a partir da técnica de amostragem aleatória simples, com variância máxima de 0,25 em cada subpopulação. Para os processos, o nível de confiança foi de 95% e o erro máximo tolerado de 5%. Já para as varas, 90% e 5%, respectivamente. Dessa forma, obteve-se o desenho amostral a seguir:

TABELA 1
Universo e desenho amostral, 2012

UF	Universo		Amostra	
	Processos	Juizados	Processos	Juizados
Ceará	53.034	162	381	101
Amapá	36.684	17	380	16
Rio de Janeiro	477.769	137	384	91

Fonte e elaboração: DIEST/IPEA

DIAGNÓSTICO

O diagnóstico divide-se em: questões sobre o ambiente institucional, características do JEC, itens de acessibilidade e comodidade aos cidadãos, assistência jurídica, centrais de conciliação, gestão da secretaria/cartório, percepção dos atores e análise de autos findos.

Ambiente Institucional

Itens de acessibilidade e comodidade aos cidadãos

No que diz respeito ao acesso aos juizados especiais cíveis, é fundamental conhecer a localização no espaço urbano e a presença de equipamentos e utilidades públicas que permitam ao cidadão deslocar-se até as instalações do juizado. Nesse sentido, tanto os juizados do Amapá, quanto os do Ceará, costumam situar-se em locais que podem ser considerados de difícil acesso.

Considerando que a localização dos fóruns relaciona-se com o acesso à justiça, torna-se importante saber que grande parte dos juizados do Ceará (99%) e do Rio de Janeiro (96,7%) não disponibilizam estruturas avançadas de atendimento ao público, capilarizadas nas cidades, e que permitam o acesso da população em seu próprio bairro. Ao contrário, no Amapá existe uma preocupação maior em criar e manter essas estruturas (57,89%). Entretanto, deve-se ressaltar que nas cidades de Fortaleza e do Rio de Janeiro a rede de juizados é bem distribuída geograficamente, disponibilizando estruturas completas de atendimento nos bairros.

No que diz respeito à acessibilidade a pessoas com deficiência, a Lei federal n. 10.098/00 estabeleceu normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade, compreendida como sendo a “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” (Art. 2º, I).

Em regra, os juizados especiais cíveis visitados não cumprem as determinações legais, mas as realidades encontradas no Amapá e no Rio de Janeiro mostram-se significativamente melhores do que aquela observada no Ceará.

TABELA 2
Presença parcial ou total de itens de acessibilidade presentes nos juizados por UF, 2012

Item de acessibilidade	AP	CE	RJ
Sinalização para deficientes visuais/ auditivos	0,00%	1,00%	21,98%
Elevador/rampa/plataforma elevatória para acessibilidade	84,21%	63,00%	83,52%
Banheiro adaptado	36,84%	23,00%	69,23%
Impressora em Braille	0,00%	0,00%	0,00%
Servidor tradutor de Libras	42,11%	0,00%	1,10%

Fonte e elaboração: DIEST/IPEA

Quanto ao horário de atendimento, a maioria das varas visitadas opera em período integral. Em média, o expediente da secretaria tem dez horas de duração no Amapá e nove horas no Ceará e no Rio de Janeiro. Destas, cerca de sete horas são destinadas ao atendimento ao público e as que excedem dizem respeito a expediente interno. Em regra, não há interrupção do atendimento em horário de almoço.

Assistência Jurídica

Tanto no Amapá (60,16%), quanto no Ceará (44,04%), uma parcela considerável dos cidadãos chega ao juizado especial cível sem advogado constituído. Mesmo no Rio de Janeiro, onde há uma ampla prevalência de usuários com representação legal prévia (78,42%), 19,21% dos cidadãos chegam ao juizado sem advogado. Perguntados sobre como procedem nesses casos, o caminho normalmente adotado pelos juizados especiais cíveis no Amapá é o encaminhamento à Defensoria Pública ou o atendimento na própria secretaria. Já no Ceará, os usuários são enviados a setores encarregados pela atermação. No Rio de Janeiro, o cidadão tem a possibilidade de optar por um desses dois procedimentos.

TABELA 3
Setores ou instituições para onde são encaminhados os usuários dos juizados sem advogado por UF, 2012

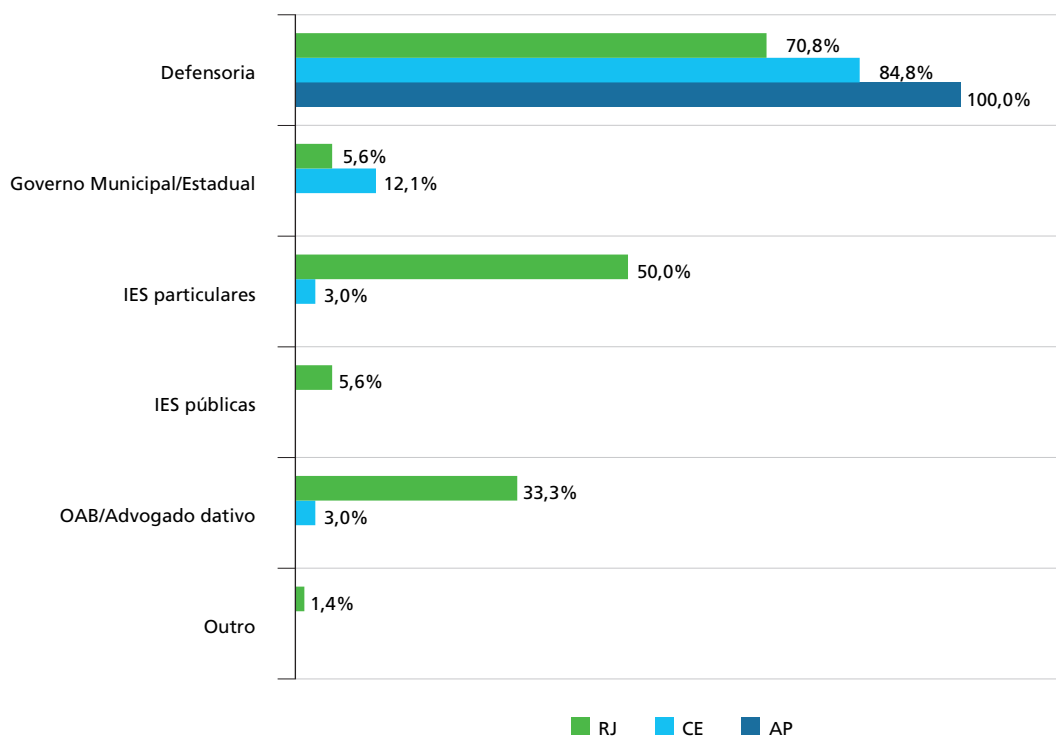
Setor/instituição	AP	CE	RJ
Setor de atermação	15,79%	87,00%	67,03%
Núcleo de prática jurídica	0,00%	3,00%	27,47%
Defensoria pública	68,42%	30,00%	78,02%
Advogado dativo	0,00%	14,00%	27,47%
Não há encaminhamento	26,32%	0,00%	1,10%
Outros	5,26%	24,00%	1,10%

Fonte e elaboração: DIEST/IPEA

De certa forma, a baixa incidência de postos de assistência jurídica gratuita nos juizados especiais cíveis (33%), acaba por carecer no juizado a existência de setor de atermação no Ceará (87%). No Amapá e no Rio de Janeiro, onde 57,89% e 79,12%, respectivamente, dos juizados contam com serviços de assistência jurídica gratuita, vê-se uma menor quantidade de setores de atermação.

Quando existe assistência jurídica gratuita nas dependências do juizado especial cível, em regra esta é prestada pela Defensoria Pública, embora o Rio de Janeiro proveja uma maior diversidade de opções de atendimento.

