

Tribunal Regional Federal da 1ª Região  
Escola de Magistratura Federal da 1ª Região

Coleção

Percursos na Formação da Magistratura Federal

# Justiça Digital

Governança Algorítmica,  
Dados e Jurisdição

**Volume 1**

Com artigos de juízas e juizes federais egressos do  
Curso de Formação Inicial da ESMAF, aprovados no XVII Concurso - TRF1

**Coleção**  
**Percursos na Formação da Magistratura Federal**

**Justiça Digital**  
**Governança Algorítmica,**  
**Dados e Jurisdição**

**Volume 1**

---

## Composição TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL da 1ª Região

Desembargador Federal JOÃO BATISTA MOREIRA - Presidente

Desembargadora Federal GILDA SIGMARINGA SEIXAS - Vice-Presidente

Desembargador Federal NEY BELLO - Corregedor Regional

Desembargador Federal CARLOS EDUARDO MOREIRA ALVES

Desembargador Federal ITALO MENDES

Desembargador Federal JOSÉ AMILCAR MACHADO

Desembargadora Federal MARIA DO CARMO CARDOSO

Desembargador Federal NÉVITON GUEDES

Desembargador Federal MARCOS AUGUSTO DE SOUSA

Desembargador Federal JOÃO LUIZ DE SOUSA

Desembargador Federal JAMIL DE JESUS OLIVEIRA

Desembargador Federal HERCULES FAJOSÉS

Desembargadora Federal DANIELE MARANHÃO

Desembargador Federal WILSON ALVES DE SOUZA

Desembargador Federal CÉSAR JATAHY

Desembargador Federal RAFAEL PAULO

Desembargadora Federal MAURA MORAES TAYER

Desembargador Federal GUSTAVO SOARES AMORIM

Desembargador Federal MORAIS DA ROCHA

Desembargador Federal PEDRO BRAGA FILHO

Desembargador Federal MARCELO ALBERNAZ

Desembargadora Federal SOLANGE SALGADO DA SILVA

Desembargador Federal LEÃO ALVES

Desembargador Federal MARCUS BASTOS

Desembargadora Federal KÁTIA BALBINO

Desembargador Federal RUI GONÇALVES

Desembargador Federal ROBERTO CARVALHO VELOSO

Desembargador Federal URBANO LEAL BERQUÓ NETO

Desembargador Federal ANTONIO SCARPA

Desembargador Federal NEWTON RAMOS

Desembargador Federal EULER DE ALMEIDA

Desembargadora Federal CANDICE LAVOCAT GALVÃO JOBIM

Desembargadora Federal ROSANA NOYA ALVES WEIBEL KAUFMANN

Desembargadora Federal ANA CAROLINA ROMAN

Desembargador Federal JOÃO CARLOS MAYER

Desembargador Federal ALEXANDRE VASCONCELOS

Desembargador Federal PABLO ZUNIGA

Desembargador Federal ALEXANDRE LARANJEIRA

Desembargador Federal FLÁVIO JARDIM

Desembargador Federal EDUARDO MARTINS

Desembargadora Federal ROSIMAYRE GONÇALVES DE CARVALHO

Desembargadora Federal IVANI SILVA DA LUZ

---

**Coleção**  
**Percursos na Formação da Magistratura Federal**

**Justiça Digital**  
**Governança Algorítmica,**  
**Dados e Jurisdição**

**Volume 1**

Brasília/DF, 2026

## Organizadores

Desembargador Federal Jamil de Jesus Oliveira (Diretor Esmaf)  
Juiz Federal Hugo Abas Frazão (Coordenador de Gestão e Relacionamento Institucional Esmaf)  
Juiz Federal Wendelson Pereira Pessoa

## Equipe Técnica

Gabriela Vaz Junqueira Artiaga (Secretária Executiva Esmaf)  
Jacqueline Miranda Torres Corso (Esmaf)  
Luciana Fernandes Menezes (Esmaf)

## Projeto Gráfico e Diagramação

Luciana Fernandes Menezes (Esmaf)

## Conselho Editorial

Juiz Federal Hugo Abas Frazão  
Juiz Federal Wendelson Pereira Pessoa  
Juiz Federal Roberto Luis Luchi Demo  
Juiz Federal Alysson Maia Fontenele  
Juíza Federal Raquel Soares Chiarelli  
Professor Fernando de Assis Alves (STJ)  
Professora Marcia de Borba Campos (CJUD-TJRS)

## Apoio

Instituto Justiça & Cidadania – Presidente Tiago Santos Salles  
Associação dos Juizes Federais do Brasil (AJUFE) – Presidente Juiz Federal Caio Castagine Marinho  
Associação dos Juizes Federais da 1ª Região (AJUFER) – Presidente Juiz Federal Ilan Presser  
Associação dos Juizes Federais da Bahia (AJUFBA) – Presidente Juíza Federal Luisa Lima  
Associação dos Juizes Federais do Piauí (AJUFEPI) – Presidente Juiz Federal Rodrigo Pinheiro do Nascimento

Justiça digital : governança algorítmica, dados e jurisdição / Escola de Magistratura Federal da 1ª Região ; Orgs. Jamil de Jesus Oliveira, Hugo Abas Frazão e Wendelson Pereira Pessoa. – Brasília : Tribunal Regional Federal da 1ª Região, 2026.  
184 p. – (Percursos na formação da magistratura federal ; v. 1)

“Com artigos de juizes e juizes federais egressos do Curso de Formação Inicial da ESMAF, aprovados no XVII Concurso – TRF1”.  
ISBN 978-65-89046-17-2

1. Jurisdição. 2. Governança. 3. Inteligência artificial. I. Brasil. Tribunal Regional Federal. Região 1. II. Escola da Magistratura Federal. Região 1. (Esmaf).

CDDir 341.418  
CDDir 341.412 (coleção)

Ficha catalográfica elaborada pela Bibliotecária CRB1/1.444

---

## Apresentação

A presente obra, *Justiça Digital, Governança Algorítmica, Dados e Jurisdição*, materializa um esforço institucional de alta densidade: a conversão da experiência formativa em doutrina aplicada. Este Volume 1 da *Coletânea Percursos na Formação da Magistratura Federal* não se limita a registrar a conclusão de ciclos acadêmicos; documenta a emergência de uma nova racionalidade na gestão judiciária, forjada no encontro entre a solidez dogmática de formadores experimentados e a inventividade pragmática de magistrados em fase de vitaliciamento.

A iniciativa decorre da Portaria Esmaf nº 1/2026, que instituiu o Conselho Editorial da Coletânea, homologou a seleção de artigos e reconheceu a equivalência acadêmica para fins de vitaliciamento. Os trabalhos foram submetidos em resposta ao Edital de Abertura nº 1/Esmaf/TRF1, de 12 de março de 2025, que instituiu a Chamada para Submissão de Artigos sob o tema “Percursos na Formação da Magistratura Federal: Trajetórias e Reflexões do XVII Concurso do TRF1”. A seleção contemplou artigos elaborados como trabalhos de conclusão do curso “EAD – Produção Científica e Pesquisa Empírica Aplicada à Prestação Jurisdicional”, realizado no período de 4 de agosto a 10 de outubro de 2025, na modalidade on-line, com carga horária de 60 horas-aula, credenciado pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (Enfam). O Conselho Editorial, composto majoritariamente por doutores vinculados à magistratura e ao serviço público judiciário, procedeu à revisão técnica e à supervisão das etapas de editoração.

Sob a chancela da Escola de Magistratura Federal da 1ª Região (Esmaf), os trabalhos aqui reunidos diagnosticam e enfrentam o dilema central da jurisdição contemporânea: como assegurar a escala e a celeridade exigidas pela sociedade em rede sem sacrificar a artesanania da fundamentação e a garantia do devido processo legal. A intersecção entre tecnologia, gestão de dados e prestação jurisdicional adquire relevância crescente diante de um cenário marcado pela massificação de demandas e pela complexidade das relações sociais contemporâneas. Como marco

---

---

normativo transversal, destacam-se as diretrizes do Conselho Nacional de Justiça para a Justiça 4.0 e, mais recentemente, a regulamentação do uso de Inteligência Artificial, notadamente as Resoluções CNJ nº 332/2020 e nº 615/2025, que impõem a necessidade de compatibilizar inovação com segurança jurídica e respeito aos direitos fundamentais.

Nesse contexto, a coletânea não apenas diagnostica os desafios da transformação digital, mas propõe caminhos pavimentados pela doutrina e testados na realidade forense. O propósito é sistematizar experiências práticas e reflexões teóricas que contribuam para o aprimoramento da tutela jurisdicional, com vistas a uma efetividade que não descuide da legitimidade democrática. A resposta coletiva aponta para um modelo de justiça estruturado em governança de dados, inteligência institucional e cooperação procedimental. A organização da obra obedece a uma lógica de sistema, articulando-se em três eixos estruturantes que dialogam entre si: a governança da inteligência artificial, a gestão estratégica de macroconflitos e a inovação procedimental na rotina judiciária.

### **Eixo 1: Governança Algorítmica e Inteligência Artificial**

O primeiro eixo aborda o impacto das novas tecnologias na função judicante, sob a perspectiva da ética e da regulação. A discussão situa-se no marco das Resoluções do CNJ que estabelecem parâmetros para o desenvolvimento e uso de IA no Judiciário. Identificam-se desafios como a opacidade algorítmica, o risco de vieses discriminatórios e a necessidade de supervisão humana, com impactos diretos na validade e na legitimação das decisões judiciais.

A discussão é inaugurada pela autoridade do Juiz Federal Saulo José Casali Bahia, cuja trajetória no Conselho Nacional de Justiça e na docência universitária lhe permite dissecar, com precisão, os riscos da “justiça digital”. Seu estudo sobre a automação decisória e os “juízes-robôs” estabelece as balizas teóricas necessárias para a compreensão do marco regulatório vigente. Em diálogo direto com essa macrovisão, o Juiz Federal Wendelson Pereira Pessoa, em coautoria com o pesquisador Denny Damiano Rodrigues Albino, aprofunda a análise dogmática sobre a recente Resolução

---

---

CNJ nº 615/2025. O trabalho não apenas descreve, mas tenciona o marco normativo, sustentando que a transparência algorítmica e a explicabilidade são pressupostos inegociáveis de validade constitucional, combatendo a opacidade das “caixas-pretas” decisórias. As conclusões convergem para a necessidade de diretrizes rigorosas que assegurem a explicabilidade dos modelos e a proteção de dados, enfatizando que a tecnologia deve servir como instrumento de apoio à cognição humana, e não como sua substituta, garantindo-se sempre a revisão e o controle jurisdicional.

## **Eixo 2: Gestão de Demandas de Massa e Inteligência Institucional**

O segundo eixo trata do enfrentamento da litigiosidade repetitiva, com foco na racionalização dos fluxos e na prevenção de litígios. A análise ancora-se na atuação dos Centros de Inteligência e nas políticas de equalização da força de trabalho, movendo-se do macro para o micro. Complexidades como a sobrecarga estrutural dos Juizados Especiais Federais e a insuficiência dos modelos tradicionais de gestão impõem a busca por soluções que transcendam o aumento linear de produtividade.

O tema é ancorado pelo Juiz Federal Roberto Luis Luchi Demo, formador desta Escola, que oferece exame detalhado da atuação do Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal. Sua análise das notas técnicas em matéria previdenciária demonstra como a inteligência centralizada qualifica a resposta judicial e previne o colapso do sistema. Essa diretriz estratégica desdobra-se em soluções táticas propostas pelos magistrados em vitaliciamento, que vivenciam a pressão da demanda na linha de frente. Os Juízes Federais Eneias Alexandre Gonçalves Torres e Verônica Aparecida da Costa apresentam modelo robusto de equalização de acervos e especialização de competências, vital para a sustentabilidade dos Juizados Especiais Federais da 1ª Região. Em abordagem inovadora, a Juíza Federal Glenda Fernandes Ribeiro Nunes Freire Fardo importa conceitos da *Supply Chain Management* (Gestão da Cadeia de Suprimentos) para tratar o processo judicial, implementando a rotina de Instrução Concentrada – formalizada pela Portaria Conjunta nº 5/2025 e reconhecida como boa prática pela Corregedoria – para antecipar a produção probatória e destravar o fluxo processual. A direção de solução aponta para uma justiça multiportas e cooperativa,

---

---

onde o monitoramento de dados e a padronização de rotinas são pressupostos para a sustentabilidade do sistema.

### **Eixo 3: Inovação Procedimental e Efetividade da Execução**

O terceiro eixo concentra-se na reengenharia de rotinas para garantir a entrega do “bem da vida”, abrangendo tanto a esfera cível quanto a criminal. O debate é situado na aplicação de tecnologias disruptivas e na reengenharia de rotinas da secretaria. Identificam-se obstáculos operacionais como a liquidez tardia de sentenças, a fragmentação da informação em diligências de oficiais de justiça e a dificuldade de fiscalização de penas alternativas em territórios extensos.

No campo da gestão cível e administrativa, a flexibilidade procedimental ganha contornos práticos com o Juiz Federal Nicolas Gabry da Silveira, que explora o potencial dos negócios jurídicos processuais para viabilizar os Núcleos de Justiça 4.0. A eficiência operacional é atacada em frentes complementares: o Juiz Federal Frank Eugênio Zakalhuk propõe o uso de planilhas de cálculo simplificado, em cooperação com o INSS, e o estabelecimento de comandos claros nas sentenças para eliminar a iliquidez que obstrui a execução nos Juizados Especiais Federais; a Juíza Federal Renata Pinto Andrade desenha proposta de memória institucional centralizada para racionalizar as diligências dos oficiais de justiça; e o Juiz Federal Pedro Lucas Leite Lôbo Siebra relata, em estudo de caso, como a cultura de dados e a liderança de pessoas transformaram a rotina de uma unidade no interior da Bahia.

Na esfera da competência criminal e de execução penal, a inovação assume caráter de urgência e tutela de direitos humanos. A Juíza Federal Fernanda Gattass Oliveira Fidelis documenta a implementação do SAREF (Sistema de Apresentação Remota por Reconhecimento Facial), tecnologia decisiva para a fiscalização de penas alternativas em territórios de grande extensão. O rigor na gestão de ativos criminais é o tema do Juiz Federal Reginaldo Achre Siqueira, que apresenta plano de ação para o saneamento e a destinação social de bens apreendidos, alinhando a unidade judiciária ao Sistema Nacional de Gestão de Bens (SNGB). Por fim, o Juiz Federal Eric Kazuhiko Saito traz a experiência das inspeções judiciais em penitenciárias federais sob a

---

---

ótica da Resolução CNJ nº 593/2024, propondo a adaptação crítica dos manuais do programa “Fazendo Justiça” – originalmente concebidos para a realidade prisional estadual de superlotação – às especificidades do regime de segurança máxima do Sistema Penitenciário Federal, sem descuidar do “Estado de Coisas Inconstitucional” reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal. Em suma, o eixo reafirma que a inovação não é um fim em si mesmo, mas um meio para garantir a entrega do “bem da vida” de forma célere e ajustada à realidade das partes.

### **Considerações finais**

O material aqui reunido ultrapassa o registro acadêmico convencional e constitui um repositório de tecnologias de gestão e teses jurídicas prontas para o reuso. Ele comprova que a Justiça Federal da 1ª Região, por intermédio da Esmaf, consolidou um ciclo virtuoso onde a formação continuada resulta em aprimoramento direto da prestação jurisdicional. A união entre o *know-how* doutrinário dos professores formadores e a energia transformadora dos magistrados em vitaliciamento oferece à comunidade jurídica não apenas teses, mas ferramentas de governança.

Confia-se que este volume sirva de referência para magistrados, servidores, advogados, membros do Ministério Público e da Defensoria Pública, bem como para pesquisadores e estudantes interessados nos temas da transformação digital da jurisdição. A consolidação da eficiência, aliada à responsabilidade social e ao respeito às garantias processuais, apresenta-se como pressuposto para a realização da justiça em um cenário marcado pela aceleração digital e pela exigência de resultados concretos para a cidadania. Entregamos à comunidade jurídica um volume que alia a vanguarda tecnológica à segurança institucional, reafirmando nosso compromisso com uma jurisdição eficiente, humana e republicana.

Brasília, março de 2026.

**Jamil Rosa De Jesus Oliveira**

Desembargador Federal

Diretor da Escola de Magistratura Federal da 1ª Região

---



---

# Sumário

<b>Justiça Digital, Juízes-Robôs e Inteligência Artificial: desafios e perspectivas no sistema judiciário brasileiro</b>	
Saulo José Casali Bahia.....	15
<b>Centros de Inteligência e judicialização da previdência: análise da atuação do Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal</b>	
Roberto Luis Luchi Demo.....	26
<b>Governança algorítmica no Judiciário: análise crítica da Resolução CNJ nº 615/2025 e seus desafios regulatórios</b>	
Wendelson Pereira Pessoa e Dennys Damião Rodrigues Albino.....	44
<b>Convenções Processuais Atípicas: Uma Análise de sua Aplicabilidade nos Núcleos de Justiça 4.0</b>	
Nícolas Gabry da Silveira.....	62
<b>Fiscalização das Penas Restritivas de Direitos na Modalidade Prestação de Serviços à Comunidade: Inovação Tecnológica com o Uso do SAREF</b>	
Fernanda Gattass Oliveira Fidelis.....	83
<b>Equalização de Processos e Especialização como Estratégias de Gestão nos Juizados Especiais Federais da 1ª Região</b>	
Eneias Alexandre Gonçalves Torres e Verônica Aparecida da Costa.....	90
<b>A Gestão da Cadeia de Suprimentos (Supply Chain Management) aplicada ao Juizado Especial Federal: uma reflexão sobre a qualidade na fonte e a gestão do fluxo processual na Subseção Judiciária de Caxias-MA</b>	
Glenda Fernandes Ribeiro Nunes Freire Fardo.....	106
<b>Gestão da Informação e Memória Institucional na Justiça Federal: Proposta de Banco de Dados Centralizado para Diligências dos Oficiais de Justiça</b>	
Renata Pinto Andrade.....	126
<b>A (I)Liquidez das Sentenças no Âmbito do Juizado Especial Federal</b>	
Frank Eugênio Zakalhuk.....	137
<b>Transformação da Rotina Judicial por Dados, Pessoas e Tecnologia: um Estudo de Caso na Justiça Federal do Interior da Bahia</b>	
Pedro Lucas Leite Lôbo Siebra.....	146

---

---

**Inspeções Judiciais nos Estabelecimentos de Privação de Liberdade: uma Primeira Aplicação dos Manuais da Resolução 593/2024 do CNJ na Penitenciária Federal de Porto Velho**

Eric Kazuhiko Saito.....158

**Gestão Patrimonial de Bens Apreendidos na Justiça Federal: Diagnóstico, Enquadramento Normativo e Proposta de Regularização**

Reginaldo Achre Siqueira.....174

---

---

**Artigos**

---



# Justiça Digital, Juízes-Robôs e Inteligência Artificial: desafios e perspectivas no sistema judiciário brasileiro

Saulo José Casali Bahia<sup>1</sup>

**Resumo:** Este artigo examina o estágio atual da justiça digital e o emprego de sistemas automatizados de decisão no Poder Judiciário brasileiro, com ênfase nos riscos e potencialidades da inteligência artificial (IA). Analisa-se a regulamentação setorial estabelecida pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) por meio da Resolução n. 332/2020, substituída posteriormente pela Resolução n. 615/2025, bem como os principais sistemas e plataformas de IA em operação nos tribunais estaduais, federais e superiores. Aborda-se, ainda, o panorama normativo internacional e nacional relativo à governança da inteligência artificial.

**Palavras-chave:** Inteligência Artificial; Justiça Digital; Automação Judicial; Poder Judiciário Brasileiro.

## 1. Introdução

O presente artigo tem por objetivo analisar o estágio atual da justiça digital e o emprego de sistemas automatizados de decisão no Poder Judiciário brasileiro. A investigação abrange o crescente uso da inteligência artificial (IA) nos tribunais, os riscos identificados pela literatura especializada e as diferentes plataformas já implementadas nos âmbitos estadual, federal e nacional. Examina-se, também, a controvérsia relativa à regulamentação internacional e nacional da IA, com especial atenção à normativa setorial estabelecida pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

A relevância do tema decorre da transformação acelerada dos processos de trabalho no Judiciário, impulsionada pela digitalização e pela incorporação de ferramentas computacionais cada vez mais sofisticadas. Essa transformação suscita questões relevantes sobre eficiência, transparência, segurança jurídica e garantia de direitos fundamentais.

## 2. Singularidade tecnológica, IA estreita e IA geral

O conceito de *singularidade tecnológica*, projetado por pesquisadores para ocorrer a partir de 2040, designa o momento hipotético em que um dispositivo de inteligência artificial entraria em ciclos autônomos de autoaperfeiçoamento, resultando em uma superinteligência capaz de ultrapassar a capacidade

<sup>1</sup> Juiz Federal (11ª Vara/SJBA, TRF1). Doutor em Direito (PUC-SP). Professor Titular (UFBA). Membro do Conselho Nacional de Justiça (2013-2015). Ex-presidente da Comissão de Tecnologia da Informação do Poder Judiciário (2013-2015). E-mail: saulo.bahia@trf1.jus.br

cognitiva humana. Essa perspectiva corresponde à denominada *IA geral* ou *transumanismo*. Até o presente, contudo, os dispositivos inteligentes operam no domínio da *inteligência artificial estreita*.

A IA estreita subdivide-se em duas modalidades principais. A *IA fraca*, também denominada IA tradicional ou IA estreita em sentido estrito, opera com um campo de soluções limitado ou condicionado por escolhas humanas, concentrando-se em análise e tomada de decisões sem criatividade, com o objetivo de realizar mais em menos tempo. Essa modalidade caracteriza os processos de automação convencionais. A *IA forte*, por sua vez, associada ao *deep learning* e à *IA generativa*, permite que as próprias máquinas processem dados em camadas intermediárias, embora a interferência e o condicionamento humanos permaneçam presentes. A IA generativa distingue-se pela capacidade de produzir conteúdos inéditos.

Na fase hipotética da IA geral, os dispositivos seriam capazes de existência autônoma em toda a gama de capacidades humanas, com habilidade para estabelecer objetivos próprios, ajustar-se às circunstâncias, aprender e seguir instruções complexas, podendo inclusive alterar seu próprio código-fonte. Nesse cenário, o *Teste de Turing* e as *Regras de Asimov* perderiam aplicabilidade, pois os algoritmos humanos não seriam mais os únicos parâmetros de referência. Se atualmente os riscos são criados direta ou indiretamente por humanos, em uma eventual era pós-humanista as máquinas também gerariam riscos próprios, uma vez que a regulamentação não seria mais necessariamente centrada no ser humano nem criada por ele.

### 3. Direito, inteligência artificial e seus riscos

O que antes constituía questão restrita às empresas do setor de tecnologia da informação passou a ser percebido como problema de dimensão global, afetando privacidade, segurança, emprego, democracia e outros direitos fundamentais, sem que os governos nacionais disponham isoladamente dos meios necessários para seu controle efetivo.

No âmbito do *jus in bello*, um grupo de pesquisadores de robótica e inteligência artificial, acompanhados por intelectuais e ativistas, apresentou em 2015, durante conferência internacional sobre IA, carta aberta solicitando às Nações Unidas a proibição do desenvolvimento de sistemas armados autônomos capazes de operar além do controle humano. A carta, que conta com mais de 20.000 assinaturas, incluindo Stephen Hawking, Elon Musk e Noam Chomsky, seguiu declaração de Christof Heyns, relator especial da ONU sobre execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias, que em 2013 havia solicitado moratória nos testes e na implantação de robôs armados.

Quanto aos direitos sociais e econômicos, projeta-se impacto significativo da IA sobre o mercado de trabalho. No setor de serviços, estima-se risco de eliminação de aproximadamente dois terços das posições

de trabalho em razão da automação. Nos Estados Unidos, entre 2000 e 2010, registrou-se a perda de 1,1 milhão de empregos de secretariado e 500.000 vagas de contabilidade e auditoria. Na área jurídica, tem-se repetido que a transição da pesquisa manual para a pesquisa eletrônica permitirá que um advogado realize o trabalho anteriormente executado por centenas de profissionais.

Certamente, transformações tecnológicas também geram novas oportunidades de emprego. A questão central é se essas novas posições, que exigem investimentos econômicos, reeducação ou treinamento específicos, surgirão em número igual ou superior aos empregos perdidos. Análises mais pessimistas associam essa perspectiva a cenários de acentuação das disparidades de renda, aumento da violência, fragmentação política e crescimento de sentimentos xenófobos.

Os algoritmos afetam atualmente operações bancárias e de crédito, relações comerciais, aplicação da lei penal, avaliação de desempenho e produtividade. Impulsionam práticas industriais, de marketing e publicidade, campanhas eleitorais, mídia e comunicação social, além de influenciarem escolhas de políticas públicas.

Quanto à privacidade, a literatura especializada aponta colapso generalizado na proteção de dados pessoais, uma vez que informações sobre preferências, gostos, bens, consumo e dados pessoais, armazenadas em bases públicas e privadas, integram coleções (*big data*) acessíveis a governos e empresas. Esse conhecimento permite a indução de atitudes e comportamentos, afetando escolhas pessoais e a opinião pública, incluindo preferências eleitorais. Nesse sentido, a IA representa ameaça à democracia, na medida em que permite a manipulação de eleições e a monopolização da informação por aqueles que detêm acesso às redes sociais e aos dados.

Os algoritmos não são neutros, cabendo aos indivíduos e governos exercer o que a literatura denomina direito a inferências razoáveis. Os modelos de IA, compostos por algoritmos e dados, são sensíveis à forma como as instruções e os objetivos são escolhidos, descritos, enquadrados e articulados.

Os algoritmos podem apresentar três categorias de problemas: (i) erros técnicos, decorrentes de programação incorreta ou incompleta, incluindo alucinações; (ii) vieses algorítmicos, que refletem preconceitos presentes nos dados de treinamento, como os vieses de gênero ou raça observados no caso do *Chatbot Tay*, que se tornou racista após interagir com humanos; e (iii) efeitos deliberados e indesejáveis, causados por interferências decorrentes de interesses particulares, com potencial de afetar escolhas políticas e processos democráticos. Somam-se a esses problemas questões relacionadas à opacidade, vulnerabilidades de segurança e produção de resultados inadequados pela IA generativa.

Diante desse cenário, tornou-se necessário, em âmbito mundial, definir padrões relativos ao desenvolvimento e uso da inteligência artificial.

## 4. Regulamentação internacional

Os riscos acima destacados foram identificados em diversos países, que começaram a adotar políticas de prevenção ou remediação do uso indevido da IA. Mais de 700 iniciativas globais de políticas de IA já foram adotadas por mais de 60 países.

Nos Estados Unidos, o governo federal realizou workshops sobre IA em 2016 para avaliar a conveniência de criar regulamentações específicas. Em 2019, surgiu o *Plano Estratégico de IA* e foram estabelecidas as atividades do *Office of Science and Technology Regulation*. A China conduz plano de desenvolvimento para a nova geração de IA generativa e, em 2020, o órgão supervisor de IA, a *Administração do Ciberespaço da China*, iniciou projeto de regulamentação de algoritmos.

A Índia adotou sua *AI Strategy*, incorporando princípios como ética, equidade, transparência e não discriminação, assim como o Canadá, na América do Norte. A dimensão internacional do problema motivou a União Internacional de Telecomunicações (UIT) a sediar, em 2017, cúpula global denominada *Inteligência Artificial para o Bem*, por meio de agenda multissetorial e exploratória.

A Europa despertou para o tema mais recentemente, com iniciativas surgidas entre 2018 e 2019. Em 2020, a Comissão Europeia formulou o *Livro Branco sobre IA*, orientado pela geração de confiança em seu uso, com atenção à credibilidade e à proteção da privacidade e dos direitos humanos. Em 2021, a União Europeia promulgou a *Lei de Inteligência Artificial*, estabelecendo classificação de risco: quando o risco é considerado inaceitável, o uso é proibido; em caso de alto risco, aplicam-se restrições ao desenvolvimento.

A União Europeia diferenciou três categorias: *desinformação*, que consiste em notícias falsas criadas deliberadamente para prejudicar pessoa, grupo social, organização ou país; *misinformação*, quando notícia falsa é compartilhada por pessoa sem conhecimento de sua falsidade; e *malinformação*, que consiste em notícias com base real, mas modeladas com o objetivo de causar danos, frequentemente atacando a esfera privada. Os documentos preparados pela UE também chamaram atenção para o problema de alinhamento, relacionado ao funcionamento autônomo que o *deep learning* e as redes neurais já criaram.

A regulamentação eficaz exige esforço coletivo que não pode ser realizado pelos países isoladamente. Nesse sentido, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) recomendou, em 2019, o uso da IA para crescimento inclusivo, desenvolvimento sustentável, bem-estar e respeito ao Estado de Direito e aos direitos humanos, com responsabilização de governos e indivíduos, compreensão dos resultados produzidos, prevenção de riscos à democracia e diversidade, presença

permanente de intervenção humana, transparência e operação segura com autonomia limitada dos sistemas computadorizados.

A *Parceria Global sobre Inteligência Artificial* (GPAI) surgiu com o objetivo de promover cooperação internacional e explorar desenvolvimentos políticos relevantes e projetos práticos, inclusive sobre questões relacionadas à desinformação. Nesse contexto, OCDE, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), GPAI, IEEE e UNESCO unem esforços para promover colaboração global, confiança e transparência em relação à IA generativa.

A iniciativa *Ética em IA* da UNESCO, lançada em 2021, segue a mesma direção. A *AAI Commons*, iniciativa sem fins lucrativos em parceria com o ecossistema de operadores de IA, empreendedores, acadêmicos e participantes da indústria, foca na IA como bem comum. A *Declaração Windhoek+30* (1991/2021), sob os auspícios da UNESCO, aponta para as ameaças da IA generativa, zelando pela proteção e promoção da informação como bem público e exigindo internet aberta para permitir o livre fluxo de informações.

## 5. Regulamentação no Brasil

No Brasil, até 2018, pouco progresso havia sido feito em relação à regulamentação específica da IA. A Lei Geral de Proteção de Dados (Lei n. 13.709/2018) trouxe disposição relevante em seu art. 20:

Art. 20. O titular dos dados tem direito a solicitar a revisão de decisões tomadas unicamente com base em tratamento automatizado de dados pessoais que afetem seus interesses, incluídas as decisões destinadas a definir o seu perfil pessoal, profissional, de consumo e de crédito ou os aspectos de sua personalidade.

