V ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI MONTEVIDÉU – URUGUAI

ACESSO À JUSTIÇA

JOSÉ QUERINO TAVARES NETO

HENRY JAVIER TRUJILLO AROCENA

Copyright © 2016 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

A174
Acesso à Justiça [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UdelaR/Unisinos/URI/UFSM/Univali/UPF/FURG;

Coordenadores: Henry Javier Trujillo Arocena, José Querino Tavares Neto – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-215-6
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Instituciones y desarrollo en la hora actual de América Latina.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Interncionais. 2. Justiça. I. Encontro Internacional do CONPEDI (5. : 2016 : Montevidéu, URU).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito
Florianópolis – Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br



Universidad de la República
Montevideo – Uruguay
www.fder.edu.uy

V ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI MONTEVIDÉU – URUGUAI

ACESSO À JUSTIÇA

Apresentação

En las presentaciones realizadas se puede ver análisis que recorren distintos niveles de temas dentro del concepto de acceso a la justicia. De manera general, se pueden distinguir cuatro aspectos que han motivado el trabajo de los ponentes. Un aspecto que se podría llamar "procesal" refiere a los institutos procesales disponibles dentro del Poder Judicial y dentro del sistema institucional como un todo. Básicamente, éstos refieren a diferentes tipos: los mecanismos alternativos tales como el arbitraje, conciliación y mediación; los juzgados especiales, y los institutos de acción colectiva o de público interés. Quienes expusieron sobre estos temas estaban preocupados sobre todo por la eficiencia y eficacia de estos instrumentos procesales, particularmente los primeros –la mayoría de los trabajos refirió a ellos- debido principalmente a la reciente entrada en vigencia del Código del Proceso Civil en Brasil (CPC) que ha incluido innovaciones en los procedimientos de conciliación y mediación, en busca de facilitar la entrada al sistema legal por parte, especialmente, de aquellas personas y grupos más vulnerables. Los mecanismos de autocomposición son vistos como una forma prometedora de enfrentar el crecimiento y complejidad de las demandas que enfrenta el Poder Judicial. En general, estos trabajos concluyen que estas herramientas son un avance, aunque todavía insuficientes.

Un segundo tipo lo constituyen las acciones colectivas, incluyendo acciones de masa. También aquí el CPC incluye innovaciones cuyo efecto se verá en el futuro, y también aquí quienes abordan el tema observan limitaciones en el diseño del instituto. El tercer tipo, dado por los juzgados especiales, ha sido objeto de un trabajo que también observa el funcionamiento de la Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais (TNU), encontrando que ha adoptado formas novedosas de unificación de jurisprudencia y de generación de parámetros de actuación, facilitando soluciones más próximas a las necesidades de los justiciables y también más rápidas.

Más allá de los instrumentos procesales, un trabajo tomó en cuenta el papel de las Defensorías públicas como mecanismo de acceso a la justicia, especialmente para personas más vulnerables. Se encuentra que, a pesar de la existencia de recomendaciones internacionales sobre la necesidad de este mecanismo, y de que estas fueron incorporadas en

la Constitución, la implementación de la institución es deficiente en buena medida, teniendo cobertura solo en una fracción del territorio, y con problemas de funcionamiento en muchas partes.

De hecho, los problemas de calidad del diseño y la implementación de instrumentos procesales, y de los propios organismos con funciones en el acceso a la justicia, son observados reiteradamente por los ponentes. Se señala justamente que el acceso no puede reducirse solo a la admisión en el proceso, sino que incluye también el modo de ser del proceso, la justicia del resultado y su utilidad. Los distintos trabajos sugieren que la promulgación de disposiciones legales es un paso adelante, pero notoriamente insuficiente si no es acompañada de otros procesos de cambio. Todo esto lleva a complejizar el concepto de acceso a la justicia, complejización que refleja la de la sociedad que demanda ese acceso, que según ven varios de los ponentes se ha vuelto más diferenciada y múltiple.

En este sentido, un trabajo se apoya en la teoría de los juegos para aludir a la existencia de ciertas formas de cultura legal que tienden a identificar acceso a la justicia como acceso a un litigio que, en tanto conflicto, solo puede ser resuelto por adjudicación, aplicando la fuerza del Estado. En cambio, los modelos de autocomposición presuponen la posibilidad de comportamiento cooperativo, que resulta difícil de conciliar con el paradigma imperante.

Finalmente, dos trabajos se han referido a los temas planteados por los enfoques neo constitucionalistas. Uno de ellos analiza los dilemas distributivos que se plantean frente a la actuación del Poder Judicial en el acceso a medicamentos y servicios médicos de alto costo, proponiendo la aplicación de la teoría de la justicia de Rawls como forma de decidir la asignación de recursos escasos frente a la judicialización de estas demandas. El otro trabajo explora la inobservancia de disposiciones positivas, especialmente de la audiencia preliminar, desde la perspectiva de Luigi Ferrajoli.

De hecho, el GT propuesto Acceso a la Justicia afirma cada vez más como un espacio de discusión no sólo de acceso a los tribunales como una herramienta para producir la justicia, que no pocas veces produce exactamente lo contrario, pero, sobre todo, la construcción la ciudadanía y la necesidad de aumentar las oportunidades de acceso a los sistemas de justicia. Esto sólo será efectiva como cuando el monopolio de decir lo que es correcto para migrar a una mayor comprensión de lo que es correcto y por lo tanto no sólo ellos mismos tienen que cambiar las fuentes tradicionales del derecho, tales como, en particular, la expansión de los actores inherente a la toma de decisiones y constructivo proceso de su fuente más recurrente, la ley.

Montevidéu

Prof. Dr. Henry Trujillo - UDELAR

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG/PUCPR

ACESSO À JUSTIÇA FEDERAL NO BRASIL: O PAPEL DA TURMA NACIONAL DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA NA SOLUÇÃO DAS DEMANDAS AJUIZADAS NOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS

ACCÈS À LA JUSTICE FÉDÉRALE AU BRÉSIL: LE RÔLE DE L'ÉQUIPE NATIONALE D'UNIFORMISATION DE JURISPRUDENCE DANS LA RÉSOLUTION DES REQUÊTES SAISIES AUPRÈS DES COURS SPÉCIALES FÉDÉRALES

Glaucio Ferreira Maciel Gonçalves [1]
Alex Lamy de Gouvea [2]

Resumo

O artigo aborda como a Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais - a TNU -, de particulares composição e competência, se revela uma Corte de viés fortemente paradigmático em seus julgados, reforçando o papel da jurisprudência na solução isonômica dos litígios, na segurança jurídica e na estabilidade e previsibilidade do direito no âmbito dos Juizados Especiais Federais, reafirmando estes como espaço jurisdicional vocacionado ao acesso à Justiça no limiar do século XXI.

Palavras-chave: Acesso à justiça, Justiça federal, Turma nacional de uniformização, Função paradigmática, Isonomia

Abstract/Resumen/Résumé

L'article aborde la manière dont l'Équipe Nationale d'Uniformisation de Jurisprudence des Cours Spéciales Fédérales -la TNU (Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência)-, aux compétences et composition spécifiques, se révèle être une Cour à la démarche fortement paradigmatique dans ses jugements, renforçant ainsi le rôle de la jurisprudence dans la résolution égalitaire des litiges, dans la sécurité juridique et dans la stabilité et prévisibilité du droit au sein des Cours Spéciales Fédérales, réaffirmant ces dernières en tant qu'espaces juridictionnels voués à l'accès à la Justice à l'aube du XXIème siècle.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Accès à la justice, Justice fédérale, Équipe nationale d'uniformisation, Fonction d'exemple, Égalité d'accès

---

[1] Fez pós-doutoramento na Albert-Ludwigs-Universität – Freiburg. Doutor, Mestre e Bacharel em Direito (UFMG). Professor Adjunto de Processo Civil na UFMG (graduação, mestrado e doutorado). Juiz Federal em Minas Gerais.