GRÁFICO 1
Assistência jurídica gratuita nos juizados por UF, 2012



Fonte e elaboração: DIEST/IPEA

Gestão da secretaria/cartório

Uma série de estudos recentes vem apontando que a gestão das secretarias e cartórios judiciais é relevante não apenas para as condições gerais de funcionamento da vara, mas também para a qualidade do atendimento prestado e as condições de acesso à justiça dos cidadãos (Alves da Silva e Schritzmeyer, 2005; Cunha, 2010 e Aquino, 2011).

No que diz respeito à distribuição da carga de trabalho entre os servidores dos juizados especiais cíveis visitados, obteve-se o seguinte resultado.

TABELA 4
Critérios de distribuição da carga de trabalho entre os servidores dos juizados por UF, 2012

Critérios	AP	CE	RJ
Todos realizam todas as atividades	42,11%	27,00%	18,68%
Por rito processual	5,26%	1,00%	0,00%
Por numeração do processo	36,84%	2,00%	2,20%
Por etapas do procedimento	0,00%	17,00%	32,97%
Por atividades administrativas	10,53%	30,00%	46,15%
Por assunto/matéria	0,00%	12,00%	0,00%
Outros critérios	5,26%	11,00%	0,00%

Fonte e elaboração: DIEST/IPEA

Pode-se afirmar que o critério de organização do trabalho nos três estados é bastante distinto. Em geral, no Amapá prevalecem estratégias de divisão do trabalho que atribuem a um único servidor, ou a equipe de servidores, as responsabilidades integrais sobre todas as etapas de processamento de uma mesma ação. No Rio de Janeiro, prefere-se adotar uma estratégia de “linha de montagem”, atribuindo a cada servidor, ou equipe de servidores,

a responsabilidade sobre uma atividade administrativa ou uma etapa do procedimento. Já no caso do Ceará, existe uma maior heterogeneidade, o que indica pouca preocupação do Poder Judiciário local com a criação de padrões organizacionais e procedimentais.

Outro elemento importante na gestão das secretarias/cartórios é o critério utilizado para controlar o trabalho executado pelos servidores. Enquanto no Amapá todas as varas adotam um padrão de controle por prazos não vencidos, no Ceará 63% dos respondentes alegam que não há qualquer controle sobre o trabalho. Já no Rio de Janeiro, em regra existem controles, mas que se encontram melhor distribuídos entre as diferentes modalidades analisadas. De certa forma, o Amapá prefere adotar a estratégia de impulsionar igualmente todos os processos, obrigando a secretaria a movimentá-los a cada 15, 30 ou 60 dias, enquanto muitas varas fluminenses avançam no sentido de criar controles mais sofisticados, estabelecendo cotas de trabalho por servidor ou impondo metas de produtividade.

TABELA 5
Estratégias organizacionais de controle do trabalho nos juizados por UF, 2012

Tipo de controle de trabalho	AP	CE	RJ
Por prazos não vencidos	100,00%	6,00%	25,27%
Por meta	0,00%	9,00%	21,98%
Por indicador de qualidade	0,00%	2,00%	0,00%
Por cota	0,00%	7,00%	17,58%
Outros critérios	0,00%	13,00%	27,47%
Não há controle do trabalho	0,00%	63,00%	7,69%

Fonte e elaboração: DIEST/IPEA

No que diz respeito à ordem de execução do trabalho, no Amapá, coerentemente com a política de controlar o trabalho por prazos não vencidos, os servidores priorizam sua atuação sobre os processos cujo prazo encontra-se por vencer. Já o Rio de Janeiro adota prioritariamente a ordem de chegada e o Ceará apresenta um índice importante de cartórios nos quais não há ordem de serviço e os servidores atuam aleatoriamente.

TABELA 6
Ordem em que são realizadas as atividades da secretaria dos juizados por UF, 2012

Critério de ordenamento	AP	CE	RJ
Por prazo	94,74%	26,00%	35,16%
Por outro tipo de prioridade	5,26%	14,00%	4,40%
Por ordem de chegada	0,00%	33,00%	59,34%
Aleatoriamente	0,00%	27,00%	1,10%

Fonte e elaboração: DIEST/IPEA

Audiências

As audiências de conciliação e de instrução e julgamento são atos realizados nos juizados especiais cíveis onde ocorre o contato pessoal entre as partes, expõe-se os motivos da lide e são apresentadas as tentativas de acordo. As audiências de instrução e julgamento, por sua vez, visam primordialmente o esclarecimento dos fatos através da produção de provas que permitam a prolação de uma decisão pelo juiz. O acordo entre as partes pode acontecer a qualquer momento do processo, inclusive durante as audiências de instrução e julgamento.

Durante a coleta de dados verificou-se em alguns juizados, distribuídos nos três estados, a realização de audiências unas, ou seja, realização da conciliação e instrução e julgamento na mesma audiência.

Existem casos nos quais as audiências já são agendadas como audiências unas e casos nos quais as audiências de conciliação infrutíferas (realizadas por juízes ou conciliadores) são redirecionadas para audiências de instrução e julgamento. A partir dos relatos dos pesquisadores de campo, verificou-se que em audiências unas o tempo destinado para tentativa de conciliação é bem menor em relação às audiências exclusivas de conciliação, instrução e julgamento; desse modo, o espaço para conciliar pode se ver prejudicado, acabando por priorizar a prolação da sentença pelo juiz.

A partir dos dados informados pelos diretores de secretaria, extraídos dos relatórios mensais, verificou-se que no Amapá foram realizadas em média 80 audiências de conciliação no mês de referência,¹ no Ceará foram 79 e no Rio de Janeiro 299 audiências. Em relação às audiências de instrução e julgamento, no mês de referência foram realizadas em média 66 no Amapá, apenas 14 no Ceará e 237 no Rio de Janeiro.

TABELA 7
Responsável pela condução das audiências exclusivas de conciliação por UF, 2012

Responsável	AP	CE	RJ
Juiz	0,00%	8,00%	3,30%
Juiz leigo	0,00% ¹	0,00% ¹	4,40%
Conciliador	5,26%	46,00%	86,81%
Servidor	78,95%	45,00%	3,30%
Outros	26,32%	1,00%	4,40%

Fonte e elaboração: DIEST/IPEA

Nota: ¹ Na verdade, esse percentual retrata, mais uma vez, a ausência de juízes leigos nesses estados.

Aqueles que conduzem as audiências de conciliação no Amapá, que são principalmente servidores (conforme tabela acima), receberam capacitação e treinamento para conduzi-las (78,95%). No Rio de Janeiro, apesar da grande predominância de conciliadores, apenas 50,55% de todos aqueles (incluindo conciliadores, juízes e servidores) que conduzem as audiências frequentaram cursos voltados para a prática da conciliação. Já no Ceará, onde se vê uma distribuição quase que idêntica entre conciliadores e servidores, só foram identificados 26% que frequentaram algum curso. Em relação à condução das audiências de instrução e julgamento um dado relevante é que no Rio de Janeiro 61,54% dessas audiências são conduzidas por juízes leigos.

Itinerância²

A emenda constitucional nº 45/2004 previu a criação dos juizados itinerantes, que deveriam ser implementados no âmbito da justiça federal, estadual e do trabalho. Em outubro de 2012 foi sancionada pelo executivo a alteração do art. 95 da lei nº 9.099/95 que prevê a criação e instalação dos Juizados Especiais Itinerantes, que deverão dirimir, prioritariamente, os conflitos existentes nas áreas rurais ou nos locais de menor concentração populacional.