O Projeto de Lei Federal n. 5.691/2019 trata da Política Nacional de IA, tendo sido objeto de consulta pública promovida pelo Ministério da Ciência e Tecnologia entre dezembro de 2019 e março de 2020 sobre a estratégia brasileira de IA. O Projeto de Lei Federal n. 21/2020 adotou os princípios da OCDE – aos quais o Brasil aderiu em 2019 – e previu relatórios de impacto, embora se reconheça que a regulamentação proposta pela União Europeia apresenta maior robustez normativa.

## 6. Regulamentação da inteligência artificial no Poder Judiciário brasileiro

As iniciativas setoriais voltadas para o Judiciário apresentam abordagem mais aprofundada do tema. A Resolução CNJ n. 332/2020, promulgada pelo Conselho Nacional de Justiça, retira a política de IA do plano teórico e introduz viés prático para a regulamentação. A Portaria CNJ n. 271/2020 detalhou a referida Resolução, com elementos específicos para aplicação no campo prático. Posteriormente a Resolução n.

615, de 11/03/2025, estabeleceu diretrizes para o desenvolvimento, utilização e governança de soluções desenvolvidas com recursos de inteligência artificial no Poder Judiciário, e revogou a Resolução 332/2020.

A Política Nacional de Inteligência Artificial no Poder Judiciário do Brasil, conforme a Resolução CNJ n. 332/2020, estabelecia os seguintes princípios: respeito à autonomia das pessoas; preservação da intimidade e da privacidade; preservação dos laços de solidariedade entre os povos e as diferentes gerações; inteligibilidade, justificação e acessibilidade; abertura ao escrutínio democrático e permissão do debate e do controle pela população; compatibilidade com a manutenção da diversidade social e cultural e não restrição das escolhas de estilo de vida pessoais; presença de ferramentas de segurança e proteção que permitam a intervenção humana sempre que necessário para fornecer decisões rastreáveis e sem viés discriminatório; e adoção de padrões de governança que garantam gestão contínua e mitigação dos riscos potenciais da tecnologia.

A Resolução CNJ 615/2025 manteve estas diretrizes ao estabelecer diretrizes mais detalhadas para o desenvolvimento, uso e auditoria de sistemas de IA nos tribunais, com classificação dos sistemas conforme nível de risco e criação do Comitê Nacional de Inteligência Artificial do Judiciário. Para a Resolução CNJ 615/2025 (Art. 2º), o desenvolvimento, a governança, a auditoria, o monitoramento e o uso responsável de soluções de IA pelo Poder Judiciário devem possuir como fundamentos o respeito aos direitos fundamentais e aos valores democráticos; a promoção do bem-estar dos jurisdicionados; o desenvolvimento tecnológico e o estímulo à inovação no setor público, com ênfase na colaboração entre os tribunais e o CNJ para o incremento da eficiência dos serviços judiciais, respeitada a autonomia dos tribunais para o desenvolvimento de soluções que atendam às suas necessidades específicas; a centralidade da pessoa humana; a participação e a supervisão humana em todas as etapas dos ciclos de desenvolvimento e de utilização das soluções que adotem técnicas de inteligência artificial, ressalvado o uso dessas tecnologias como ferramentas auxiliares para aumentar a eficiência e automação de serviços judiciais meramente acessórios ou procedimentais e para suporte à decisão; a promoção da igualdade, da pluralidade e da justiça decisória; a formulação de soluções seguras para os usuários internos e externos, com a identificação, a classificação, o monitoramento e a mitigação de riscos sistêmicos; a proteção de dados pessoais, o acesso à informação e o respeito ao segredo de justiça; a curadoria dos dados usados no desenvolvimento e no aprimoramento de inteligência artificial, adotando fontes de dados seguras, rastreáveis e auditáveis, preferencialmente governamentais, permitida a contratação de fontes privadas, desde que atendam aos requisitos de segurança e auditabilidade estabelecidos nesta Resolução ou pelo Comitê Nacional de Inteligência Artificial do Judiciário; a conscientização e a difusão do conhecimento sobre as soluções que adotam técnicas de inteligência artificial, com capacitação contínua dos seus usuários sobre as suas aplicações, os seus mecanismos de funcionamento e os seus riscos; a garantia da

segurança da informação e da segurança cibernética; e a transparência dos relatórios de auditoria, de avaliação de impacto algorítmico e monitoramento. E, além disto, deveria observar os princípios (art. 3º) da justiça, equidade, inclusão e não-discriminação abusiva ou ilícita; transparência, eficiência, explicabilidade, contestabilidade, auditabilidade e confiabilidade das soluções que adotam técnicas de inteligência artificial; segurança jurídica e segurança da informação; busca da eficiência e qualidade na entrega da prestação jurisdicional pelo Poder Judiciário, garantindo sempre a observância dos direitos fundamentais; devido processo legal, ampla defesa e contraditório, identidade física do juiz e razoável duração do processo, com observância das prerrogativas e dos direitos dos atores do sistema de Justiça; prevenção, precaução e controle quanto a medidas eficazes para a mitigação de riscos derivados do uso intencional ou não intencional de soluções que adotam técnicas de inteligência artificial; supervisão humana efetiva, periódica e adequada no ciclo de vida da inteligência artificial, considerando o grau de risco envolvido, com possibilidade de ajuste dessa supervisão conforme o nível de automação e impacto da solução utilizada; e oferta, pelos tribunais e suas escolas, de capacitação contínua para magistrados e servidores sobre riscos da automação, vieses algorítmicos e análise crítica dos resultados gerados por IA.

## **7. O uso de inteligência artificial pelo Poder Judiciário no Brasil**

De acordo com a regulamentação vigente adotada pelo Poder Judiciário brasileiro, as decisões automatizadas são admitidas exclusivamente com pré-avaliação ou possibilidade de revisão por humanos. Os sistemas devem sempre operar sob escrutínio humano, sem conferir aos robôs a palavra final. Para o CNJ, a IA constitui ferramenta tecnológica, não solução acabada.

A propósito, o sistema judiciário brasileiro é composto por 1 tribunal constitucional, 4 tribunais superiores ou nacionais (do trabalho, eleitoral, militar e de causas comuns), 87 tribunais de apelação (federal e estaduais, nas jurisdições do trabalho, eleitoral, militar e de causas comuns), aproximadamente 18.000 juizes e cerca de 268.000 servidores públicos. Em 2022, havia aproximadamente 75 milhões de processos pendentes, com ingresso de milhões de novos processos a cada ano (32 milhões de novos processos em 2022). Os tribunais brasileiros apresentam uma das maiores cargas de trabalho do mundo: 6.321 casos por juiz em 2022, segundo dados do relatório Justiça em Números do CNJ.

O uso da IA pelo Poder Judiciário no Brasil pode ser compreendido em três fases distintas.

### **7.1. Primeira fase: digitalização dos processos judiciais (2004-2013)**

A primeira fase da justiça eletrônica no Brasil teve início quando o uso de cópias impressas começou a ser substituído por processos judiciais eletrônicos. A digitalização proporcionou maior rapidez e agilidade

às decisões, além de maior qualidade e eficiência. O acesso eletrônico facilitou a cópia de trechos das petições para elaboração de decisões, viabilizou o uso de modelos padronizados e assegurou controles mais precisos. Além disso, a eliminação do manuseio de registros físicos reduziu a necessidade de espaços físicos e custos de armazenamento, bem como de impressão de documentos. Essa redução de custos é significativa, considerando que o Brasil destina orçamento expressivo para a manutenção do Poder Judiciário (cerca de 1,4% do Produto Interno Bruto, ou 2,6% do total dos gastos públicos).

A maior precisão do controle proporcionada pelos registros eletrônicos possibilitou evitar litígios oportunistas e permitiu acesso direto e comparação de informações existentes em diferentes processos judiciais.

O primeiro processo eletrônico surgiu no Brasil em 2004. Em 2006, foi promulgada a Lei do Processo Judicial Eletrônico. Em 2013, o Processo Judicial Eletrônico (PJe) tornou-se o instrumento processual oficial do sistema judiciário brasileiro, conforme a Resolução CNJ n. 185/2013.

O CNJ pretendia estabelecer o PJe como sistema processual universal e unificado, a ser adotado em curto prazo por todos os tribunais. Houve, contudo, resistência a essa iniciativa, em razão dos interesses dos tribunais que já operavam outros sistemas e das empresas privadas fornecedoras de *softwares* distintos. Essa reivindicação encontrou apoio, de modo que a universalização pretendida deu lugar à interoperabilidade ou coexistência entre os diferentes sistemas. O CNJ adotou então o Modelo Nacional de Interoperabilidade (MNI). Em 2013, 350 sistemas eletrônicos diferentes eram utilizados por 91 tribunais, número que foi reduzido para aproximadamente 50, com objetivo atual de redução para 13 sistemas.

O CNJ também estabeleceu 2025 como prazo final para os processos judiciais físicos, a partir do qual existiriam apenas procedimentos judiciais eletrônicos no Brasil.

## 7.2. Segunda fase: automação (2013-2020)

A segunda fase parte dos procedimentos eletrônicos para a automação. Nesta etapa, todos os benefícios do processo eletrônico são aprofundados, com a criação de rotinas automatizadas capazes de reduzir o trabalho das secretarias judiciais. Opera-se a eliminação de tarefas repetitivas e a gestão do tempo de processamento dos casos. As atividades automatizadas abrangem desde tarefas consideradas meramente burocráticas até sistemas mais complexos que auxiliam os magistrados no processo de tomada de decisão judicial, configurando o início da automação forte.

Nesta etapa, surgiu a Mesa Digital, que permite acesso remoto a petições e assistência por unidades judiciais, e também o Tribunal 100% Digital, em que todos os atos são realizados em ambiente virtual.

### 7.3. Terceira fase: plataforma digital e inteligência artificial (2021 em diante)

A terceira fase tomou o sistema judiciário como plataforma e a inteligência artificial como ferramenta auxiliar. As soluções de *design* garantem a automação nos tribunais e permitem o uso de inteligência artificial, incluindo *machine learning*, *deep learning* e IA forte, para promover o melhor aproveitamento dos recursos humanos e materiais.

A Plataforma Digital do Judiciário foi lançada em agosto de 2021, utilizando não apenas linguagem sintática (lógico-formal), mas também linguagem semântica (lógico-substancial). A elaboração de decisões judiciais passou a utilizar ferramenta de previsão de resultados com base em análises estatísticas de resultados anteriores, facilitando o trabalho dos juízes. A IA encarrega-se de tarefas de leitura, interpretação, seleção e redação de minutas de decisões.

Em 2021, havia mais de 64 projetos de inteligência artificial distribuídos por 47 tribunais judiciais no Brasil. Os principais sistemas em operação são descritos a seguir.

### 7.4. Sistemas de inteligência artificial em operação nos tribunais brasileiros

O *Sinapses* é plataforma de inteligência artificial implementada pelo Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia (TJRO), capaz de elaborar decisões com base em sugestão de frases, uso de *big data* e precedentes. A Portaria CNJ n. 271/2020 recomendou que essa plataforma se tornasse plataforma nacional.

O *Projeto VICTOR*, do Supremo Tribunal Federal (STF), desenvolvido em parceria com a Universidade de Brasília, trabalha com aprendizado não supervisionado. O sistema auxilia na resolução de recursos extraordinários que chegam ao STF, identificando os Temas de Repercussão Geral, uma vez que a jurisdição do STF, fora de sua competência originária, admite apenas ações com repercussão geral reconhecida. A recorribilidade das decisões funciona como mecanismo de controle contra erros ou falhas do sistema.

O *Sistema ATHOS*, do Superior Tribunal de Justiça (STJ), trabalha com os Recursos Repetitivos, identificando temas e aplicando-os em recursos especiais. O STJ também utiliza a possibilidade de julgar com efeito vinculante para os tribunais de apelação e juízes de primeira instância. A plataforma trouxe resultados em termos de velocidade e previsibilidade. O *Sistema Sócrates*, também utilizado pelo STJ, foi treinado com base em decisões judiciais para sugerir soluções. A IA lê os novos processos e agrupa aqueles com assuntos semelhantes para julgamento em blocos. O *software* também é usado na triagem para impedir a entrada de causas que não estão relacionadas à jurisdição do tribunal.

O Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG) começou a usar, em 2023, os *softwares SAVIA* e *Radar*. O SAVIA é sistema próprio baseado em tecnologia similar ao *ChatGPT*, sendo sigla para Sistema Assistente Virtual de Inteligência Artificial. O sistema *Radar* foi capaz de resolver 280 casos em menos

de um segundo, separando recursos com pedidos idênticos e elaborando votação padrão com base em votações anteriores estabelecidas pelos tribunais superiores e pelo TJMG.

O Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF3) estabeleceu, em 2020, o uso do SIGMA, sistema inteligente que funciona com o uso de modelos para a produção de minutas de decisões. O programa classifica textos armazenados, comparando informações extraídas dos dados judiciais, e gera entradas para a redação do relatório. Observando os documentos judiciais, o sistema sugere modelos já utilizados para o mesmo tipo de ação judicial.

O Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco (TJPE) adotou o *Sistema Elis*, baseado em *deep learning* e dedicado a ações tributárias. O sistema analisa prazos legais para a execução da dívida tributária, define valores corretos e confirma a existência de jurisdição. Os resultados foram expressivos: o processamento de 70 milhões de ações judiciais levou apenas 15 dias, tarefa que demandaria aproximadamente 18 meses se realizada por humanos. O sistema foi desenvolvido por servidores do próprio tribunal, sem custo adicional.

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte (TJRN), em parceria com a Universidade Federal do Rio Grande do Norte, adotou os sistemas *Poti*, *Clara* e *Jerimum*. O sistema *Poti* executa tarefas de bloqueio e desbloqueio de valores em contas e emissão de certificados relacionados ao *Bacenjud*, sistema que interliga o Judiciário com o Banco Central e as instituições bancárias. Tarefas que antes levavam semanas para serem realizadas por funcionários do judiciário agora são concluídas em segundos. O robô também atualiza o valor das ações de execução tributária e transfere o valor bloqueado para as contas oficiais indicadas no processo. O sistema *Clara* lê documentos, sugere tarefas e recomenda decisões, como o encerramento de uma execução quando o imposto já foi pago. O sistema *Jerimum* classifica e rotula os processos.

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ) utiliza desde 2017 o sistema *Vitória*, que implementou a automação em relação às ações de execução de créditos tributários (60% de todos os casos), verificando notificações e valores, promovendo bloqueios no Banco Central e sugerindo decisões. Em apenas 3 dias, o sistema realizou o equivalente a 2,5 anos de trabalho dos funcionários do setor.

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS) adotou, em 2019, o *E-Proc*, dedicado à elaboração de sentenças com base na sugestão de frases. O magistrado, após a distribuição do processo, utiliza a ferramenta para classificar a ordem a ser proferida. O mecanismo processa os documentos anexados à execução tributária inicial e sugere o tipo de ordem inicial (citação, mandado de intimação e admissibilidade, entre outras). Com o ingresso anual de aproximadamente 150 mil execuções fiscais, a ferramenta automatiza a tarefa de 120 mil processos que, sem IA, exigiriam análise humana individual.

## 8. Considerações finais

Os dados apresentados indicam o estágio atual da justiça digital e o uso de sistemas automatizados de decisão no Brasil, bem como o crescente emprego de IA no Poder Judiciário. A extinção dos registros físicos estava prevista para 2025. A automação constitui realidade consolidada na justiça brasileira, como busca por eficiência, celeridade e previsibilidade.

A inteligência artificial tornou-se parte dos esforços do Poder Judiciário, e seu uso apresenta caráter irreversível, com todos os riscos inerentes a essa tecnologia. Esse cenário é acompanhado por crescentes e inevitáveis demandas regulatórias, tanto em âmbito nacional quanto internacional. O desafio que se coloca é assegurar que a incorporação dessas tecnologias ocorra em conformidade com os princípios constitucionais, a proteção de direitos fundamentais e as garantias do devido processo legal.

## Referências

Conselho Nacional de Justiça. Justiça em Números. Brasília: CNJ, 2024.

Conselho Nacional de Justiça. Justiça em Números. Brasília: CNJ, 2023.

Conselho Nacional de Justiça. Justiça em Números. Brasília: CNJ, 2023.

Conselho Nacional de Justiça. Justiça em Números. Brasília: CNJ, 2021.

Conselho Nacional de Justiça. Justiça em Números. Brasília: CNJ, 2020.

Conselho Nacional de Justiça. Justiça em Números. Brasília: CNJ, 2019.

Conselho Nacional de Justiça. Justiça em Números. Brasília: CNJ, 2018.

Conselho Nacional de Justiça. Portaria n. 271. Regulamenta o uso de Inteligência Artificial no âmbito do Poder Judiciário. DJe/CNJ nº 389/2020, de 9/12/2020, p. 2-4. E republicada no DJe/CNJ nº 393/2020, de 14/12/2020, p. 2-4.

Conselho Nacional de Justiça. Resolução n. 185. Institui o Sistema Processo Judicial Eletrônico - PJe como sistema de processamento de informações e prática de atos processuais e estabelece os parâmetros para sua implementação e funcionamento. DJE/CNJ n. 241/2013, de 18 de dezembro de 2013, p. 2.

Conselho Nacional de Justiça. Resolução n. 332. Dispõe sobre a ética, a transparência e a governança na produção e no uso de Inteligência Artificial no Poder Judiciário e dá outras providências. DJe/CNJ, nº 274, de 25/08/2020, p. 4-8.

Conselho Nacional de Justiça. Resolução n. 615. Estabelece diretrizes para o desenvolvimento, utilização e governança de soluções desenvolvidas com recursos de inteligência artificial no Poder Judiciário. DJe/CNJ n. 54/2025, de 14 de março de 2025, p. 2-17.

# Centros de Inteligência e Judicialização da previdência: análise da atuação do Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal

Roberto Luis Luchi Demo<sup>1</sup>

**Resumo:** O presente artigo analisa a atuação do Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal no âmbito das ações judiciais que envolvem benefícios previdenciários, por meio do exame das notas técnicas emitidas. Adota-se pesquisa bibliográfica e documental para abordar a criação do Centro Nacional de Inteligência, o conteúdo das notas técnicas e os fatos supervenientes relevantes. Procedese, em seguida, a uma análise que considera, como métrica, o impacto do monitoramento de demandas judiciais previdenciárias na dinâmica do Poder Judiciário. Conclui-se que o Centro Nacional de Inteligência contribuiu para o aprimoramento da tutela jurisdicional dos direitos previdenciários.

**Palavras-Chave:** Previdência Social; judicialização; Poder Judiciário; Centros de inteligência.

## 1. Introdução

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) realiza anualmente uma radiografia do Poder Judiciário, divulgando estatísticas e indicadores, conforme consta do relatório Justiça em Números 2025 (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2025). A partir desses dados, observa-se o crescimento acentuado de processos judiciais, que tem como principais causas a cultura demandista, os grandes litigantes, o ativismo judicial alimentado pela indiferença do legislativo, a dificuldade de concretização prática das ordens judiciais condenatórias ou obrigacionais, a litigiosidade suprimida e sua acolhida pelos Juizados Especiais, bem como a insuficiente propagação de mecanismos de resolução adequada de conflitos.

O Poder Judiciário, por sua vez, expande-se para concretizar o acesso à justiça e, desse modo, retroalimenta a demanda e incentiva a cultura judiciarista. A tentativa de resolver o problema da crescente judicialização pela maior oferta da justiça, embora pareça constituir resposta imediata aos clamores da sociedade, não se revela adequada a médio e longo prazos.

Tais percepções acabaram permeando um debate nacional sobre a responsabilidade do Poder Judiciário pela cultura demandista, assim como sobre seu papel frente aos conflitos sociais, econômicos e políticos cada vez mais complexos. A partir dessa reflexão, reconheceu-se a necessidade de reformulação

---

<sup>1</sup> Pós-doutor em Direito na Universidade Federal da Bahia (UFBA); Doutor em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF); Juiz Federal da 20ª Vara de Salvador-Bahia. Email: roberto.demo@trf1.jus.br

da função jurisdicional clássica. Nesse contexto, surgiram, entre outras mudanças institucionais, os Centros de Inteligência (COUTINHO; BRUNETTA, 2018, p. 43-44; FEITOSA; BRAGA, 2024, p. 111-112).

Este artigo propõe estudar a atuação do Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal relacionada às ações judiciais que envolvem benefícios previdenciários, por meio da análise das notas técnicas emitidas, disponíveis no sítio eletrônico do Conselho da Justiça Federal. Após discorrer sobre sua instituição e a importância das notas técnicas, descreve-se o conteúdo dessas notas e os fatos supervenientes relacionados. Em seguida, realiza-se uma análise que considera, como métrica, o impacto do monitoramento de demandas judiciais previdenciárias na dinâmica do Poder Judiciário. Metodologicamente, a pesquisa caracteriza-se como exploratória, descritiva, qualitativa, bibliográfica e documental.

Em se tratando de Previdência Social, instituição que se relaciona, de uma forma ou de outra, com quase todas as pessoas físicas e jurídicas, haverá sempre significativa judicialização, o que constitui fenômeno natural, sobretudo quando se considera o histórico mau funcionamento do INSS, que, por vezes, chega a ser desastroso, distante e confuso (SALVADOR, 2021, p. 223).

Nesse contexto, a relevância do tema decorre do fato de que o INSS é o litigante mais habitual no Poder Judiciário e os assuntos mais recorrentes na Justiça Federal referem-se a benefícios previdenciários (DEMO, 2023, p. 26-27). Por sua vez, o Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal representa uma inovação institucional que carece de análise, na perspectiva de sua efetividade para a gestão dos conflitos judiciais, especialmente dos conflitos previdenciários.

## 2. Centros de Inteligência da Justiça Federal

Os Centros de Inteligência da Justiça Federal foram inicialmente instituídos por meio da Portaria n. 369/2017, referendada posteriormente pela Resolução n. 499/2018, ambas do Conselho da Justiça Federal (CJF).

Ao Centro Nacional de Inteligência, além de sua função no gerenciamento de precedentes, cabe o monitoramento de demandas judiciais, com os seguintes objetivos, conforme o art. 2º, I, da Resolução n. 499/2018: prevenir o ajuizamento de demandas repetitivas ou de massa, a partir da identificação das possíveis causas geradoras do litígio, com a possível mediação e encaminhamento de eventual solução na seara administrativa; acompanhar e monitorar o ajuizamento de demandas repetitivas ou de massa na Justiça Federal, com a finalidade de propor soluções para os conflitos e prevenir futuros litígios; emitir notas técnicas referentes às demandas repetitivas ou de massa, notadamente para recomendar a uniformização de procedimentos administrativos e judiciais e o aperfeiçoamento da legislação sobre a controvérsia; informar aos Tribunais Regionais Federais e à Turma Nacional de Uniformização a possibilidade de adoção

de mutirões de julgamentos de processos que versem sobre matéria idêntica; propor medidas para o aperfeiçoamento procedimental das rotinas cartorárias; fomentar a implementação de medidas preventivas e de projetos de soluções alternativas de conflitos; coordenar a instalação e supervisionar o funcionamento dos Centros Locais de Inteligência; propor ou realizar estudos sobre as causas e consequências do excesso de litigiosidade na Justiça Federal; organizar reuniões, propor encontros e seminários com membros do Poder Judiciário, do Ministério Público, das Defensorias Públicas, da Advocacia Pública e Privada, do Poder Executivo e do Poder Legislativo, com organizações da sociedade civil, universidades e estudiosos; e realizar audiências públicas visando obter subsídios para o estudo de temas sob apreciação.

No mesmo ato normativo, determinou-se a criação de Centros Locais de Inteligência em cada Seção Judiciária, estruturando-se uma rede de governança voltada ao monitoramento de demandas judiciais e ao gerenciamento de precedentes, sempre sob a ótica da prevenção de litígios, padronização de rotinas e articulação entre todas as instâncias da Justiça Federal (art. 10, da Resolução n. 499/2018).

Entre as atribuições dos Centros Locais de Inteligência, destacam-se apresentar ao Centro Nacional, mediante iniciativa própria ou por solicitação de terceiros, fatos e dados inerentes a demandas judiciais repetitivas ou com grande repercussão social, para subsidiar os trabalhos na atuação estratégica de gestão processual e de precedentes, bem como identificar e monitorar demandas judiciais repetitivas ou de massa, assim como os temas que apresentam maior número de controvérsias, por meio de estudos e levantamentos técnicos, inclusive dados estatísticos (art. 11, da Resolução n. 499/2018).

A partir da experiência exitosa dos Centros de Inteligência, o CNJ selecionou essa prática, então adotada setorialmente na Justiça Federal, como sendo uma prioridade a ser utilizada em âmbito nacional e de modo obrigatório no Poder Judiciário. Nesse sentido, editou a Resolução n. 349/2020, criando o Centro de Inteligência do Poder Judiciário e a rede de Centros de Inteligência, com o objetivo de identificar e propor tratamento adequado de demandas estratégicas ou repetitivas e de massa no Poder Judiciário brasileiro (art. 1º), bem assim determinando a criação de Centros de Inteligência locais em todos os Tribunais de Justiça, os Tribunais Regionais do Trabalho e os Tribunais Regionais Federais (art. 4º). Esse registro é feito neste trabalho para demonstrar a importância dos Centros de Inteligência no novo desenho institucional do Poder Judiciário. A propósito, Didier Jr e Fernandez (2022, p. 134) salientam que a criação dos Centros de Inteligência “representa uma das mais importantes demonstrações da superação do paradigma de atuação exclusivamente reativa do Poder Judiciário diante dos conflitos”. Ressalte-se, todavia, que o presente estudo se limita aos Centros de Inteligência da Justiça Federal.

Os Centros de Inteligência funcionam como células de articulação do Poder Judiciário, com o objetivo de prevenir litígios e promover soluções estruturais para demandas judiciais repetitivas, assim como para servir de canal de comunicação entre as diversas instâncias judiciais quanto ao gerenciamento

de precedentes. Esses centros constituem, portanto, um espaço de diálogo, de caráter administrativo, para estudo técnico de soluções que permitam um funcionamento mais profissional e dotado de cientificidade ao sistema judicial (CLEMENTINO, 2018, p. 24).

Com o desenvolvimento dos trabalhos dos Centros de Inteligência, as notas técnicas ganharam evidência e se tornaram uma das principais medidas implementadas (FEITOSA; BRAGA, 2024, p. 113).

Os Centros de Inteligência possuem aptidão para identificar e fazer a gestão dos conflitos de massa, trabalhando em rede com os outros órgãos para a busca de caminhos possíveis para a solução desses conflitos que poderiam resultar em milhares de ações repetitivas e em massa. As notas técnicas resultam desse trabalho de gestão macro de conflitos, tanto na perspectiva de atuação preventiva, quanto na atuação frente à lide já formada e representada numa ação judicial (FONTOURA DE SOUZA; FIGUEIREDO, 2025, p. 121).

No próximo tópico são descritas as notas técnicas emitidas pelo Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal, que envolvem benefícios previdenciários, e os fatos relevantes supervenientes.

### 3. Notas Técnicas e Judicialização da Previdência

Por opção metodológica, descreve-se no corpo do texto o conteúdo das notas técnicas, incluindo as sugestões de encaminhamento. Os fatos relevantes supervenientes a essas manifestações do Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal – alguns deles resultantes das próprias notas técnicas – são apresentados como citações diretas com recuo mais acentuado e letra tamanho 10, a fim de facilitar a identificação. Saliente-se, outrossim, que algumas notas técnicas mapeadas não possuem registros de fatos relevantes supervenientes.

A Nota Técnica n. 04/2017 tratou da possibilidade de reafirmação da DER (data de entrada do requerimento administrativo) mediante o cômputo de tempo de contribuição posterior ao ajuizamento da ação, para fins de implementação dos requisitos necessários à concessão de benefício previdenciário. Essa nota técnica ressaltou que a propensão à repetição da matéria e os posicionamentos dissonantes na jurisprudência justificavam a seleção de recursos como representativos de controvérsia e o encaminhamento de proposta de afetação ao rito dos recursos repetitivos no Superior Tribunal de Justiça (STJ).

O REsp n. 1.727.069 foi afetado pela Primeira Seção ao Tema 995/STJ em 22/08/2018 e julgado em 23/10/2019, sendo fixada tese admitindo a reafirmação da DER para o momento em que implementados os requisitos para a concessão do benefício, mesmo que isso se dê no interstício entre o ajuizamento da ação e a entrega da prestação jurisdicional.

A Nota Técnica n. 05/2017 tratou da divergência na aplicabilidade dos precedentes relativos à repetibilidade dos pagamentos de benefícios previdenciários em razão de decisão antecipatória de tutela posteriormente revogada.

A Primeira Seção do STJ, no julgamento do REsp n. 1.401.560, no rito dos recursos repetitivos, definiu que era devida a devolução, pelo segurado, de valores relativos a benefício previdenciário pagos em decorrência de tutela antecipada que posteriormente veio a ser revogada (Tema 692/STJ). Após a referida decisão, a Corte Especial do STJ decidiu de forma diametralmente oposta no EREsp n. 1.086.154, assentando a irrepetibilidade de valores recebidos de boa-fé, quando a antecipação da tutela, concedida anteriormente, chega a ser referendada em decisão de segundo grau, vindo a ser revogada apenas pelo STJ, em sede de recurso especial.

Essa divergência de entendimentos dentro do próprio STJ ensejou dúvidas fundadas quanto à aplicabilidade do Tema 692/STJ, com grande possibilidade de repetição de processos envolvendo essa questão. Essa situação foi levada ao conhecimento do Presidente da Comissão Gestora de Precedentes do STJ.

A Pet n. 12.482 foi afetada pela Primeira Seção em 03/12/2018 para revisão do Tema 692/STJ e julgada em 9/10/2024. No julgamento, reafirmou-se a tese jurídica do Tema 692/STJ, com acréscimo redacional para ajuste à nova legislação de regência, encerrando as dúvidas relacionadas na nota técnica quanto à aplicação do precedente.

A Nota Técnica n. 06/2018 analisou a problemática do progressivo custo das periciais judiciais a cargo do orçamento da Justiça Federal, em decorrência dos processos previdenciários. Até o exercício de 2016, a Justiça Federal não tinha dificuldades relacionadas a essa despesa, em que pese sua crescente elevação nos últimos anos, pois sempre havia suplementação orçamentária. Todavia, com a entrada em vigor da Emenda Constitucional n. 95/2016, essa elevação progressiva tornou-se um grave problema, já que o limite de teto de gastos da Justiça Federal passou a inviabilizar a alocação de valor suficiente para atendimento dessa despesa, bem como a suplementação orçamentária para o mesmo fim.