[2] Mestre em Direito (UFMG). Especialista em Direito Processual (PUCMinas). Bacharel em Direito (UFMG). Juiz Federal Substituto no Rio de Janeiro. Foi Professor Substituto de Direito Civil na UFMG.

Introdução

A Constituição da República Federativa do Brasil de 05.10.1988 (CRFB/88)[1] consagrou a cidadania como fundamento do estado democrático de direito e pôs em primeiro plano a Justiça, a ser concretizada no ponto de convergência de uma ordem jurídica democrática, plural e aberta.

Sincronizada à realidade de uma sociedade em que ainda perpetuam exclusões de toda sorte (econômicas, sociais, sexuais, raciais *etc*), a Constituição traça programas buscando a igualdade substancial, irrealizável de todo, mas sempre almejada[2].

É neste contexto que o *sistema dos juizados especiais*[3] se insere como ambiente privilegiado de acesso à justiça.

Composto pelos juizados especiais cíveis federais e estaduais, juizados especiais criminais federais e estaduais e juizados da fazenda pública, o *sistema dos juizados especiais* representa, para milhões de brasileiros, a única possibilidade de acesso à função judicial.

Uma dimensão da importância do sistema dos juizados é alcançada pela constatação de que, apenas no âmbito federal, em 2014, por exemplo, foram ajuizados 1.921.070 (um milhão, novecentos e vinte e um mil e setenta) novos processos nos juizados especiais federais e interpostos 522.058 (quinhentos e vinte e dois mil e cinquenta e oito) recursos dirigidos às turmas recursais. A par destes, ainda pendiam 1.425.816 (um milhão, quatrocentos e vinte e cinco mil, oitocentos e dezesseis) processos "em estoque" nos mesmos juizados e 1.106.678 (um milhão, cento e seis mil, seiscentos e setenta e oito) processos "em estoque" nas mesmas turmas recursais, tudo de acordo com dados do relatório *Justiça em Números 2015*[4] (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2015), o último da série *Justiça em Números*, que vem sendo divulgada anualmente pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

É, assim, em razão do expressivo significado que assumiram no cenário jurisdicional que o presente artigo se volta para os juizados, com o fim de propor uma reflexão sobre a

---

[1] CRFB/88: "*Art. 1º A República Federativa do Brasil formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] II – a cidadania [...]*".

[2] Como alerta JOSÉ AFONSO DA SILVA (2007, p. 144), "*não é fácil realizar a justiça social num sistema em que predomina a concentração da riqueza. É que ela só se concretizará mediante equitativa distribuição da riqueza nacional, pois um regime de justiça social será aquele em que cada um deve poder dispor dos meios materiais de viver confortavelmente segundo as exigências de sua natureza física, espiritual e política. Um regime democrático de justiça social não aceita as profundas desigualdades, a pobreza e a miséria. Ora, o reconhecimento dos direitos sociais, como instrumentos de tutela dos menos favorecidos, não tem tido a eficácia necessária para reequilibrar a posição de inferioridade que lhes impede o efetivo exercício das liberdades garantidas*".

[3] Esse sistema, em seu conjunto, é disciplinado pelas Leis nº 9.099/95, nº 10.259/01 e nº 12.153/09.

[4] Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/pj-justica-em-numeros >. Acesso em 25 maio 2016.

Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais (TNU), o papel paradigmático de seus julgados e os efeitos práticos da valorização da jurisprudência, tornando mais efetivo e isonômico o acesso à justiça.

Para tanto, serão utilizadas fontes primárias – consistentes na legislação e na literatura jurídica especializada – e fontes secundárias (dados empíricos qualitativos e quantitativos), sobretudo os extraídos de relatórios do Conselho Nacional de Justiça (dados quantitativos) e do relatório *Acesso à Justiça Federal: dez anos de juizados especiais*, elaborado pelo Conselho da Justiça Federal (dados quantitativos e qualitativos). Além destas fontes secundárias, realizaram-se consultas ao repositório de súmulas e questões de ordem da TNU, tudo com foco no alcance do objetivo principal: analisar o porquê da existência e competência, bem como quais são os efeitos dos julgados da TNU no tratamento mais célere, igualitário e efetivamente acessível do cidadão à justiça federal brasileira, por meio de suas 213 varas com competência exclusiva de juizado especial federal (22% do primeiro grau da justiça comum federal), além das demais unidades judiciárias de competência comum com acúmulo de competência de juizado (60% das varas federais)[5].

1. O sistema dos juizados especiais

A primeira das leis do atual sistema dos juizados – a dos juizados especiais cíveis e criminais estaduais (Lei nº 9.099/95) – conseguiu concretizar, em boa medida, um procedimento célere, com possibilidade de acesso à jurisdição sem a necessidade de advogado (ao menos até eventual recurso), irrecorribilidade em separado das decisões interlocutórias (em regra) e recurso de sentença julgado por turma composta por juízes de primeiro grau de jurisdição[6].

De acordo com a Lei nº 9.099/95, os processos nos juizados especiais cíveis e criminais, órgãos da justiça ordinária, serão orientados pelos critérios da oralidade,

[5] De acordo com dados do relatório Justiça em Números 2015 (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2015, p. 270), "*O primeiro grau da Justiça Federal conta com uma estrutura de 276 subseções judiciárias e 976 unidades judiciárias, distribuídas entre 213 juizados especiais (22%) e 763 varas federais (78%). Cerca de 40% das unidades judiciárias funcionam apenas como juízo comum, sem acúmulo de competência de juizado*".

[6] Lei nº 9.099/95: "*Art. 9º. Nas causas de valor até vinte salários mínimos, as partes comparecerão pessoalmente, podendo ser assistidas por advogado; nas de valor superior, a assistência é obrigatória*"; "*Art. 41. Da sentença, excetuada a homologatória de conciliação ou laudo arbitral, caberá recurso para o próprio Juizado. § 1º O recurso será julgado por uma turma composta por três Juízes togados, em exercício no primeiro grau de jurisdição, reunidos na sede do Juizado. § 2º No recurso, as partes serão obrigatoriamente representadas por advogado*".

simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, buscando, sempre que possível, a conciliação ou a transação.

Os critérios eleitos pelo legislador têm em vista a missão dos juizados, sintetizada por ALEXANDRE FREITAS CÂMARA (2012, p. 5) como a de ampliar o acesso à justiça, tido como acesso a uma ordem jurídica justa, a fim de dar a cada um o que lhe é devido, bem como de permitir que diversas demandas que não eram ajuizadas fossem pelo menos recebidas pelo Judiciário. A litigiosidade contida era enorme, fosse pela falta de acesso dos jurisdicionados aos advogados, fosse pelo alto valor das custas processuais ou ainda pela inexistência de órgão apropriado para causas de valor menor no interior do país.