Apesar da recente regulamentação da justiça itinerante, a pesquisa encontrou caso consolidado dessa política no estado do Amapá, onde o Tribunal de Justiça organiza jornadas itinerantes desde 1995.

1. Com a finalidade de homogeneizar a coleta dos dados entre os pesquisadores, adotou-se como mês de referência novembro de 2011. No entanto, quando o mês de referência não representava um mês típico do juizado, esse teve que ser substituído para um mês no qual as atividades desse tenham sido realizadas normalmente.

2. Encontra-se em andamento, no quadro da Plataforma Ipea de Pesquisa em Rede, extensivo mapeamento das experiências de itinerância desenvolvidas pelo Judiciário brasileiro, cujos resultados devem estar disponíveis em dezembro de 2013.

Os juizados itinerantes podem ser entendidos como a justiça descentralizada, para levar a atividade jurisdicional do Estado aos lugares de difícil acesso e a população de baixa renda, que dificilmente se deslocaria até a sede fixa do juizado. O estado do Amapá desponta na pesquisa como o que mais realiza itinerância (com 23,32% dos juizados realizando itinerância com regularidade), seguido de longe pelo estado do Rio de Janeiro (com apenas 4,4%), enquanto que no Ceará não foi encontrado nenhum registro dessa atividade.

Elemento importante sobre a consolidação das políticas de itinerância é a periodicidade com que são realizadas. No Amapá, dos juizados que realizam itinerância, 21,05% as realizam no período menor ou igual a 6 meses e no Rio de Janeiro todos os juizados que adotam essa política, também, possuem essa mesma periodicidade.

Para conhecer como se dá a comunicação entre os juizados e a população assistida pela itinerância, foram mapeadas as formas de divulgação do evento. No Amapá, 60% dos juizados utilizam os rádios para tornar público o evento, 40% utilizam-se de material impresso e 20% carros de som, que são meios de comunicação condizentes com as características da região em questão. No Rio de Janeiro todos os juizados que realizam itinerância divulgam o evento a partir de material impresso.

Os atos mais praticados durante as jornadas itinerantes são a elaboração de petição inicial (atermação) e a realização de audiências de conciliação e de instrução e julgamento, tanto no Amapá quanto no Rio de Janeiro. Em relação às parcerias para assistência jurídica gratuita aos cidadãos, nos dois estados destacam-se as parcerias com o governo municipal e estadual, Defensoria Pública, sendo que no Amapá existe também a figura do advogado voluntário.

Quando perguntados, sobre a principal motivação para a realização de itinerâncias, a maioria dos respondentes indicou a expansão da jurisdição a locais de difícil acesso. Nos três estados perguntou-se sobre os principais óbices à realização de itinerâncias. No Amapá os principais empecilhos apontados foram: a falta de recursos orçamentários (40%), a falta de estrutura física (40%) e a ausência de política institucional (20%), importante ressaltar que 20% dos respondentes assinalaram que “não existem óbices para realização de itinerância”. No Ceará todos os diretores de secretaria indicaram a falta de recursos humanos e a falta de estrutura física como os principais óbices que impedem a realização de itinerâncias. No Rio de Janeiro, as alternativas referentes à falta de recursos prevaleceram, sendo que a falta de recursos humanos (75%) foi consideravelmente maior que a falta de estrutura física (50%). Também foi considerável a quantidade de respondentes que indicaram que “não existem óbices para realização de itinerância” (52,75%).

Levando em consideração que durante a itinerância a vara não interrompe suas atividades habituais, mesmo com a ausência de juízes e servidores, é interessante notar que no Amapá em nenhum caso a alternativa “falta de recursos humanos” foi apontada como óbice, diferentemente do que se encontrou no Ceará (37%) e no Rio de Janeiro (5,5%). O que pode ser considerado como sinal de grande adesão por parte dos servidores do judiciário do Amapá à política de itinerância no estado.

Atores

Juízes

Partindo da grande importância dos juízes na dinâmica de processamento dos feitos judiciais, a análise mais acurada de seus perfis pode fornecer evidências interessantes

sobre como determinadas características interferem no andamento dos processos e nas decisões sobre as quais lhes são atribuídas responsabilidades.

No Amapá, a maior parte da magistratura respondente da pesquisa é composta por homens, correspondendo a 68,42% – proporção essa que cai para 48,89% no Rio de Janeiro, mas chega a 74,75% no Ceará. Como se pode perceber a participação das mulheres entre os juízes ainda é pequena, atingindo a melhor posição no Rio de Janeiro (51,11%), seguido de longe dos demais (31,58% no Amapá e 25,25% no Ceará). Quando perguntados sobre sua cor, a grande maioria dos respondentes se declarou de cor branca (no Amapá 68,42%, no Ceará 71,72% e no Rio de Janeiro 92,22%). Dessa maneira, parece estar colocada de forma clara a questão de como ainda são regidas por critérios de gênero/sexualidade e de cor/raça as relações sociais que permitem o acesso à magistratura estadual.

Outro quesito investigado foi o pertencimento dos pais e dos cônjuges dos magistrados às carreiras do sistema de justiça. Os dados revelam que nos três estados a maior parte dos magistrados não tem pais que pertencem ou pertenceram às carreiras no sistema de justiça – Amapá (78,95%), Ceará (74,75%) e Rio de Janeiro (68,89%) –, o que sugere uma tendência de democratização do acesso à magistratura por meio das relações verticais.

No caso daqueles em que pelo menos um dos pais tem ou teve vínculo com o sistema de justiça, nos estados do Ceará e do Rio de Janeiro prevalecem os advogados privados (10,10% e 16,67%, respectivamente). Essa proporção aumenta no Rio de Janeiro para 12,22% nos casos em que os pais pertencem ou pertenceram à magistratura da União ou de outro estado. No Amapá o dado mais relevante foi o de pais serventuários da Justiça (10,53%).

No caso das relações horizontais, os três estados comportam-se de maneira semelhante. Dos magistrados que responderam a pesquisa, 63,16% no Amapá, 59,60% no Ceará e 53,33% no Rio de Janeiro apontaram que seus cônjuges não pertencem às carreiras do sistema de justiça. Em relação àqueles em que os cônjuges pertencem ao sistema de justiça, a distribuição entre as carreiras, neste caso, é mais equilibrada, embora a carreira de maior frequência seja a mesma: advocacia privada, com 10,53% no Amapá, 12,12% no Ceará e 17,78% no Rio de Janeiro. Logo em seguida apontou-se a de serventuário da justiça, com 10,53% no Amapá, 8,08% no Ceará e 7,78% no Rio de Janeiro. Outros dados relevantes apareceram no Amapá com 10,53% de cônjuges membros do Ministério Público.

Os magistrados respondentes da pesquisa distribuíram-se em quatro grupos: titulares, substitutos, substitutos no exercício da titularidade e juiz respondendo. Por juiz respondendo deve-se entender o juiz de outra vara que esteja cumulando funções no juizado especial, além de outras hipóteses não especificadas.

TABELA 8
Cargo ocupado pelos juízes por UF, 2012

Cargo	AP	CE	RJ
Juiz titular	84,21%	65,66%	65,56%
Juiz substituto	10,53%	10,10%	13,33%
Juiz substituto no exercício da titularidade	5,26%	13,13%	17,78%
Juiz respondendo	0,00%	11,11%	3,33%

Fonte e elaboração: DIEST/IPEA

Em relação à escolaridade, nos três estados a maioria absoluta dos magistrados que responderam a pesquisa não possui graduação em outra área além do Direito – no Amapá, 89,47%, e no Ceará e no Rio de Janeiro, 88,89% dos casos.