Sobreveio então a Medida Provisória n. 854/2018, sendo que o primeiro repasse para pagamento do elevado valor que se encontrava em aberto, referente às perícias judiciais de 2018, somente se deu nos últimos dias de dezembro. Esperava-se, portanto, o primeiro repasse de 2019, a fim de que o restante fosse adimplido. Sucedeu que, em 13/03/2019, a medida provisória perdeu sua vigência, por não apreciação pelo Congresso Nacional, antes de qualquer repasse do Poder Executivo.

Esse novo contexto foi analisado na Nota Técnica n. 24/2019, que enfatizou a evasão de peritos médicos, às vezes antigos integrantes dos quadros dos Juizados Especiais Federais, bem como risco imediato de paralisação parcial da prestação jurisdicional. Destacou-se que, após o reconhecimento pelo

Conselho Federal de Medicina (CFM), em 2011, da perícia como especialidade médica, alguns profissionais passaram a se dedicar com exclusividade à atuação como peritos médicos da Justiça Federal.

Sobreveio a Lei n. 13.876, de 20 de setembro de 2019, que previa, no seu art. 1º, o custeio das perícias judiciais pelo Poder Executivo, pelo prazo de dois anos. Esse prazo venceu em 20 de setembro de 2021. As perícias médicas então ficaram paralisadas até a aprovação da Lei n. 14.331, em 04 de maio de 2022, que voltou a garantir o pagamento dos honorários dos peritos judiciais, estabelecendo que cabe ao INSS antecipar o pagamento do valor estipulado para a realização da perícia. Assim, foi retomada a normalidade da prestação jurisdicional nas ações previdenciárias.

A Nota Técnica n. 09/2018 constatou que começaram a ser ajuizadas diversas ações na Justiça Federal em que os beneficiários de pensão por morte, na qualidade de cônjuge ou companheiro, questionavam a cessação do benefício, pelo simples fato de desconhecerem o caráter temporário, após o advento da Lei n. 13.135/2015. Enfatizou que tal benefício sempre teve caráter vitalício na legislação previdenciária e, à medida em que fossem cessados os benefícios agora temporários, existia um alto potencial de litigiosidade no futuro. Foi proposta então a realização de reunião com o INSS, com sugestão de inclusão de informações, acerca do caráter temporário dos benefícios de pensão por morte previdenciária, na carta de concessão.

A partir dessa reunião, as cartas de concessão de pensão por morte previdenciária com caráter temporário, nos termos da Lei n. 13.135/2015, bem assim os benefícios por incapacidade temporária concedidos nos termos da Lei n. 13.457/07, passaram a apresentar essas informações.

A Nota Técnica n. 10/2018 tratou da negativa de revisão do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) na ausência de requerimento de benefício. O INSS somente admitia inclusão, alteração ou exclusão do CNIS no momento do requerimento de benefício previdenciário. Esse impedimento de regularização prévia acarretava a possibilidade de perda de documentos contemporâneos aos fatos, gerando dificuldades futuras para o segurado provar o tempo de serviço, além de atrasos na concessão de benefícios previdenciários quando não houvesse regularidade no CNIS. Essa situação também fomentava o ajuizamento de demandas idênticas que tinham origem nessa postura do INSS. Foi proposta então a realização de uma reunião com o Presidente do INSS.

Após diálogos interinstitucionais entre o Poder Judiciário e o INSS, com amadurecimento dessa questão, foi editada a Portaria Conjunta DIRBEN/DTI/INSS n. 105/2024, que dispõe sobre o serviço “Atualização de Dados por Divergência Cadastral” – código 17875 – no âmbito do INSS, permitindo assim essa revisão antes do requerimento de benefício previdenciário.

A Nota Técnica n. 13/2018 tratou do acompanhamento de processos versando sobre tempo de serviço especial com base no agente ruído. Isso porque o Tema 694/STJ vedou a especialização de ruído em intensidade de 85 decibéis a partir de 06/03/1997, ante o fato de regulamento prever intensidade superior. Por sua vez, o Tema 534/STJ autorizava a especialização de qualquer atividade na qual se comprovasse a

exposição a agentes prejudiciais à saúde do trabalhador, independente de inscrição em regulamento, por meio de critérios técnicos e, inclusive, levando em consideração a legislação trabalhista. Assim, a partir da identificação de interpretações divergentes extraídas dos julgamentos dos dois recursos especiais repetitivos, o Centro Nacional de Inteligência entendeu que era o caso de monitorar as decisões que vinham sendo produzidas na interpretação dos referidos precedentes e aprofundar as reflexões sobre o tema.

A Nota Técnica n. 26/2020 também tratou do agente ruído, ressaltando a ausência de uniformidade de entendimento no Poder Judiciário sobre a forma de aferição do ruído, quando existente medição por picos, o que ocasionava dificuldade de alinhamento do INSS ao entendimento do Poder Judiciário. Foi então sugerida a submissão ao STJ de recursos indicados como representativos da controvérsia pelas vice-presidências dos Tribunais Regionais Federais, para possibilitar a análise da afetação da matéria ao rito dos repetitivos.

Assim, o REsp n. 1.890.010 foi afetado, em 22/03/2021, pela Primeira Seção ao Tema 1.083/STJ, com determinação de suspensão do processamento de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos, que versassem sobre o reconhecimento da atividade especial pela exposição ao agente ruído, quando constatados diferentes níveis de efeitos sonoros, considerando-se apenas o nível máximo aferido (critério “pico de ruído”), a média aritmética simples ou o Nível de Exposição Normalizado (NEN).

Diante dessa afetação, os magistrados ficaram em dúvida sobre como proceder: se deviam suspender inclusive os processos em que havia NEN indicado, o que alcançaria praticamente todos os processos em que se buscava o reconhecimento especial pelo agente nocivo ruído. A Nota Técnica n. 36/2021 tratou dessa situação e sugeriu levar ao conhecimento do ministro relator, para avaliação sobre eventual necessidade de esclarecimento quanto à suspensão.

O REsp n. 1.890.010 foi julgado pela Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça em 18/11/2021, cerca de oito meses após a afetação do Tema 1.083/STJ, fixando-se tese no sentido de que o reconhecimento da atividade especial deve ser aferido por meio do Nível de Exposição Normalizado (NEN) e, ausente essa informação, deverá ser adotado como critério o nível máximo de ruído (pico de ruído). Com esse rápido julgamento do tema, ficou prejudicada a dúvida dos magistrados sobre o alcance da suspensão dos processos.

A Nota Técnica n. 17/2018 tratou da situação em que o STJ, analisando recurso especial repetitivo afetado ao Tema 896/STJ, definiu a seguinte tese: “Para a concessão de auxílio-reclusão (art. 80 da Lei 8.213/1991), o critério de aferição de renda do segurado que não exerce atividade laboral remunerada no momento do recolhimento à prisão é a ausência de renda, e não o último salário de contribuição”. Com o esgotamento da instância especial, o recurso extraordinário interposto na origem pelo INSS subiu ao Supremo Tribunal Federal (STF), onde foi provido monocraticamente pelo Ministro Marco Aurélio, aplicando o entendimento do Tema 89/STF, segundo o qual “a renda do segurado preso é a que deve ser utilizada como

parâmetro para a concessão do benefício e não a de seus dependentes”. Essa situação causou dúvidas sobre a aplicação do Tema 896/STJ, especialmente se teria sido ou não suplantado pela decisão monocrática do Ministro Marco Aurélio. Assim, foi sugerido o encaminhamento da nota técnica à Comissão Gestora de Precedentes do STJ, a fim de definir qual entendimento deveria ser adotado.

Em virtude dessa Nota Técnica, a Primeira Seção do STJ deliberou instaurar o procedimento de revisão da tese repetitiva fixada no Tema 896/STJ, o que ocorreu no REsp n. 1.842.985/PR, afetado em 27/05/2020 e julgado em 24/2/2021, no sentido de reafirmar a tese repetitiva definida no Tema 896/STJ, com a especificação de sua aplicação aos casos anteriores à vigência da Medida Provisória n. 871/2019, que alterou o critério de aferição de renda. Assim, ficou superada a dúvida sobre a aplicação do Tema 896/STJ.

A Nota Técnica n. 18/2018 tratou do aumento exponencial das ações judiciais previdenciárias em decorrência da chamada Operação Pente-Fino, realizada pelo INSS após a edição da Lei n. 13.457/2017, com a finalidade de revisar benefícios por incapacidade que não passavam pela revisão médica há mais de dois anos.

A partir dos estudos preliminares e da reunião técnica realizada com representantes do INSS, procuradores federais, Ministério Público Federal e Defensoria Pública da União, houve um diálogo interinstitucional visando ao aprimoramento do devido processo legal administrativo e acesso de maiores informações ao Poder Judiciário.

Ficou estabelecida a adoção de medidas institucionais, como o INSS passar a orientar os beneficiários que fossem intimados a levarem para a nova perícia os documentos que comprovassem a concessão judicial do benefício (quando for o caso), a disponibilização da plataforma SABI ao Poder Judiciário, para que o juiz tenha acesso aos laudos periciais administrativos, e a construção de um protocolo de alinhamento das perícias judiciais e administrativas.

Com a continuidade dos diálogos institucionais, atualmente o Poder Judiciário tem acesso à plataforma SABI e, para evitar o desencontro entre a perícia administrativa e a perícia judicial, está sendo implementada a “quesitação mínima unificada”, nos termos da Resolução CNJ n. 630/2025.

A Nota Técnica n. 25/2019 tratou dos impactos do reconhecimento da ausência de repercussão geral da controvérsia relativa à aplicação ou não do fator previdenciário na aposentadoria de professor. A propósito, o STJ fixou tese no Tema 1.011/STJ, no sentido de que incide o fator previdenciário na aposentadoria de professor após a vigência da Lei 9.876/1999. Por sua vez, o STF, no Tema 960/STF, rejeitou a repercussão geral da matéria por entender que a discussão era infraconstitucional.

Ocorre que, nos processos oriundos do TRF/4ª Região, as decisões afastavam a aplicação do fator previdenciário em virtude da sua inconstitucionalidade. Nesses casos, o STJ não conhecia dos recursos especiais, ante a inviabilidade de se examinar matéria constitucional. Com isso, ocorria a manutenção de

decisões proferidas pelo TRF/4ª Região divergentes da posição prevalecente no STJ a respeito do tema, pois os recursos extraordinários também não eram conhecidos. Foi sugerido então o encaminhamento ao STF, pela vice-presidência do TRF/4ª Região, de recurso extraordinário qualificado como representativo da controvérsia devidamente destacado, para que o STF pudesse deliberar sobre a problemática.

O RE 1.221.630 foi então encaminhado ao STF e, reconhecida a repercussão geral, foi fixada a seguinte tese em julgamento no Plenário Virtual ocorrido em junho de 2020: “É constitucional o fator previdenciário previsto no art. 29, caput, incisos e parágrafos, da Lei nº 8.213/91, com a redação dada pelo art. 2º da Lei nº 9.876/99” (Tema 1.091/STF). Com isso, essa problemática foi superada.

A Nota Técnica n. 27/2020 analisou a divergência jurisprudencial sobre o enquadramento do trabalhador boia-fria como segurado especial ou empregado. Ressaltou que a Procuradoria-Geral Federal não possui defesa mínima disponibilizada aos procuradores federais sobre esse tema, especialmente por não haver uma uniformização de entendimento administrativo por parte do INSS e pela dificuldade de se estabelecer um conceito nacional a esse trabalhador rural, já que nos Estados mais pobres há uma tendência de se enquadrar os boias-frias como segurado especial, enquanto no sudeste e sul do país como contribuinte individual ou empregado rural.

Propôs então o encaminhamento da nota técnica para a Procuradoria-Geral Federal, enfatizando que o importante no trato dessa questão é a prova do exercício da atividade rural. Sendo empregado ou segurado especial, o trabalhador necessariamente tem que demonstrar a efetiva prestação do serviço a partir de um início de prova material, sendo que, não havendo comprovação dos valores a título de salário, como costuma acontecer, aplica-se a regra do artigo 35, da Lei n. 8.213/1991, que determina a implantação do benefício em valor mínimo.

A Nota Técnica n. 29/2020 tratou da necessidade de uma solução para as controvérsias acerca do procedimento de “alta programada”, notadamente no aspecto jurisprudencial. A questão versava sobre o prévio pedido de prorrogação como condição para o ajuizamento da ação previdenciária. Na época, havia divergência jurisprudencial, com decisões que consideravam legítimo o cancelamento do benefício por incapacidade na data estimada e, por outro lado, decisões que consideravam ilegítimo o cancelamento automático do benefício, ainda que na ausência de pedido de prorrogação. A definição do tema era urgente, seja pela escassez de recursos para perícias na Justiça Federal, seja pela política do INSS de rever milhares de benefícios por incapacidade. Foi então encaminhada a Nota Técnica ao Núcleo de Gerenciamento de Precedentes do STJ, solicitando fosse analisada a admissibilidade do recurso especial representativo de controvérsia.

Como a maioria das ações judiciais questionando o cancelamento de benefícios por incapacidade temporária se encontra no âmbito do juizado especial federal, essa questão acabou sendo afetada pela Turma

Nacional de Uniformização (TNU), em 16/10/2020, ao Tema 277/TNU, e julgada em 17/03/2022, fixando-se a seguinte tese: “O direito à continuidade do benefício por incapacidade temporária com estimativa de DCB (alta programada) pressupõe, por parte do segurado, pedido de prorrogação (§ 9º, art. 60 da Lei n. 8.213/91), recurso administrativo ou pedido de reconsideração, quando previstos normativamente, sem o quê não se configura interesse de agir em juízo”.

A Nota Técnica n. 32/2020 apresentou um estudo sobre estratégia para solucionar a problemática dos temas previdenciários pendentes de julgamento perante o STF, o STJ e a TNU que ensejam sobrestamento de processos.

Observou que as ações sobre questões previdenciárias representam grande volume na Justiça Federal, bem assim que o impacto dessas questões ultrapassa as estatísticas do Poder Judiciário e do INSS, uma vez que sua repercussão mais sensível é aquela verificada na vida das pessoas que pedem o provimento jurisdicional. Isso porque os cidadãos buscam concessão ou revisão de benefícios que, muitas vezes, lhes garantem a subsistência em momento de vida em que podem estar doentes ou idosos. Em razão disso, o tempo constitui fator crucial a ser considerado.

Dentre as possíveis soluções para abrandar os efeitos dessa problemática, o Centro Nacional de Inteligência sugeriu a marcação de sessões de julgamento temáticas, para a rápida solução de questões previdenciárias que ensejam sobrestamento de processos. Essa sugestão foi encaminhada ao STF, ao STJ e à TNU.

A Nota Técnica n. 35/2021 analisou contratos de empréstimo e cartão de crédito fraudulentos, mediante descontos em benefícios previdenciários, identificando a responsabilidade do INSS. Isso porque a grande quantidade de ações judiciais decorre da circunstância de que o INSS, sob a justificativa de “simplificar o procedimento de tomada de empréstimo pessoal e cartão de crédito e possibilitar a redução dos juros praticados por instituições financeiras conveniadas”, dispôs, em ato próprio (Instrução Normativa n. 28/2008), que toda a documentação referente ao contrato, inclusive a autorização para os descontos, deve ficar em poder das instituições financeiras. Essas instituições, mediante simples comunicação via internet, intermediada pela Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social – DATAPREV, acionam um contrato de empréstimo ou cartão de crédito no sistema, permitindo o início dos descontos no benefício.

A referida instrução normativa, em seus anexos, apresenta um modelo de reclamação do beneficiário acerca de fraudes ou irregularidades em empréstimos ou cartão de crédito. Ou seja, o INSS, ao invés de exigir previamente a autorização do beneficiário, como expressamente determina o art. 115, da Lei n. 8.213/91, disponibiliza tão-somente meio para a apresentação de reclamações contra as instituições

financeiras, após a eventual ocorrência de fraude, a fim de que procedam à suspensão ou cessação dos descontos.

Assim, sugeriu ao INSS que aperfeiçoasse a sistemática constante da Instrução Normativa n. 28/2008, a fim de verificar, antes da efetivação do desconto, a existência da autorização específica para o contrato de empréstimos ou cartão de crédito, o que poderia reduzir a quantidade de contratos fraudulentos e evitar sua própria responsabilização quando acionado judicialmente na Justiça Federal.

A Nota Técnica n. 43/2023 tratou da “revisão da vida toda”. A jurisprudência majoritária vinha acolhendo essa revisão. Em 05/11/2018, essa questão foi afetada, pela Primeira Seção do STJ, ao Tema 999/STJ, com determinação de suspensão de todos os processos pendentes. Em 11/12/2019, houve o julgamento, fixando-se tese acolhendo a revisão da vida toda.

Com a sinalização do STJ, milhares de ações começaram a ser ajuizadas. Todavia, os processos judiciais continuaram suspensos porque a questão fora afetada pelo STF ao Tema 1.102/STF, julgado em 01/12/2022, fixando-se tese também favorável à revisão da vida toda.

A partir do referido julgamento do STF, os segurados começaram a pedir o desarquivamento e julgamento das ações, causando impactos significativos na gestão das unidades judiciárias, pelo grande número de feitos que envolviam a questão. Assim, o Centro Nacional de Inteligência propôs ao STF a avaliação da conveniência de dar tratamento estrutural à fase de cumprimento do julgado.

Nesse contexto e considerando que o INSS apresentou embargos de declaração, o relator do recurso extraordinário determinou nova suspensão dos processos em 28/07/2023. Posteriormente, no julgamento de 14/06/2025, o STF acolheu os embargos de declaração, atribuindo-lhes efeitos infringentes, para cancelar a tese anteriormente fixada e estabelecer nova tese no Tema 1.102/STF, verbis “A declaração de constitucionalidade do art. 3º da Lei n. 9.876/1999 impõe que o dispositivo legal seja observado de forma cogente pelos demais órgãos do Poder Judiciário e pela Administração Pública, em sua interpretação textual, que não permite exceção. O segurado do INSS que se enquadre no dispositivo não pode optar pela regra definitiva prevista no art. 29, I e II, da Lei n. 8.213/1991, independentemente de lhe ser mais favorável”. Com o superveniente cancelamento da tese originária e fixação de nova tese, rejeitando a revisão da vida toda, a problemática referente ao cumprimento dos julgados foi superada.

A Nota Técnica n. 46/2024 analisou a possibilidade de cessão de créditos previdenciários, em virtude da divergência que vem sendo dada, pelos tribunais e turmas recursais de juizados especiais, ao art. 114, da Lei n. 8.213/1991, nos casos de cessão de créditos previdenciários inscritos em precatórios, mediante instrumento firmado entre os segurados e instituições financeiras.

Tornou-se comum a cessão de créditos previdenciários inscritos em precatório, mediante deságio, na fase de cumprimento de sentença nos processos previdenciários, ocasião em que as instituições

cessionárias requerem a inclusão no processo, nessa qualidade, para que possam receber diretamente os valores correspondentes aos precatórios objeto de cessão.

Assim, o Centro Nacional de Inteligência sugeriu à Primeira Seção do STJ que fosse avaliada a possibilidade e a conveniência da proposição de afetação da controvérsia ao regime de recursos repetitivos, com vista à formação de precedente vinculante sobre a temática.

Esse assunto ainda não foi afetado ao regime dos recursos repetitivos do STJ. Todavia, a TNU analisou esse assunto no PUIL n. 5014213-45.2022.4.04.7100, julgado em 24/11/2023, fixando a seguinte tese: “Ao titular de crédito inscrito em precatório, inclusive o oriundo de ação previdenciária, faculta-se a transferência creditícia do título representativo a terceiros, porquanto direito patrimonial disponível passível de livre negociação, conforme previsão no §13 do artigo 100 da CF/88”.

A Nota Técnica n. 48/2024 tratou da Instrução Concentrada em ações sobre aposentadoria por idade rural e aposentadoria por idade híbrida e resultou da análise de resultados do Projeto-Piloto n. 001/2022 do Centro Local de Inteligência de São Paulo.

O projeto teve como escopo principal a redução da pauta de audiências, mediante estímulo à celebração de negócio jurídico processual (previsto no art. 190, do CPC) entre segurados e o INSS, por meio do qual as partes acordavam quanto à produção de meio atípico de prova em substituição à realização de audiência de instrução e julgamento, notadamente a juntada de gravação de vídeo do depoimento da parte e de suas testemunhas, observados determinados parâmetros previamente fixados.

A nota técnica reconheceu a viabilidade da expansão da audiência concentrada, como política institucional da Justiça Federal, para otimizar o tempo de tramitação processual e reduzir os custos relacionados aos recursos humanos e orçamentários.

A partir dessa nota técnica, o CJF editou a Recomendação CJF n. 1/2025, orientando a adoção do procedimento de Instrução Concentrada no âmbito da Justiça Federal, relativamente às causas que envolvam, exclusivamente, os benefícios de aposentadoria por idade rural, aposentadoria por idade híbrida e salário maternidade de segurada especial.

A Nota Técnica n. 59/2025 propôs a adoção de medidas para identificar e coibir a litigância abusiva decorrente da inclusão indevida de pedidos de indenização por danos morais no valor da causa, visando à preservação da competência dos Juizados Especiais Federais e o efetivo acesso à justiça.

No contexto das ações previdenciárias na Seção Judiciária do Rio Grande do Sul, observou-se a inclusão de pedidos de indenização por danos morais com o potencial de inflacionar o valor da causa,

ocasionando o deslocamento de competência para o procedimento comum em detrimento do procedimento do juizado especial. Essa prática suscitou preocupações quanto ao seu caráter abusivo ou predatório.

A análise de alguns processos resultou nos seguintes achados: em muitos casos, os pedidos de dano moral apresentam alegações genéricas e desvinculadas de situações fáticas específicas que extrapolem o mero indeferimento ou cancelamento do benefício na via administrativa; a concentração de pedidos de dano moral em ações que tramitam no procedimento comum, contrastando com sua menor relevância no juizado especial, sugere que o objetivo principal da inclusão do pedido é o deslocamento da competência, visando a possibilidade de recebimento de honorários advocatícios sucumbenciais; e essa prática se enquadra no indicativo de litigância abusiva ou predatória descrito na Recomendação CNJ n. 159/2024.

Para enfrentamento desse cenário, sugeriu que as unidades judiciárias cadastrassem como assunto secundário os pedidos de dano moral e determinassem a emenda da petição inicial para especificação do pedido de indenização por danos morais e apresentação de documentos ou provas, bem como a afetação de recurso especial como representativo da controvérsia, pela Primeira Seção do STJ, considerando que existe divergência jurisprudencial quanto à possibilidade de controle, de ofício, pelo magistrado, sobre o valor atribuído a pedidos de indenização por danos morais, a fim de preservar a competência absoluta dos Juizados Especiais Federais.

Finalmente, a Nota Técnica n. 60/2025 foi elaborada com objetivo de analisar as causas do ajuizamento repetitivo e padronizado de demandas por parte de segurados do INSS contra associações e sindicatos de aposentados e pensionistas e contra o próprio INSS, em decorrência de fraudes relacionadas à adesão e ao desconto de mensalidades em benefícios previdenciários, bem como estratégias para prevenção de litígios e tratamento adequado das ações já ajuizadas.

Sugeriu a comunicação ao Ministério Público Federal ou a outros colegitimados ativos para a propositura de ações civis públicas nas hipóteses em que as Varas identificassem a existência de um número relevante de demandas repetitivas envolvendo esse tema, bem como a adoção, na fase de conhecimento, de despacho ou ato ordinatório determinando a emenda da inicial para a juntada de documentos que busquem coibir o ajuizamento de demandas anômalas ou abusivas.

Em virtude da grande dimensão dessa fraude, o Presidente da República ajuizou, em 12/06/2025, no STF, a ADPF n. 1.236 contra decisões judiciais com interpretações conflitantes a propósito dos requisitos, fundamentos e extensão da responsabilidade da União e do INSS por descontos associativos realizados por atos fraudulentos de terceiros nos benefícios previdenciários. No bojo desta ação, o Advogado-Geral da União requereu audiência de conciliação. A audiência foi realizada no dia 24/06/2025, sendo firmado um acordo, que foi homologado pelo relator Ministro Dias Toffoli, em 02/07/2025. Nos termos do acordo, o INSS se compromete a devolver integralmente os valores decorrentes de descontos associativos não autorizados em benefícios previdenciários, observado o prazo prescricional quinquenal e com correção monetária pelo

IPCA; promover a responsabilização civil e administrativa das entidades associativas envolvidas e de terceiros beneficiados com as irregularidades cometidas; e revisar e adequar todos os normativos e procedimentos internos com vistas à prevenção de novas fraudes relacionadas a descontos associativos em benefícios previdenciários. Esse acordo interinstitucional tem grande potencial para dar tratamento adequado para os conflitos decorrentes dessa fraude perpetrada contra os segurados.

Finalizada a descrição das notas técnicas e fatos relevantes supervenientes, passa-se à análise do Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal.

#### 4. Análise do Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal

A análise da descrição das notas técnicas mapeadas no tópico anterior, bem assim dos fatos supervenientes relacionados aos encaminhamentos sugeridos pelas respectivas notas técnicas, permite inferir que o Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal viabiliza os resultados descritos a seguir.

Em primeiro lugar, viabiliza uma atuação coordenada do Poder Judiciário em diversos níveis, especialmente com o STJ e o STF, a partir da identificação de demandas previdenciárias repetitivas que podem sobrecarregar o sistema de justiça, o que proporciona uma gestão mais adequada e eficiente desses conflitos. É o que se verifica, por exemplo, na Nota Técnica n. 04/2017 que, diante da divergência jurisprudencial sobre a possibilidade de reafirmação da DER, contribuiu para a afetação do REsp n. 1.727.069 ao Tema 995/STJ; na Nota Técnica n. 05/2017 que, diante das dúvidas fundadas sobre a aplicabilidade do Tema 692/STJ, contribuiu para a afetação da Pet n. 12.482, a fim de viabilizar a reafirmação do referido tema; na Nota Técnica n. 36/2021 que, diante da dúvida dos juízes federais sobre quais processos envolvendo o agente nocivo ruído devam sobrestar, contribuiu para o rápido julgamento do Tema 1.083/STJ; e na Nota Técnica n. 25/2019 que, diante de decisões do TRF/4ª Região que eram mantidas nas instâncias superiores em contrariedade ao Tema 1.011/STJ, contribuiu para que o RE n. 1.221.630 fosse afetado ao Tema 1.091/STF e julgado.

Em segundo lugar, viabiliza um diálogo interinstitucional entre o Poder Judiciário e o INSS, a fim de aprimorar o serviço público relacionado à gestão dos benefícios previdenciários que é realizado pelo INSS, incluindo o aperfeiçoamento da legislação, e evitar ou reduzir o ajuizamento de demandas repetitivas. É o que se verifica, ilustrativamente, na Nota Técnica n. 09/2018, que contribuiu para que as cartas de concessão de pensão por morte previdenciária incluíssem a informação acerca do caráter temporário do benefício; na Nota Técnica n. 10/2018, que contribuiu para a edição da Portaria Conjunta DIRBEN/DI/INSS n. 105/2024, permitindo a revisão do CNIS antes do requerimento de benefício previdenciário; e na Nota Técnica n. 35/2021, que sugeriu ao INSS que aperfeiçoasse a sistemática constante da Instrução Normativa n. 28/2008, a fim de verificar, antes da efetivação do desconto no benefício previdenciário, a existência da

autorização específica para o contrato de empréstimos ou cartão de crédito. Esse diálogo interinstitucional ocorre também com a Procuradoria-Geral Federal, que é responsável pela representação judicial do INSS, a fim de aprimorar a análise do direito ao benefício previdenciário em juízo. É o que se verifica, por exemplo, na Nota Técnica n. 27/2020, que analisou o enquadramento do trabalhador boia-fria como segurado especial ou empregado.

Em terceiro lugar, viabiliza a formação e a difusão, em toda a Justiça Federal, de boas práticas para uniformização de procedimentos jurisdicionais relativos aos conflitos previdenciários repetitivos, tornando a prestação jurisdicional mais eficiente. Vale salientar que muitas dessas boas práticas demandam um diálogo interinstitucional com o INSS ou com a Procuradoria-Geral Federal para serem implementadas. É o que se verifica, por exemplo, na Nota Técnica n. 18/2018, que contribuiu para a disponibilização da plataforma SABI ao Poder Judiciário e para a implementação da “quesitação mínima unificada”, nos termos da Resolução CNJ n. 630/2025; e na Nota Técnica n. 48/2024, que tratou da Instrução Concentrada em ações sobre aposentadoria por idade rural e aposentadoria por idade híbrida e contribuiu para a edição da Recomendação CJF n. 1/2025, orientando a adoção desse procedimento no âmbito da Justiça Federal.

Em quarto lugar, viabiliza o encaminhamento de maneira uniforme, em toda a Justiça Federal, de problemas estruturais relacionados tanto a aspectos internos quanto a externos, que impactam no equilíbrio da movimentação da máquina judiciária e podem inviabilizar a prestação jurisdicional com qualidade, a fim de impedir ou contornar crises na tutela jurisdicional relativa a benefícios previdenciários. É o que se verifica, por exemplo, na Nota Técnica n. 06/2018, que analisou a problemática do progressivo custo das periciais judiciais a cargo do orçamento da Justiça Federal em decorrência dos processos previdenciários; na Nota Técnica n. 24/2019, que enfatizou a evasão de peritos médicos judiciais; e na Nota Técnica n. 43/2023, que propôs ao STF a avaliação da conveniência de dar tratamento estrutural à fase de cumprimento do julgado nos processos referentes à revisão da vida toda.

Em quinto lugar, viabiliza mapear indícios relevantes da litigância abusiva, produzindo alertas e propondo medidas de tratamento, especialmente a partir da Recomendação CNJ n. 159/2024, que orienta juízes e tribunais sobre procedimentos para identificar, tratar e prevenir a litigância abusiva, assim entendida como o desvio ou o uso excessivo dos limites legais, sociais, econômicos e políticos do direito de acesso ao Poder Judiciário. É o que se verifica, por exemplo, na Nota Técnica n. 59/2025, referente à inclusão de pedidos de indenização por danos morais no valor da causa de ações previdenciárias; e na Nota Técnica n. 60/2025, referente a ações discutindo descontos associativos realizados por atos fraudulentos nos benefícios previdenciários.

Em sexto lugar, viabiliza um espaço dialógico do Poder Judiciário com o Ministério Público, a Defensoria Pública, a Advocacia Pública e Privada, o Poder Executivo e o Poder Legislativo, as organizações

da sociedade civil e outros que, de qualquer modo, possam contribuir para o debate e apresentação de propostas que visem ao aprimoramento da prestação jurisdicional na matéria previdenciária. É o que se verifica, por exemplo, na Nota Técnica n. 24/2019, em que houve realização de audiência pública com participação da administração central do INSS, do Ministério do Planejamento, da Defensoria Pública da União, de médicos e de associações de peritos, entre outros atores.