Em sentido praticamente coincidente, LESLIE SHÉRIDA FERRAZ (2010, p. 27) afirma a necessidade de se criar um sistema apropriado para solucionar os conflitos cotidianos rápida e eficazmente, após tratar da descrença generalizada da população com o Judiciário, da desproporção do valor reclamado e dos custos do processo e da falta de informação da população sobre seus direitos. Pontua a autora, também, a necessidade de difusão da ideia de que as causas de menor valor são igualmente legítimas e merecem apreciação pela justiça, com o que se resgataria a credibilidade popular no Judiciário.

Falar sobre juizados significa falar em *acesso à justiça*, expressão que, segundo MAURO CAPPELLETTI e BRYANT GARTH, (1999, p. 8) é "reconhecidamente de difícil definição". Duas seriam as finalidades básicas determináveis pela expressão: em primeiro lugar, igual acessibilidade do sistema de justiça a todos; em segundo, produção de resultados individual e socialmente justos. Tomada em um ou em outro sentido, de qualquer modo, "uma premissa básica será a de que a justiça social, tal como desejada por nossas sociedades modernas, pressupõe o acesso efetivo".

Ao encontro do que até aqui se afirmou está a reflexão de NORBERTO BOBBIO (2004, p. 25), para quem a ordem jurídica precisa mais de atuação e concretização do que novas declarações de direitos – representados por toda ordem de estatutos e códigos que a cada dia são promulgados –; ou seja, já "não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é a sua natureza e seu fundamento [...] mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados".

Assim, acesso à justiça em sentido substancial implica tomada de posição para derrubar barreiras – processuais, materiais e mesmo físicas –, a partir da consciência de que "a titularidade de direitos é destituída de sentido, na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação". Eis o motivo da forte constatação de que o "acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um

sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar direitos de todos (CAPPELLETTI; GARTH, 1999, p. 12)".

Para MAURO CAPPELLETTI e BRYANT GARTH (1999, *passim*), o significado de um direito ao acesso efetivo à justiça impõe transposição de alguns obstáculos comuns: as custas judiciais, o equilíbrio entre litigantes eventuais e litigantes frequentes (possibilidade das partes) e a superação dos problemas especiais decorrentes dos novos direitos (direitos difusos).

Nesse contexto, é inegável que os juizados especiais estaduais (no modelo da Lei nº 9.099/95) significaram inédito acesso à função jurisdicional para milhões de pessoas. E foi exatamente em razão de sua experiência exitosa que a União sofreu pressões para a criação dos juizados especiais também no âmbito federal (GONÇALVES, 2008, p. 131), o que veio a se efetivar com a promulgação da Lei nº 10.259/2001.

No paralelo com os seus congêneres da justiça estadual, entrementes, os juizados especiais federais têm um aspecto que merece relevo e constante atenção: a permanente presença, no polo passivo das demandas, de entidades públicas (União, suas autarquias e fundações) ou empresas públicas (Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT, Caixa Econômica Federal – CEF, dentre outras), a implicar desequilíbrio entre as partes. Com efeito, como explicitado no relatório *Acesso à Justiça Federal: dez anos de juizados especiais* (CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL, 2012),

> [S]e o juizado especial federal representa a oportunidade de o cidadão demandar contra determinadas agências estatais sem ônus financeiros iniciais, a representação profissional especializada e com acesso a recursos materiais e informacionais de que dispõe a União contrasta com o princípio da isonomia das partes e com o próprio instituto do *jus postulandi* (CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL, 2012, p. 15).

A observação é pertinente e conduz à necessidade de se referenciarem BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS e sua obra *Os Tribunais na sociedade contemporânea: o caso português* (1996). Nela, há um capítulo antecedente (e esclarecedor) ao capítulo expositivo do *projeto de investigação: objeto, hipóteses e metodologia* de que se ocupará as mais de 760 páginas de sua obra.

Intitulado *Da micro-economia à micro-sociologia da tutela jurisdicional*, neste capítulo BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS irá apresentar uma *função procura da tutela jurisdicional*, a *gestão da procura dos serviços judiciais* e, principalmente, irá caracterizar os "consumidores" ou "mobilizadores" do sistema judicial. Retomando MARC GALANTER, explicitará que alguns mobilizadores do aparato judicial estão repetidamente envolvidos em

litígios similares ao longo do tempo. São os *repeat players*. Outros, por seu turno, comparecem muito ocasionalmente – ou apenas por uma vez – aos tribunais. São os *one shot players*. BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS (1996, p. 71) renomeou a clássica tipologia das partes (*repeat-player/one shotter* ou *one shot player*)[7] para litigantes frequentes – LF – e litigantes esporádicos – LE, esclarecendo que a distinção entre ambos não está apenas no tipo de litígio envolvido, devendo-se considerar a dimensão do litígio e os recursos disponíveis que tornam diferente a sua relação com o juízo. O típico LF seria aquele que tem demandas e prevê que essas demandas persistirão, correndo poucos riscos no resultado de longo prazo. O LE ideal, ao revés, é aquele cujo valor da causa é muito importante, quanto ao seu tamanho, ou com pouco reflexo no resultado, porque pequeno o custo da reparação, para ser gerido de forma rotineira.

Para o pesquisador português, as entidades públicas são litigantes frequentes: dispõem de serviços jurídicos próprios, "podem e tem interesse em influenciar, não só o conteúdo das leis, substantivas ou processuais, mas também a sua interpretação, para que ambas lhe sejam favoráveis, visto ser repetidamente afectado por elas" (SANTOS, 1996, p. 71) e detêm recursos que lhes permitam litigar com frequência e com longos processos.

No outro polo estão os litigantes esporádicos (LE), que são as pessoas singulares, não sendo comum que acesse o Judiciário duas vezes na vida pelo mesmo motivo, o que denota a sua falta de traquejo, ou seja, a ausência dos recursos necessários para tanto.

É necessário, portanto, a constante lembrança do papel que a União e as pessoas jurídicas dela derivadas representam nos juizados especiais federais; ou seja, ter claro o perfil estatal como o de um *repeat-player,* com todas as vantagens que essa configuração acarreta:

> 1- [a] maior experiência com o Direito, possibilita-lhes melhor planejamento do litígio; 2) o litigante habitual tem economia de escala, por que tem mais casos; 3) o litigante habitual tem oportunidades de desenvolver relações informais com os membros da instância decisora; 4) ele pode diluir os riscos da demanda por maior numero de casos; e 5) pode testar estratégias com determinados casos, de modo a garantir expectativa mais favorável em relação a casos futuros (CAPPELLETTI; GARTH, 1999, p. 25).

Ao mesmo tempo, o frequentemente desinformado e desassistido cidadão representa o papel de *one shotter* ou *one shot player.*

[7] "*We might divide our actors into those claimants who have only occasional recourse to the courts (one-shotters or OS) and repeat players (RP) who are engaged in many similar litigations over time*". (GALANTER, p. 3). Disponível em <http://lawforlife.org.uk/wp-content/uploads/2013/05/whythehavescomeoutahead-33.pdf>. Acesso em 24 maio 2016.

O enquadramento em uma ou outra categoria impactará decisivamente no curso processual, pois, como bem alertou PAULO EDUARDO ALVES DA SILVA (2010, p. 31),

> [A] complexidade e multiplicidade das regras processuais abrem caminho para que o diálogo entre as partes para a solução do conflito se transforme em uma batalha de regras formais, desatenta a seu objetivo primordial, a solução do conflito. Este cenário é letal para o equilíbrio democrático, pois permite que os *repeat-players* utilizem o sistema de justiça em seu favor e os *one-shotters* sejam privados do único socorro em caso de violação a seu direito.