No entanto é relevante observar que nos três estados uma parcela significativa dos magistrados que responderam a pesquisa possuem títulos em nível de pós-graduação, sobretudo especialização – sendo 52,63% no Amapá, 57,58% no Ceará e 26,67% no Rio de Janeiro. É importante ressaltar também que no Rio de Janeiro 17,78% dos magistrados possuem mestrado.

TABELA 9
Nível de escolaridade dos juízes por UF, 2012

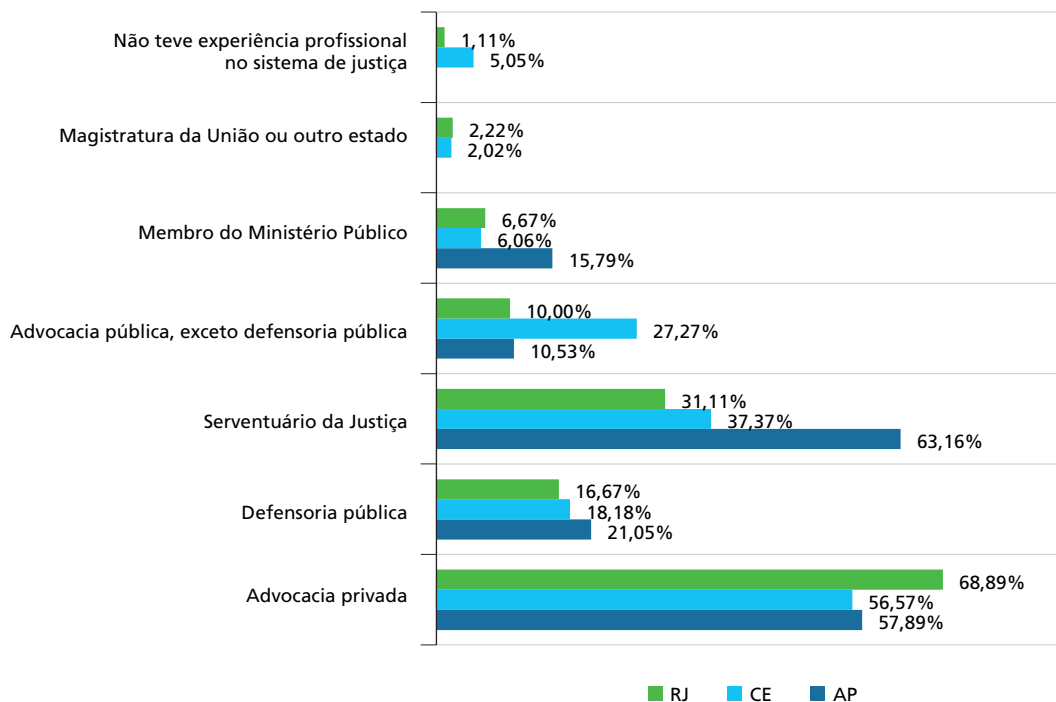
Nível de escolaridade	AP	CE	RJ
Doutorado	0,00%	0,00%	0,00%
Mestrado	5,26%	7,07%	17,78%
Especialização	52,63%	57,58%	26,67%
Nível Superior	42,11%	35,35%	55,56%

Fonte e elaboração: DIEST/IPEA

A média de idade dos juízes presentes na amostra ficou bem próxima nos três estados, 42,26 anos no Amapá, 43,09 anos no Ceará e 41,12 anos no Rio de Janeiro. Em média o juiz do Amapá está na magistratura há 11,53 anos, o do Ceará há 10,56 anos e 9,63 o juiz do Rio de Janeiro. Em relação ao tempo de atuação do juiz em juizado a média ficou em torno dos 6 anos no Amapá, 5,85 anos no Ceará e de 5 anos no Rio de Janeiro. Outro dado interessante diz respeito ao tempo de atuação do juiz na vara visitada. Essa média foi de 2,13 anos no Amapá, 3,54 anos no Ceará e 3,62 no Rio de Janeiro.

Em relação a experiências profissionais que tiveram no sistema de justiça antes da magistratura na justiça estadual, os dados indicam que a carreira mais comum, nos três estados é a advocacia privada – Amapá 57,89%, Ceará 56,57% e no Rio de Janeiro 68,89%.

GRÁFICO 2
Experiência(s) profissional(is) prévia(s) dos juízes no sistema de justiça por UF, 2012



Fonte e elaboração: DIEST/IPEA

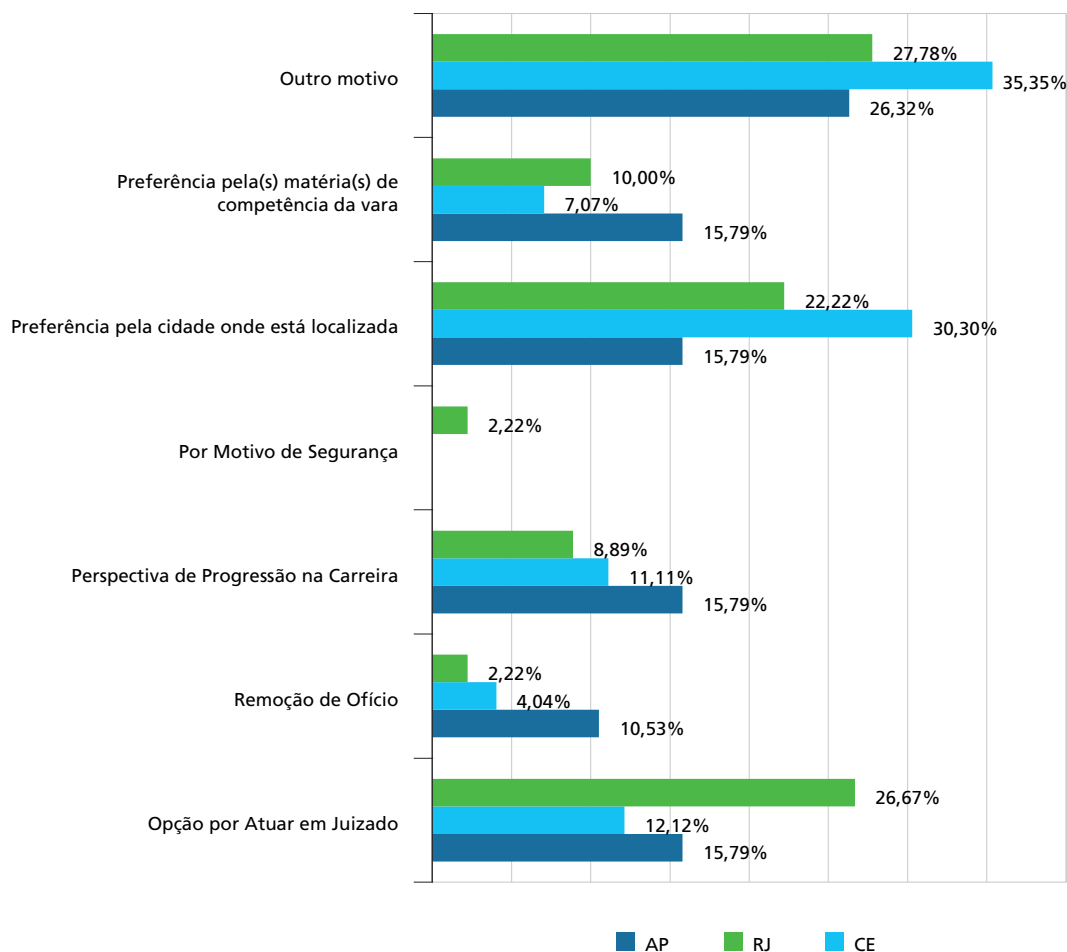
Quando perguntados se atuavam exclusivamente na vara onde o questionário foi aplicado os dados mostram que no Amapá a maior parte dos juízes (89,47%) respondeu positivamente, o que não foi observado nos outros dois estados. No Ceará 62,63% e no Rio de Janeiro 63,33% dos magistrados não são exclusivos daquelas varas.