É certo que esse diálogo é mais acentuado com o Poder Executivo, especialmente o INSS e a Procuradoria-Geral Federal. Assim, verifica-se a necessidade de ampliar esse diálogo para abranger outros atores da sociedade, em especial a Advocacia Privada, permitindo uma gestão mais democrática dos conflitos previdenciários.

## 5. Conclusão

Os achados obtidos na análise das notas técnicas e fatos relevantes supervenientes levam à conclusão de que o Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal está atuando nos grandes temas previdenciários – com propensão de gerar milhares, senão milhões de ações judiciais –, contribuindo para uma atuação coordenada no âmbito do Poder Judiciário.

São temas que têm elevada repercussão econômica e social, a exemplo dos descontos indevidos em benefícios previdenciários realizados por associações e sindicatos. Consoante Nota Técnica n. 60/2025, o INSS fez uma auditoria interna e identificou a ocorrência de descontos indevidos, no montante de R\$ 45 milhões em desfavor de mais de um milhão de segurados, apenas no período de janeiro de 2023 a maio de 2024.

Ademais, observa-se uma atuação no sentido de contribuir para a humanização da prestação jurisdicional, sensibilizando os órgãos judiciários para o impacto da demora dos processos previdenciários na vida das pessoas, como na Nota Técnica n. 32/2020. Isso porque os cidadãos buscam concessão ou revisão de benefícios que, muitas vezes, lhes garantem a subsistência num momento de contingência, isto é, em momento de vida em que estão doentes ou idosos. Em razão disso, o tempo constitui fator crucial a ser considerado.

Além disso, a produção científica e acadêmica no direito previdenciário cresceu significativamente nos últimos anos, especialmente a partir da Portaria MEC n. 1.351/2018, que tornou obrigatória essa matéria nos cursos de graduação em Direito. Nesse sentido, as notas técnicas pautam e qualificam debates de temas previdenciários que preocupam não somente os atores do sistema de justiça que os vivenciavam na prática, mas também aqueles que refletem cientificamente sobre isso. Por exemplo, a questão do dano

moral no valor da causa das ações previdenciárias, objeto da Nota Técnica n. 59/2025, já havia sido refletida em artigo científico (ZANARDO; COSTA, 2021, p. 46-70).

Portanto, conclui-se que o Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal está atuando na configuração de cenários de longo prazo, reforçando condições e fortalecendo instrumentos para a tutela jurisdicional dos direitos previdenciários. Trata-se de uma inovação institucional que ainda está se desenvolvendo e se incorporando progressivamente na dinâmica do Poder Judiciário. Com o avanço dessa tendência, é possível afirmar que haverá uma contribuição mais assertiva a fim de efetivar os direitos e as garantias fundamentais previstos na Constituição Federal, especialmente os direitos de acesso à justiça e ao benefício previdenciário, e os princípios da eficiência e da inovação, que vinculam a Administração Pública, inclusive a judiciária (DEMO, 2024, p. 86-87).

## Referências

CLEMENTINO, Marco Bruno de Miranda. Centros de Inteligência da Justiça Federal: legitimação pelo procedimento, fluxo de trabalho e diálogo aberto. In: CENTRO NACIONAL DE INTELIGÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. *Estratégias de prevenção de conflitos, monitoramento e gestão de demandas e precedentes*. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2018. p. 22-35.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em Números 2025*. Brasília: CNJ, 2025.

COUTINHO, Carlos Marden Cabral; BRUNETTA, Cíntia. Os Centros de Inteligência da Justiça Federal e seu papel na prevenção e no tratamento de litígios. *Revista de Política Judiciária, Gestão e Administração da Justiça*, Salvador, v. 4, n. 1, p. 41-57, jan./jun. 2018.

DEMO, Roberto Luis Luchi. *Gerenciamento de conflitos previdenciários repetitivos na justiça multiportas: análise dos benefícios por incapacidade*. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2023.

DEMO, Roberto Luis Luchi. Inovação, governança e tecnologia no Poder Judiciário: uma proposta de análise da Justiça Digital. *Revista CEJ*, Brasília, ano XXVIII, n. 88, p. 85-99, jul./dez. 2024.

DIDIER JR, Fredie; FERNANDEZ, Leandro. *O Conselho Nacional de Justiça e o Direito Processual: administração judiciária, boas práticas e competência normativa*. São Paulo: Editora Jus Podivm, 2022.

FEITOSA, Gustavo Raposo Pereira; BRAGA, Bruno Mesquita. Centros de Inteligência do Poder Judiciário como concretização do princípio da eficiência e prevenção de litígios. *Revista Jurídica Unicuritiba*, Curitiba, v. 2, n. 78, p. 107-132, abr./jun. 2024.

FONTOURA DE SOUZA, Tiago; FIGUEIREDO, César Augusto Carvalho de. Centros de Inteligência: competências e limites no monitoramento e identificação de demandas predatórias. *Revista CEJ*, Brasília, ano XXIX, n. 89, p. 119-125, jan./jun. 2025.

SALVADOR, Sérgio Henrique. Danos morais contra o INSS: um caminho possível e necessário em meio ao caos. *Revista Síntese Trabalhista e Previdenciária*, São Paulo, n. 390, p. 222-224, dez. 2021.

ZANARDO, Ariani Maidana; COSTA, José Ricardo Caetano. A banalização do dano moral no valor da causa e a redistribuição de ações previdenciárias ao Juizado Especial Federal como violação ao acesso à justiça. *Revista Brasileira de Direito Previdenciário*, n. 63, p. 46-70, jun./jul. 2021.

# Governança algorítmica no Judiciário: análise crítica da Resolução CNJ nº 615/2025 e seus desafios regulatórios

Wendelson Pereira Pessoa<sup>1</sup> e Dennys Damiano Rodrigues Albino<sup>2</sup>

**Resumo:** Este artigo realiza uma análise crítica da Resolução nº 615/2025 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que estabelece diretrizes para o uso da inteligência artificial (IA) no Poder Judiciário brasileiro. A partir da perspectiva da governança algorítmica, examina os avanços normativos da Resolução, como os princípios de transparência, explicabilidade, avaliação de impacto e salvaguardas contra vieses discriminatórios. Contudo, aponta fragilidades do texto normativo, como a dependência da autorregulação dos tribunais, a ausência de mecanismos de controle externo e o risco da *shadow AI governance*, em que magistrados utilizam soluções privadas de IA sem rastreabilidade institucional. O estudo utiliza referenciais teóricos de autores como Pasquale, Zuboff e Susskind, combinando abordagem jurídico-dogmática e crítica, análise normativa e comparações com o *AI Act* europeu. Ao final, propõe ajustes regulatórios para aprimorar a efetividade da Resolução e garantir que o uso da IA no Judiciário respeite os direitos fundamentais, preserve a identidade da jurisdição humana e fortaleça a legitimidade democrática.

**Palavras-chave:** Inteligência artificial; Governança algorítmica; Transparência; Judiciário; Regulação.

## 1. Introdução

As transformações tecnológicas contemporâneas alteram de forma profunda as estruturas sociais, econômicas e políticas. Na concepção de Castells (2005), a lógica da *sociedade em rede* posiciona a informação como principal insumo da produção e do poder. Essa configuração não exime as instituições jurídicas, que também se reconfiguram em meio à digitalização dos processos, à virtualização das interações e à crescente utilização de sistemas baseados em inteligência artificial. No campo da Justiça, Susskind (2019) antecipava que os tribunais caminhariam para uma realidade *online*, impulsionada por tecnologias

<sup>1</sup> Pós-doutor em Direito e Instituições do Sistema de Justiça – UFMA. Doutor em Direito pela PUC/MG na linha O Processo na construção do Estado Democrático de Direito. Graduação em Direito pela Universidade do Estado do Amazonas/UEA. Professor da UNIESBAM/AM. Juiz federal no TRF1. Juiz instrutor na ESMF do CFI (Curso de Formação Inicial) do XVII concurso de Juizes e Juizas federais substitutos da Justiça Federal da 1ª Região. E-mail: wendelson.pessoa@trf1.jus.br.

<sup>2</sup> Doutorando em Direito e Instituições do Sistema de Justiça – UFMA. Mestre em Direito e Instituições do Sistema de Justiça – UFMA (2024). Especialização em Direito Digital (2022) pela FAMESP. Especialização em Direito Constitucional e Tributário pela FAMESP (2021). Professor da Graduação de Direito Processual Civil e Direito Digital na UNINASSAU. Membro do Grupo de Estudo em Direito e Novas Tecnologias da UFMA. Advogado. E-mail: dennysdrodrigues@live.com.

capazes de automatizar tarefas, reorganizar fluxos e, em certo grau, auxiliar na tomada de decisão. Esse movimento traz consigo dilemas de governança, legitimidade e proteção de direitos fundamentais.

No Brasil, a digitalização do Judiciário avançou de forma acelerada na última década, passando do processo eletrônico à adoção de ferramentas de automação e aprendizado de máquina. Exemplos como o *Victor*, utilizado no Supremo Tribunal Federal para triagem de repercussão geral, e o SINAPSES, plataforma colaborativa de inteligência artificial, demonstram que a IA já integra a rotina judicial. Essa incorporação ocorre em contexto de assimetria técnica e institucional, no qual os tribunais adotam soluções de forma desigual e sem critérios uniformes de avaliação de riscos. Diante desse cenário, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou a Resolução nº 615, de 11 de março de 2025, estabelecendo diretrizes para o desenvolvimento, utilização e governança de soluções de IA no Poder Judiciário brasileiro, ampliando e atualizando as normas previamente estabelecidas pela Resolução nº 332/2020.

A Resolução 615 representa um esforço para dotar o Judiciário de parâmetros éticos e técnicos mínimos no uso da IA, prevendo princípios como transparência, supervisão humana e proteção contra vieses discriminatórios. Ao mesmo tempo, revela fragilidades que podem comprometer sua efetividade, como a opacidade permitida em determinados dispositivos, a limitação da participação social no processo decisório e a dependência da autorregulação dos próprios tribunais. Essa ambivalência motiva a problemática central deste artigo: em que medida a Resolução 615/2025 é capaz de garantir uma governança algorítmica compatível com os princípios constitucionais e com a legitimidade democrática da jurisdição, ou se ela perpetua riscos estruturais e institucionais associados ao uso da inteligência artificial.

Para enfrentar essa problemática, o artigo propõe uma análise crítica da Resolução 615/2025 a partir de três eixos: (i) a forma como a norma define riscos e responsabilidades no uso da IA judicial, (ii) os mecanismos de transparência e contestabilidade previstos e suas limitações, e (iii) a governança institucional, incluindo o papel do Comitê Nacional de IA e a participação da sociedade civil. Esses eixos serão examinados à luz de referenciais teóricos que abordam a relação entre tecnologia e poder, como Pasquale (2015; 2019), que discute a opacidade algorítmica e a necessidade de *accountability* das “caixas-pretas”, e Zuboff (2015), que analisa novas formas de vigilância e controle no capitalismo informacional.

Metodologicamente, adota-se uma abordagem jurídico-dogmática e crítica, combinada com elementos de análise documental e bibliográfica. Dessa forma, busca-se não apenas apontar as virtudes e lacunas da Resolução nº 615/2025, mas contribuir para o debate sobre os limites e as possibilidades da inteligência artificial no Judiciário brasileiro, ressaltando que a tecnologia, embora neutra em sua essência, não é neutra em seus efeitos.

## 2. A Resolução n. 615/2025: Escopo Normativo, Avanços e Limitações

A Resolução nº 615, de 11 de março de 2025, editada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), representa um marco regulatório na evolução do uso de inteligência artificial no Poder Judiciário brasileiro. Sua edição ocorre em momento histórico em que, como observa Castells (2005), as instituições passam a operar segundo a lógica da *sociedade em rede*, em que fluxos de informação, dados e algoritmos tornam-se elementos centrais da produção de poder. Esse fenômeno, que transcende fronteiras econômicas e sociais, chega ao campo da Justiça, alterando rotinas, acelerando fluxos decisórios e criando novas formas de interação entre magistrados, servidores e cidadãos.

A Resolução nº 615/2025 insere-se em uma tentativa de equilibrar inovação tecnológica e segurança jurídica, buscando estabelecer um patamar mínimo de governança sobre tecnologias que, até então, vinham sendo adotadas de forma fragmentada e desigual nos tribunais brasileiros. O preâmbulo explicita sua motivação ao reconhecer a “imprescindibilidade de regulamentação específica para o emprego de técnicas de inteligência artificial generativa no âmbito do Poder Judiciário, com plena transparência e publicidade, de modo a assegurar que sua utilização esteja em consonância com valores éticos fundamentais, incluindo dignidade humana, respeito aos direitos humanos, não discriminação, devido processo, devida motivação e fundamentação da prestação da atividade jurisdicional, prestação de contas e responsabilização” (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2025).

Essa formulação posiciona a dignidade humana como vetor central, em sintonia com os fundamentos da República Federativa do Brasil, e ecoa preocupações internacionais presentes em documentos como a *Recommendation on the Ethics of Artificial Intelligence* da UNESCO (2021). O artigo 1º reforça essa perspectiva, dispondo que a Resolução tem por objetivo promover a inovação tecnológica e a eficiência dos serviços judiciais de modo seguro, transparente, isonômico e ético, em benefício dos jurisdicionados e com observância de seus direitos fundamentais. Essa dupla dimensão – inovação e proteção de direitos – reflete uma tensão constitutiva da transformação digital da Justiça: de um lado, a promessa de maior acesso e eficiência; de outro, o risco de erosão da legitimidade, caso os sistemas tecnológicos passem a operar de forma opaca ou excludente.

Susskind (2019), sendo um dos defensores da digitalização das cortes, reconhece que essa transformação não é isenta de dilemas éticos e riscos à legitimidade institucional. Ao discutir uma “segunda geração” de tribunais online, mais dependentes de inteligência artificial, ele adverte:

Quando falo da primeira geração, tenho em mente tribunais online nos quais todas as orientações ou decisões autoritativas são tomadas por seres humanos. Em contraste, vislumbro uma segunda geração que, em termos gerais, se baseia em técnicas de inteligência artificial, de modo que algumas, senão muitas, das orientações formais e decisões sejam tomadas por sistemas em vez de pessoas de carne e osso. Não

surpreende que a perspectiva dessa segunda geração suscite um debate muito maior do que a primeira. Podemos realmente dedicar tempo valioso à ideia de computadores substituírem juizes?... Considero importante que comecemos agora a enfrentar algumas das questões éticas e sociais que inevitavelmente surgirão à medida que nossas máquinas se tornarem muito mais capazes (SUSSKIND, 2019, p. 7, tradução nossa).

Diante dessas preocupações sobre a erosão de garantias fundamentais e o papel insubstituível do juiz humano, a Resolução nº 615/2025 estrutura-se em eixos normativos destinados a equilibrar inovação tecnológica e proteção de direitos. Esses eixos podem ser classificados em quatro grandes blocos: (i) princípios e diretrizes gerais, que orientam o desenvolvimento e uso de IA no Judiciário; (ii) regras sobre transparência, avaliação de impacto e classificação de riscos; (iii) dispositivos de governança e supervisão institucional, incluindo a criação do Comitê Nacional de IA do Judiciário; e (iv) salvaguardas para evitar usos de alto risco ou incompatíveis com os direitos fundamentais.

## 2.1. Princípios orientadores e diretrizes gerais

A Resolução nº 615/2025 inaugura seu marco regulatório com conjunto de princípios orientadores, cuja função não é apenas enunciar valores abstratos, mas delimitar o campo ético e jurídico dentro do qual a inteligência artificial poderá ser desenvolvida e aplicada no Poder Judiciário. Essa abordagem é fundamental em contexto em que, como observa Castells (2005), as instituições contemporâneas passaram a operar segundo a lógica da sociedade em rede, na qual fluxos de informação, dados e algoritmos não apenas suportam processos, mas estruturam relações de poder.

No Judiciário, essa transformação tecnológica implica reorganização das formas de decidir, processar e interagir com os jurisdicionados. De acordo com Didier Jr. e Fernandez (2022, p. 60-61), “uma cultura de fomento ao desenvolvimento de boas práticas no Judiciário depende da existência de um arcabouço normativo (processual e administrativo) caracterizado pela flexibilidade, permeável à adaptação (ainda que transitória) do procedimento ou de arranjos institucionais a certo perfil de casos ou determinadas demandas sociais, permitindo a realização de experiências – que, por definição, não necessariamente serão bem-sucedidas –, mas sempre de maneira fundamentada (Constituição Federal, art. 93, inciso IX) e com observância das garantias processuais das partes”.

O artigo 3º explicita princípios técnico-operacionais que devem orientar o desenvolvimento, a governança, a auditoria, o monitoramento e o uso responsável de soluções de IA pelos tribunais, destacando transparência, eficiência, explicabilidade, contestabilidade, auditabilidade e confiabilidade, além da segurança jurídica, segurança da informação e prevenção de riscos. Essa ampliação em relação

à Resolução nº 332/2020 evidencia evolução normativa, incorporando conceitos mais refinados de governança algorítmica.

Ao incorporar esses conceitos, a norma busca garantir que os sistemas de IA adotados no Judiciário não se tornem instrumentos opacos de poder. Essa preocupação dialoga com as ideias de Pasquale (2015, p. 3), ao advertir que “conhecer é poder; escrutinar os outros enquanto se evita o escrutínio é uma das formas mais importantes de dominação” (tradução nossa). Ao exigir que as soluções de IA sejam explicáveis e passíveis de auditoria, o CNJ procura evitar que o Judiciário seja capturado por caixas-pretas algorítmicas – sistemas cujos processos internos são tão complexos ou fechados que nem mesmo seus operadores conseguem compreender plenamente seu funcionamento. Essa opacidade compromete a possibilidade de revisão, contestação e responsabilização, elementos essenciais para preservar a legitimidade das decisões judiciais.

A norma também impõe balizas éticas explícitas. O artigo 5º estabelece que os sistemas de inteligência artificial utilizados no Poder Judiciário devem respeitar a dignidade da pessoa humana, a igualdade de tratamento entre as partes, a ampla defesa e o contraditório, observando os direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição Federal (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2025). Essa disposição resgata o núcleo do devido processo legal (artigo 5º, incisos LIV e LV, da CF/88), lembrando que acelerar fluxos processuais não pode significar suprimir garantias processuais mínimas.

Nesse ponto, a Resolução reconhece haver uma dimensão humana na jurisdição que não pode ser substituída por outputs algorítmicos, sob pena de desfigurar o próprio sentido do ato jurisdicional. Demo (2024, p. 389), ao comentar sobre as Diretrizes da Comissão Europeia para a eficiência da Justiça, observa que “a utilização das tecnologias de informação nos tribunais não deve comprometer as faces humana e simbólica da justiça, pois, se a justiça for percebida pelos usuários como puramente técnica, sem a sua função real e fundamental, corre o risco de ser desumanizada”.

Outro ponto relevante é a previsão de vedação a vieses discriminatórios, contida no artigo 8º, que estabelece que os produtos gerados pela inteligência artificial para suporte às decisões judiciais deverão preservar a igualdade, a não discriminação abusiva ou ilícita e a pluralidade, assegurando que os sistemas de IA auxiliem no julgamento justo e contribuam para eliminar ou minimizar a marginalização do ser humano e os erros de julgamento decorrentes de preconceitos (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2025). Essa disposição insere-se no contexto de preocupação com o fato de que algoritmos não apenas refletem desigualdades estruturais, mas tendem a amplificá-las ao operarem sobre dados históricos enviesados.

Como adverte Zuboff (2019), no contexto do capitalismo de vigilância, a lógica por ele estabelecida institui mecanismos de extração e controle que exilam as pessoas de sua própria experiência, transformando sinais subjetivos em objetos comerciais. Essa lógica, marcada pela indiferença formal aos contextos sociais,

reforça assimetrias de poder e reproduz discriminações pré-existentes. No âmbito do Poder Judiciário, essa problemática assume contornos ainda mais sensíveis, pois decisões judiciais influenciadas por sistemas enviesados podem comprometer direitos fundamentais e corroer os pilares do Estado Democrático de Direito.

Ferrari, Becker e Wolkart (2018) observam que, mesmo quando os conjuntos de dados são estruturados de forma adequada, ainda existe a possibilidade de produzirem discriminação. Para os autores, o uso de algoritmos na tomada de decisão pode reforçar circunstâncias sociais que deveriam ser transformadas, seja porque a mineração de dados reproduz padrões já existentes de desigualdade, seja porque reflete preconceitos arraigados na própria sociedade. A exigência de transparência, auditabilidade e contestabilidade na Resolução revela-se, assim, um imperativo para assegurar que a inovação tecnológica no Judiciário não desfigure a função contramajoritária e garantidora da Justiça.

Além disso, o artigo 9º assume caráter preventivo ao dispor que os tribunais deverão realizar a avaliação das soluções que utilizem técnicas de inteligência artificial, com a finalidade de definir o seu grau de risco, baseando-se na categorização e nos critérios previstos no Capítulo e no Anexo de Classificação de Riscos, com base em fatores como o potencial impacto nos direitos fundamentais, a complexidade do modelo, a sustentabilidade financeira, os usos pretendidos e potenciais e a quantidade de dados sensíveis utilizados. Essa previsão aproxima o modelo brasileiro das *AI Principles* da OCDE e do *AI Act* europeu, que priorizam a precaução e a mitigação de riscos como premissas obrigatórias antes da implementação de tecnologias em ambientes sensíveis.

Apesar de abrangente, esse marco principiológico ainda abre brechas interpretativas. O artigo 22, §3º, prevê a explicabilidade das decisões “sempre que tecnicamente possível”. Essa cláusula cria zona de flexibilidade que pode ser invocada para legitimar a opacidade em sistemas mais complexos, como redes neurais profundas. Pasquale (2015) alerta para o perigo de se naturalizar a opacidade como um “mal necessário”, corroendo a confiança pública nas instituições.

## 2.2. Transparência, explicabilidade e classificação de riscos

A transparência é uma das palavras-chave mais recorrentes quando se discute a legitimidade da inteligência artificial no setor público. A Resolução nº 615/2025 reconhece essa centralidade ao incorporar mecanismos destinados a tornar visíveis os critérios, as finalidades e os efeitos dos sistemas algorítmicos utilizados no Poder Judiciário. Essa preocupação aparece de forma explícita no artigo 14, que determina

que o tribunal desenvolvedor ou contratante deverá promover avaliação de impacto algorítmico da solução classificada na avaliação como de alto risco, nos termos do artigo 11 da Resolução.

Essa previsão aproxima o modelo brasileiro de boas práticas internacionais, como o *Algorithmic Impact Assessment* canadense e o *AI Act* europeu, que exigem avaliações preventivas de risco para sistemas de alto impacto. A eficácia desses instrumentos depende de critérios uniformes e metodologias auditáveis. Se cada tribunal, de forma autônoma, definir como avaliar impactos, cria-se cenário de assimetria regulatória, no qual o nível de rigor pode variar de forma preocupante.

Mozetic (2025) sustenta que, para que essas avaliações sejam efetivas e não se tornem apenas medidas formais, é indispensável garantir transparência real e verificável, evitando o chamado *bluwashing*, quando organizações simulam uma ética tecnológica sem mudanças substanciais. No mesmo sentido, Floridi (2019) assevera que a transparência deve vir acompanhada de educação baseada em fatos e auditorias com evidências concretas, permitindo que as práticas tecnológicas sejam de fato alinhadas a valores éticos, fortalecendo a responsabilidade institucional e a confiança pública.

Essa avaliação proposta pela resolução está diretamente relacionada à classificação de riscos, um dos elementos mais inovadores do texto. A norma estabelece uma matriz de risco escalonada, diferenciando sistemas de baixo, médio e alto risco. Conforme detalhado no Anexo I, serão considerados de alto risco os sistemas que aferirem a adequação dos meios de prova e a sua valoração nos processos de jurisdição contenciosa; formularem juízos conclusivos sobre a aplicação da norma jurídica ou dos precedentes a um conjunto determinado de fatos concretos; ou produzirem efeitos diretos e significativos sobre o exercício de direitos e liberdades fundamentais.

Já os de médio risco englobam soluções para triagem processual em larga escala, priorização de demandas ou classificação de documentos, enquanto os de baixo risco são aqueles destinados a tarefas administrativas ou de apoio, como organização de agendas e relatórios estatísticos. Essa gradação representa avanço regulatório, pois evita tratar da mesma forma sistemas que exercem funções sensíveis e outros de caráter meramente instrumental.

Gasser (2025) explora a ideia de alto risco e *redlines*, explicando que aplicações de IA classificadas como de alto risco são aquelas que impactam diretamente direitos fundamentais, como as utilizadas em análises preditivas em processos criminais ou de família, onde há potencial para gerar danos graves e irreversíveis aos jurisdicionados. Para essas situações, ele defende a adoção de salvaguardas mais rígidas, como auditorias independentes, transparência total dos dados e justificativas claras para cada *output* algorítmico. Já os *redlines* representam “limites intransponíveis que proíbem aplicações de alto risco

ou violadoras de direitos fundamentais” (MOZETIC, 2025, p. 19), isto é, usos que devem ser proibidos no Judiciário por sua incompatibilidade com os princípios constitucionais.

Apesar de se tratar de questão sensível, a Resolução não define uma metodologia uniforme para essa classificação, delegando aos próprios tribunais a tarefa de enquadrar suas soluções em cada categoria. Essa escolha pode gerar subclassificações estratégicas, nas quais sistemas de médio ou alto impacto sejam erroneamente classificados como de baixo risco para fugir das exigências mais rigorosas. Pasquale (2019) observa que essa opacidade regulatória é tão ou mais perigosa que a opacidade técnica. Quando o próprio regulado decide o grau de risco de suas ferramentas, o controle público torna-se fragilizado.

Outro ponto sensível é a previsão da explicabilidade das decisões automatizadas. Vários trechos da norma estabelecem que os tribunais deverão garantir, sempre que tecnicamente possível, a explicabilidade das decisões ou produtos gerados por sistemas de inteligência artificial, de modo a permitir a compreensão pelos magistrados, servidores e jurisdicionados. Embora a norma avance ao positivar a explicabilidade como dever, a expressão “sempre que tecnicamente possível” cria uma porta de escape, legitimando a opacidade de algoritmos mais sofisticados. O problema da opacidade não está apenas na dificuldade de traduzir aspectos técnicos para linguagem acessível, mas também na própria lógica de funcionamento de certos modelos.

Quando se trata de aprendizado de máquina não supervisionado, a IA identifica padrões de forma autônoma, sem que sejam previamente definidos “rótulos” ou categorias para os dados analisados (SCHERER, 2016). Essa característica torna ainda mais complexa a tarefa de regulação, pois nem sempre é claro quais problemas podem emergir desse tipo de processamento, como esses problemas poderiam ser corrigidos ou como dividir adequadamente a responsabilidade por eventuais danos. A ressalva da Resolução acaba refletindo uma limitação estrutural das tecnologias mais avançadas, em que a falta de previsibilidade e transparência é inerente ao modelo algorítmico. Quanto mais poderosos e complexos os sistemas, mais difícil é explicá-los, e as instituições acabam aceitando essa obscuridade como inevitável, naturalizando a *black box society* (PASQUALE, 2015).

Além disso, a contestabilidade, definida no artigo 4º, XIX como “a possibilidade de contestação e revisão humana de qualquer resultado produzido por sistemas de inteligência artificial”, carece de mecanismos procedimentais concretos. A norma não esclarece como o cidadão poderá contestar uma decisão influenciada por IA, nem define prazos ou instâncias responsáveis pela revisão. Na prática, isso pode transformar um direito relevante em mera declaração simbólica, sem impacto real na proteção dos jurisdicionados. Essa falha pode ser denominada *lacuna de operacionalização* – uma falha comum em

normas que estabelecem princípios ambiciosos, mas deixam os detalhes para futura regulamentação que nem sempre ocorre.

No campo da segurança da informação e proteção de dados, a Resolução também dialoga com a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) no artigo 7º. Essa disposição é coerente com a relevância estratégica dos dados processuais e pessoais que circulam no Judiciário. Ela não enfrenta, porém, de forma direta a problemática do treinamento de algoritmos com bases massivas de dados judiciais, que pode levar à *dataficação* do processo – a transformação das interações jurídicas em meros fluxos de dados reutilizáveis para finalidades não originalmente previstas. Zuboff (2019) alerta para esse risco em seu conceito de capitalismo de vigilância, mostrando como dados coletados para finalidade específica acabam sendo reaproveitados para análises preditivas e mecanismos de controle invisíveis.

Essas lacunas mostram que a transparência normativa não garante, por si só, a transparência substantiva. É possível publicar relatórios e inventários sem realmente permitir o escrutínio público, criando o que pode ser identificado como uma espécie de “simulacro de *accountability*”. Para Zuboff (2015, p. 83), “essas assimetrias de conhecimento são sustentadas por assimetrias de poder, institucionalizadas em funções automáticas e indetectáveis de uma infraestrutura global considerada essencial para a participação social básica” (tradução nossa). Mesmo quando há mecanismos formais de prestação de contas, eles podem funcionar apenas como fachada, mantendo intactas as estruturas de dominação algorítmica.

Dessa forma, para que haja *accountability* real, a explicabilidade deve ser acompanhada de procedimentos claros de auditoria externa, métricas objetivas de risco e canais eficazes de contestação, o que a Resolução ainda não viabiliza plenamente.

A norma reforça a necessidade de proporcionalidade no uso da IA vinculando a exigência de avaliação de impacto e de explicabilidade ao grau de risco da aplicação. Essa lógica, inspirada em modelos estrangeiros, é positiva porque evita onerar soluções de baixo impacto com burocracias desnecessárias. No entanto, ela se apoia fortemente na autorregulação dos tribunais, o que pode comprometer a uniformidade nacional e abrir espaço para o chamado *fórum shopping* tecnológico, em que cada tribunal adota critérios distintos para a mesma tecnologia.

Essa fragilidade conecta-se a dois problemas regulatórios apontados por Scherer (2016). O primeiro é o problema da discricção (*discreetness*), que decorre do fato de que, ao contrário de atividades industriais tradicionais, o desenvolvimento de IA não exige grandes estruturas físicas nem altos investimentos financeiros. Qualquer pessoa com conhecimento técnico e acesso a um computador pode contribuir para projetos de IA, o que dificulta localizar, fiscalizar e responsabilizar quem efetivamente participa dessas iniciativas. O segundo é o problema da difusividade (*diffuseness*), que agrava o cenário

ao mostrar que sistemas de IA podem ser criados de forma distribuída, por programadores espalhados em múltiplas jurisdições, utilizando recursos amplamente acessíveis. Essa natureza fluida e descentralizada do ecossistema de IA reforça a necessidade de critérios mais claros e mecanismos nacionais coordenados.