Estar com realidade sempre às vistas acarreta para o profissional do direito a busca pela idoneidade da técnica processual, uma vez que, desde o momento em que os juristas reconheceram que "as técnicas processuais servem a funções sociais", o tema do acesso à justiça passou a ser o ponto central da moderna processualística (CAPPELLETTI; GARTH, 1999, p. 12-13).

E um dos enfoques de acesso à justiça é exatamente o delineamento de instituições e procedimentos especiais para determinadas ações judiciais (causas) de particular importância social.

Concomitantemente, é necessário se destacar na realidade brasileira a necessidade da justa gestão do tempo.

O tema já provocou profundas reflexões e mesmo soluções pragmáticas, como as possessórias, encartadas há longa data no direito brasileiro como procedimentos especiais. Como já se observou,

> [...] a constatação de que o tempo usual era insuficiente para o propósito de existência da função jurisdicional estatal em alguns casos, a doutrina sustentou a necessidade de se criarem procedimentos especiais ou, ao menos, técnicas processuais específicas para atender a necessidades únicas do direito material tutelado, o que foi reconhecido pelo legislador (GONÇALVES, 2011, p. 286).

Mais recentemente, a proclamação da garantia fundamental à razoável duração do processo e aos meios que garantam a celeridade de sua tramitação, expressa no art. 5º, LXXVIII, da CRFB/88, acrescentado pela EC nº 45/2004 – "que pode ser interpretado como uma decorrência do devido processo legal material" (GONÇALVES, 2011, p. 290) passou a exigir a análise dos procedimentos previstos nas leis processuais, com o fim de se apurar a sua compatibilidade com o Texto Constitucional.

Como precisamente ponderado por LESLIE SHÉRIDA FERRAZ (2010, p. 180):

> O tema da duração razoável do processo – que, como visto, é uma das maiores preocupações do processualista moderno – reveste-se de maior importância no sistema dos Juizados Especiais, pois as causas mais simples e

> de menor valor exigem uma solução rápida, sob pena de não ser vantajoso reclamar por elas.
> Além disso, a demora processual é muito mais onerosa às pessoas de poucas posses (Smith, 1923:216), que acabam sendo "vítimas dos custos do processo". A despeito da isenção de custas processuais e despesas com advogados, não se pode esquecer que – como já mencionado anteriormente – as dificuldades financeiras da população brasileira são tão profundas que, não raro, o próprio custeio da condução até o Juizado pode comprometer o seu limitado orçamento.

GLÁUCIO MACIEL GONÇALVES (2011, p. 291) vai além, impondo o exame também do papel exercido pelo juiz, de quem já não se admite mais a quietude e a omissão, "que se limita a analisar a situação dos autos sem a menor consideração do que ocorre no mundo dos homens". Assevera, consequentemente, que

> O juiz como agente político e partícipe do poder central, deve estar ciente do seu papel constitucionalmente consagrado de defensor das liberdades democráticas e do bem comum. Não pode ser relapso com o direito do povo, que justifica a sua existência e que o remunera. Daí a necessidade de controle sobre o ato omissivo do juiz de todas as instâncias, seja interno seja externo, a fim de evitar os retardos na apreciação das demandas.
> Discute-se, às vezes, que a culpa no retardo não é do juiz, mas da máquina administrativa, que não consegue solucionar o elevado número de conflitos que lhe são submetidos. Ao ato omissivo e culposo do juiz soma-se o ato culposo da Administração, que não se preocupa em simplificar a legislação processual e em dotar os serviços judiciais com os recursos materiais suficientes.

Todas essas reflexões devem constantemente ser retomadas, uma vez que há quase meio século já se constatara que, passados alguns anos de suas criações, os chamados "tribunais de pequenas causas" foram se desnaturando e "tornaram-se quase tão complexos, dispendiosos e lentos quanto os juízes regulares (devido, particularmente, à presença dos advogados e à resistência dos juízes em abandonar seu estilo de comportamento tradicional, formal e reservado)" (CAPPELLETTI; GARTH, 1999, p. 96-97).

E é com base nelas, que se pontuam alguns aspectos sobre o quanto a TNU pode impactar na efetividade, isonomia e celeridade da jurisdição nos juizados especiais federais.

2. A Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais (TNU): composição, competência e função paradigmática de seus julgados.

A criação da TNU se deu pela Lei nº 10.259/01 (dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal), em seu art. 14, *caput*, e § 2º, de seguinte redação:

> Art. 14. Caberá pedido de uniformização de interpretação de lei federal quando houver divergência entre decisões sobre questões de direito material proferidas por Turmas Recursais na interpretação da lei.
> (...)
> § 2º O pedido fundado em divergência entre decisões de turmas de diferentes regiões ou da proferida em contrariedade a súmula ou jurisprudência dominante do STJ será julgado por Turma de Uniformização, integrada por juízes de Turmas Recursais, sob a presidência do Coordenador da Justiça Federal.
> (...).

Nos termos ainda do art. 14, § 10, da Lei nº 10.259/01:

> § 10. Os Tribunais Regionais, o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal, no âmbito de suas competências, expedirão normas regulamentando a composição dos órgãos e os procedimentos a serem adotados para o processamento e o julgamento do pedido de uniformização e do recurso extraordinário.

Surgia, assim, a TNU, atualmente presidida pelo Ministro Corregedor-Geral da Justiça Federal (um Ministro do STJ).

Compõe-se a Turma de dez juízes federais como membros efetivos e tem a designação de *Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais* (TNU). Seu regimento interno, com fundamento no art. 14, § 10, da Lei nº 10.259/01, foi aprovado pela Resolução nº CJF-RES-2015/00345, de 02 de junho de 2015, do Conselho da Justiça Federal (CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL, 2015) [8].

Com sede na Capital Federal, funciona em plenário junto ao Conselho da Justiça Federal, onde ocorrem as sessões de julgamento.

Os membros efetivos da TNU são indicados pelos Tribunais Regionais Federais (TRF), sendo dois juízes federais de cada região, escolhidos dentre os integrantes de turmas recursais, com mandato de dois anos, permitida uma recondução.

Merece destaque na TNU a formação *sui generis* do colegiado: seus membros são juízes federais atuantes nas turmas recursais, dois de cada uma das cinco regiões da Justiça Federal no Brasil.

Tal conformação já a torna um colegiado especial no contexto dos órgãos jurisdicionais de superposição, sendo inegável que estes magistrados federais levam para a TNU uma dupla carga de experiência: por um lado, atuam diretamente com os juizados especiais federais, conhecem seu rito, seu público, suas mazelas e suas virtudes; por outro, a

[8] Disponível em <file:///C:/Users/qyg/Downloads/RESOLU%C3%87%C3%83O%20345%20de%2002.6.2015.%20Publicada%2010.6.2015%20(1).pdf>. Acesso em 25 maio 2016.

composição da corte permite que as cinco regiões da justiça federal (e por vezes todas as regiões geográficas brasileiras), por intermédio de seus magistrados federais, tenham assento na TNU. Além disso, o mandato é temporário, de forma que a cada dois anos a TNU pode se renovar completamente, trazendo os novos magistrados as suas próprias (e diversas) experiências.