Dentre aqueles que não atuam exclusivamente no juizado no qual responderam, 52,53% no Ceará e 38,89% no Rio de Janeiro estão em outra vara (com ou sem Juizado adjunto) e 53,54% dos casos no Ceará e em 36,67% no Rio de Janeiro destas varas estão localizadas na mesma cidade. No entanto, é importante ressaltar que no Rio de Janeiro em 26,67% dos casos, a outra função de atuação do magistrado está localizada em cidades diferentes.

Quando questionados sobre o principal motivo que o(a) levou a assumir o cargo de juiz na vara pesquisada, foram encontradas as seguintes respostas:

GRÁFICO 3

Principal motivo apontado pelos juízes para assumir o cargo no juizado por UF, 2012



Fonte e elaboração: DIEST/IPEA

Diretores de Secretaria

Esta seção do relatório se destina a apresentar a descrição dos dados coletados pelos pesquisadores de campo através do instrumento referente aos diretores de secretaria dos juizados especiais cíveis, que assim como os juízes, são figuras essenciais no andamento processual das varas.

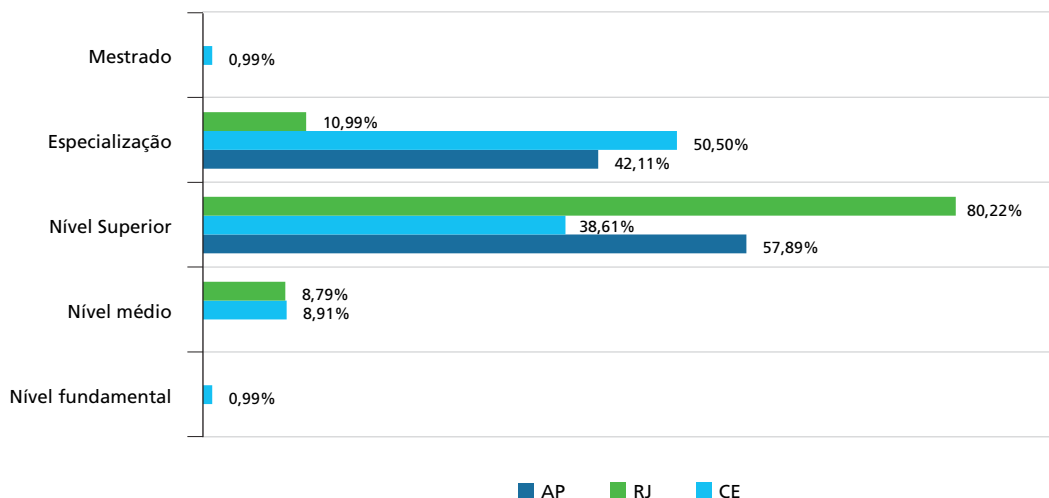
O diretores(as) de secretaria que responderam ao questionário tem idade média de 35,25 anos no Amapá, 38,42 anos no Ceará e 46,67 anos no Rio de Janeiro.

Há maior equilíbrio entre os sexos nos estados do Amapá (47,37% de mulheres) e do Ceará (53,47% de mulheres). Já no Rio de Janeiro as mulheres são predominantes, chegando a 67,03% na chefia das secretarias dos JECs.

Em relação à escolaridade dos chefes de secretaria é interessante destacar os aproximadamente 9% de chefes de secretaria com ensino médio, no Ceará e Rio de Janeiro; e o 1% com nível fundamental no Ceará. No outro extremo apenas no Ceará aparecem chefes de secretaria com mestrado, anotando apenas 1% de frequência.

GRÁFICO 4

Nível de escolaridade dos diretores de secretaria por UF, 2012



Fonte e elaboração: DIEST/IPEA

Além da educação formal, perguntou-se sobre a capacitação oferecida pelos tribunais, com ênfase nos cursos de especialização em gestão. No estado do Rio de Janeiro aparece o maior número de membros que cursaram aulas de capacitação em gestão (63,74%), dos respondentes que alegaram ter frequentado curso de capacitação em gestão, a grande maioria o realizou em período recente, entre 2010 e 2012.

Em relação ao vínculo dos diretores com o Judiciário, o Amapá foi o único estado em que a totalidade de seus diretores(as) de secretaria são servidores da justiça estadual, dentro das varas e respectivas cidades selecionadas na amostra. O Rio de Janeiro chega bem próximo desse dado, com 98,90% dos respondentes, mas o Ceará diverge drasticamente, pois 51,49% dos diretores não são servidores da justiça.

Dentre aqueles que incorporam a justiça estadual, o Rio de Janeiro aparece com o maior tempo de atuação desses servidores, com média de 16 anos e 5 meses. De maneira decrescente, segue-se o Ceará com média de 10 anos e 4 meses. De maneira interessante aparece o Amapá, com a menor média em anos de atuação dos servidores na justiça estadual de 6 anos e 6 meses, apesar de mostrar, como vimos na questão anterior, a totalidade de diretores(as) de secretaria respondentes nesta pesquisa que são servidores da justiça estadual.

Os respondentes atuam nesse âmbito da justiça em média há 6 anos e 6 meses no Amapá, 10 anos e 4 meses no Ceará e 16 anos e 5 meses no Rio de Janeiro. Quando perguntados

sobre o tempo em que estão trabalhando como diretores de secretaria, no Amapá a média foi de 3 anos e 1 mês, no Ceará 5 anos e 10 meses e no Rio de Janeiro 4 anos e 9 meses.

Verificou-se que apenas 13,27% dos diretores de secretária já tinham atuado anteriormente com os juízes com quem trabalhavam na vara visitada, mostrando que diferentemente de outras pesquisas que dizem respeito à trajetória dos diretores de secretaria, a tendência de acompanhar os juízes, verificada em outras instâncias do Judiciário, não ocorre nos juizados especiais cíveis da amostra. Dentre os diretores de secretarias que acompanham os juízes 75% dos casos ocorrem no Ceará.

Processamento dos feitos

O estoque processual médio dos juizados especiais cíveis das varas presentes na amostra, quando informado, tendo como referência o mês de novembro de 2011 foi de 1.524 processos no Amapá, 851 no Ceará e 6.689 no Rio de Janeiro.

Características dos Autos

Destaca-se a presença integral de autos físicos no Amapá e na quase totalidade das varas visitadas no Rio de Janeiro (68,41%). No estado do Ceará a quantidade de autos digitais é a mesma de autos físicos, (43,16%) além de contar com 14% de autos digitalizados.

Sobre o Pedido e os conflitos

O pedido feito pelas partes diverge nos estados: no Rio de Janeiro predomina “indenização por dano extrapatrimonial”, com 58,68% de ocorrência, enquanto no Ceará destacam-se os pedidos por “condenação em obrigação de fazer/não fazer”, e no Amapá por “execução de título extrajudicial”.