Em síntese, a Resolução nº 615/2025 avança ao criar estrutura mínima para garantir transparência e explicabilidade no uso de IA judicial, estabelecendo ferramentas como a avaliação de impacto algorítmico e o inventário nacional. Sua eficácia dependerá de como esses dispositivos serão implementados, pois as brechas abertas pela falta de metodologias uniformes, pela ressalva “sempre que tecnicamente possível” e pela ausência de mecanismos de contestação podem legitimar a opacidade que a própria norma tenta combater. Como observa Donoghue (2017, p. 1025), “embora a tecnologia seja moralmente neutra, sua utilização não é”.

### 2.3. Governança institucional: o Comitê Nacional de IA do Judiciário

A Resolução nº 615/2025 não se limita a definir princípios ou impor requisitos técnicos; ela também busca estruturar a governança institucional da inteligência artificial no Judiciário brasileiro. Como destaca Maranhão *et al.* (2023), a governança algorítmica não é apenas um problema técnico, mas um sistema sociotécnico, que envolve a interação entre tecnologia, instituições, atores humanos e contextos normativos. A simples existência de normas não garante sua efetividade sem uma arquitetura institucional capaz de implementá-las, supervisioná-las e ajustá-las ao longo do tempo.

Até a edição da Resolução 615, o cenário era marcado por fragmentação regulatória: cada tribunal, estadual ou federal, desenvolvia ou adquiria soluções de IA de forma autônoma, resultando em níveis desiguais de maturidade tecnológica e, principalmente, assimetria na gestão de riscos e na transparência das ferramentas. Para enfrentar essa lacuna, o artigo 15 cria o Comitê Nacional de Inteligência Artificial do Judiciário, com competências que visam centralizar e coordenar esforços.

Essa arquitetura de governança centralizada é positiva em ao menos três aspectos: (i) permite harmonizar práticas e evitar redundâncias, criando padrões mínimos nacionais; (ii) garante um fórum técnico-institucional para discutir e deliberar sobre inovações sensíveis; e (iii) potencializa o compartilhamento de soluções e interoperabilidade, evitando que cada tribunal desenvolva tecnologias isoladas. Essa lógica segue o princípio da cooperação federativa tecnológica.

A composição do Comitê revela, no entanto, uma governança predominantemente institucional e tecnocrática. O colegiado é formado majoritariamente por representantes do CNJ, dos tribunais superiores,

de tribunais estaduais e federais, além de especialistas em tecnologia da informação. A participação da sociedade civil e da academia, embora prevista, é meramente consultiva, conforme o §2º do artigo 15.

Esse detalhe é fundamental para compreender as limitações da governança proposta. Como observa Zuboff (2015), a democracia algorítmica exige não apenas transparência formal, mas redistribuição real de poder decisório. Quando os espaços participativos não possuem caráter vinculante, há o risco de se criar o que pode ser denominado simulacro de *accountability*, ou seja, uma participação apenas simbólica, que legitima decisões previamente tomadas pelas elites tecnocráticas sem transferir qualquer influência efetiva para a sociedade. Ainda que a Resolução abra canais de diálogo, eles podem ser insuficientes para garantir uma governança verdadeiramente democrática da tecnologia.

A governança proposta pela Resolução é fortemente dependente da autorregulação dos próprios tribunais, o que levanta questões sobre independência e efetividade. Sem órgãos externos de auditoria independentes, os relatórios de governança podem se transformar em autoavaliações pouco críticas, reproduzindo o risco de uma autoridade autoverificada, em que o controle é feito por quem é, simultaneamente, o responsável e o fiscalizado.

Não se pode ignorar que a criação do Comitê Nacional e dos Comitês Locais marca um avanço institucional. Antes da Resolução nº 615, o Judiciário operava em cenário quase sem coordenação, com tribunais desenvolvendo IA de forma experimental, muitas vezes sem qualquer análise de impacto ético ou jurídico. Ao menos agora, existe arcabouço formal que exige documentação, inventário público e algum nível de fiscalização, ainda que inicial. Esse movimento está em linha com a tendência internacional de criar instâncias de governança algorítmica específicas para o setor público, como os *Algorithmic Accountability Offices* nos Estados Unidos ou as *AI Oversight Boards* em alguns países europeus.

Em suma, a governança institucional prevista pela Resolução nº 615/2025 representa passo na tentativa de centralizar, coordenar e dar legitimidade ao uso de IA no Judiciário brasileiro. Ela permanece insuficiente em termos democráticos, pois concentra poder decisório em estrutura essencialmente tecnocrática, com participação social meramente consultiva, dependente da autorregulação e sem mecanismos externos robustos de auditoria e fiscalização. Essa limitação evidencia a tensão entre centralização técnica e abertura democrática.

#### 2.4. Salvaguardas e proibições: limites à automação da jurisdição

Um dos aspectos mais sensíveis da Resolução nº 615/2025 é a definição de limites materiais à automação da atividade jurisdicional. Ao reconhecer que certas funções são intransferíveis ao algoritmo, o CNJ reafirma que a inteligência artificial deve ser um instrumento de apoio, e não de substituição da decisão judicial. A jurisdição envolve processo narrativo e argumentativo que exige comunicação inteligível

entre pessoas, algo que não pode ser reduzido a *outputs* matemáticos sem comprometer a legitimidade democrática do direito.

Essa salvaguarda é expressa de forma inequívoca nas diversas vedações estabelecidas pelo texto. A redação impede, ao menos formalmente, o surgimento de uma “jurisdição sem juiz”, na qual decisões seriam tomadas por máquinas sem mediação humana. Ela reafirma o núcleo essencial do devido processo legal, preservando a centralidade do magistrado como ator que detém a responsabilidade ética e jurídica pela decisão. Demo (2024) alerta para o risco de uma justiça desumanizada, quando decisões automatizadas se tornam impenetráveis ao raciocínio humano.

Além de proibir a substituição do raciocínio jurídico humano, a Resolução 615/2025 busca estabelecer salvaguardas para mitigar riscos operacionais, mas deixa de incorporar mecanismos mais robustos já previstos em experiências estrangeiras, como o *AI Act* europeu, que exige dispositivos de interrupção imediata (*kill switch*) para sistemas de alto risco. Diferentemente do modelo europeu, a norma brasileira não prevê qualquer forma de paralisação emergencial que permita suspender total ou parcialmente a execução de algoritmos quando forem detectadas falhas graves, desvios de funcionamento ou impactos imprevistos aos direitos fundamentais dos jurisdicionados.

Essa lacuna é significativa. O *kill switch* é considerado salvaguarda essencial justamente porque reconhece que nem todos os riscos podem ser antecipados ou mitigados preventivamente, oferecendo camada adicional de reversibilidade para impedir que danos se tornem irreversíveis (MOZETIC, 2025). Como observa Lessig (2006, p. 72), “um *kill switch* – seja em código ou em lei – representa um poder de veto definitivo. É a capacidade de encerrar unilateralmente uma função ou serviço, contornando os processos normais de contestação ou revisão. Em um sistema constitucional, tal poder deve ser muito cuidadosamente delimitado”.

Outro aspecto relevante das salvaguardas é a proteção a grupos vulneráveis. O artigo 17, ao tratar da avaliação de impacto algorítmico, determina que se analisem “repercussões significativas sobre pessoas pertencentes a grupos vulneráveis, com identificação de potencial discriminação ou exclusão digital”. Essa previsão amplia a discussão para além da neutralidade tecnológica, reconhecendo que algoritmos tendem a reproduzir e amplificar desigualdades históricas quando treinados com dados enviesados.

A Resolução também especifica que sistemas de alto risco, como aqueles destinados à aferição de adequação dos meios de prova, não podem operar sem supervisão humana constante, conforme detalhado no Anexo I. Além disso, ela exige auditorias periódicas para essas soluções. Contudo, a norma não esclarece quem será responsável por essas auditorias, se serão equipes internas dos próprios tribunais ou órgãos externos independentes, nem define critérios objetivos para avaliar a qualidade da supervisão humana.

Essa ambiguidade pode esvaziar o potencial dessas salvaguardas, permitindo que auditorias se tornem meramente formais e autodeclaratórias.

Inegável o avanço normativo ao reconhecer explicitamente que há funções intransferíveis à máquina, protegendo o espaço deliberativo humano no núcleo da jurisdição. Isso afasta, ao menos formalmente, o risco de uma “justiça automatizada” nos moldes preditivos experimentados em algumas jurisdições estrangeiras, como nos Estados Unidos com sistemas de *predictive policing* e *risk assessment tools*, que foram criticados por reforçar vieses raciais e socioeconômicos. O sistema COMPAS (*Correctional Offender Management Profiling for Alternative Sanctions*), utilizado em diversos estados norte-americanos para estimar a probabilidade de reincidência, exemplifica essa problemática: investigações jornalísticas da ProPublica apontaram vieses raciais relevantes no funcionamento do sistema (CORBETT-DAVIES *et al.*, 2016).

Outro ponto relevante é o uso de soluções privadas de IA por magistrados. A norma permite que juízes utilizem ferramentas externas de IA generativa, mas torna facultativo o registro do uso dessas soluções, desde que elas não integrem formalmente o acervo tecnológico do tribunal. Essa escolha normativa cria uma governança paralela invisível, que pode ser chamada de *shadow AI governance*: decisões judiciais passam a ser influenciadas por modelos comerciais opacos, sem que haja qualquer rastreabilidade pública ou controle institucional sobre como essas ferramentas foram usadas.

Na prática, isso significa que um magistrado pode redigir sentenças com auxílio de LLMs (*Large Language Models*) proprietários, como ChatGPT, Copilot, Gemini ou outras soluções comerciais, que operam sobre bases de dados viesadas, sem que o jurisdicionado saiba que a decisão foi parcialmente gerada ou estruturada por um algoritmo. Essa realidade relaciona-se ao que Zuboff (2015) denomina fenômeno de *Big Other*: aparato invisível de classificação e predição que interfere silenciosamente em processos decisórios públicos.

Ao não exigir registro obrigatório e detalhado de todas as ferramentas de IA utilizadas na produção da decisão judicial, a Resolução fragiliza a transparência sistêmica que ela própria busca promover. O maior risco da automação pública não é apenas o algoritmo visível, mas os sistemas invisíveis, não auditados, que moldam decisões sem deixar rastros.

Essa brecha também compromete a confiabilidade do Inventário Nacional de IA do Judiciário (artigo 25), pois o catálogo oficial de sistemas poderá dar falsa impressão de completude, enquanto soluções privadas permanecem à margem do controle institucional. A Resolução nº 615/2025, ao mesmo tempo em que veda expressamente a substituição da fundamentação judicial por IA, permite a ampla utilização assistiva de sistemas generativos. Esse ponto, embora alinhado com a tendência internacional

de uso “colaborativo” de IA, levanta tensões profundas com o princípio da identidade física do juiz e com a legitimidade simbólica das decisões.

O princípio da identidade física estabelece que o mesmo juiz que ouviu as provas e acompanhou o processo é quem deve julgar, assegurando ao cidadão a confiança de que a decisão foi proferida por quem efetivamente analisou o caso. Quando um LLM redige a minuta de uma decisão ou organiza a fundamentação, mesmo que sob revisão humana, emerge a questão: quem é o verdadeiro autor intelectual da decisão? Pasquale (2019) critica a desumanização do direito quando decisões passam a ser vistas como meros produtos técnicos, e não como atos de julgamento humano dotados de responsabilidade moral. A legitimidade da jurisdição repousa na certeza de que um humano, dotado de prudência e sensibilidade jurídica, assumiu a autoria do ato decisório.

Essa tensão não é apenas teórica. Ao legitimar o uso assistivo de LLMs sem obrigar a declaração explícita do grau de influência da IA na fundamentação, a Resolução normaliza uma autoria difusa, em que a decisão é produto de uma interação opaca entre humano e máquina. Essa ausência de *disclosure* gera desconfiança pública e pode enfraquecer o próprio sentido do devido processo, que não se limita à correção formal, mas inclui a percepção de justiça.

Em síntese, as salvaguardas e proibições previstas pela Resolução nº 615/2025 são fundamentais para evitar a substituição indevida do raciocínio jurídico humano e para conter riscos imprevistos da automação. Elas representam avanço normativo inegável, especialmente ao impor limites claros às funções que a IA pode desempenhar no processo judicial. No entanto, sem mecanismos independentes de fiscalização, auditorias externas obrigatórias e canais de contestação acessíveis, essas salvaguardas correm o risco de se transformar em dispositivos declaratórios.

### 3. Considerações Finais

A Resolução nº 615/2025 do Conselho Nacional de Justiça marca um momento de inflexão no processo de digitalização da Justiça brasileira, ao criar um marco normativo para o uso de inteligência artificial no Poder Judiciário. Em contexto em que fluxos de dados e algoritmos tornaram-se elementos estruturantes da sociedade em rede, a norma busca evitar que a inovação tecnológica avance de forma desordenada e sem controle ético ou jurídico.

Do ponto de vista positivo, a Resolução representa avanço regulatório relevante. Ela consolida marco principiológico robusto, ancorado em valores constitucionais como dignidade humana, devido processo legal e igualdade; introduz ferramentas de gestão de risco algorítmico, como a Avaliação de Impacto Algorítmico (AIA) e a classificação de riscos; estabelece salvaguardas materiais, como a proibição de

substituição da fundamentação judicial por IA; e cria estruturas mínimas de governança institucional, como o Comitê Nacional de IA do Judiciário e os Núcleos Locais de Governança Algorítmica. Esses instrumentos alinham o Brasil às práticas internacionais, como o AI Act europeu e os princípios da OCDE para IA confiável.

A análise crítica mostra, entretanto, que a Resolução não enfrenta plenamente os dilemas estruturais da automação judicial. Ao tentar equilibrar inovação tecnológica (liberdade dos tribunais para inovar), segurança jurídica (proibições do artigo 10) e soberania judicial (vedação de substituição do juiz), a norma mantém zonas de ambiguidade que podem fragilizar sua eficácia prática.

Três fragilidades se destacam. Primeiro, a dependência da autorregulação dos tribunais, que permite assimetria na classificação de riscos e avaliações de impacto, criando opacidade regulatória residual. Segundo, o risco da *shadow AI governance*, gerado pelo artigo 19, §§2º e 7º, que autoriza o uso de soluções privadas de IA por magistrados sem registro obrigatório, possibilitando que algoritmos comerciais opacos influenciem decisões judiciais fora do alcance do controle institucional. Terceiro, a erosão simbólica da identidade física do juiz, pois, embora a Resolução proíba a substituição da fundamentação por IA, ela permite o uso assistivo de LLMs sem exigir *disclosure* claro, criando autoria difusa que pode enfraquecer a legitimidade simbólica da jurisdição.

Essas lacunas confirmam o alerta de Zuboff (2015) sobre o *Big Other* – aparato invisível que molda decisões públicas sem transparência – e reforçam o diagnóstico de que a governança da IA no Judiciário deve ser entendida como sistema sociotécnico, que só é legítimo quando combina inovação tecnológica, mecanismos institucionais de controle e participação democrática efetiva.

Para que a Resolução nº 615/2025 cumpra plenamente sua função, é necessário aprofundar sua implementação com ajustes regulatórios que: (a) padronizem a classificação de risco e a avaliação de impacto algorítmico, com auditorias externas independentes; (b) tornem obrigatório o registro integral de todas as ferramentas de IA utilizadas por magistrados, eliminando zonas de governança paralela; (c) criem canais claros de *disclosure* e contestação, garantindo que o jurisdicionado saiba quando uma decisão foi redigida ou influenciada por IA; e (d) ampliem a governança democrática, tornando vinculante a participação social em decisões sobre adoção de sistemas de IA de médio e alto risco.

Mais do que mera regulamentação tecnológica, a governança da IA no Judiciário é escolha política e institucional sobre como equilibrar eficiência, direitos fundamentais e legitimidade. Portanto, não basta impedir a máquina de decidir; é preciso garantir que quem controla a máquina também possa ser controlado.

Impõe-se, por fim, abrir uma agenda de reflexão futura acerca de aspecto estrutural ainda pouco explorado: o fato de a governança da inteligência artificial no Judiciário brasileiro estar assentada predominantemente em instrumentos de *soft law*, como resoluções administrativas do Conselho Nacional

de Justiça. Embora esse modelo ofereça flexibilidade regulatória e capacidade de adaptação tecnológica, ele também constitui ponto sensível de vulnerabilidade institucional, na medida em que carece de densidade normativa legislativa, estabilidade democrática reforçada e mecanismos mais robustos de controle externo.

A dependência de normas infralegais pode fragilizar a efetividade das salvaguardas previstas, sobretudo diante de assimetrias de implementação entre tribunais, resistências corporativas e limitações na exigibilidade jurídica de direitos como transparência, contestação e explicabilidade algorítmica. Futuras pesquisas devem investigar em que medida a opção pela *soft law* é suficiente para proteger o jurisdicionado, preservar a confiança pública no Judiciário e garantir *accountability* democrática em cenário de crescente automação decisória, ou se será necessária transição para modelos híbridos, com maior participação do legislador e do controle social formal.

Diante do exposto, a Resolução nº 615/2025 deve ser vista não como ponto final, mas como marco inicial de processo contínuo de regulação adaptativa, que exigirá constante revisão, participação social e aprimoramento institucional para que a inteligência artificial seja instrumento de fortalecimento do acesso à Justiça e não vetor de opacidade e exclusão.

## Referências

- CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. Tradução de Roneide Venâncio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 2005.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução nº 615, de 11 de março de 2025*. Dispõe sobre o desenvolvimento, a implementação e o uso de Inteligência Artificial (IA) no âmbito do Poder Judiciário. Brasília, DF: CNJ, 2025.
- CORBETT-DAVIES, S.; PIERSON, E.; FELLER, Avi et al. A computer program used for bail and sentencing decisions was labeled biased against blacks. It's actually not that clear. *The Washington Post*, Washington, DC, 17 out. 2016. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/news/monkeycage/wp/2016/10/17/can-an-algorithm-be-racist-our-analysis-is-more-cautious-than-publicas/>. Acesso em: 12 dez. 2025.
- DEMO, Roberto Luis Luchi. A Justiça Digital: benefícios, riscos e governança. *Revista da AJURIS*, Porto Alegre, v. 51, n. 157, p. 373-402, 2025. Disponível em: <https://revistadaajuris.ajuris.org.br/index.php/REVAJURIS/article/view/1473>. Acesso em: 12 dez. 2025.
- DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. Introdução ao estudo das boas práticas na administração da justiça: a relevância dogmática da inovação. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 84, p. 39-127, abr./jun. 2022. Disponível em: [https://www.mprj.mp.br/documents/20184/3317605/Fredie%20Didier%20Jr\\_\\_Leandro%20Fernandez\\_RMP84.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/3317605/Fredie%20Didier%20Jr__Leandro%20Fernandez_RMP84.pdf). Acesso em: 15 dez. 2025.

DONOGHUE, J. The rise of digital justice: courtroom technology, public participation and access to justice. *The Modern Law Review*, Oxford, v. 80, n. 6, p. 995-1025, nov. 2017. DOI: <https://doi.org/10.1111/1468-2230.12303>. Acesso em: 20 dez. 2025.

DWORKIN, Ronald. *A justiça de toga*. Tradução de Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

FERRARI, Isabela; BECKER, Daniel; WOLKART, Erik Navarro. Arbitrium Ex Machina: panorama, riscos e a necessidade de regulação das decisões informadas por algoritmos. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 995, set. 2018. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12178/159330>. Acesso em: 12 dez. 2025.

FLORIDI, Luciano. Translating principles into practices of digital ethics: five risks of being unethical. *Philosophy & Technology*, [s.l.], v. 32, p. 185-193, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1007/s13347-019-00354-x>. Acesso em: 16 dez. 2025.

FRÖHLICH, Afonso Vinício Krschner; ENGELMANN, Wilson. *Inteligência artificial e decisão judicial: diálogo entre benefícios e riscos*. Curitiba: Appris, 2020.

GASSER, Urs. *Inteligência artificial no Poder Judiciário: guardrails, riscos e recomendações*. LinkedIn, 2025. Disponível em: [https://www.linkedin.com/posts/ursgasser\\_brazil-is-a-pioneer-in-using-ai-in-the-judiciary-activity-7108570640197025793-THRK/](https://www.linkedin.com/posts/ursgasser_brazil-is-a-pioneer-in-using-ai-in-the-judiciary-activity-7108570640197025793-THRK/). Acesso em: 16 dez. 2025.

LESSIG, Lawrence. *Code: version 2.0*. Nova Iorque: Basic Books, 2006. Disponível em: <http://codev2.cc/download+remix/Lessig-Codev2.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2025.

MARANHÃO, Juliano Souza de Albuquerque; JUNQUILHO, Tainá Aguiar; TASSO, Fernando Antonio. Transparência sobre o emprego de inteligência artificial no Judiciário: um modelo de governança. *Suprema: Revista de Estudos Constitucionais*, Brasília, v. 3, n. 2, p. 145-187, jul./dez. 2023. DOI: <https://doi.org/10.53798/suprema.2023.v3.n2.a231>. Acesso em: 20 dez. 2025.

MOZETIC, Vinicius Almada. Inteligência artificial no Judiciário brasileiro: salvaguardas, riscos e novas fronteiras. *Revista do Tribunal Regional Federal da 3ª Região*, São Paulo, 2025. Disponível em: <https://revista.trf3.jus.br/index.php/rtrf3/article/view/721>. Acesso em: 14 dez. 2025.

PASQUALE, Frank. A rule of persons, not machines: the limits of legal automation. *The George Washington Law Review*, Washington, DC, v. 87, n. 1, p. 1-54, jan. 2019. Disponível em: <https://www.gwlr.org/wp-content/uploads/2019/01/87-Geo.-Wash.-L.-Rev.-1.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2025.

PASQUALE, Frank. *The black box society: the secret algorithms that control money and information*. Cambridge: Harvard University Press, 2015.

SCHERER, Matthew U. Regulating artificial intelligence systems: risks, challenges, competencies, and strategies. *Harvard Journal of Law & Technology*, Cambridge, MA, v. 29, n. 2, p. 353-400, 2016. Disponível em: <https://jolt.law.harvard.edu/articles/pdf/v29/29HarvJLTech353.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2025.

SUSSKIND, Richard. *Online courts and the future of justice*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2019.

UNESCO. *Recommendation on the Ethics of Artificial Intelligence*. Paris: UNESCO, 2021. 43 p. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381137>. Acesso em: 15 dez. 2025.

ZUBOFF, Shoshana. Big other: surveillance capitalism and the prospects of an information civilization. *Journal of Information Technology*, [s.l.], v. 30, n. 1, p. 75-89, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1057/jit.2015.5>. Acesso em: 19 dez. 2025.

ZUBOFF, Shoshana. *The age of surveillance capitalism: the fight for a human future at the new frontier of power*. Nova Iorque: PublicAffairs, 2019.

## Convenções Processuais Atípicas: Uma Análise de sua Aplicabilidade nos Núcleos de Justiça 4.0

Nícolas Gabry da Silveira<sup>1</sup>

**Resumo:** O trabalho analisa a interação entre as convenções processuais atípicas e o modelo dos Núcleos de Justiça 4.0. Inicialmente, apresentaram-se noções gerais sobre as convenções processuais, também conhecidas como negócios jurídicos processuais. Em seguida, abordaram-se os Núcleos de Justiça 4.0, com foco em sua base normativa. Por fim, foram explorados aspectos específicos relacionados à incorporação das convenções processuais atípicas no contexto desses Núcleos, destacando como esse instituto pode ser integrado e aplicado no âmbito da Justiça 4.0. A metodologia utilizada no presente artigo pode ser detalhada com base em uma abordagem qualitativa e exploratória, valendo-se do método de pesquisa bibliográfico e documental. O presente estudo tem como principal resultado esperado a demonstração de que a flexibilização do processo civil por meio das convenções processuais, especialmente no âmbito dos Núcleos de Justiça 4.0, representa uma evolução significativa no direito processual brasileiro. Conclui-se que o art. 190 do Código de Processo Civil preceitua uma verdadeira cláusula de atipicidade negocial no âmbito do processo civil. Quanto ao teor do art. 2º, caput e § 3º, da Resolução nº 385/2021 do CNJ, e do art. 3º, § 6º, da Resolução Presi 47/2021 do TRF1, tem-se que, embora haja divergência redacional, os dispositivos são compatíveis e não apresentam contradição material, conquanto adotem enfoques distintos.

**Palavras-chave:** Direito Processual Civil. Convenções processuais atípicas. Artigo 190 do Código de Processo Civil. Núcleos de Justiça 4.0.

### 1. Introdução

A temática das convenções processuais ou, para alguns, negócios processuais, tem suscitado profundas alterações na processualística moderna. Isso ocorre, sobretudo, ao se verificar que o atual Código de Processo Civil, instituído pela Lei 13.105/15, disciplinou o instituto com novos contornos e, ainda, ao se observar que as citadas convenções podem tangenciar questões sensíveis do processo.

O instituto das convenções processuais não é de todo novo no ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que o próprio Código de Processo Civil anterior (Lei 5.869/73) já o previa. Sucede que a legislação atual

---

<sup>1</sup> Especialista em Direito Processual Civil. Juiz Federal Substituto. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Email: nicolas.gabry@trf1.jus.br

dispôs acerca de uma verdadeira cláusula de atipicidade no âmbito das convenções processuais (art. 190, CPC/15), fato que ampliou sobremodo a sua abrangência.

Em razão dessas observações, o tema das convenções processuais rende ensejo a uma gama de projeções, as quais não de ser enfrentadas pelos operadores do Direito. Frise-se, nesse sentido, que o processo, de per si, é altamente dinâmico. Isso em razão do seu aspecto prático, na medida em que traduz o método para o exercício dos direitos de ação e de defesa e para a atividade jurisdicional, ou seja, ele é “um instrumento a serviço do Estado” (YARSHELL, 2018, p. 76).

O atual Código de Processo Civil evidencia uma nova orientação jurídico-política, notadamente por ser o primeiro código processual brasileiro gestado no seio de um Estado Democrático de Direito. Esse diploma surge atualizado com os anseios da sociedade moderna, tais como a preocupação com a isonomia, com a segurança jurídica e com a eficácia das decisões proferidas no processo judicial.

Nesse contexto de inovações, estão presentes as convenções processuais, que refletem não apenas um fenômeno estritamente processual, mas podem ser analisadas sob uma projeção macro. Com efeito, esse instituto, valorizado na nova ordem legal, reflete uma mudança de orientação ideológica, na medida em que, com ele, é dado aos litigantes disciplinarem questões até então conferidas apenas ao legislador. Fala-se, inclusive, na existência de um verdadeiro princípio do autorregramento da vontade no âmbito do processo.

O tema é, por conseguinte, relevante não apenas na dimensão teórica, mas, sobretudo, no plano concreto. Deveras, o assunto debatido é apto a modificar o comportamento dos sujeitos atuantes do processo e a colaborar com a implementação de uma nova perspectiva da jurisdição.

Ainda nesse cenário de novidades, deve-se destacar o recente surgimento dos chamados Núcleos de Justiça 4.0, que consistem em unidades judiciárias virtuais especializadas em determinadas matérias que atuam de maneira totalmente digital e remota. Tais Núcleos foram instituídos pela Resolução nº 385/2021 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), com a perspectiva de ampliar o acesso à justiça, proporcionando maior agilidade e efetividade na tramitação processual.

Diante do encimado, cogita-se com esse trabalho, então, sem a pretensão de esgotar o tema, investigar a aplicabilidade das convenções processuais atípicas em cotejo com a ideia dos Núcleos de Justiça 4.0.

Em resumo, o presente ensaio será traçado em três partes. A primeira delas fará uma abordagem geral das convenções processuais (também chamadas de negócios processuais). Em seguida, tomar-se-ão notas do conceito de convenções processuais e de sua classificação quanto à tipicidade, adentrando-se,

passo seguinte, nas temáticas da cláusula geral de atipicidade negocial (art. 190, CPC) e do princípio do autorregramento da vontade no processo civil.

Em um segundo momento, serão estudados, especificamente, alguns pontos do regime jurídico dos Núcleos de Justiça 4.0. Para tanto, serão observadas algumas bases teóricas e premissas orientadoras desse instituto. Ainda nesse quadrante, será averiguada, embora de forma breve, a influência desse modelo na atual perspectiva de gestão da tramitação processual.

Por fim, buscar-se-á analisar o papel das convenções processuais em cotejo com os Núcleos de Justiça 4.0.

## 2. Desenvolvimento Teórico-Normativo

### 2.1. Breve Estudo das Convenções Processuais

O presente tópico estará direcionado a uma análise do instituto das convenções processuais. Logo de início, é de se inferir que o presente instituto ganhou especial destaque com a previsão do artigo 190 do Código de Processo Civil em vigor, instituído pela Lei 13.105/2015.

#### 2.1.1. A denominação do instituto

De acordo com a literalidade do artigo 190 do Código de Processo Civil, confere-se às partes a faculdade de “convencionar” sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais. Todavia, conforme observação de Souza (2017, p. 373),

[...] apesar da utilização do verbo convencionar, a doutrina, em sua esmagadora maioria, compreende que se está diante da cláusula geral dos negócios jurídicos processuais, o que denotaria a inexistência de diferença, salvo terminológica.

Por outro lado, há posicionamentos no sentido de que a convenção seria espécie do gênero negócio jurídico (SOARES, 2017, p. 277-298).

Barbosa Moreira (1984, p. 89) preferiu a expressão “convenção processual”, por ser, “segundo o autor, mais técnico e aderir à linguagem do CPC” (FARIA, G., 2016, p. 29), o que, inclusive, foi observado por Oliveira (2017, p. 587-612). Cabral, T., (2017, p. 337-366) também demonstra preferência pela expressão “convenções processuais”, justificando-se, para tanto, nos seguintes termos:

Primeiro porque “convenções” é a terminologia utilizada pelo Código de Processo Civil atual e também pelo projetado. Segundo, para diferenciar o instituto dos “negócios jurídicos” do Código Civil, já que este também usa a expressão quando há uma só manifestação de vontade. Terceiro porque o termo “contrato” traduz apenas a ideia de forma de materialização do ajuste, sendo que eventual divergência sobre a sua extensão conceitual poderia comprometer o sentido aqui empregado. E quarto porque “acordo” nem sempre

indica somente o objeto ou conteúdo das convenções, podendo ainda se referir a um fim específico de fazer cessar uma pendência ou demanda, o que não corresponde exatamente ao que se pretende traduzir.