No tocante à competência, cabe à TNU processar e julgar o incidente de uniformização de interpretação de lei federal (PEDILEF), em questões de direito material, nas seguintes hipóteses:

a) Incidente fundado em divergência entre decisões de turmas recursais de diferentes regiões, levando-se em consideração a divisão territorial da justiça federal em cinco Regiões (art. 14, *caput*, e § 2º da Lei nº 10.259/01 e art. 6º, I, da Resolução nº 345/15, do CJF);

b) *Incidente fundado em face de decisão de turma recursal proferida em contrariedade à súmula ou jurisprudência dominante do Superior Tribunal de Justiça ou da Turma Nacional de Uniformização* (art. 14, *caput*, e § 2º da Lei nº 10.259/01 e art. 6º, II, da Resolução nº 345/15, do CJF); e,

c) *Incidente fundado em face de decisão de turma regional de uniformização proferida em contrariedade à súmula ou jurisprudência dominante do Superior Tribunal de Justiça ou da Turma Nacional de Uniformização* (art. 14, *caput*, e § 2º da Lei nº 10.259/01 e art. 6º, III, da Resolução nº 345/15, do CJF).

De sua competência e práxis, constata-se se localizar na *função paradigmática* a pedra angular do colegiado uniformizador nacional dos juizados especiais federais.

Com efeito, como explica RODOLFO DE CAMARCO MANCUSO (2009, p. 162),

> O direito é um produto cultural, e assim, cabe-lhe guardar aderência aos acontecimentos emergentes ao interno da sociedade, para ir *respondendo* aos novos anseios e interesses por meio da formatação de categorias e institutos que sejam adequados e eficazes. Quando os Tribunais decidem os casos concretos mediante suas competências originária e recursal, realizam, em verdade, uma *tripla missão*: a primeira, imediata, de resolução do caso concreto, dita função *dikelógica*; a segunda, mediata, dita função *nomofilática*, viabilizada pela aplicação da norma de regência; **a terceira, dita *paradigmática*, que se realiza quando vem a ser emitida uma *decisão quadro* (*v.g*. nos processos-piloto, representativos de recursos repetitivos) ou quando se forma uma coleção iterativa e homogênea de acórdãos sobre um mesmo tema, permitindo a extração de um entendimento assentado, que servirá de guia para a decisão de outros casos análogos** (sem grifos no original).

O foco na formação de paradigmas no âmbito da TNU se pode extrair, dentre outros aspectos, da leitura contextualizada do teor da primeira parte da questão de ordem nº 11, da

TNU ("*a Turma Recursal deve sobrestar o Pedido de Uniformização que versar sobre matéria já encaminhada à Turma Nacional*"); da questão de ordem nº 13, da TNU ("*não cabe Pedido de Uniformização, quando a jurisprudência da Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais se firmou no mesmo sentido do acórdão recorrido*"); da nº 15, da TNU ("*reconhecida a divergência, a Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência editará a súmula correspondente, se for aprovada pela maioria dos membros exigida pelo Regimento Interno*"); da nº 23, da TNU ("*estando a matéria sobrestada por decisão do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, bem como da própria Turma Nacional de Uniformização, novos pedidos de uniformização sobre a mesma matéria serão sobrestados, independentemente de prévio juízo de conhecimento do incidente, salvo quando disser respeito à sua tempestividade*"); da nº 24, da TNU ("*não se conhece de incidente de uniformização interposto contra acórdão que se encontra no mesmo sentido da orientação do Superior Tribunal de Justiça, externada em sede de incidente de uniformização ou de recursos repetitivos, representativos de controvérsia*"); e, da nº 27, da TNU ("*havendo pedido de vista, os processos com a mesma tese jurídica ficam automaticamente sobrestados na Turma Nacional de Uniformização*"), todas a indicarem que as teses jurídicas veiculadas nos incidentes devem ser apreciadas e decididas pelo colegiado da TNU, de ordinário, apenas uma vez, servindo as razões de decidir (*ratio decidendi*[9]*)* do caso paradigmático à irradiação de efeitos pan-processuais, incidindo com significativa força persuasória sobre os demais feitos, especialmente aqueles dirigidos *à* ou em trâmite *na* TNU.

A tal conclusão também se chega a partir de uma análise das inúmeras barreiras procedimentais de acesso à TNU[10], quando tomadas estas sob este prisma da função paradigmática. Em verdade, sendo a União e as pessoas jurídicas dela derivadas (em especial o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS) as principais mobilizadoras do colegiado uniformizador, e tendo em vista as suas qualidades de *repeat players*, é possível se concluir que o rigor processual na admissibilidade dos incidentes dirigidos à TNU, rigor este que foi sendo erigido a partir da interpretação sistemática, da analogia entre os incidentes e o recurso especial dirigido ao STJ e da forte visão de se constituir a TNU não uma *terceira instância*, mas *na instância uniformizadora dos juizados*, acabou por indicar para a vereda do reforço da

[9] "*A razão de decidir, numa primeira perspectiva, é a tese jurídica ou a interpretação da norma consagrada na decisão. De modo que a razão de decidir certamente não se confunde com a fundamentação, mas nela se encontra*" (MARINONI, 2010, p. 221).

[10] Para uma análise específica sobre as dificuldades no conhecimento dos incidentes dirigidos à TNU, Cf.: XAVIER; SAVARIS. *Manual dos Recursos nos Juizados Especiais Federais*, 2011. E, também: GOUVÊA. *O juízo de admissibilidade dos incidentes nacionais de uniformização de jurisprudência dos juizados especiais federais: alguns aspectos particulares*, 2012, p. 514-527.

função paradigmática dos julgados do colegiado, a servirem, mormente, como fomentadores da aceleração dos procedimentos no âmbito dos JEF.

Ainda quanto à preponderância da função *paradigmática*, há de se destacar o disposto no Regimento Interno da TNU, Tít. IV, Cap. I, intitulado "*da súmula*", a determinar que "a jurisprudência firmada pela Turma Nacional de Uniformização poderá ser compilada em súmula, cuja aprovação dar-se-á pelo voto de pelo menos sete de seus membros, cabendo ao relator propor-lhe o enunciado" (art. 36, *caput*, da Res. 345/15), passando a prevalecer sobre a jurisprudência anterior.

É, assim, com fulcro nesta destacada função paradigmática que a TNU, em menos de quinze anos de existência, já sumulou 79 (setenta e nove) entendimentos relativos a direito material, 04 (quatro) relativos a direito processual, bem como editou 38 (trinta e seis) questões de ordem; estas, disciplinando especialmente aspectos procedimentais dos incidentes a ela dirigidos.

3. A jurisprudência valorizada: efeitos práticos

O contemporâneo ordenamento jurídico brasileiro vive o fenômeno da "potencialização do assim chamado costume judiciário", circunstância que, na visão de RODOLFO DE CAMARCO MANCUSO (2009, p. 165),

> (...) acaba repercutindo no papel sociopolítico dos Tribunais os quais, gradativamente, vão deixando a tradicional postura inercial e retrospectiva, de subsunção à lei a fatos consumados, para assumir uma postura pró-ativa e prospectiva, na medida em que a jurisprudência, dominante e sobretudo sumulada, passa a parametrizar a decisão dos casos enquadrados na tese assentada, assim aproximando as eficácias do direito sumular e da norma legal, quanto aos atributos de impositividade, impessoalidade, abstração e generalidade.