TABELA 10
Pedido conforme registrado no processo por UF, 2012

Pedido	AP	CE	RJ
Condenação em obrigação de fazer/não -fazer	2,20%	32,11%	1,05%
Constituição/desconstituição de relação jurídica	1,65%	1,53%	0,26%
Execução de título extrajudicial	30,22%	4,89%	1,58%
Execução de título judicial	0,82%	0,92%	0,00%
Indenização por dano extrapatrimonial	9,62%	16,82%	58,68%
Indenização por dano patrimonial	6,04%	13,15%	15,79%
Restituição	20,60%	4,28%	22,63%
Cobrança	0,27%	24,16%	0,00%
Condenação em obrigação de dar quantia certa	22,80%	0,31%	0,00%
Registro	4,40%	0,00%	0,00%
Outros	1,37%	1,83%	0,00%

Fonte e elaboração: DIEST/IPEA

Em relação ao tipo de conflito, nos três estados prevalecem as relações consumeristas, no entanto, quando especificamos esse tipo de relação, nos estados do Rio de Janeiro e do Ceará a ênfase recai sobre as relações entre clientes e prestadores de serviços de telecomunicações, de energia elétrica, e do sistema financeiro. No Amapá as causas relacionadas a consumo intensificam-se no que tange ao comércio de varejo.

TABELA 11
Tipo de conflito conforme registrado no processo por UF, 2012

Conflito	AP	CE	RJ
Acidente de trânsito	2,20%	5,81%	0,79%
Direitos de vizinhança	1,10%	5,50%	0,79%
Relação de consumo	78,57%	51,38%	92,89%
Outros	18,13%	37,31%	5,53%

Fonte e elaboração: DIEST/IPEA

TABELA 12
Especificação do conflito consumerista conforme registrado no processo por UF, 2012

Conflito consumerista	AP	CE	RJ
Energia elétrica	1,40%	3,57%	10,48%
Saneamento básico	0,00%	2,98%	1,98%
Saúde	0,70%	6,55%	0,85%
Sistema financeiro	15,73%	33,93%	32,29%
Telecomunicações	3,15%	12,50%	20,96%
Transporte aéreo	0,70%	0,60%	1,42%
Transporte terrestre	1,05%	1,79%	2,27%
Varejo	53,50%	22,02%	24,36%
Outros Serviços	23,78%	16,07%	5,38%

Fonte e elaboração: DIEST/IPEA

As diferenças no valor médio das causas observado em cada um dos estados – no Amapá tem-se a média de R\$ 3.776,77, no Ceará R\$ 5.528,61 e no Rio de Janeiro R\$ 14.338,55 – aponta, primeiro, para o perfil das causas em cada um dos estados, assim como, em segundo lugar, para a relação econômica relativa à prestação do serviço jurisdicional e seu efeito sobre o preceito de “acesso à justiça” e dos princípios estabelecidos na Lei 9.099/95 para cada um dos entes federativos.

Na tabela abaixo podemos observar que o Amapá concentra na amostra de autos analisados mais da metade (52,86%) dos valores das causas na faixa que vai de zero a R\$1.000,00. Enquanto o Rio de Janeiro concentra cerca de 70% dos valores das causas vistas na amostra selecionada entre R\$10.000,00 a R\$25.000,00. No estado do Ceará observou-se um padrão mais próximo com o Amapá, mas com maior dispersão: cerca de 45% dos valores das causas observadas estavam na faixa que vai de zero à R\$1.000,00. É de se notar também no Ceará os quase 12% de causas que atingiram a faixa de valor de R\$15.000,01 à R\$20.000,00.

TABELA 13
Valores das causas por intervalos conforme registrado no processo por UF, 2012

Intervalo de valor	AP	CE	RJ
De R\$0,01 a R\$500,00	40,76%	34,48%	1,64%
De R\$500,01 a R\$1.000,00	12,10%	10,03%	1,64%
De R\$1.000,01 a R\$2.000,00	9,87%	9,09%	2,19%
De R\$2.000,01 a R\$3.000,00	6,05%	5,02%	2,74%
De R\$3.000,01 a R\$4.000,00	2,55%	2,51%	1,92%
De R\$4.000,01 a R\$5.000,00	4,46%	1,88%	3,01%
De R\$5.000,01 a R\$6.000,00	2,55%	2,51%	3,01%
De R\$6.000,01 a R\$7.000,00	0,00%	2,51%	1,64%
De R\$7.000,01 a R\$8.000,00	1,27%	1,88%	1,37%
De R\$8.000,01 a R\$9.000,00	0,32%	1,88%	2,74%

(Continua)

(Continuação)

Intervalo de valor	AP	CE	RJ
De R\$9.000,01 a R\$10.000,00	5,41%	3,13%	7,67%
De R\$10.000,01 a R\$15.000,00	7,96%	8,78%	20,82%
De R\$15.000,01 a R\$20.000,00	5,10%	11,91%	16,44%
De R\$20.000,01 a R\$25.000,00	0,64%	2,82%	32,88%
De R\$25.000,01 a R\$30.000,00	0,64%	0,94%	0,27%
Maior que R\$30.000,00	0,32%	0,63%	0,00%

Fonte e elaboração: DIEST/IPEA

A distribuição do valor da causa em faixas demonstra que, no caso do Rio de Janeiro, existe uma concentração de pedidos no teto da competência do juizado. Como nesse estado existe uma grande concentração de pedidos de indenização por dano extrapatrimonial, essa concentração indica que muitos autores preferem fixar o valor da causa na alçada, visando não limitar o valor dos danos extrapatrimoniais. Essa estratégia acaba puxando para o alto a média do valor dos pedidos.

Sobre o Autor

A predominância do caráter jurídico dos autores é de “pessoa física” em todos os estados, sobretudo no Rio de Janeiro (com 97,11%). O Amapá e o Ceará apresentam, respectivamente, 17,86% e 19,27% de processos em que as partes autoras são “pessoas jurídicas”.

Os autores são em sua maioria do sexo masculino, nos estados do Amapá e Ceará, mas sem grandes discrepâncias (51,83% e 53,61% respectivamente). Já no Rio de Janeiro a maior parte dos autores é do sexo feminino (52,03%). Com base na data de nascimento da parte autora foi possível calcular a idade média dos autores dessas ações: 40 anos e 2 meses no Amapá, 46 anos e 11 meses no Ceará e 45 anos e 8 meses no Rio de Janeiro.

A partir dos comprovantes de domicílio juntados aos autos, foi possível verificar se o autor da sentença está domiciliado na mesma cidade onde tramitou a ação. Esse dado indica o quão avançado está o processo de interiorização dos juizados especiais cíveis, nos três estados, já que todos computaram mais de 90% dos autores domiciliados no mesmo município do juizado.

No que diz respeito à representação legal do autor existe grande divergência entre os três estados, no Amapá a maior parte dos autores não recorre a nenhum tipo de representação legal (60%), no Ceará as ações dividem-se em ações com advogados particulares (48,62%) e sem representantes legais (44,04%), já no Rio de Janeiro predominam as ações em que o autor se faz representar por advogado particular (78,42%). Outro dado relevante nessa tabela é a grande ausência da defensoria pública na representação legal dos autores, presente em menos de 2% das ações.

TABELA 14
Representante legal do autor por UF, 2012

Representante legal	AP	CE	RJ
Advogado Dativo	0,00%	0,00%	0,26%
Advogado de núcleo de assist. jurídica	0,00%	0,31%	0,79%
Advogado Particular	30,49%	48,62%	78,42%
Defensor Público	1,65%	1,22%	1,32%
Leigo/preposto	7,69%	5,81%	0,00%
Sem representante	60,16%	44,04%	19,21%

Fonte e elaboração: DIEST/IPEA

Sobre o Requerido

No estado do Amapá, em 63,46% dos autos o requerido é constituído por pessoa física. Uma hipótese possível é a da proeminência das relações de consumo no varejo e daqueles que trabalham de maneira informal não constituindo “pessoa jurídica” nas relações consumeristas.

No Ceará a proporção encontra-se em grande medida equilibrada, constando nos nossos dados coletados um percentual de 47,71 para pessoas jurídicas e de 51,07 para pessoas físicas.