Isso posto, à guisa de desenvolvimento de raciocínio, diante das citações doravante utilizadas no trabalho, e, “considerando a proximidade das convenções processuais com os negócios jurídicos [...] no presente estudo, utilizam-se as expressões negócios processuais e convenções processuais como sinônimos” (FARIA, G., 2016, p. 29).

### 2.1.2. Conceito e classificação quanto à tipicidade

“O conceito de negócio jurídico processual é complexo e comporta longa abordagem” (GODINHO, 2017, p. 580). Por isso, sobretudo ao se considerar que o foco deste trabalho não consiste em um estudo com aprofundamento demasiado sobre tema, destaquem-se as palavras de Didier Júnior (2017, p. 105), segundo o qual “negócio processual é o fato jurídico voluntário, em cujo suporte fático se confere ao sujeito o poder de regular, dentro dos limites fixados no próprio ordenamento jurídico, certas situações jurídicas processuais”, entendimento que também é encontrado na obra Nogueira (2017, p. 93-104). Complementando esse entendimento, Braga (2007, p. 312) afirma que “serão negócios processuais quando existir um poder de determinação e regramento da categoria jurídica e de seus resultados (com limites variados)”.

Não obstante essas diversas possibilidades de classificação, merece maior aprofundamento aquela que toma por base a tipicidade ou a atipicidade de determinada convenção processual. Cunha, L., (2017, p. 54), nesse cenário, aduz que “o negócio jurídico é produto da autonomia privada ou da autorregulação de interesses, implicando liberdade de celebração e de estipulação”.

Na obra do aludido jurista (CUNHA, L., 2017, p. 31-72), é possível, ainda, colher exemplos de convenções típicas, à luz das disposições do Código de Processo Civil. Dentre eles, listem-se: a possibilidade de eleição de foro (art. 63), a convenção sobre suspensão do processo (art. 313, inciso II), a negociação sobre o adiamento da audiência (art. 362, inciso I), a convenção sobre distribuição diversa do ônus da prova (art. 373, §§ 3º e 4º), a convenção de liquidação de sentença por arbitramento (art. 509, inciso I), a redução de prazos peremptórios (art. 22, § 1º), o calendário processual (art. 191), a escolha consensual de perito (art. 471), a audiência de saneamento e de organização cooperativa do processo (art. 357, § 3º) e a desistência de documento cuja falsidade foi arguida (art. 432, parágrafo único).

Em outro giro, além da possibilidade de celebração de convenções processuais típicas, é lícito que “as partes pactuem negócios que não se encaixem nos tipos legais, estruturando-os de modo a atender às suas conveniências e necessidades” (CUNHA, L., 2017, p. 56).

### 2.1.3. A cláusula geral de atipicidade negocial

De plano, averbe-se que “cláusula geral é espécie de texto normativo caracterizado pela abertura quanto à hipótese fática e quanto à consequência jurídica” (BOMFIM, 2017, p. 127). Após essa observação, não se questiona que “o novo CPC adota um modelo cooperativo de processo”, de modo que constatada uma “preocupação em criar no âmbito do Judiciário um espaço não apenas de julgamento, mas de resolução de conflitos”, sobremodo ao “permitir maior valorização da vontade dos sujeitos processuais” (CUNHA, L., 2017, p. 61-71). É de se perceber, como lembrado por Lipiani e Siqueira (2017, p. 220-221) que “a possibilidade de celebração de negócios processuais não constitui inovação do CPC/2015, a novidade está, justamente, na possibilidade de celebração de negócios processuais atípicos”.

Nessa projeção, é a lição do processualista Didier Júnior (2017, p. 109-110), ao tratar da atipicidade dos negócios processuais, quando afirma, com propriedade, que “o caput do art. 190 do CPC é uma cláusula geral, da qual se extrai o subprincípio da atipicidade da negociação processual [...]. Dessa cláusula, podem advir diversas espécies de negócios processuais atípicos [...]”. A propósito, fala-se em subprincípio “porque serve à concretização do princípio de respeito ao autorregramento da vontade no processo” (DIDIER JÚNIOR, 2017, p. 105-125).

Diante disso, o ponto que merece peculiar atenção está, novamente, contido na obra de Didier Júnior (2017, p. 110), o qual alerta, com precisão peculiar, que “não se trata de negócio sobre o direito litigioso - essa é a autocomposição, já bastante conhecida. No caso, negocia-se sobre o processo, alterando suas regras, e não sobre o objeto do processo”.

Em razão do que está posto, evidente que o artigo 190 do Código de Processo Civil confere maior amplitude à atuação das partes no bojo do processo. Esse dispositivo “é reflexo da flexibilização do processo civil”, traduzindo “uma verdadeira abertura do sistema”, como dito por Dourado (2017, p. 542).

Com efeito, consoante relatado por Redondo (2017, p. 395) “sendo ampla a liberdade das partes para celebração de convenções processuais”, justifica o autor que

[...] inexistente prévia estipulação das adequações que podem ser efetuadas no procedimento, como também não há específica identificação do objeto das convenções das partes em matéria processual (quais direitos, quais faculdades e quais deveres poderiam ser convencionados), nem do alcance e dos limites desses negócios processuais (isto é, qual o espectro dessas disposições).

A seu turno, Faria, G., (2016, p. 40) destaca, sobre o assunto, que a “negociação processual possui um ponto central para todos os autores, a saber, a influência da autonomia privada dos sujeitos processuais no regramento do processo”.

Diante do panorama descrito, Góes (2017, p. 210) considera que “resolveu o legislador alargar o argumento da negociação para o do convencionalismo atípico, estatuidando só algumas diretrizes gerais, deixando a criatividade para o locus das partes e/ou terceiros da relação jurídica”.

Ocorre que, apesar dessa amplitude, o próprio artigo 190 do Código de Processo Civil estabelece, de forma expressa, alguns requisitos para a admissão das convenções processuais. São eles: (a) a necessidade de que a discussão trazida em juízo envolva direito passível de autocomposição e (b) a necessidade de que as partes sejam plenamente capazes. Merece consideração, entretanto, que o presente trabalho não será encaminhado à tratativa desses requisitos, pena fugir ao objetivo proposto, restando consignar, apenas, que não é ampla e irrestrita a possibilidade de negociação processual, porquanto, conforme preciosa lição de Barbosa Moreira (1984, p. 91), “não se poderia reconhecer à autonomia da vontade, no campo processual, atuação tão ampla como a que se lhe abre o terreno privatístico”.

#### 2.1.4. O princípio do autorregramento da vontade

Inicialmente, há de se apontar, no que diz respeito ao autorregramento da vontade, que “o novo Código de Processo Civil trouxe muitas novidades. Quase todas elas são explícitas [...]. Há, porém, novidades implícitas, que alteram o sistema em seus fundamentos. Esta é uma delas” (DIDIER JÚNIOR, 2017, p. 31-32).

O apontado processualista civil assevera que o “autorregramento da vontade se define como um complexo de poderes que podem ser exercidos pelos sujeitos de direito, em níveis de amplitude variada, de acordo com o ordenamento jurídico” (DIDIER JÚNIOR, 2017, p. 31-32).

O fato é que “uma nova perspectiva vem sendo conferida aos negócios processuais, em prestígio à autonomia privada no processo civil” (OLIVEIRA, 2017, p. 593). Tudo isso perpassa, de maneira mais genérica, pelo anseio da efetividade. Nas palavras de Theodoro Júnior (2015, p. 10):

Vários são os expedientes a que recorrem os legisladores reformistas, podendo-se ressaltar, no entanto, a recorrente perseguição de duas metas: a desburocratização do processo [...] e a valorização dos métodos alternativos de solução de conflito [...].

O que se tem, pois, de forma geral, é que o autorregramento implica uma nova forma de visualizar algumas questões processuais, antes insensíveis a essa abertura. Certamente, sob o enfoque das

convenções processuais, o autorregramento da vontade no âmbito processual ocupa posição de destaque. Nesse quadrante, Macêdo e Peixoto, R., (2016, p. 117-118) ressaltaram que:

O âmbito da autorregulação, entretanto, no Direito Processual Civil, é que se diferencia do permitido no Direito Privado, diante da estrutura triádica da relação processual e da participação do Estado-juiz, que presta serviço essencial. Como é evidente, a intermediação do Estado-juiz na relação processual apresenta características próprias, que precisam ser delineadas com cuidado. Assim, muito embora o conceito de negócio jurídico recebido em sua plenitude, o seu cabimento do Direito Processual não é tão simples.

Barreiros (2017, p. 313-330) também traz uma observação relevante, nos seguintes termos:

O ponto nodal de compreensão da cláusula geral de atipicidade da negociação processual prevista no art. 190 do CPC/2015 reside na definição dos seus limites de validade. Estabelecer o alcance do poder de autorregramento de cada sujeito processual, delinear os critérios de aferição da capacidade dos celebrantes, definir a esfera de licitude e de ilicitude dos objetos a serem convenacionados são questões de extremo relevo para a adequada construção de sentido da cláusula aberta sob exame.

À guisa de desenvolvimento de raciocínio, pode-se destacar, segundo Nunes (2008, p. 135), que:

Uma das chaves mestras dessa releitura do sistema processual passa pela percepção da importância da participação, ou melhor, da comparticipação que permita o exercício pelo cidadão (economicamente débil ou não) de sua autonomia pública e privada no processo. Não é o caso de associar-se a novos sacerdotes, mas simplesmente de reconhecer a importância institucional de todos os sujeitos processuais no sistema de aplicação da tutela.

Ademais, são oportunas as palavras de Almeida (2017, p. 378):

Inobstante a aparente contradição entre o contrato - que é acordo - o processo - reflexo de um desacordo - e a função jurisdicional como serviço público e a vontade privada das partes, os negócios processuais, embora não ilimitados, vêm sendo progressivamente mais utilizados.

De fato, a prerrogativa de as partes poderem convencionar sobre seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais reflete um novo horizonte na sistemática processual brasileira, capaz de ultrapassar alguns entraves de ordem publicista, que são decorrentes do próprio desenvolvimento desse ramo do Direito no país.

## 2.2. Os Núcleos de Justiça 4.0

As demandas da sociedade contemporânea impuseram a releitura de certos pontos de estruturação do Direito Processual Civil, de forma que surgiram algumas soluções vocacionadas a promover uma justiça

mais acessível e eficiente por meio da integração de tecnologias digitais no sistema judiciário. É nesse ínterim que foram criados os denominados Núcleos de Justiça 4.0.

### 2.2.1. Resolução nº 385/2021 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)

A Resolução nº 385/2021 do Conselho Nacional de Justiça estabeleceu bases para a criação e o funcionamento dos Núcleos de Justiça 4.0. Objetivou-se, com isso, estruturar um mecanismo onde o fluxo processual ocorra integralmente de modo digital.

Os Núcleos de Justiça 4.0 vão ao encontro de outra iniciativa anterior do Conselho Nacional de Justiça, qual seja, o chamado Juízo 100%, cuja regulamentação se deu pela Resolução nº 345/2020.

O que se tem nesse cenário é que os Núcleos de Justiça 4.0 e o Juízo 100% Digital são iniciativas complementares e interdependentes do Conselho Nacional de Justiça que, em suma, possuem uma mesma orientação: criar mecanismos que possibilitem maior acessibilidade, modernidade e eficiência na composição de litígios no âmbito judicial, valendo-se das soluções tecnológicas e digitais existentes.

Não por outra razão que um dos motivos invocados pelo Conselho Nacional de Justiça para implantar os Núcleos de Justiça 4.0 reside no aumento da eficiência pública, especialmente por meio da desburocratização, da inovação e da transformação digital, inclusive instituindo como alguns de seus princípios, a modernização, o fortalecimento e a simplificação da relação do poder público com a sociedade mediante serviços digitais, acessíveis inclusive por dispositivos móveis, bem como a possibilidade aos cidadãos, às pessoas jurídicas e aos outros entes públicos de demandar e de acessar serviços públicos por meio digital, sem necessidade de solicitação presencial.

Diante disso, os Núcleos de Justiça 4.0 são implementações concretas e especializadas do modelo do Juízo 100% Digital, aplicando suas diretrizes em áreas delimitadas do Direito. Eles ampliam os benefícios do Juízo 100% Digital ao focar na especialização e escalabilidade, promovendo maior acessibilidade, modernidade e eficiência no sistema judiciário brasileiro.

### 2.2.2. A adesão ao Núcleo de Justiça 4.0 como negócio processual

Nessa ordem de ideias, merece destaque o fato de que a adesão das partes à sistemática do Núcleo de Justiça 4.0 é facultativa, devendo a opção ser feita pelo autor no momento da distribuição, tendo o demandado a possibilidade de manifestar a sua oposição na primeira oportunidade, conforme art. 2º, caput e § 3º, da Resolução nº 385/2021 do Conselho Nacional de Justiça.

Além disso, a resolução acima mencionada aduz expressamente que a adesão das partes ao Núcleo de Justiça 4.0 consiste em um verdadeiro negócio jurídico processual, como consta em seu artigo 2º, § 6º,

o qual declina que “a não oposição do demandado, na forma dos parágrafos anteriores, aperfeiçoará o negócio jurídico processual, nos termos do art. 190 do CPC/15, fixando a competência no ‘Núcleo de Justiça 4.0’”.

Por outro lado, no âmbito da Justiça Federal da 1ª Região, a regulamentação dos Núcleos de Justiça 4.0 deu-se por intermédio da Resolução Presi 47/2021. No art. 3º, § 6º, desse normativo, ratifica-se a adesão ao Núcleo de Justiça 4.0 como sendo, de fato, um negócio processual. O normativo regional afirma que a aceitação, ainda que tácita, da tramitação do processo no Núcleo de Justiça 4.0 pelo demandado, na forma dos parágrafos anteriores, aperfeiçoará o negócio jurídico processual, nos termos do art. 190 do Código de Processo Civil, fixando a competência no Núcleo.

Fato é que os dispositivos mencionados da Resolução nº 385/2021 do CNJ e da Resolução Presi 47/2021 do TRF1 abordam o mesmo tema, a saber, a formação do negócio jurídico processual que fixa a competência no Núcleo de Justiça 4.0. Ocorre que, apesar de sua semelhança, a forma como esses dispositivos encontram-se redigidos transmitem sutis distinções que merecem análise detalhada.

Em comum, ambos tratam da fixação da competência no Núcleo de Justiça 4.0 com base na aceitação do demandado após a opção do autor, em conformidade com o art. 190 do Código de Processo Civil (negócio jurídico processual). Os dispositivos são claros, pois, em condicionar a eficácia do negócio jurídico processual à aceitação, expressa ou tácita, do demandado.

Com efeito, a Resolução nº 385/2021 do CNJ (art. 2º, caput e § 3º) destaca a “não oposição” do demandado como elemento para o aperfeiçoamento do negócio jurídico processual. A ênfase, aqui, está no comportamento passivo do demandado, o qual implica aceitação tácita pela ausência de manifestação contrária.

Por outro lado, a Resolução Presi 47/2021 do TRF1 (art. 3º, § 6º) enfatiza a “aceitação, ainda que tácita”, utilizando uma linguagem mais ampla e, até mesmo, proativa, de forma que abrange tanto a aceitação expressa quanto a tácita.

Note-se que o dispositivo do CNJ refere-se à “não oposição”, caracterizando omissão como aceitação, ao passo que o dispositivo normativo do TRF1 fala em “aceitação, ainda que tácita”, conferindo maior ênfase à possibilidade de manifestação expressa ou tácita, mas sem mencionar “não oposição” explicitamente.

Nessa toada, a abrangência do ato normativo do CNJ parece enfatizar a aceitação tácita como principal hipótese de aperfeiçoamento. O normativo regional, entretanto, parece abarcar expressamente tanto a aceitação tácita quanto a expressa, utilizando linguagem mais inclusiva.

Para harmonizar as disposições e evitar interpretações conflitantes, pode-se adotar uma abordagem integrada e sistemática, ou seja, ambas as normas devem ser interpretadas à luz do art. 190 do CPC, que admite convenções processuais desde que acordadas por ambas as partes e dentro dos limites legais. Assim, tanto a aceitação tácita quanto a ausência de oposição podem ser compreendidas como formas válidas de anuência ao negócio jurídico processual.

Por essa razão, a expressão “não oposição” utilizada pelo CNJ pode ser vista como uma forma específica de aceitação tácita, conforme mencionado no ato normativo emanado do TRF1. Com isso, a diferença na redação não implica conflito, mas uma ênfase distinta do mesmo fenômeno.

Não se pode questionar, então, que o elemento central em ambos os atos normativos é o consentimento do demandado, seja expresso, seja presumido pela ausência de oposição.

Para evitar incertezas, um bom caminho a ser trilhado pelos operadores do direito é dar preferência a manifestações claras das partes sempre que possível, com a omissão sendo interpretada como aceitação apenas quando o demandado foi previamente informado das consequências jurídicas de sua inação.

### 2.2.3. A influência do modelo cooperativo de processo

É bem verdade que “o CPC/2015 tenta aproximar os sujeitos processuais em prol de um novo modelo de procedimento, ajustável conforme as peculiaridades concretas” (CABRAL, T., 2017, p. 360), de forma que “o processo cooperativo e suas características principiológicas alimentam a relação processual em todas as suas fases de desenvolvimento” (AVELINO, 2017, p. 402). Nesse sentido, é relevante a transcrição da doutrina do professor Cunha, L., (2017, p. 58-59), o qual, ao se debruçar sobre o tema, mencionou a existência de verdadeiro princípio da cooperação, cuja finalidade

[...] é transformar o processo civil numa “comunidade de trabalho”, potencializando o franco diálogo entre todos os sujeitos processuais, a fim de se alcançar a solução mais adequada e justa ao caso concreto. O processo, diante disso, deve ser entendido como uma “comunidade de comunicação”, desenvolvendo-se por um diálogo pelo qual se permite uma discussão a respeito de todos os aspectos de fato e de direito considerados relevantes para a decisão da causa. Ao longo de todo o procedimento, deve haver um debate, voltando-se também para o juiz e para todos os agentes estatais no processo. Há, na verdade, a cooperação das partes com o tribunal, bem como a cooperação do tribunal com as partes.

Diante do que foi exposto, a interpretação do art. 2º, caput e § 3º, da Resolução nº 385/2021 do CNJ e do art. 3º, § 6º, da Resolução Presi 47/2021 do TRF1 está intrinsecamente ligada ao modelo cooperativo

de processo estabelecido pelo art. 6º do Código de Processo Civil, o qual prevê que as partes e o juiz devem colaborar para que se obtenha uma decisão justa e efetiva no menor tempo possível.

Os dispositivos permitem que as partes ajustem a tramitação processual aos Núcleos de Justiça 4.0, demonstrando respeito à autonomia privada das partes, um elemento essencial do modelo cooperativo. A celebração de negócios jurídicos processuais é uma manifestação de cooperação entre as partes, que pactuam sobre questões procedimentais para favorecer a eficiência e a celeridade.

Por outro lado, a possibilidade de “não oposição” (conforme redação da resolução do CNJ) ou “aceitação tácita” (como consta no ato normativo do TRF1) só é válida se as partes forem previamente informadas sobre os efeitos de sua conduta. Isso está alinhado com o dever de cooperação, que exige transparência e comunicação clara entre as partes e o juízo, para que possam tomar decisões conscientes e informadas.

Além disso, a fixação da competência nos Núcleos de Justiça 4.0, baseada em convenção processual, reflete a busca por maior celeridade, acessibilidade e eficiência no processo, objetivos compatíveis com o modelo cooperativo, que prioriza soluções que reduzam a litigiosidade e os custos processuais.

A interação entre os dispositivos das resoluções e o art. 6º do CPC revela a plena compatibilidade do modelo cooperativo com a tramitação processual nos Núcleos de Justiça 4.0. Eles promovem o protagonismo das partes na conformação do processo e garantem decisões mais justas e eficientes, dentro de um sistema processual pautado pela colaboração, transparência e boa-fé.

### 2.3. A Interação entre o Artigo 190 do CPC e os Núcleos de Justiça 4.0

O art. 190 do CPC possibilita que as partes, em processos que envolvam direitos disponíveis, celebrem negócios jurídicos processuais para ajustar regras procedimentais, desde que respeitados os limites legais e os princípios de ordem pública.

A seu turno, os Núcleos de Justiça 4.0, regulamentados pelas resoluções outrora mencionadas, operacionalizam uma das formas de se concretizar essa previsão legal, ao permitirem que as partes fixem a competência nesses núcleos por meio de convenções processuais. O art. 2º, caput e § 3º, da Resolução nº 385/2021 do CNJ, e o art. 3º, § 6º, da Resolução PRESI 47/2021 do TRF1, disciplinam que a competência será fixada no Núcleo de Justiça 4.0 mediante a aceitação, expressa ou tácita, do demandado.

A “não oposição” mencionada na resolução do CNJ e a “aceitação, ainda que tácita” mencionada na resolução do TRF1 concretizam, portanto, um negócio jurídico processual, demonstrando a aplicabilidade concreta do art. 190 do CPC na flexibilização procedimental e na adequação tecnológica dos processos.

Nessa direção, Temer e Andrade (2017, p. 552), sustentam que:

A prudente inserção de uma regra geral no novo código decorre do reconhecimento de que o Direito não é capaz de acompanhar a evolução social, não sendo possível tipificar e exaurir todas as situações jurídicas e suprimir a autonomia dos sujeitos, o que se aplica também à regulação da vontade das partes no processo.

Diante do exposto, verifica-se que o art. 190 do CPC desempenha um papel fundamental na modernização e flexibilização do procedimento judicial, permitindo que as partes, em processos que envolvam direitos disponíveis, celebrem negócios jurídicos processuais para adequar o rito processual às suas necessidades. Os Núcleos de Justiça 4.0 representam uma concretização dessa possibilidade, viabilizando a fixação de regras processuais por meio de convenções processuais, conforme disciplinado pelas resoluções do CNJ e do TRF1.

### 3. Metodologia

A metodologia utilizada no presente artigo pode ser detalhada com base em uma abordagem qualitativa e exploratória, valendo-se do método de pesquisa bibliográfico e documental, acompanhado de análise normativa e doutrinária, da comparação de textos normativos e da interpretação sistemática e principiológica.

O artigo adota uma abordagem qualitativa ao analisar doutrinas, legislações e resoluções normativas relacionadas às convenções processuais e aos Núcleos de Justiça 4.0.

Trata-se de um estudo exploratório, pois busca investigar a interação entre o artigo 190 do CPC e a regulamentação dos Núcleos de Justiça 4.0, examinando os impactos dessa relação no direito processual civil.

A pesquisa é predominantemente bibliográfica, uma vez que se fundamenta em doutrinas jurídicas e trabalhos acadêmicos para a construção da argumentação. São citados diversos juristas renomados na área do direito processual civil.

Além disso, há a utilização de fontes documentais normativas, como o Código de Processo Civil de 2015 e as resoluções do Conselho Nacional de Justiça e do Tribunal Regional Federal da 1ª Região. A análise desses documentos jurídicos confere embasamento técnico ao estudo. O artigo realiza uma interpretação crítica do artigo 190 do CPC e das resoluções normativas que regulamentam os Núcleos de Justiça 4.0, seja no âmbito nacional, seja no âmbito da Justiça Federal da 1ª Região, explorando a interação entre a flexibilização processual permitida pelo CPC e a regulamentação do instituto dos Núcleos de Justiça 4.0.

A metodologia envolve uma análise comparativa entre a Resolução nº 385/2021 do CNJ e a Resolução Presi 47/2021 do TRF1. Nesse sentido, o artigo identifica diferenças na redação dos dispositivos e avalia como elas afetam a interpretação do negócio jurídico processual de adesão aos Núcleos de Justiça 4.0.

A pesquisa se vale de uma interpretação sistemática do ordenamento jurídico, considerando princípios como a cooperação processual, a autonomia da vontade e a eficiência da prestação jurisdicional.

A metodologia busca integrar os dispositivos normativos em um contexto mais amplo, evidenciando a compatibilidade entre a flexibilização do procedimento e a modernização do sistema judiciário. O artigo constrói sua conclusão a partir da interpretação doutrinária e normativa, defendendo a ideia de que as convenções processuais e os Núcleos de Justiça 4.0 representam uma evolução do modelo processual brasileiro, alinhando-se ao princípio do autorregramento da vontade.

Em resumo, o estudo se caracteriza por um método bibliográfico e documental, com análise qualitativa e exploratória, valendo-se de interpretação normativa e doutrinária para sustentar a tese de que os negócios jurídicos processuais desempenham um papel fundamental na modernização do direito processual civil.

## 4. Resultados Apresentados

O presente estudo tem como principal resultado esperado a demonstração de que a flexibilização do processo civil por meio das convenções processuais, especialmente no âmbito dos Núcleos de Justiça 4.0, representa uma evolução significativa no direito processual brasileiro. Com base na análise do artigo 190 do CPC, da Resolução nº 385/2021 do CNJ e da Resolução PRESI 47/2021 do TRF1, espera-se evidenciar que a autonomia da vontade das partes no processo civil vem sendo amplamente reforçada, permitindo que os sujeitos processuais ajustem aspectos procedimentais conforme suas necessidades, desde que respeitados os limites legais.

Nesse sentido, os Núcleos de Justiça 4.0 ampliam a eficiência e celeridade da prestação jurisdicional, uma vez que possibilitam a tramitação integralmente digital dos processos, reduzindo custos e tempo de resolução de litígios.

A sistemática dos negócios processuais no CPC está em conformidade com os princípios da cooperação processual e da instrumentalidade do processo, permitindo maior protagonismo das partes na definição de regras processuais, assim como a aceitação da adesão aos Núcleos de Justiça 4.0 como um verdadeiro negócio processual reflete a convergência entre modernização tecnológica e autonomia privada no processo, assegurando maior previsibilidade e segurança jurídica.

O estudo das convenções processuais e da implementação dos Núcleos de Justiça 4.0 traz contribuições relevantes para o direito processual civil, tanto do ponto de vista acadêmico quanto prático. Assim, a pesquisa fornece uma análise da interação entre a autonomia privada e o direito processual, consolidando o entendimento de que o processo civil contemporâneo caminha para um modelo mais

flexível e cooperativo. Além disso, busca-se esclarecer como os atos normativos do CNJ e do TRF1 impactam a interpretação do artigo 190 do CPC.

No âmbito prático, o estudo procura auxiliar os operadores do Direito na compreensão da viabilidade dos negócios processuais na tramitação digitalizada de processos. Isso porque a análise das nuances entre “não oposição” e “aceitação tácita”, termos utilizados nos atos normativos do CNJ e do TRF1, ajuda a mitigar incertezas quanto à forma de aperfeiçoamento do negócio processual, evitando conflitos interpretativos.

Os achados da pesquisa também podem subsidiar a interpretação da Resolução nº 385/2021 do CNJ e da Resolução PRESI 47/2021 do TRF1, de modo a corroborar a aplicação dos negócios processuais em ambientes digitais.

Além disso, o estudo expõe como a prática jurisdicional deve se adequar à forma como os litígios serão conduzidos no futuro, em razão das inovações tecnológicas que impactaram a gestão processual.

Trabalha-se, ainda, o maior protagonismo das partes, visto que a análise do artigo 190 do CPC, da Resolução nº 385/2021 do CNJ e da Resolução Presi 47/2021 do TRF1 demonstra que as partes passam a ter um papel mais ativo na conformação do procedimento, fortalecendo a autonomia privada no âmbito processual.

Uma outra consequência está associada à redução da burocracia processual. Com efeito, a possibilidade de convencionar sobre aspectos procedimentais reduz formalismos excessivos e contribui para um processo mais dinâmico e eficiente. Esse fato gera um aprimoramento da previsibilidade e segurança jurídica, com regras processuais mais claras e ajustáveis às necessidades dos litigantes, o que facilita a concretização de um processo mais transparente e seguro.

Não se pode deixar de lado, ainda, a potencial redução da sobrecarga do Judiciário. A digitalização processual e a ampliação dos negócios processuais tendem a minimizar a quantidade de incidentes processuais e contribuem para a celeridade na tramitação, desembocando em uma maior eficiência na prestação jurisdicional. Dessa maneira, havendo menos entraves burocráticos e maior previsibilidade procedimental, espera-se uma resolução mais rápida e efetiva dos litígios.

Afigura-se possível, observar, então, que o incentivo à adoção de soluções tecnológicas, a exemplo da implementação dos Núcleos de Justiça 4.0, pode estimular novas iniciativas para modernização do

sistema judiciário, o que, em última instância, favorece o acesso à justiça, tendo em vista que a tramitação processual digital permite que cidadãos tenham acesso à justiça de forma mais célere e menos onerosa.

Em razão dessa circunstância, fala-se em uma verdadeira democratização do direito processual, por intermédio da criação de um sistema mais flexível e participativo, no qual se trabalha com um fortalecimento da cooperação entre as partes e o Judiciário, incentivando soluções mais justas e equitativas.

Espera-se, por derradeiro, que haja uma redução de desigualdades no acesso à justiça, na medida em que, com a digitalização, há uma maior inclusão de pessoas que antes encontravam dificuldades logísticas para acessar o sistema judicial.

Os resultados esperados, as contribuições e os impactos do estudo indicam que a sistemática das convenções processuais e dos Núcleos de Justiça 4.0 reflete uma evolução na concepção do direito processual civil brasileiro. A análise do artigo 190 do CPC, da Resolução nº 385/2021 do CNJ e da Resolução Presi 47/2021 do TRF1 evidencia que a flexibilidade procedimental e a digitalização processual podem caminhar juntas para um sistema mais eficiente, seguro e acessível.

## **5. Aplicabilidade na Prática Judicante: A Convenção Processual como Arquitetura de uma Nova Governança Processual**

A análise até aqui desenvolvida, que demonstra a sinergia entre as convenções processuais atípicas e a estrutura dos Núcleos de Justiça 4.0, transcende o debate puramente teórico para se firmar como uma sistemática com profundas implicações na realidade da prática judicante. Sua maior virtude reside no potencial de oferecer respostas concretas aos desafios mais urgentes enfrentados pelo sistema de justiça, especialmente no âmbito da Justiça Federal, onde a equação entre uma demanda processual exponencialmente crescente e recursos materiais e humanos cada vez mais escassos se impõe como o dilema central da administração judiciária. Nesse contexto, a flexibilização procedimental, viabilizada pelo art. 190 do CPC e potencializada pela tecnologia, deixa de ser uma mera faculdade para se tornar a própria espinha dorsal de uma nova estrutura processual.

Essa nova realidade impõe, por conseguinte, uma inadiável releitura do papel do magistrado. A visão clássica do juiz como um sujeito passivo, mero aplicador de um rito pré-definido e imutável, revela-se anacrônica. A garantia constitucional da razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII, CRFB/88) compele o juiz a assumir uma postura proativa, transformando-o em um verdadeiro juiz-gestor. Esta função não se confunde com um decisionismo arbitrário; pelo contrário, trata-se da habilidade de, dentro dos limites do

ordenamento e em cooperação com as partes, otimizar o fluxo processual, identificar gargalos e empregar as ferramentas adequadas para conferir celeridade e efetividade à prestação jurisdicional.