Este revigorar da eficácia do direito jurisprudencial vem se dando não só devido à aproximação entre as famílias jurídicas ocidentais – as dos ordenamentos romano-germânico e dos anglo-saxões, de apelidos respectivos *civil law* e *common law* – famílias estas cuja divisão, como alerta JOSÉ CARLOS BARBOSA MOREIRA (2007, p.41), "não há de ser concebida em termos estáticos", pois, "tem o sabor do óbvio o asserto de que os ordenamentos jurídicos se acham em constante evolução – nos dias que correm, provavelmente, com maior rapidez do que noutros tempos", mas, também (e especialmente), em decorrência das próprias reformas do processo civil brasileiro (permeado, hoje, dos denominados meios aceleratórios)

e da constantemente renovada literatura jurídica especializada, a servirem de lastro e inspiração às novas ideias e soluções.

Diz-se em revigorar, uma vez que, como resgatado por JOSÉ CARLOS BARBOSA MOREIRA (2007, p. 299), o fenômeno não é novo:

> Tem variado bastante entre nós, ao longo dos anos, o peso da jurisprudência sobre o sentido em que deve julgar o juiz. O velho direito lusitano conheceu a figura dos "assentos": um colegiado de Desembargadores (a "Mesa grande") fixava o entendimento que se devia dar a determinada ordenação, e que se inscrevia no "livro da Relação", "para depois não vir em dúvida". Daí em diante, o magistrado que deixasse de observar aquele entendimento sujeitava-se até a ser suspenso. O instituto subsistiu por muito tempo: consoante o art. 2º do Código Civil português, "nos casos declarados na lei", poderiam os tribunais "fixar, por meio de assentos, doutrina com força obrigatória geral". Esse dispositivo, contudo, foi revogado pelo Decreto-lei nº 329-A, de 12-12-1995.

E, prosseguindo na lição, mais à frente esclarece, sem deixar de exercitar a crítica certeira que lhe é característica:

> Na verdade, a jurisprudência nunca perdeu por completo o valor de guia para os julgamentos. Ainda onde se repeliu, em teoria, a vinculação dos juízes aos precedentes, estes continuaram na prática a funcionar como pontos de referência, sobretudo quando emanados dos mais altos órgãos da Justiça. Em nosso país, quem examinar os acórdãos proferidos, inclusive pelos tribunais superiores, verificará que, na grande maioria, a fundamentação dá singular realce à existência de decisões anteriores que hajam resolvido as questões de direito atinentes à espécie *sub judice*. Não raro, a motivação *reduz-se* à enumeração de precedentes: o tribunal dispensa-se de analisar as regras legais e os princípios jurídicos pertinentes – operação a que estaria obrigado, a bem da verdade, nos termos do art. 458, nº II, do Código de Processo Civil, aplicável aos acórdãos nos termos do art. 158 – e substitui o seu próprio raciocínio pela mera invocação de julgados anteriores (MOREIRA, 2007, p. 299).

Embora haja, como denunciado por JOSÉ CARLOS BARBOSA MOREIRA, mau uso da jurisprudência, também não se pode descurar do fato de que, ao se lidar com demandas repetitivas, tão frequentes no âmbito dos JEF, há de se ter em mente, como precisamente assinalado por VÂNILA CARDOSO ANDRÉ DE MORAES (2012, p. 60), que "

> [que] a necessidade de aplicação do direito aos casos concretos e a igualdade de repercussão sob os litigantes, para situações idênticas, justificam a importância na busca de caminhos processuais que mantenham a uniformidade da decisão em casos semelhantes.

Com efeito, cuidam os JEF, em substancial parte de seu acervo processual, exatamente da resolução de conflitos que se repetem aos milhares. São os conflitos típicos do

século, mormente na justiça federal, onde são demandados a União e o INSS. Como observou RODOLFO DE CAMARCO MANCUSO (2009, p. 67),

> A partir da segunda metade do século passado, instalou-se, e desde então se vem desenvolvendo, o fenômeno da *massificação* da sociedade contemporânea, comprimida num mundo *globalizado* e *competitivo*, fatores que exacerbam as *crises* antes referidas, tanto em sua dimensão quantitativa como na sua intensidade, levando a que o processo civil – que opera como caixa de ressonância das ocorrências sociais – entrasse a excogitar fórmulas e instrumentos capazes de recepcionar e dar resposta adequada aos megaconflitos, os quais, irresolvidos ou mal equacionados nas instâncias primárias, passaram a afluir ao Judiciário. Foi então preciso, de um lado, dar guarida à *litigiosidade contida*, na feliz expressão de Kazuo Watanabe, e, de outro, elastecer o âmbito de sindicabilidade judicial a searas antes refratárias, como se dava com as opções discricionárias da Administração Pública. Aquela primeira *frente de trabalho*, preordenada pelo art. 98, II [*rectius:* 98, I], da vigente CF, foi atendida com a oferta dos Juizados Especiais para causas cíveis de menor complexidade e infrações criminais de menor potencial ofensivo, de início pela Lei 7.244/84, depois pelas Leis 9.099/95 e 10.259/2001.

Ocorre que, se aos JEF coube a importante tarefa de dar conta da litigiosidade contida, permitindo a milhares de brasileiros, muitos pela primeira vez em suas vidas, o acesso à jurisdição, não podem estes mesmos juizados servirem à implementação de desigualdades que, a par de revelarem desarmonia no âmbito de uma mesma função estatal, acarretem ainda mais descrença na função jurisdicional. Nesse sentido, afirma LUIZ HENRIQUE VOLPE CAMARGO (2012, p. 572):

> O jurisdicionado, quando vai a juízo, quer sagrar-se vencedor, quando perde, sem dúvidas, fica insatisfeito, mas essa insatisfação se potencializa a níveis insuportáveis quanto toma conhecimento de que caso igual foi decidido de maneira antagônica. Se, de outro lado, o jurisdicionado se sente inserido *no mesmo contexto de todos*, mesmo que perca a causa, seu nível de insatisfação certamente se reduz. O sentimento que predominará é de que perdeu porque – assim como *todos os demais* na mesma situação – não tinha direito.

Cabe trazer à lembrança, aliás, o alerta de PAOLO GROSSI (2007, p. 56), no sentido de não estar errado o homem do povo, "(...) quando desconfia do direito: o percebe como alguma coisa que lhe é completamente estranha, que cai do alto sobre a sua cabeça, como uma telha do telhado".

Ademais, pontue-se que os JEF concentram ações, em sua maior parte, veiculando parcelas qualificadas como alimentares e, portanto, legalmente imprescindíveis. O Instituto Nacional do Seguro Social, responsável por significativa parte das prestações previdenciárias

e pelo mais relevante benefício assistencial da seguridade social brasileira[11], é réu em 73,1% dos feitos, seguido da CEF (agente operador do FGTS, do crédito estudantil, imobiliário e até instituição bancária), ré em 15,2% dos feitos (CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL, 2012, p. 67).

Em grande número de ações contra o INSS, a tese é a mesma, por vezes exclusiva ou predominantemente de direito, especialmente naquelas veiculando pretensões de revisão de benefícios previdenciários; mesmo nas que visam à obtenção de benefícios, frequentemente, o cerne da discussão é exclusivamente a interpretação conferida pela autarquia à norma de regência, de modo que o firmar da jurisprudência em um ou outro sentido pode conduzir ora à diminuição do afluxo de demandas (quando o pedido é reiteradamente rejeitado pelo judiciário), ora a mudança de postura da autarquia previdenciária (que vê os pleitos autorais inúmeras vezes acolhidos, atraindo sobre si a condenação nos atrasados, no pagamento de perícias, eventuais ressarcimentos de custas, juros de mora e correção monetária).