Já no Rio de Janeiro a grande maioria dos requeridos é constituída por “pessoas jurídicas”, em 94,47% dos processos selecionados da amostra. Essa informação pode apontar o perfil dos requeridos no Rio de Janeiro, constituídos primordialmente por empresas, sobretudo aquelas que ofertam serviços, como telefonia, energia elétrica, entre outras.

Como dito anteriormente, a característica dos requeridos no Rio de Janeiro, composta principalmente de “pessoas jurídicas”, afeta em grande medida as estratégias de composição extrajudicial experimentada no estado: primeiro, aparece a tentativa de composição extrajudicial com o prestador, com aproximadamente 70%; em seguida, o Serviço de Atendimento ao Cliente (SAC) com aproximadamente 22%. Outro fator que tem impacto sobre estes mecanismos de composição extrajudicial é o tipo de matéria. É possível verificar no Amapá que a grande quantidade de matérias consumeristas de cunho varejista fazem com que seja apresentada primordialmente a forma predominante de tentativa prévia de composição extrajudicial “diretamente com o devedor”.

TABELA 15
Tipo de tentativa de composição extrajudicial por UF, 2012

Tentativa	AP	CE	RJ
SAC	0,55%	0,31%	21,84%
Procon	2,20%	1,53%	2,11%
Ouvidoria	0,00%	0,00%	0,26%
Diretamente com o prestador	26,65%	29,97%	69,21%
Diretamente com o devedor	42,86%	5,81%	0,00%
Agência reguladora	0,00%	0,00%	0,79%
Outros	1,92%	8,26%	2,63%
Não se aplica	4,67%	21,10%	1,05%
Não informado	9,62%	29,05%	6,84%
Não houve	14,01%	3,98%	8,68%

Fonte e elaboração: DIEST/IPEA

Sobre a Sentença

A tabela a seguir traz dados sobre as sentenças que expressam o julgamento final obtido pelas partes ao fim da ação.

TABELA 16
Teor da sentença por UF, 2012

Teor	AP	CE	RJ
Declínio de competência	0,27%	3,67%	1,32%
Extinção por desistência	13,46%	19,88%	5,26%
Extinção por óbito do autor	0,00%	0,31%	0,26%
Homologação de Acordo	26,37%	37,61%	29,21%
Improcedência	1,65%	5,20%	8,95%
Indeferimento da inicial	0,00%	1,22%	1,32%

(Continua)

(Continuação)

Teor	AP	CE	RJ
Outros casos de extinção sem julgamento de mérito	40,66%	14,98%	11,32%
Prescrição e decadência	0,00%	0,31%	0,00%
Procedência integral	11,54%	11,62%	5,79%
Procedência parcial	6,04%	5,20%	36,58%

Fonte e elaboração: DIEST/IPEA

Em relação ao teor da sentença é interessante notar a significativa presença, nos três estados, de sentenças homologatórias de acordo, o que pode ser considerado como uma preocupação com a fase conciliatória. No entanto, a partir dos relatos dos pesquisadores de campo do Ceará, podemos constatar que nesse estado, devido ao grande número de remarcações das audiências de instrução e julgamento, a parte acaba aceitando o acordo, pois na maioria dos casos é a única possibilidade de resolução do conflito. A partir dos dados coletados em campo, no mês de referência (novembro de 2011), foram realizadas em média apenas 14 audiências de instrução e julgamento no Ceará, contra uma média de 66 no Amapá e 237 no Rio de Janeiro.

Apesar dos baixos percentuais de ações com sentenças “procedência integral”, cabe destacar que, muitas vezes, a sentença parcialmente procedente reconhece o direito pleiteado pelo autor, concedendo, entretanto, uma indenização de menor valor do que a inicialmente solicitada.

Ainda sobre a sentença, apesar de ser sempre homologada pelo juiz togado, foi possível verificar nos autos, se essa foi elaborada pelo juiz togado ou se é proveniente de projeto de sentença. Dessa forma foi viável mapear a inexistência dos juízes leigos no Amapá e no Ceará, e a presença e a atuação desses juízes no Rio de Janeiro (já que em 52,11% dos casos esses foram os redatores da sentença).

Uma questão frequente, no debate sobre os juizados especiais cíveis, diz respeito a uma grande incidência de pedidos de indenização por dano extrapatrimonial, que poderia ser indicativa de uma “indústria do dano moral”. Os dados coletados nesta pesquisa não permitem avançar nessa direção. O número de decisões nas quais há condenação ao pagamento de danos extrapatrimoniais não é significativo, especialmente no Amapá (25,32%) e no Ceará (7,54%), mas significativo no Rio de Janeiro (66,35%).

Embora exista uma maior prevalência de condenações em pagamento de danos extrapatrimoniais no Rio de Janeiro (R\$ 2.132,79), os valores são um pouco menores do que os pagos no Amapá (R\$ 2.920,14) e no Ceará (R\$ 2.297,22). Dessa forma, pode-se concluir que, embora no Rio de Janeiro exista uma maior tendência dos autores solicitarem o pagamento de danos extrapatrimoniais, esse padrão não é justificado pela profusão de concessão de altos valores em indenizações pelo Poder Judiciário.

Na verdade, caso a hipótese da instrumentalização dos indenizações por danos extrapatrimoniais se confirmasse, deveria haver maior incidência de pedidos nos estados do Amapá e do Ceará, do que no Rio de Janeiro e não o inverso, conforme pode ser constatado.

Recurso

Em relação aos recursos é importante ressaltar que, em regra, as ações que tramitam nos juizados especiais cíveis, nos três estados, são resolvidas na justiça de 1º grau. A quantidade de recursos apresentados pelas partes é baixa: 0,55% no Amapá, 1,53% no Ceará e 3,68%

no Rio de Janeiro, há pedido de embargo declaratório; em 0,31% no Ceará e 0,53% no Rio de Janeiro, há propositura de recurso extraordinário, o que não aparece em nenhuma das ações do Amapá. Entretanto, percebe-se um ligeiro aumento no Amapá e no Ceará na incidência desses instrumentos quando analisados os recursos inominados (4,67% e 4,59% respectivamente), que torna-se muito significativo no Rio de Janeiro 18,95%.

No entanto, a apresentação de recurso tem impacto sobre o tempo médio de tramitação das ações nos juizados especiais cíveis. No estado do Ceará, enquanto o tempo médio total de tramitação de processos nos quais não houve recursos é de 470 dias, o tempo médio de tramitação dos processos nos quais houve qualquer recurso é de 1.019 dias. No Amapá esse impacto é de 417 dias de tramitação para processos em que não houve qualquer recurso contra 832 dias para processos nos quais houve qualquer tipo de recurso. No Rio de Janeiro essa variação de tempo é menor, chegando a 316 dias de tramitação para os processos nos quais não houve recurso e 593 dias de tramitação para os processos nos quais foram apresentados algum tipo de recurso.

É relevante ressaltar que nos três estados, a interposição de recursos teve resultados negativos para as partes, no que diz respeito à alteração do resultado final, já que em 37,04% dos processos analisados no Ceará tiveram suas sentenças reformadas por instâncias superiores, 22,22% no Amapá e 16,19% no Rio de Janeiro.

Ainda sobre o sistema recursal, é importante notar que o sobrestamento de ações, pelo reconhecimento da repercussão geral, não apresenta volume expressivo, pois enseja em 17,33% no Amapá, 3,32% no Ceará e, apenas, 0,29% no Rio de Janeiro.

A taxa excepcionalmente alta, no estado do Amapá, não diz respeito a casos de sobrestamento, mas de suspensão, em aguardo de cumprimento de pagamento parcelado de indenizações.