Essa transformação paradigmática não ocorre no vácuo, mas é fruto de uma política institucional cuja arquitetura pode ser observada em uma série de atos normativos e acordos que, juntos, evidenciam que o tema tratado neste trabalho não é um fato isolado.

Cite-se, inicialmente, o Acordo de Cooperação Técnica n. 5/2023, firmado entre o Conselho da Justiça Federal, a Advocacia-Geral da União, a Procuradoria-Geral Federal e o Instituto Nacional do Seguro Social. Esse documento funciona como uma declaração de vontade estratégica que alinha importantes atores do sistema jurídico em torno de um objetivo comum, a saber, a conjugação de esforços para viabilizar a redução de litigiosidade, o fomento à conciliação, a racionalização de fluxos e a prestação jurisdicional célere. Esse ato é um pressuposto que legitima e incentiva a criação de convenções processuais em larga escala, estabelecendo um ambiente de cooperação interinstitucional.

A materialização prática dessa diretriz estratégica se manifesta em atos regionais, como o Ato Conjunto n. 2/2023 do TRF da 1ª Região. Esse documento é, em sua essência, um vasto e detalhado negócio processual macro, que padroniza rotinas e fluxos para os processos previdenciários. Nele, o INSS convencionou a dispensa de sua própria citação em hipóteses específicas e a dispensa de intimação para uma série de atos, em troca de um fluxo mais previsível e otimizado. Trata-se de uma superação mútua a formalidades, pactuada entre o Judiciário e um dos maiores litigantes do país, que redesenha o procedimento para toda uma classe de ações, demonstrando que a negociação processual é a ferramenta por excelência para a gestão em larga escala da atividade judicante.

Ainda nesse contexto, encontramos a Recomendação CJF n. 1, de 17 de fevereiro de 2025, que instituiu o procedimento de Instrução Concentrada. A citada recomendação é, talvez, um dos exemplos mais paradigmáticos e a aplicação mais sofisticada do tema tratado neste artigo. A norma qualifica expressamente o procedimento como um negócio jurídico processual (art. 1º, §1º), pelo qual a parte autora, assistida por advogado, adere a um fluxo em que a audiência de instrução é substituída pela juntada de provas pré-constituídas, notadamente a gravação em vídeo do depoimento pessoal e das testemunhas (art. 4º, I). A adesão implica renúncia à produção de prova oral em audiência (art. 6º), o que auxilia no enfrentamento de um dos maiores gargalos da Justiça Federal: a extensa pauta de audiências em matéria previdenciária. A Instrução Concentrada é a perfeita simbiose entre a autonomia da vontade (art. 190, CPC) e a tecnologia, convertendo o processo em um ambiente mais eficiente e colaborativo.

Em suma, os documentos analisados não representam iniciativas isoladas, mas sim peças interconectadas de uma profunda reengenharia do sistema de justiça. Partindo de acordos de cooperação estratégicos de alto nível, passando por pactos procedimentais regionais e culminando em inovações

tecnológicas e processuais específicas, o que se observa é a consolidação de um modelo de jurisdição eminentemente cooperativo, flexível e digital. Para o juiz-gestor, o artigo 190 do CPC, lido à luz dessas transformações, deixa de ser apenas um dispositivo legal para se tornar a chave-mestra de uma gestão judicial estratégica, capaz de enfrentar os desafios da litigiosidade contemporânea e concretizar a promessa de uma justiça mais célere, acessível e efetiva.

A relevância prática de toda a arquitetura processual aqui descrita não é meramente teórica, mas se encaixa de forma contundente aos elementos contextuais da vivência judicante diária, especialmente nos Juizados Especiais Federais, onde a litigiosidade de massa atinge seu ápice. A título de exemplo, mencione-se o caso do Juizado Especial Federal Adjunto à 2ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Santarém, em cujo acervo há cerca de duas mil audiências de instrução pendentes de agendamento. Nesse cenário, que espelha a realidade de inúmeras unidades judiciárias do país, a adoção de negócios processuais estruturados, com destaque para o modelo da Instrução Concentrada, deixa de ser uma opção para se tornar uma ferramenta de gestão indispensável.

Observa-se que, em unidades judiciárias que enfrentam realidades operacionais análogas, a implementação dos dispositivos previstos no Ato Conjunto n. 2/2023 tem se revelado eficaz para a racionalização das atividades de secretaria, sobretudo por proporcionar uma expressiva redução no número de intimações expedidas. Como consequência direta dessa diminuição, verifica-se uma redução significativa na quantidade de prazos processuais em curso, o que, por sua vez, impacta positivamente na celeridade dos arquivamentos processuais. Assim, a experiência concreta tem demonstrado que essa dinâmica está contribuindo, de forma salutar, para o cumprimento de metas estratégicas estabelecidas pelo Conselho Nacional de Justiça, especialmente aquelas vocacionadas à eficiência na tramitação e à finalização dos feitos judiciais.

Dessa forma, seja pela adesão aos Núcleos de Justiça 4.0, seja pela adoção de procedimentos como a Instrução Concentrada, a interação entre as convenções processuais e a tecnologia oferece ao juiz federal uma via para auxiliar de enfrentamento do paradigma da gestão de crise e adotar um modelo de gestão estratégica do acervo. Permite-se que o foco da atividade jurisdicional se desloque da mera observância de ritos para a construção de um caminho processual mais racional, célere e efetivo, em alinhamento direto com a garantia de uma prestação jurisdicional tempestiva e de qualidade.

O assunto abordado nesse trabalho — de que a flexibilização procedimental catalisada pela tecnologia é um pilar da jurisdição contemporânea — não é um mero exercício intelectual, mas uma resposta concreta e viável à conjuntura atual.

## 6. Conclusão

O art. 190 do Código de Processo Civil preceitua uma verdadeira cláusula de atipicidade negocial no âmbito do processo civil.

Viu-se que a adesão das partes à sistemática dos Núcleos de Justiça 4.0 traduz-se em um exemplo concreto de como o sobredito dispositivo legal pode ser aplicado de modo prático e inovador, sobretudo em um cenário de grandes inovações tecnológicas, o que foi demonstrado pela análise de uma série de políticas institucionais, como os acordos de cooperação técnica e a implementação de procedimentos consensuais como a Instrução Concentrada, que ratificam a tese na prática judicante.

Além disso, a possibilidade de haver negócios processuais atípicos como o que foi aqui tratado reforça o princípio da cooperação (art. 6º, CPC), mormente ao se atribuir um escopo de atuação maior às partes, visando à gestão de seus interesses e prerrogativas no âmbito do processo.

Quanto ao teor do art. 2º, caput e § 3º, da Resolução nº 385/2021 do CNJ, e do art. 3º, § 6º, da Resolução Presi 47/2021 do TRF1, tem-se que, embora haja divergência redacional, os dispositivos são compatíveis e não apresentam contradição material, conquanto adotem enfoques distintos.

A harmonização dos atos normativos em questão exige reconhecer que a “não oposição do demandado” (na redação da resolução do CNJ) é uma forma de “aceitação tácita” (na redação da resolução do TRF1). Isso porque o consentimento, seja tácito, seja expresso, é indispensável para validar a fixação de competência no Núcleo de Justiça 4.0.

Com isso, não há que se falar em contradição entre os atos normativos acima mencionados.

## Referências

ALMEIDA, Diogo Assumpção Rezende de. *A contratualização do procedimento: das convenções processuais no processo civil*. São Paulo: LTr, 2015.

ALMEIDA, Diogo Assumpção Rezende de. *As Convenções processuais na experiência francesa e no novo CPC*. In: CABRAL, Antônio do Passo; NOGUEIRA, Pedro Henrique Pedrosa (Org.). *Negócios Processuais*. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2017. Cap. 17. p. 367-390. Coleção Grandes Temas do Novo CPC, v. 1. Coordenação Geral de Fredie Didier Júnior.

AVELINO, Murilo Teixeira. *A posição do magistrado em face dos negócios jurídicos processuais - já uma releitura*. In: CABRAL, Antônio do Passo; NOGUEIRA, Pedro Henrique Pedrosa (Org.). *Negócios Processuais*. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2017. Cap. 19. p. 401-424. Coleção Grandes Temas do Novo CPC, v. 1. Coordenação Geral de Fredie Didier Júnior.

BARBOSA MOREIRA, José Carlos. Convenções das partes sobre matéria processual. In: Temas de Direito Processual: terceira série. São Paulo: Saraiva, 1984.

BARREIROS, Lorena Miranda Santos. Negociabilidade de prerrogativas processuais da Fazenda Pública: tentativa de sistematização. In: MARCATO, Ana et al (Org.). Negócios Processuais. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 313-330. Coletânea Mulheres no Processo Civil Brasileiro, v. 1.

BOMFIM, Daniela Santos. A legitimidade extraordinária de origem negocial. In: MARCATO, Ana et al (Org.). Negócios Processuais. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 117-138. Coletânea Mulheres no Processo Civil Brasileiro, v. 1.

BRAGA, Paula Sarno. Primeiras Reflexões sobre uma Teoria do Fato Jurídico Processual: Plano de Existência. In: Revista de Processo. São Paulo: RT, junho, 2007, n. 148.

BRASIL. Lei Federal nº 13.105, de 16 de maio de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 05 fev. 2025.

BRASIL. Resolução do Conselho Nacional de Justiça nº 385, de 06 de abril de 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3843>. Acesso em: 05 fev. 2025.

BRASIL. Resolução Presi do Tribunal Regional Federal da 1ª Região nº 47, de 15 de outubro de 2021. Disponível em: <https://portal.trf1.jus.br/dspace/bitstream/123/274564/1/Resolucao%20presi%2047.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2025.

CABRAL, Trícia Navarro Xavier. O poder de autorregramento da vontade no contexto da mediação e da conciliação. In: MARCATO, Ana et al (Org.). Negócios Processuais. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 569-588. Coletânea Mulheres no Processo Civil Brasileiro, v. 1.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. Calendário processual: negócio típico previsto no art. 190 do CPC. In: MARCATO, Ana et al (Org.). Negócios Processuais. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 299-312. Coletânea Mulheres no Processo Civil Brasileiro, v. 1.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. Negócios Jurídicos Processuais no Processo Civil Brasileiro. In: CABRAL, Antônio do Passo; NOGUEIRA, Pedro Henrique Pedrosa (Org.). Negócios Processuais. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2017. Cap. 3. p. 39-74. Coleção Grandes Temas do Novo CPC, v. 1. Coordenação Geral de Fredie Didier Júnior.

DIDIER JÚNIOR, Fredie. Curso de Direito Processual Civil. 17 ed. Salvador: Juspodivm, 2015, v. 1.

DIDIER JÚNIOR, Fredie. Negócios jurídicos processuais atípicos no CPC-2015. In: CABRAL, Antônio do Passo; NOGUEIRA, Pedro Henrique Pedrosa (Org.). Negócios Processuais. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2017. Cap. 6. p. 105-125. Coleção Grandes Temas do Novo CPC, v. 1. Coordenação Geral de Fredie Didier Júnior.

DIDIER JÚNIOR, Fredie. Princípio do respeito ao autorregramento da vontade no processo civil. In: CABRAL, Antônio do Passo; NOGUEIRA, Pedro Henrique Pedrosa (Org.). *Negócios Processuais*. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2017. Cap. 2. p. 31-37. Coleção Grandes Temas do Novo CPC, v. 1. Coordenação Geral de Fredie Didier Júnior.

DOURADO, Sabrina. Negócios processuais na esfera recursal. In: MARCATO, Ana et al (Org.). *Negócios Processuais*. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 531-550. Coletânea Mulheres no Processo Civil Brasileiro, v. 1.

FARIA, Guilherme Henrique Lage. *Negócios Processuais no Modelo Constitucional de Processo*. Salvador: Juspodivm, 2016.

GODINHO, Robson Renault. A possibilidade de negócios jurídicos processuais atípicos em matéria probatória. In: CABRAL, Antônio do Passo; NOGUEIRA, Pedro Henrique Pedrosa (Org.). *Negócios Processuais*. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2017. Cap. 28. p. 577-586. Coleção Grandes Temas do Novo CPC, v. 1. Coordenação Geral de Fredie Didier Júnior.

GÓES, Gisele Fernandes. Distribuição convencional do ônus da prova. In: MARCATO, Ana et al (Org.). *Negócios Processuais*. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 203-218. Coletânea Mulheres no Processo Civil Brasileiro, v. 1.

LIPIANI, Júlia; SIQUEIRA, Marília. Negócios jurídicos processuais sobre a fase recursal. In: CABRAL, Antônio do Passo; NOGUEIRA, Pedro Henrique Pedrosa (Org.). *Negócios Processuais*. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2017. Cap. 30. p. 613-648. Coleção Grandes Temas do Novo CPC, v. 1. Coordenação Geral de Fredie Didier Júnior.

LIPIANI, Júlia; SIQUEIRA, Marília. Negócios jurídicos processuais sobre mediação e conciliação. In: MARCATO, Ana et al (Org.). *Negócios Processuais*. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 219-248. Coletânea Mulheres no Processo Civil Brasileiro, v. 1.

MACÊDO, Lucas Buril de; PEIXOTO, Ravi. *Ônus da Prova e sua Dinamização*. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

NOGUEIRA, Pedro Henrique Pedrosa. Sobre os Acordos de Procedimento no Processo Civil Brasileiro. In: CABRAL, Antônio do Passo; NOGUEIRA, Pedro Henrique Pedrosa (Org.). *Negócios Processuais*. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2017. Cap. 5. p. 93-104. Coleção Grandes Temas do Novo CPC, v. 1. Coordenação Geral de Fredie Didier Júnior.

NUNES, Dierle José Coelho. *Processo Jurisdicional Democrático*. Curitiba: Juruá, 2008, p. 135.

OLIVEIRA, Paulo Mendes de. Negócios processuais e o duplo grau de jurisdição. In: CABRAL, Antônio do Passo; NOGUEIRA, Pedro Henrique Pedrosa (Org.). *Negócios Processuais*. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2017. Cap. 29. p. 587-612. Coleção Grandes Temas do Novo CPC, v. 1. Coordenação Geral de Fredie Didier Júnior.

REDONDO, Bruno Garcia. Negócios processuais: necessidade de rompimento radical com o sistema do CPC/1973 para a adequada compreensão da inovação do CPC/2015. In: CABRAL, Antônio do Passo; NOGUEIRA, Pedro Henrique Pedrosa (Org.). *Negócios Processuais*. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2017. Cap. 18. p. 391-400. Coleção Grandes Temas do Novo CPC, v. 1. Coordenação Geral de Fredie Didier Júnior.

SOARES, Lara Rafaelle Pinho. A vulnerabilidade na negociação processual atípica. In: MARCATO, Ana et al (Org.). Negócios Processuais. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 277-298. Coletânea Mulheres no Processo Civil Brasileiro, v. 1.

SOUZA, Marcia Cristina Xavier de. Breves considerações acerca das convenções processuais nos Juizados Especiais Cíveis. In: MARCATO, Ana et al (Org.). Negócios Processuais. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 367-386. Coletânea Mulheres no Processo Civil Brasileiro, v. 1.

TEMER, Sofia; ANDRADE, Juliana Melazzi. Convenções processuais na execução: modificação consensual das regras relativas à penhora, avaliação e expropriação de bens. In: MARCATO, Ana et al (Org.). Negócios Processuais. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 551-568. Coletânea Mulheres no Processo Civil Brasileiro, v. 1.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. Curso de Direito Processual Civil. Volume I. 56<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

YARSHELL, Flávio Luiz. Antecipação da Prova sem o Requisito da Urgência e Direito Autônomo à Prova. São Paulo: Malheiros, 2018.

# Fiscalização das Penas Restritivas de Direitos na Modalidade Prestação de Serviços à Comunidade: Inovação Tecnológica com o Uso do SAREF

Fernanda Gattass Oliveira Fidelis<sup>1</sup>

**Resumo:** O presente artigo examina a utilização do Sistema de Apresentação Remota por Reconhecimento Facial (SAREF), homologado pelo Conselho Nacional de Justiça, como instrumento de fiscalização das penas restritivas de direitos na modalidade de prestação de serviços à comunidade. Partindo das dificuldades históricas de supervisão dessas sanções alternativas, analisa-se um modelo piloto de implementação tecnológica na Justiça Federal da 1ª Região, especificamente na Subseção Judiciária de Cáceres/MT. A metodologia contempla a adoção da versão desktop do sistema junto às entidades conveniadas, com integração ao Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU). Conclui-se que a adoção do SAREF atende às diretrizes do Programa Pena Justa e contribui para a superação do Estado de Coisas Inconstitucional reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 347. Conforme autorização da Corregedoria Regional do TRF1 (Despacho nº 23620558/2025), o projeto encontra-se em fase de implantação experimental, pelo prazo de seis meses, aguardando avaliação final para eventual expansão.

**Palavras-chave:** Execução penal. Penas alternativas. Prestação de serviços à comunidade. SAREF. CNJ. Justiça Federal.

## 1. Introdução

As penas restritivas de direitos constituem instrumento relevante de política criminal contemporânea. Sua finalidade reside na substituição da privação de liberdade por sanções de natureza menos gravosa, porém igualmente aptas a cumprir as funções de reprovação e prevenção do delito. Dentre as modalidades previstas no ordenamento jurídico brasileiro, a prestação de serviços à comunidade destaca-se como mecanismo de integração social e de responsabilização em liberdade, conforme disciplinado nos artigos 43 e seguintes do Código Penal e na Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984).

A fiscalização efetiva do cumprimento dessas sanções sempre representou desafio estrutural para o Poder Judiciário. As limitações de pessoal, a dispersão geográfica das entidades parceiras e a ausência de mecanismos padronizados de acompanhamento configuram obstáculos recorrentes à adequada supervisão das penas alternativas. Nesse contexto, a incorporação de ferramentas tecnológicas apresenta-se como

<sup>1</sup> Juíza Federal Substituta da 1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Cáceres/MT. Email: fernanda.gattass@trf1.jus.br.

medida necessária para assegurar maior confiabilidade ao sistema, reduzir a possibilidade de fraudes e fortalecer a credibilidade institucional das penas restritivas de direitos.

O Sistema de Apresentação Remota por Reconhecimento Facial (SAREF) constitui solução nacional desenvolvida no âmbito do programa Justiça 4.0 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Sua utilização pelo Poder Judiciário representa não apenas aprimoramento da fiscalização da execução penal, mas também reforço da confiança da sociedade na capacidade institucional da Justiça de exercer sua função de modo eficiente e transparente.

A Subseção Judiciária de Cáceres, que abrange 21 municípios em vasta extensão territorial no estado de Mato Grosso, apresenta-se como cenário adequado para a implantação de projeto-piloto do SAREF. O objetivo consiste em assegurar efetividade ao cumprimento da pena, otimizar recursos humanos e incorporar tecnologia de ponta ao serviço judiciário, em consonância com as exigências contemporâneas de prestação jurisdicional célere e de qualidade.

## 2. O SAREF como inovação tecnológica

O Sistema de Apresentação Remota e Reconhecimento Facial (SAREF) foi desenvolvido no âmbito do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), por iniciativa da Assessoria de Ciência de Dados (ACID), em parceria com o Laboratório de Inovação Aurora. Sua criação respondeu a desafio específico formulado pela Vara de Execuções das Penas em Regime Aberto (VEPERA): garantir, durante a pandemia de Covid-19, a apresentação periódica e segura de apenados, exigência legal para o acompanhamento das penas alternativas que havia sido prejudicada pelo isolamento social.

Trata-se do primeiro caso nacional de apresentação criminal remota. Sua concepção exigiu o mapeamento prévio do perfil dos apenados. O Laboratório Aurora realizou levantamentos sobre o grau de escolaridade, o acesso às tecnologias e o nível de letramento digital dos usuários, diagnosticando vulnerabilidades e barreiras que poderiam inviabilizar o uso da ferramenta. A partir desses dados, foram desenvolvidas soluções de design inclusivo, navegação simplificada e manuais explicativos destinados a assegurar acessibilidade a todos os públicos.

O projeto contempla duas versões principais. A primeira, denominada SAREF Mobile, consiste em módulo acessível via telefone celular, exigindo apenas que o apenado possua dispositivo com câmera e acesso à internet. O sistema é acessado pela página do TJDFT, permitindo a realização da apresentação de qualquer localidade, com autenticação biométrica por reconhecimento facial. A segunda versão corresponde a totem de autosserviço, instalado fisicamente na sede da VEPERA, destinado a apenados

que não dispõem de dispositivos próprios ou de conectividade adequada. O totem foi concebido em conformidade com as melhores práticas de acessibilidade e inclusão.

A dinâmica de trabalho incluiu oficinas de revisão de linguagem, design das telas e definição de requisitos de acessibilidade, usabilidade e interatividade. A partir de sua implantação, o SAREF alcançou números expressivos: no início de 2023, mais de 15 mil apenados haviam sido beneficiados. O modelo foi expandido também à Vara de Execuções das Penas e Medidas Alternativas (VEPEMA), e estudos foram iniciados para a replicação da ferramenta em outras unidades do TJDF. O êxito alcançado consolidou o SAREF como referencial nacional em inovação judiciária, posteriormente homologado pelo CNJ e incluído no portfólio oficial do programa Justiça 4.0.

## 2.1. Implementação na Justiça Federal da 1ª Região

A utilização do SAREF no âmbito da Justiça Federal amplia suas potencialidades e se mostra adequada ao contexto da Subseção Judiciária de Cáceres/MT, cuja competência territorial abrange 21 municípios em vasta extensão geográfica. A dispersão territorial, somada às limitações de pessoal, torna a subseção cenário apropriado para o desenvolvimento de projetos-piloto que conjuguem inovação tecnológica, racionalização de recursos e efetividade na execução penal.

Nesse sentido, foi expedido o Ofício nº 31/2025 – SJMT/SSJ-Cáceres, por meio do qual se pleiteou à Corregedoria Regional do TRF1 autorização para a utilização do SAREF na fiscalização do cumprimento de penas restritivas de direitos consistentes em prestação de serviços à comunidade. O pedido fundamentou-se na necessidade de assegurar fiscalização mais confiável, uniforme e transparente, reduzindo fraudes e fortalecendo a execução penal federal.

A Corregedoria acolheu o pleito e, por meio do Despacho nº 23620558/2025, autorizou a implementação do sistema em caráter experimental, pelo prazo inicial de seis meses, determinando a elaboração de relatórios bimestrais de monitoramento. O programa encontra-se em fase de implantação, aguardando os ajustes técnicos finais para plena integração ao Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU).

A utilização do SAREF, nessa perspectiva, garante que o processo permaneça sob jurisdição do juízo da execução, em consonância com a orientação jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça, e elimina a necessidade de expedição de cartas precatórias para fiscalização, uma vez que os dados de comparecimento alimentam diretamente o sistema eletrônico. A experiência da Subseção de Cáceres tem

potencial para constituir modelo replicável a outras unidades da Justiça Federal, conciliando efetividade jurisdicional, inovação tecnológica e uso racional de recursos públicos.

### 3. Fundamentação normativa e jurisprudencial

A Constituição Federal, em seu art. 5º, inciso XLVI, alínea “d”, e o Código Penal, nos arts. 43 e seguintes, asseguram o espaço normativo das penas restritivas de direitos. A Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984) disciplina a prestação de serviços à comunidade, impondo ao Judiciário o dever de fiscalização. No âmbito jurisprudencial, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADPF 347, reconheceu o Estado de Coisas Inconstitucional do sistema penitenciário brasileiro, incentivando a adoção de alternativas penais como estratégia de redução do encarceramento.

O CNJ regulamentou a matéria por meio da Resolução nº 288/2019, que dispõe sobre alternativas penais, e, mais recentemente, pelo Programa Pena Justa, que estimula o uso de tecnologias digitais para potencializar o cumprimento das penas alternativas. No que concerne ao cumprimento da pena restritiva de direitos, especialmente à prestação de serviços à comunidade, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, notadamente da Terceira Seção, vem consolidando entendimento no sentido de que a competência para a execução da pena permanece com o juízo prolator da sentença condenatória, ainda que o apenado resida em localidade diversa.

No Conflito de Competência nº 209.986/SC, julgado em 05 de maio de 2025, a Corte fixou que não há deslocamento da competência, mas apenas transferência da fiscalização ao juízo do domicílio do condenado, mediante carta precatória:

A execução da pena deve ocorrer, em regra, perante o juízo que proferiu a condenação, a teor do art. 65 da LEP. A alteração de domicílio do apenado não desloca a competência, cabendo ao juízo da condenação expedir carta precatória ao juízo do domicílio do condenado, a fim de que este apenas fiscalize o cumprimento da pena. Conflito conhecido para declarar competente o juízo prolator da sentença condenatória (CC 209.986/SC, Rel. Min. Og Fernandes, Terceira Seção, DJe 05/05/2025).

Da mesma forma, no Conflito de Competência nº 198.927/RS, julgado em 31 de outubro de 2023, reafirmou-se que a execução penal é de competência do juízo da condenação, cabendo apenas a supervisão ao juízo do domicílio do apenado:

O fato de o condenado residir em comarca diversa não altera a competência para a execução, que permanece com o juízo da condenação. O juízo do domicílio do apenado pode apenas acompanhar e fiscalizar o cumprimento da pena, por carta precatória expedida pelo juízo da execução. Conflito conhecido para declarar competente o juízo da condenação (CC 198.927/RS, Rel. Min. Ribeiro Dantas, Terceira Seção, DJe 31/10/2023).

Portanto, a adoção de sistema que, além de preservar a competência do juízo da condenação para a execução da pena, mantém sob seu controle a fiscalização do cumprimento de modo remoto, encontra-se em consonância com a jurisprudência consolidada do STJ.

## 4. Metodologia de implementação

O modelo de implementação do SAREF na Subseção Judiciária de Cáceres estrutura-se em cinco fases. A primeira fase compreende o planejamento, com estudo de viabilidade técnica e pedido de autorização ao CNJ. A segunda fase corresponde à implementação piloto, com instalação da versão desktop em entidades de Cáceres/MT e, progressivamente, nos demais municípios abrangidos pela competência da Subseção: Araputanga, Comodoro, Conquista d'Oeste, Curvelândia, Figueirópolis d'Oeste, Glória d'Oeste, Indiavaí, Jauru, Lambari d'Oeste, Mirassol d'Oeste, Nova Lacerda, Pontes e Lacerda, Porto Esperidião, Porto Estrela, Reserva do Cabaçal, Rio Branco, Salto do Céu, São José dos Quatro Marcos, Vale de São Domingos e Vila Bela da Santíssima Trindade.

A terceira fase consiste na execução propriamente dita, com acompanhamento de seis meses e envio automático de relatórios ao SEEU. A quarta fase destina-se à avaliação, por meio da análise de indicadores de desempenho. Por fim, a quinta fase contempla a eventual expansão do modelo para demais subseções da 1ª Região, caso os resultados demonstrem a viabilidade e eficácia do sistema.

## 5. Resultados esperados

Com a utilização do SAREF, espera-se alcançar maior efetividade e credibilidade na execução da pena de prestação de serviços à comunidade. Em termos administrativos, projeta-se a desoneração das secretarias das varas federais envolvidas. No plano jurisdicional, antecipa-se a redução da remessa de execuções penais à Justiça Estadual, com conseqüente fortalecimento da competência federal em matéria de execução penal. Em perspectiva mais ampla, almeja-se o incremento da confiança social na Justiça Penal, mediante a demonstração de que o Poder Judiciário dispõe de instrumentos tecnológicos adequados para garantir o cumprimento efetivo das sanções alternativas.

## 6. Conclusão

A execução penal exige não apenas a imposição formal da pena, mas a garantia de seu efetivo cumprimento, em consonância com a finalidade constitucional e legal das sanções alternativas. O SAREF apresenta-se como instrumento idôneo para modernizar e fortalecer a prestação jurisdicional, conjugando eficiência administrativa, segurança tecnológica e respeito à dignidade da pessoa condenada. Ao viabilizar

a fiscalização segura da prestação de serviços à comunidade, reafirma-se o papel da Justiça Federal como protagonista na construção de um sistema penal mais justo, transparente e eficiente.

A proposta alinha-se com a orientação jurisprudencial do STJ e com o Programa Pena Justa por diversas razões. Primeiro, a competência permanece preservada, uma vez que o uso do SAREF não altera a competência do juízo da execução, que continua sendo o prolator da sentença condenatória. Segundo, a fiscalização remota ocorre sem transferência de competência: diferentemente da carta precatória, em que há necessidade de envio e acompanhamento físico pelo juízo do domicílio, o SAREF permite que a fiscalização seja realizada de forma remota, com registros automáticos de presença que alimentam diretamente o SEEU.

Terceiro, o sistema representa aprimoramento da diretriz firmada pela Terceira Seção do STJ: o processo permanece no juízo da condenação, e a fiscalização não precisa ser transferida, pois é realizada pelo próprio sistema eletrônico, que garante transparência e confiabilidade. Quarto, há benefícios adicionais consistentes na modernização da execução penal, na redução da burocracia e no incremento da celeridade, eficiência e segurança jurídica.

Em conclusão, a implementação do SAREF na Justiça Federal, em caráter piloto na Subseção Judiciária de Cáceres/MT, representa passo decisivo rumo à modernização da execução penal e à efetivação das penas restritivas de direitos. Trata-se de medida que alinha a atuação jurisdicional às diretrizes constitucionais e às orientações do Conselho Nacional de Justiça e do Superior Tribunal de Justiça, promovendo fiscalização mais confiável, eficiente e transparente. Ao integrar tecnologia de ponta à rotina forense, o projeto reafirma o compromisso da Justiça Federal com a prestação jurisdicional de qualidade, com a racionalização de recursos e com a credibilidade social das decisões judiciais, constituindo-se em experiência passível de replicação em todo o território nacional.

## Referências

BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de direito penal*. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940*. Código Penal. Rio de Janeiro, 1940.

BRASIL. *Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984*. Institui a Lei de Execução Penal. Brasília, DF: Presidência da República, 1984.