Pondere-se, ainda, que o polo ativo nestas ações, por sua vez, como descrito no relatório *Acesso à Justiça Federal: dez anos de juizados especiais* (CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL, 2012),

> (...) se trata majoritariamente de pessoas de baixa renda, com escolaridade precária, que não possuem as informações necessárias sobre seus direitos ou sobre o funcionamento do procedimento judicial, são mal instruídas (nos casos em que têm representantes legal constituído) e não são protagonistas do "seu processo" (CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL, 2012, p. 97-98).
> [...]
> (...) perfil majoritário do público dos juizados especiais federais: pessoas de baixa renda, com média de idade de mais de 50 anos e residentes em outra cidade que não aquela em que está sediado o juizado, e que muitas vezes precisam ser submetidas a exames periciais de natureza clínica nos próprios juizados (CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL, 2012, p. 173).

Para estes historicamente excluídos dos serviços da justiça, os juizados representam "uma Justiça mais próxima, menos elitista e mais apropriada a suas necessidades" (CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL, 2012, p. 99).

[11] Conhecido comumente por LOAS, cuida-se do benefício previsto no art. 203, V, da CRFB/88, nos termos da qual "*Art. 203 - A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos*: (...) *V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei*". A Lei disciplinadora do benefício é a Lei Orgânica da Assistência Social (daí a denominação LOAS ao benefício), Lei nº 8.742/93. De acordo com a Lei nº 8.742/93: "*Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família*".

A importância da TNU, neste quadro, assume relevância ainda maior, porquanto a eficácia persuasiva de seus julgados, construídos em um colegiado nacional ciente do perfil do público dos juizados, uma vez adotado pelos sentenciantes (ou seja, no primeiro grau de jurisdição), permite a adoção de soluções mais céleres, mais próximas às realidades dos jurisdicionados, bem como assegura a isonômica solução das demandas, dando coesão à jurisdição, pois, como observado por LUIZ GUILHERME MARINONI (2011, p. 145),

> Vendo-se a decisão como fruto do sistema judicial e não como mera prestação atribuída a um juiz – singularmente considerado – torna-se inevitável constatar que a racionalidade da decisão está ancorada no sistema e não apenas no discurso do juiz que a proferiu.

A jurisprudência unificada, ademais, atua no reforço à segurança jurídica, "vista como estabilidade e continuidade da ordem jurídica e previsibilidade das consequências jurídicas de determinada conduta", atributo "indispensável para a conformação de um Estado que pretenda ser 'Estado de Direito'" (MARINONI, 2011, p. 121).

Como sintetizado por RODOLFO DE CAMARCO MANCUSO (2009, p. 171),

> Para emprestar a devida *qualidade* à resposta judiciária não basta a composição justa do conflito, num processo de duração razoável, mas ainda há que atender o quesito da *razoável previsibilidade*, que vem a ser o antônimo (e o antídoto!) da temível *loteria judiciária*, perspectiva que assombra os jurisdicionados, inconformados ao verem casos iguais receberem respostas díspares de uma mesma Justiça, iniquidade depois perenizada com a agregação da coisa julgada. O fato de não ser o Direito uma ciência exata não é argumento suficiente para que se tolere o tratamento antiisonômico aos jurisdicionados, até porque, como antes visto, o ordenamento processual disponibiliza incidentes e recursos justamente voltados, ou a *prevenir* o dissenso, ou, se já configurado, a *superá-lo*.

A previsibilidade das decisões, além disso, favorece os acordos (MARINONI, 2011, p. 182-183). A conciliação, estimulada pelas leis dos juizados, mas tantas vezes absurdamente esquecida, num contexto de jurisprudência firme e uniformizada, não poderá mais ser desconsiderada. A testemunhar pela sua importância, pertinente lembrar que na Inglaterra, onde há a cultura do acordo, revela NEIL ANDREWS (2012, p. 347-348) que "uma porcentagem muito alta de ações civis não chega até o julgamento". Segundo ANDREWS, "isso porque a maioria das ações na Inglaterra culmina não na sentença de mérito, conforme à perícia, à oitiva de testemunhas e ao exame de laudos, mas em acordo entre as partes". Além de reduzir o nível geral de litigiosidade entre os cidadãos e prevenir novos conflitos, "desde o advento

das CPR[12], em 1999, tem havido uma redução considerável de cerca de 21% no que diz respeitos aos processos que tramitam perante o Poder Judiciário".

O acordo tanto tem efeitos *endoprocessuais* (naquela particular relação processual), quanto *exoprocessuais*, como agente conformador de uma nova atuação do órgão ou entidade frequentemente acionado na justiça.

Por fim, como destacado por LESLIE SHÉRIDA FERRAZ (2010, p. 100), "sob a ótica dos usuários, a possibilidade de negociar uma solução mais satisfatória ao litígio (com a substituição do binômio "perde/ganha" pela solução "ganha/ganha") faz da conciliação uma importante ferramenta na busca da pacificação social".

Atua também, a jurisprudência uniformizada, como elemento dissuasório da propositura de demandas fadadas ao insucesso (MANCUSO, 2009, p. 167) quando, na linha dos julgados firmados na TNU, os juízos e turmas recursais passem a rejeitar determinados pedidos. Há, portanto, a racionalização da prestação jurisdicional, uma vez que se uma parte "tem conhecimento de que o Judiciário não ampara a sua pretensão, esta certamente não gastará tempo e dinheiro em busca de uma tutela jurisdicional que, de antemão, sabe que lhe será desfavorável" (MARINONI, 2010, p. 181).

Todas estas consequências apenas são possíveis, no âmbito dos juizados especiais federais, em razão, preponderantemente, da TNU, assertiva não infirmada pela existência do STJ.

Isso por que, a despeito da existência de uma corte de uniformização do direito federal – o STJ – há de se destacar que a competência absoluta determinada pelo valor da demanda no JEF[13], em muitos casos, afasta a possibilidade de que qualquer outra ação, com mesmo objeto, esteja em curso nas varas comuns, com acesso aos tribunais regionais federais e ao próprio STJ. Com efeito, em decorrência da política de interiorização da justiça federal, focada na expansão dos juizados, em todas as seções e subseções, mesmo nas de vara única, haverá pelo menos o juizado especial federal adjunto instalado[14]. Consequentemente, o único espaço de discussão de inúmeras matérias é próprio sistema dos juizados.

Ademais, a TNU acaba se revelando, também, um colegiado especializado em direito da seguridade social (direito previdenciário e da assistência social), mormente no que diz

[12] Regras de Processo Civil [CPR (1998)] inglês, também conhecidas por "Reformas Woolf" (ANDREWS, 2015).
[13] Nos termos do art. 3º, §3º, da Lei nº 10.259/01, "*Art. 3º Compete ao Juizado Especial Federal Cível processar, conciliar e julgar causas de competência da Justiça Federal até o valor de sessenta salários mínimos, bem como executar as suas sentenças*. (...)§3º *No foro onde estiver instalada Vara do Juizado Especial, a sua competência é absoluta*" (sem grifos no original).
[14] Para os dados numéricos e estatísticos, cf. nota de rodapé nº 05.

respeito ao Regime Geral de Previdência Social. Em verdade, neste ramo do direito, embora o STJ também decida sobre a matéria – atualmente pela sua 1ª Seção – em razão do valor das parcelas mensais (por vezes de um salário mínimo), em regra, as ações têm curso nos juizados especiais federais, cabendo à TNU sagrar a interpretação jurisprudencial pacificada em âmbito nacional.