Cumprimento das sentenças

Do ponto de vista do autor, a vitória na ação judicial não se completa, se não houver o cumprimento da sentença. Do quadro abaixo, vê-se que o cumprimento espontâneo da sentença é a regra, tanto no Amapá quanto no Ceará, mas que no Rio de Janeiro faz-se necessário, quase sempre, a execução judicial.

TABELA 17
Cumprimento espontâneo e integral da sentença por UF, 2012

	AP	CE	RJ
Sim	55,56%	68,33%	26,60%
Não	44,44%	31,67%	73,40%

Fonte e elaboração: DIEST/IPEA

Entretanto, é de se ressaltar que, tanto no Amapá quanto no Rio de Janeiro, a taxa de sucesso dos procedimentos executórios é bastante alta. Já no Ceará, quase um quinto das sentenças não é executada.

TABELA 18
Cumprimento integral da sentença por UF, 2012

	AP	CE	RJ
Sim	92,45%	81,82%	99,01%
Não	7,55%	18,18%	0,99%

Fonte e elaboração: DIEST/IPEA

A maior incidência de recursos e de procedimentos executórios no Rio de Janeiro faz com que haja uma grande prevalência do cumprimento das obrigações por meio de levantamento de depósito judicial.

TABELA 19
Forma em que se fez o cumprimento da obrigação de dar por UF, 2012

	AP	CE	RJ
Por compensação	0,00%	0,92%	0,79%
Por levantamento de depósito judicial	9,34%	6,42%	56,05%
Por penhora e conversão em renda	0,82%	1,22%	1,58%
Por penhora e leilão	0,55%	0,00%	0,00%
Não se aplica	88,19%	76,45%	22,63%
Não houve	1,10%	14,98%	18,95%

Fonte e elaboração: DIEST/IPEA

Já no caso das obrigações de fazer ou não fazer, a estratégia mais comumente adotada é a fixação de astreintes³. A exceção, novamente, é o Ceará, onde prevalece a execução voluntária, reforçando a dificuldade que este Poder Judiciário tem em executar judicialmente suas decisões.

TABELA 20
Forma em que se fez o cumprimento da obrigação de fazer/não fazer por UF, 2012

	AP	CE	RJ
Por conversão em perdas e danos	0,00%	0,00%	0,53%
Por execução por terceiros	0,27%	0,31%	0,00%
Por execução voluntária	0,00%	21,71%	11,58%
Por imposição de astreintes	0,27%	0,92%	33,42%
outros	3,30%	0,00%	0,79%
NA	95,88%	71,87%	33,16%
NH	0,27%	5,20%	20,53%

Fonte e elaboração: DIEST/IPEA

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 tempo aumenta 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.

3. Multa diária imposta por condenação judicial.

REFLEXÕES

Do diagnóstico realizado, é possível levantar um conjunto de hipóteses explicativas sobre as diferenças encontradas entre os indicadores de funcionamento dos Juizados Especiais Cíveis dos três estados analisados:

- Diferentemente do Amapá e do Rio de Janeiro, não existe no Ceará uma estratégia de juizados itinerantes ou atendimento avançado ao público.
 - O tempo total de tramitação dos processos em rito de juizado é substancialmente mais elevado no Ceará, em relação ao Amapá ou ao Rio de Janeiro, quando se consideram apenas as ações com decisão de mérito: 5 anos, 1 mês e 14 dias no Ceará, contra 3 anos e 9 meses no Amapá e 3 anos, 6 meses e 21 dias no Rio de Janeiro.
 - Mesmo que se venha a obter uma decisão de mérito, a probabilidade de ver a sentença cumprida é mais baixa no Ceará do que nos demais estados. Em 18,18% dos processos analisados no Ceará não houve o cumprimento integral da sentença, contra 7,55% no Amapá e apenas 0,99% no Rio de Janeiro.
 - Os problemas de estrutura física e de deficiência de recursos humanos não são substancialmente maiores no Ceará do que em outros estados. Entretanto, há sérios problemas de gestão e apenas 37% das varas exercem algum controle sobre a sua própria produtividade, o que é realizado em 100% dos casos no Amapá e 92,31% dos casos no Rio de Janeiro.
 - A principal dificuldade para o processamento das ações, no caso do Ceará, tem a ver com a baixa disponibilidade de pautas para realização de audiências de instrução e julgamento. Na medida em que o processo se alonga e não ocorre a instrução, 31,8% dos autores acabam por resolver a questão extrajudicialmente e outros 19% simplesmente desistem.

Os resultados também apontam uma série de questões altamente relevantes e merecedoras de estudos específicos posteriores, tais como:

- Concentração do perfil da demanda em feitos envolvendo relações de consumo – que pode ser relacionado ao papel das agências reguladoras frente ao papel do Poder Judiciário nessa matéria.
- Demandas individuais recorrentes ou repetidas – podem ser feitas análises sobre as possibilidades de execução coletiva dos litígios e os potenciais de atuação de associações, Defensorias Públicas e Ministério Público no ajuizamento de ações coletivas.
- Mensuração do dano moral – formas de conciliação entre o combate à “indústria do dano moral” e a possibilidade de imposição de dano moral punitivo ou inibitório. Há que se levar em consideração a possibilidade de a redução das condenações em danos morais com o intuito de desestimular a litigiosidade ocasionarem efeito reverso, isto é, trazerem incentivo financeiro ao aumento da violação de direitos, gerando maior litigiosidade.
- Papel do juiz leigo – apresentação de balanço da adoção de juízes leigos em estados como o Rio de Janeiro e de maneiras de expansão desta política para outros estados.
- Conciliação – levantamentos sobre o que se entende por conciliar e em que momentos ela deve ser tentada. Análises sobre a necessidade de treinamento específico para os servidores encarregados da conciliação e os resultados da conciliação pré-processual.

REFERÊNCIAS

- BOTTINI, Pierpaolo Cruz. A reforma do judiciário: aspectos relevantes. *In*: BOTTINI, Pierpaolo Cruz; SLAKMON, Catherine; MACHADO, Maíra Rocha. (Orgs.). **Novas direções na governança da Justiça e da Segurança**. Brasília: Ministério da Justiça, 2006.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.
- CAPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Trad. Ellen Grade Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Justiça em Números, 2010, Departamento de Pesquisas Judiciárias, Brasília, Agosto, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/j1mxth>>. Acesso em: 27 ago. 2012.
- CUNHA, Alexandre dos Santos; ALMEIDA, Acir. Indicadores sociais e litigiosidade. *In*: SEMINÁRIO JUSTIÇA EM NÚMEROS, 4. **Anais...** Brasília: CNJ, 2010.
- CUNHA, Luciana Gross. **Juizado especial**: criação, instalação e funcionamento e a democratização do acesso à justiça. São Paulo: Saraiva, 2008. (Série Produção Científica).
- JUNQUEIRA, Eliane Botelho. **Acesso à Justiça**: um olhar retrospectivo. Revista Estudos Históricos. Rio de Janeiro: FGV, 1996. p.389-402.
- MELLO. M. P. Juizados Especiais: entre a legalidade e a legitimidade. Análise prospectiva dos Juizados Especiais da comarca de Niterói. *In*: **O estado democrático de direito em questão**: teorias críticas da judicialização da política, cap. 15. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. **O discurso e o poder**. Porto Alegre: Fabris, 1988.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Revisão

Diest/DPJ

Editoração

Aline Rodrigues Lima

Bernar José Vieira

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Diego André Souza Santos

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Cristiano Ferreira de Araújo (estagiário)

Capa

Andrey Tomimatsu

Livraria

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3315 5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 11,5/13,8 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m²
Cartão supremo 250g/m² (capa)
Brasília-DF

Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