Conclusões

Se as varas JEF são órgãos judiciários especialmente desenhados (no sentido proposto por CAPPELLETTI; GARTH, 1999, *passim*), em face da historicamente reprimida demanda por acesso à justiça federal – como se apresentou nas páginas iniciais deste artigo –, a TNU é o ápice deste novo perfil institucional de jurisdição.

Com efeito, ao mesmo tempo em que os juizados se espraiaram por todo o país – como visto, 22% das unidades judiciárias da justiça federal são de competência exclusiva para o rito próprio dos JEF, bem como, em 60% das demais unidades, há competência cumulativa para o mesmo rito – se tornou exponencial o risco de decisões conflitantes sobre as mesmas matérias ou relativas a demandas com contornos fáticos muito semelhantes. Tal efeito colateral pode acabar minando a confiança do cidadão na justiça brasileira, na medida em que – e aqui a expressão é mais bem compreendida em seu sentido popular – se sente *injustiçado* por ver o mesmo caso solucionado de modo diferente.

Ademais, sendo o polo passivo ocupado pelos caracterizados *repeat players*, a falta de vetores interpretativos pode conduzir à utilização dos processos em posição de vantagem permanente, retardando a prestação jurisdicional, aproveitando-se os litigantes da experiência em demandas anteriores, testando novas estratégias processuais ou novas teses jurídicas, dentre outros mecanismos tão bem elencados não só por CAPPELLETTI e GARTH (1999, p. 25), como também por SILVA (2010, p. 31) e por SANTOS (1996, p. 71), todos com fulcro na pesquisa original de GALANTER (2013, p. 7).

Daí a importância, neste contexto de massificação do acesso à justiça, da Turma Nacional de Uniformização Jurisprudência, que ora se apresentou e se avaliou, ainda que em linhas bem gerais.

A TNU, enquanto colegiado de uniformização do direito material aplicado nos juizados especiais federais, exerce relevante e indispensável função paradigmática, propiciando a solução isonômica dos litígios, a celeridade das decisões, o reforço da segurança jurídica, a estabilidade e a previsibilidade do direito, facilitando acordos e

indicando caminhos para a conformação de comportamentos por parte dos litigantes frequentes (em especial a União e o INSS).

A Turma Nacional de Uniformização, deste modo, tem importante papel na efetividade dos juizados especiais federais, realçando-os e reafirmando-os como *locus* de acesso democrático da função jurisdicional, historicamente elitista e apartada de significativo contingente de cidadãos da sociedade brasileira.

Ao mesmo tempo, a composição da Turma, por juízes originalmente investidos, nas regiões de origem, de competência recursal do próprio sistema dos juizados e a temporariedade de seus *mandatos* tornam o colegiado uma Corte *sui generis* no cenário dos órgãos judiciais brasileiros, porquanto aberta à renovação constante de seus membros e, em consequência, a novas experiências e práticas, evitando o outrora já constatado esclerosamento dos órgãos judiciais destinados à solução das demandas de menor expressão econômica.

Bibliografia

ANDREWS, Neil. O moderno processo civil – formas judiciais e alternativas de resolução de conflitos na Inglaterra. Orient. e rev. da tradução de Teresa Arruda Alvim Wambier. 2.ed. rev., atual e ampl. São Paulo: RT, 2012. 574p.

BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 232p.

CÂMARA, Alexandre Freitas. Juizados Especiais Cíveis Estaduais, Federais e da Fazenda Pública – uma abordagem crítica. 7.ed. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2012. 289p.

CAMARGO, Luiz Henrique Volpe. A força dos precedentes no moderno processo civil brasileiro. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord). Direito Jurisprudencial. São Paulo: RT, 2012. p. 553-673.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à justiça. Trad. Ellen Gracie Northfleet. 2.ed. Porto Alegre: Fabris, 1999. 168p.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. Resolução nº CJF-RES-2015/00345, de 02 de junho de 2015. Disponível em <file:///C:/Users/qyg/Downloads/RESOLU%C3%87%C3%83O%20345%20de%2002.6.2015.%20Publicada%2010.6.2015%20(1).pdf>. Acesso em 25 maio 2016.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (CEJ). Acesso à Justiça Federal: dez anos de juizados especiais. Brasília: CJF, 2012. 228p. (série pesquisas do CEJ, vol. 14)

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em Números 2015. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/pj-justica-em-numeros >. Acesso em 25 maio 2016.

FERRAZ, Leslie Shérida. Acesso à Justiça – uma análise dos Juizados Especiais Cíveis no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2010. 234p.

GALANTER, Marc. Why the "Haves" Come Out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change. Law & Society Review. Disponível em <http://lawforlife.org.uk/wp-content/uploads/2013/05/whythehavescomeoutahead-33.pdf>. Acesso em 24 maio 2016.

GONÇALVES, Gláucio Ferreira Maciel. Observação Jurídico-Sociológica da Lei dos Juizados Especiais Federais. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito da UFMG, 2008. 155p.

_____. Tempo e direito. In: JAYME, Fernando Gonzaga; FARIA, Juliana Cordeiro de; LAUAR, Maira Terra (Coord.). In: Processo Civil Novas Tendências – em homenagem ao Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira. Belo Horizonte: Del Rey, 2011. p. 281-293.

GOUVÊA, Alex Lamy de. O juízo de admissibilidade dos incidentes nacionais de uniformização de jurisprudência dos juizados especiais federais: alguns aspectos particulares. In: João Antônio Lima Castro. (Org.). Direito Processual. 1ed.Belo Horizonte: PUCMinas, Instituto de Educação Continuada, 2012, v. 1, p. 514-527.

GROSSI, Paolo. Mitologias Jurídicas da Modernidade. Trad. Arno Dal Ri Júnior. 2.ed. rev. e ampl. Florianópolis: Boiteux, 2007. 158p.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. A Resolução dos Conflitos e a Função Jurisdicional no Contemporâneo Estado de Direito. São Paulo: RT, 2009. 752p.

MARINONI, Luiz Guilherme. Precedentes obrigatórios. São Paulo: RT, 2010. 542p.

MORAES, Vânila Cardoso André de. Demandas repetitivas decorrentes de ações ou omissões da administração pública: hipóteses de soluções e a necessidade de um direito processual público fundamentado na Constituição. Brasília: CJF, 2012. 295p. (série monografias do CEJ, vol. 14).

MOREIRA, José Carlos Barbosa. Temas de Direito Processual – nona série. São Paulo: Saraiva, 2007. 423p.

SANTOS, Boaventura de Sousa et al. Os Tribunais nas Sociedades Contemporâneas: o caso português. 2.ed. Porto: Afrontamento, 1996, 765p.

SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das normas constitucionais. 7.ed. São Paulo: Malheiros, 2007. 319p.

SILVA, Paulo Eduardo Alves da. Gerenciamento de Processos Judiciais. São Paulo: Saraiva, 2010. 168p.

XAVIER, Flavia da Silva; SAVARIS, José Antônio. Manual dos Recursos nos Juizados Especiais Federais. 2.ed. ampl., rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2011. 448p.