BRASIL. *Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018*. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Brasília, DF: Presidência da República, 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347/DF*. Relator: Min. Marco Aurélio. Julgamento em 9 set. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Conflito de Competência nº 198.927/RS*. Relator: Min. Ribeiro Dantas. Terceira Seção. DJe 31 out. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Conflito de Competência nº 209.986/SC*. Relator: Min. Og Fernandes. Terceira Seção. DJe 5 maio 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Corregedoria Regional. *Despacho nº 23620558/2025*. Autoriza, em caráter experimental, a implementação do SAREF nas 1ª e 2ª Varas Federais da Subseção Judiciária de Cáceres/MT.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Subseção Judiciária de Cáceres/MT. *Ofício nº 31/2025 - SJMT/SSJ-Cáceres*.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução nº 288, de 25 de junho de 2019*. Define a política institucional do Poder Judiciário para a promoção da aplicação de alternativas penais. Brasília, DF: CNJ, 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução nº 417, de 26 de outubro de 2021*. Institui a Política Judiciária de Governança e Gestão de Tecnologia da Informação e Comunicação. Brasília, DF: CNJ, 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Programa Pena Justa: Sumário Executivo*. Brasília, DF: CNJ, 2025.

## Equalização de Processos e Especialização como Estratégias de Gestão nos Juizados Especiais Federais da 1ª Região

Eneias Alexandre Gonçalves Torres<sup>1</sup> e Verônica Aparecida da Costa<sup>2</sup>

**Resumo:** O presente trabalho analisa a situação dos Juizados Especiais Federais da 1ª Região, com especial atenção à Seção Judiciária do Pará, identificando descompasso entre o volume de demandas e a capacidade operacional das unidades. A partir de dados extraídos do sistema E-Siest e do relatório Justiça em Números 2024, constata-se que os JEFs da 1ª Região apresentam indicadores de distribuição, acervo e carga de trabalho superiores à média nacional, o que compromete a celeridade e a efetividade da prestação jurisdicional. Diante das limitações orçamentárias e administrativas para criação de novas varas e ampliação de quadros, o estudo propõe três medidas de gestão: criação de Núcleos de Justiça 4.0, especialização temática dos JEFs em matéria previdenciária e assistencial, e distribuição por equalização entre unidades de mesma competência. As propostas fundamentam-se em experiências exitosas do TRF da 4ª Região e em normativas do CNJ e do CJF, apresentando-se como alternativas viáveis para mitigar a sobrecarga sem demandar investimentos estruturais de curto prazo.

**Palavras-chave:** Juizados Especiais Federais; Gestão judiciária; Equalização processual; Especialização; Justiça 4.0.

### Introdução

Os Juizados Especiais Federais foram concebidos para assegurar simplicidade, celeridade e efetividade à prestação jurisdicional, especialmente em demandas de menor complexidade, como aquelas de natureza previdenciária e assistencial. Observa-se, contudo, que os objetivos originais vêm sendo comprometidos diante da realidade estrutural e do crescimento da litigiosidade. A situação revela-se particularmente crítica em determinadas unidades judiciárias, como no caso de Belém, onde a demanda processual supera a média nacional e se concentra em número reduzido de unidades, sobrecarregando magistrados e servidores.

O volume de processos distribuídos, somado à limitação de recursos humanos e materiais, evidencia descompasso entre a demanda crescente e a estrutura disponível. Essa discrepância impõe carga de trabalho superior à média nacional e compromete a capacidade de resposta institucional. A

<sup>1</sup> Juiz Federal Substituto da SJPA/8ª Vara JEF - Belém, em exercício da titularidade na SJPA/12ª Vara JEF - Belém. Email: eneias.torres@trf1.jus.br

<sup>2</sup> Juíza Federal Substituta da SJPA/11ª Vara JEF - Belém, em exercício da titularidade na SJPA/11ª Vara JEF - Belém. Email: veronica.costa@trf1.jus.br

morosidade resultante mostra-se incompatível com os princípios orientadores dos juizados e acentua o risco de descrédito social quanto à efetividade do modelo.

Nesse contexto, o presente trabalho objetiva analisar a realidade dos Juizados Especiais Federais em Belém, avaliando dados de distribuição processual, acervo e produtividade. A partir desse diagnóstico, busca-se propor soluções viáveis para mitigar os efeitos da sobrecarga e adequar o funcionamento dos juizados à sua finalidade originária, em conformidade com os princípios constitucionais da eficiência, da razoável duração do processo e do amplo acesso à justiça.

## Justificativa

A escolha de Belém como foco da análise justifica-se pelo volume processual significativamente superior à média dos demais juizados da 1ª Região e pelo fato de que a realidade local reflete, em escala ampliada, os desafios estruturais enfrentados pela Justiça Federal em outras localidades com demanda expressiva. A partir desse recorte específico, torna-se possível propor medidas replicáveis em outras unidades judiciárias com características semelhantes, contribuindo para o aprimoramento institucional e para o fortalecimento do modelo dos Juizados Especiais Federais como instrumento de acesso democrático à justiça.

## Metodologia

O presente trabalho adota abordagem mista, combinando elementos quantitativos, qualitativos e descritivos, com fundamento em pesquisa bibliográfica e documental. A análise baseia-se em obras doutrinárias, artigos científicos e legislação pertinente aos Juizados Especiais Federais e à gestão judiciária, além de dados oficiais obtidos no relatório Justiça em Números 2024 do Conselho Nacional de Justiça e no sistema E-Siest da Justiça Federal da 1ª Região.

Optou-se por combinar análise teórica, voltada à compreensão dos princípios e fundamentos jurídicos dos Juizados Especiais, com análise empírica, destinada a examinar indicadores de demanda, acervo e produtividade das unidades da Justiça Federal, com ênfase nas unidades sediadas em Belém. Por fim, procede-se à proposição de medidas concretas para enfrentar os desafios estruturais e aprimorar a eficiência da prestação jurisdicional.

## 1. Breve histórico do subsistema dos Juizados Especiais: origem, estrutura e princípios

O sistema dos Juizados Especiais no Brasil representa marco na busca pela democratização do acesso à justiça e pela efetivação de processo mais simples, célere e eficiente. Trata-se de estrutura vinculada ao Poder Judiciário, instituída por determinação constitucional, que se consolidou ao longo das últimas décadas como instrumento de concretização do princípio da inafastabilidade da jurisdição. Os Juizados foram instituídos com a finalidade de ampliar o acesso à justiça, sobretudo para cidadãos em situação de vulnerabilidade econômica, estruturando procedimentos processuais de modo a assegurar simplicidade e celeridade.

O subsistema tem sua origem nos Conselhos de Conciliação e Arbitragem, criados no Estado do Rio Grande do Sul em 1982. Essa experiência pioneira serviu como base para a edição da Lei 7.244/1984, que instituiu os Juizados de Pequenas Causas, representando o primeiro marco legislativo no tratamento diferenciado de litígios de menor complexidade. A Constituição Federal de 1988, em seu art. 98, inciso I, e § 1º, estabeleceu a previsão dos juizados especiais como órgãos da jurisdição estatal, determinando a criação de mecanismos voltados à solução mais simples e rápida de conflitos.

A regulamentação infraconstitucional seguiu em etapas. A Lei n. 9.099/1995 instituiu os Juizados Especiais Cíveis e Criminais; a Lei n. 10.259/2001 criou os Juizados Especiais Federais; e a Lei n. 12.153/2009 instituiu os Juizados Especiais da Fazenda Pública Estadual e Municipal. Consolidou-se, assim, sistema integrado por três microsistemas, cada qual com competência própria e direcionado a demandas específicas, porém todos orientados por princípios comuns. Os juizados especiais não constituem jurisdição autônoma, mas órgãos integrantes do Poder Judiciário, com atribuições próprias disciplinadas por lei, cuja função precípua consiste em oferecer procedimento mais simples, acessível e desburocratizado, sem prejuízo das garantias processuais fundamentais.

### 1.1 Juizados Especiais Federais Lei nº 10.259/2001

Os Juizados Especiais Federais foram concebidos para alcançar dois propósitos centrais: ampliar o acesso da população à Justiça Federal e conferir maior celeridade e efetividade ao trâmite processual. Sua estrutura institucional apresenta características próprias em matéria cível, destacando-se: competência para processar e julgar causas de competência da Justiça Federal de valor até sessenta salários mínimos, bem como executar as suas sentenças (art. 3º da Lei nº 10.259/2001); gratuidade de custas judiciais (art. 54 da Lei nº 9.099/1995); dispensa de advogado na fase inicial (art. 10 da Lei nº 10.259/2001); incentivo à utilização de mecanismos alternativos de solução de conflitos, com ênfase na conciliação (arts. 3º, 10, § 1º,

12 e 18 da Lei nº 10.259/2001); além de flexibilidade procedimental destinada a garantir a concretização dos princípios norteadores.

## 1.2 Princípios informadores

Os Juizados especiais são regidos por princípios próprios que norteiam tanto sua organização quanto seus procedimentos, com a finalidade de facilitar o acesso à justiça e conferir efetividade à tutela jurisdicional. Tais princípios encontram-se expressos no artigo 2º da Lei 9.099/1995, que estabelece que o processo se orientará pelos critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, buscando, sempre que possível, a conciliação ou a transação.

O princípio da oralidade assegura que a comunicação entre as partes e o juízo ocorra de forma direta e clara, privilegiando a exposição verbal dos argumentos e a redução da formalidade escrita. A simplicidade orienta a condução dos atos processuais de maneira desburocratizada, evitando formalismos excessivos. A informalidade reforça a ideia de que a forma não deve prevalecer sobre o conteúdo, permitindo que a solução do conflito seja priorizada em detrimento do rigor procedimental.

A economia processual orienta o aproveitamento dos atos já praticados, evitando repetições desnecessárias e assegurando que o processo se desenvolva com o menor dispêndio de tempo e recursos possível. A celeridade traduz o compromisso de oferecer prestação jurisdicional em tempo razoável, evitando a morosidade que historicamente marca o Poder Judiciário. Em conjunto com esses princípios, a lei enfatiza a busca constante pela conciliação ou transação, estimulando a resolução consensual dos litígios como forma de pacificação social e de redução da sobrecarga processual.

### 1.3 O crescimento da demanda processual e os reflexos sobre o princípio da celeridade

A criação dos Juizados Especiais esteve diretamente ligada ao ideal de proporcionar resposta rápida e simplificada a conflitos de menor complexidade. Contudo, essa proposta encontra limitações práticas quando confrontada com o elevado volume de processos que ingressam diariamente no sistema.

Conforme observa Maia (2013), o embasamento principiológico dos Juizados Especiais Federais é formado por diretrizes que podem se revelar opostas. Os Juizados foram erguidos sob a bandeira da informalidade e da gratuidade, com o fim de aproximar o jurisdicionado da estrutura jurisdicional. O incremento no número de ações distribuídas seria, portanto, resultado natural e esperado na implantação bem-sucedida de tais órgãos. Todavia, em paralelo, exige-se celeridade, viabilizada por procedimento

menos rigoroso e mais enxuto. A autora retrata assim o conflito entre valores: um que exige rapidez na solução da lide e outro que incentiva e facilita o ajuizamento das ações.

O volume de demandas submetidas aos Juizados Especiais Federais evidencia um dos principais desafios enfrentados pela Justiça Federal: a dificuldade em lidar com acervo processual crescente. Esse aumento da demanda reflete a judicialização que caracteriza a Justiça Federal. O acervo de processos, que cresce ano a ano, impõe desafios significativos à gestão judiciária, exigindo esforços contínuos para evitar o colapso do sistema. A carência de recursos humanos e materiais, aliada à ausência de mecanismos suficientemente eficazes para absorver o volume de ações, aprofunda as dificuldades. Como resultado, aquilo que deveria ser procedimento célere e descomplicado converte-se, por vezes, em trâmite prolongado, em dissonância com a finalidade para a qual os juizados foram concebidos.

## 2. Análise da Justiça Federal em números

### 2.1 Estrutura da Justiça Federal

No primeiro grau, a Justiça Federal estrutura-se em 1.000 unidades judiciárias, universo que corresponde a 6,4% do total nacional de 15.646 unidades mapeadas pelo Módulo de Produtividade Mensal do CNJ. Dessas unidades federais, 840 são varas federais e 160 são Juizados Especiais Federais, o que evidencia que os JEFs representam 16% da malha de primeiro grau da Justiça Federal.

Em termos de capilaridade territorial, tais unidades federais estão sediadas em 276 municípios, equivalente a 5% dos municípios brasileiros. Esse indicador é relevante para compreender a pressão de demanda concentrada em pontos específicos da malha e seus reflexos sobre tempos de tramitação e produtividade. Ao se analisarem as unidades judiciárias em cada Tribunal Regional Federal, nota-se que a 1ª Região está presente no maior número de municípios (67), além de possuir 213 unidades (varas e juizados), quantitativo inferior apenas ao do Tribunal Regional Federal da 3ª Região.

Apesar da presença em 67 municípios, a Justiça Federal na 1ª Região ainda apresenta baixo quantitativo de unidades judiciárias proporcionalmente à população nos Estados do Norte do país. Nos Estados do Amazonas, Maranhão e Pará, as unidades judiciárias federais atendem a quantidade de pessoas superior ao dobro daquela registrada nas unidades do Rio Grande do Sul, Espírito Santo e Amapá.

Quanto à estrutura de pessoal, com base no Justiça em Números 2024 (ano-base 2023), a Justiça Federal dispõe de 2.321 cargos de magistrados, dos quais 1.938 estão providos e 383 vagos. O quadro de força de trabalho registra 28.329 servidores em exercício (25.870 efetivos, 2.221 cedidos ou requisitados e 238 sem vínculo efetivo) e 13.925 auxiliares. Os cargos de servidores existentes somam 28.112, com 26.678

providos e 1.434 vagas. Do total de servidores, 4.093 estão lotados no segundo grau, 14.913 no primeiro grau e 9.906 nos Juizados Especiais Federais.

## 2.2 Acervo e produtividade da Justiça Federal

Em 2023, o Poder Judiciário brasileiro recebeu 35.282.179 processos novos, o maior patamar da série histórica recente, com crescimento de 9,4% em relação a 2022. No mesmo período, a Justiça Federal registrou 5.078.989 casos novos (4.648.275 no primeiro grau e 430.714 no segundo), com variação anual de 13,0%, evidenciando pressão de demanda superior à média nacional.

Do ponto de vista da produtividade, a Justiça Federal baixou 4.517.120 processos em 2023, com incremento anual de 9,1%, enquanto o total de processos baixados no Judiciário alcançou 34.988.240, alta de 6,9% em relação a 2022. No mesmo exercício foram proferidas 33 milhões de sentenças. Esses dados sugerem ganho de vazão sistêmica e, na Justiça Federal, resposta relevante à elevação de entradas.

Quanto à duração, o tempo médio de tramitação dos processos pendentes na Justiça Federal foi de 4 anos e 3 meses (4 anos e 4 meses no primeiro grau e 3 anos no segundo). Entre os processos baixados em 2023, o tempo médio de resolução na Justiça Federal foi de 2 anos e 3 meses, frente à média nacional de 2 anos e 7 meses. Esses indicadores dimensionam a capacidade de entrega decisória e informam, de modo comparativo, o esforço necessário para conter o crescimento do estoque.

A dinâmica dos acervos indica que 2023 encerrou com 83,8 milhões de processos em tramitação no país, saldo 896 mil acima do ano anterior, apesar do aumento de produtividade. Na Justiça Federal, o estoque somou 12.606.789 processos (11.529.401 no primeiro grau e 1.077.388 no segundo), com elevação de 5,8% em relação a 2022.

De acordo com o relatório Justiça em Números, a maior pressão sobre o acervo ocorre nos Juizados Especiais. Conforme o documento, os processos que tramitam sob o rito dos Juizados Especiais foram os principais responsáveis pelo aumento do acervo em 2023. Os casos pendentes sofreram aumentos constantes, passando de 8,6 milhões em 2020 para 11,7 milhões em 2023, acumulando 3,1 milhões (35,5%) em três anos. Desses processos, 6,9 milhões (58,7%) são da Justiça Estadual e 4,8 milhões (41,3%) são da Justiça Federal, sendo que a elevação ocorreu predominantemente nos JEFs, com incremento de 2,5 milhões de processos.

No plano dos indicadores de desempenho individual, o Índice de Produtividade da Magistratura cresceu 6,8% em 2023 e superou a marca de 2.000 processos baixados por magistrado no ano, com média de 2.063 baixas anuais e 8,6 casos solucionados por dia útil, sinalizando melhora de ritmo de trabalho e capacidade de resposta em todo o sistema. Quanto aos indicadores de giro do passivo, mantido o ritmo

de baixas e sem ingresso de novos processos, o tempo estimado para liquidar o acervo seria de 2 anos e 5 meses no conjunto do Judiciário e de 2 anos e 10 meses na Justiça Federal.

### 2.3 Indicadores de avaliação nos Juizados Especiais Federais

O relatório Justiça em Números 2024 apresenta indicadores relevantes de avaliação dos Juizados Especiais Federais quando comparados aos demais segmentos da Justiça Federal. De início, observa-se que o número de casos novos nos JEFs é quase três vezes superior ao registrado nas varas federais comuns de primeiro grau.

O Índice de Atendimento à Demanda (IAD) serve para verificar se um tribunal conseguiu baixar número de processos pelo menos equivalente à quantidade de casos novos ingressados. Para que o número de casos pendentes não aumente, o ideal é que este indicador se mantenha superior a 100%. Em 2023, o IAD geral do Poder Judiciário foi de 99,2%, significando que a quantidade de processos baixados no ano correspondeu a 99,2% dos novos casos ingressados. No âmbito dos JEFs, contudo, o índice alcançou apenas 73,9%, situando-se significativamente abaixo do parâmetro ideal. Em contraste, as varas comuns atingiram IAD de 110,1%, evidenciando maior capacidade de escoamento.

A discrepância se acentua quando se analisa a carga de trabalho por magistrado: nos JEFs, cada juiz responde, em média, por 7.890 processos, enquanto nas varas comuns o número é de 6.307. Quanto à entrada de novos casos, a diferença também é expressiva, sendo quase três vezes maior nos JEFs. Apesar disso, o volume de processos baixados nos juizados é apenas pouco mais que o dobro daquele observado nas varas comuns, evidenciando defasagem estrutural. A mesma disparidade se verifica em relação ao corpo de servidores: nos JEFs, a quantidade de casos novos por servidor é mais de quatro vezes superior à observada nas varas comuns, o que reforça a sobrecarga e o desequilíbrio na distribuição da força de trabalho.

### 2.4 Dados relativos aos Juizados Especiais Federais no âmbito da 1ª Região

A análise de dados extraídos do sistema E-Siest da Justiça Federal da 1ª Região evidencia que os Juizados Especiais Federais apresentam volume de distribuição processual superior à média nacional. Entre 1º de setembro de 2024 e 31 de agosto de 2025, foram distribuídos 449.280 processos em 39 Varas de Juizado Especial Federal, correspondendo a média de 11.520 processos por unidade. Considerando o total de 67 magistrados em exercício, a média é de 6.705 casos novos por juiz no período. Quando se observa o

acervo global de 603.807 processos, a carga de trabalho alcança 9.012 processos por magistrado, revelando patamar de demanda significativamente elevado.

Além de superior à média nacional, os dados indicam disparidades internas entre as unidades da 1ª Região. Enquanto há JEFs com acervo total inferior a 10.000 processos, como nos Estados do Amapá, Roraima, Rondônia, Goiás e Mato Grosso, esses números situam-se em torno de 15.000 nos Estados do Pará e da Bahia e superam 20.000 processos no Acre, Piauí, Maranhão e Amazonas.

A lotação efetiva de magistrados mostra-se desproporcional ao acervo processual das unidades. A 6ª Vara Federal de Juizado Especial em Manaus/AM, por exemplo, conta com apenas um juiz para acervo superior a 34 mil processos, ao passo que unidades localizadas em Brasília/DF e Goiânia/GO, com estoque inferior a 10 mil processos, dispõem de dois magistrados. Nessas duas capitais, ademais, os Juizados Especiais Federais tratam exclusivamente de matérias previdenciárias e assistenciais, possibilitando maior grau de especialização, enquanto as demais unidades de JEF da 1ª Região também abarcam matérias cíveis diversas.

No caso específico dos JEFs da Seção Judiciária do Pará, todos possuem mais de 10 mil processos em tramitação, sendo que a 8ª e a 11ª Varas superam a marca de 14 mil processos em tramitação ajustada, já descontados os feitos suspensos. O quadro torna-se mais desafiador diante do fato de que cada uma dessas varas conta com apenas um magistrado efetivamente lotado, resultando em relação processos/juiz equivalente à observada nos JEFs de Manaus/AM, São Luís/MA e Teresina/PI, onde, a despeito de acervos entre 20 mil e 30 mil processos, há dois magistrados em atuação.

O número de servidores em cada vara de JEF de Belém/PA também é inferior à média de 21 por unidade desta natureza. A título ilustrativo, a 11ª Vara Federal conta atualmente com apenas 3 estagiários, 1 colaborador terceirizado e 10 servidores, dos quais 2 encontram-se afastados por licença médica, 1 exerce a função de Diretora de Secretaria e 2 são requisitados de outros órgãos.

Os dados analisados evidenciam que os Juizados Especiais Federais enfrentam limitações estruturais para dar vazão ao número de processos distribuídos. A quantidade de varas existentes, especialmente em capitais como Manaus, Belém, Rio Branco, São Luís, Teresina e Salvador, revela-se inferior à necessária para atender à demanda crescente. Soma-se a isso o déficit de magistrados e servidores nessas localidades, impondo carga de trabalho superior à média nacional e comprometendo a capacidade de resposta institucional.

Esse cenário tende a agravar-se diante do recente julgamento do Supremo Tribunal Federal no Tema 1277, que fixou a tese de que a competência absoluta dos Juizados Especiais Federais restringe-se apenas ao valor da causa (até 60 salários mínimos), assegurando ao autor a faculdade de escolher o foro da ação

contra a União, suas autarquias e fundações, nos termos do artigo 109, § 2º, da Constituição Federal. Na prática, tal entendimento permitirá que residentes do interior optem por ajuizar suas ações diretamente nas capitais, ampliando a concentração de demandas em varas já sobrecarregadas.

O quadro delineado reforça a necessidade de políticas judiciárias voltadas à redistribuição mais equilibrada da força de trabalho, ao fortalecimento das unidades existentes e à criação de novas varas de Juizado Especial Federal nas regiões em que a pressão de demanda se mostra mais crítica.

### 3. Proposição de medidas

A análise da situação dos Juizados Especiais Federais de Belém, situação que também se replica nos Estados do Acre, Amazonas, Bahia, Maranhão e Piauí, evidencia a necessidade de adoção de medidas estruturais capazes de restabelecer o equilíbrio entre os demais juizados do Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

Entre as soluções mais abrangentes e de maior impacto estariam a criação de novas varas de Juizado Especial Federal (especialmente nas capitais e nas regiões com maior demanda), o aumento do quadro de magistrados, a ampliação do quantitativo de servidores lotados nas varas, a criação de Núcleos de Justiça 4.0, a especialização dos JEFs em matéria previdenciária e assistencial, e a distribuição por equalização.

A criação de novas varas e o aumento do quadro de servidores seriam medidas fundamentais para o fortalecimento da estrutura judiciária, possibilitando distribuição mais equilibrada dos processos e ampliação da capacidade de trabalho das unidades. Essas medidas, contudo, enfrentam obstáculos políticos, orçamentários e administrativos, pois demandam alterações estruturais complexas, criação de cargos e ampliação orçamentária, o que, na conjuntura atual, torna sua execução inviável a curto ou médio prazo.

Diante das limitações estruturais e financeiras enfrentadas pela Justiça Federal, é necessário adotar medidas de gestão que, sem demandar grandes investimentos, possam aprimorar a distribuição da carga de trabalho e aumentar a eficiência da prestação jurisdicional. Nesse contexto, destacam-se a implementação de mecanismos de realocação processual, como a distribuição por equalização e a criação de Núcleos de Justiça 4.0, técnicas que vêm sendo aplicadas com sucesso em outras regiões, notadamente no âmbito do Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Outra medida de relevância consiste na especialização dos Juizados Especiais Federais em matéria previdenciária e assistencial, a exemplo do que já ocorre nas seções judiciárias de Goiânia e de Brasília.

### 3.1 Criação de Núcleos de Justiça 4.0 no âmbito do Tribunal Regional Federal da 1ª Região

A criação de Núcleos de Justiça 4.0 especializados em benefícios por incapacidade e assistenciais, com atuação em auxílio permanente às varas previdenciárias e aos Juizados Especiais Federais, mostra-se como medida adequada para enfrentar o descompasso estrutural identificado na 1ª Região, em especial nos Estados do Norte e Nordeste. Essa estratégia permite que o processamento e o julgamento de processos sejam realizados por unidades de auxílio permanentes, promovendo melhor utilização da estrutura existente e redução das disparidades entre unidades sobrecarregadas e aquelas com menor volume de demandas.

O modelo adotado no âmbito do Tribunal Regional Federal da 4ª Região pode servir como parâmetro para os ajustes necessários às peculiaridades locais. A Resolução Conjunta nº 34/2024 do TRF4 instituiu núcleos regionais para processamento e julgamento de concessão ou restabelecimento de benefícios previdenciários por incapacidade, tanto no juízo comum quanto no juizado especial, funcionando como unidades de auxílio permanente às varas com competência previdenciária. Em termos operacionais, a distribuição de novos feitos da matéria é automaticamente direcionada aos juízos dos Núcleos, preservando-se o acervo pretérito nas unidades de origem.

Essa arquitetura pode ser replicada no TRF1, com núcleos por seção judiciária (por exemplo, Belém, Manaus, São Luís, Teresina), de modo a equalizar a entrada de novos processos e reduzir o acervo preexistente nas varas e juizados. O art. 2º da citada Resolução determina que os feitos dos Núcleos tramitem em conformidade com o Juízo 100% Digital, com atendimento por Balcão Virtual e outros meios eletrônicos, o que dialoga diretamente com a política nacional de ampliação do acesso e de virtualização do atendimento.

As perícias médicas são gerenciadas por Central de Perícia instituída em cada Estado, que encaminha a parte autora para o exame médico na subseção do seu domicílio (art. 2º, § 3º, da citada Resolução). Há previsão, ainda, de atuação integrada com os CEJUSCs para conciliação e homologação de acordos (art. 2º, § 4º). Em contexto de alta litigiosidade previdenciária e concentração de feitos nas capitais da 1ª Região, essas duas soluções – perícia descentralizada e integração conciliatória – são essenciais para reduzir deslocamentos, filas periciais e retrabalho, promovendo acordos padronizados e efetivos em escala.

Quanto à força de trabalho, a Resolução 34/2024 determina que as atividades sejam desenvolvidas por servidores das unidades de origem do juiz designado, admitindo-se designação com exclusividade para o Núcleo e teletrabalho integral ou parcial. Em realidades de déficit de pessoal, como a identificada na 1ª Região, esse modelo facilita realocações cirúrgicas, preserva a continuidade dos serviços essenciais da

vara e, simultaneamente, concentra capacidades para ganho de escala nos Núcleos, sem a necessidade imediata de criar lotações permanentes.

Estabelecem-se, ainda, fluxos automatizados de processamento a partir das ferramentas disponíveis no processo eletrônico, padronizando a prática de atos processuais, tais como citações, intimações, agendamentos periciais e conferências documentais, de modo a liberar tempo qualificado do gabinete para análise de mérito. A instituição desses núcleos propicia aos magistrados designados especialização não apenas na matéria previdenciária, mas especificamente na análise de benefícios por incapacidade, o que eleva a expertise, facilita a avaliação de laudos periciais e impugnações e confere celeridade à prolação de sentenças.

Em síntese, a instituição de Núcleos de Justiça 4.0 previdenciários no TRF1 é juridicamente compatível com o marco normativo do CNJ (Resoluções 345/2020, 372/2021, 385/2021 e 398/2021) e ataca pontos críticos do diagnóstico empírico da 1ª Região: equalização da distribuição, especialização temática, padronização de rotinas, descentralização pericial, incentivo à conciliação e automação de atos repetitivos. Recomenda-se iniciar por piloto nas capitais do Norte, com redistribuição automática dos novos feitos de benefícios por incapacidade e assistenciais aos Núcleos, manutenção do acervo pretérito nas varas e acompanhamento trimestral de metas, com gradual expansão a partir dos resultados obtidos.

### 3.2 Especialização dos Juizados Especiais Federais

Propõe-se que, à semelhança do que já ocorreu em Goiânia e em Brasília, os Juizados Especiais Federais das capitais das seções judiciárias mais pressionadas da 1ª Região sejam especializados para processar e julgar, com exclusividade, demandas de benefícios previdenciários e assistenciais, deslocando-se a competência cível dos JEFs para juizados especiais federais adjuntos instalados em varas federais cíveis.

O precedente mais recente é a Resolução PRESI 15/2024 (SJGO), que especializou as 13ª a 16ª Varas de JEF para matéria previdenciária e assistencial (art. 1º) e, simultaneamente, instalou JEFs adjuntos nas varas cíveis para a matéria cível residual, excluídas as matérias previdenciária e assistencial (§ 1º). No Distrito Federal, a Resolução PRESI 17/2022 (SJDF) também tratou da especialização das varas federais cíveis, de execução fiscal e dos juizados especiais federais.

O Regimento Interno dos JEFs da 1ª Região, aprovado pela Resolução PRESI 33/2021, define que os JEFs adjuntos funcionam em varas especializadas ou de competência geral, justamente o arranjo necessário para agregar a competência cível residual às varas cíveis comuns quando os JEFs forem especializados em matéria previdenciária e assistencial. Essa proposta está alinhada às recomendações

do CNJ e do CJF sobre especialização e eficiência, conforme registra a própria Resolução PRESI 15/2024 em seus considerandos, e ao racional de distribuição adequada de carga de trabalho.

Esse modelo preserva o acervo histórico nas unidades de origem, evitando impactos operacionais bruscos, e direciona automaticamente os novos processos conforme a vocação da unidade. No plano de implementação, sugere-se inicialmente a especialização dos JEFs sediados em Belém, Manaus, São Luís e Teresina em matéria previdenciária e assistencial, com a consequente instalação de JEFs adjuntos em varas cíveis nas seções judiciárias respectivas para absorção da competência cível residual. Essa medida, mais do que visar à redução do acervo, objetiva a especialização temática, que gera ganho de qualidade e velocidade decisória, permitindo que os JEFs tenham maior capacidade de dar vazão ao fluxo processual.

### 3.3 Distribuição por equalização nos Juizados Especiais Federais

Propõe-se que, após a especialização temática dos JEFs da 1ª Região em matéria previdenciária e assistencial, seja instituído regime de equalização de cargas de trabalho entre juízos de mesma competência. A experiência do Tribunal Regional Federal da 4ª Região pode contribuir para a implementação da ferramenta no âmbito da 1ª Região. Naquele tribunal, a Resolução TRF4 nº 53/2020 autoriza a Corregedoria a regionalizar competências e a constituir grupos de equalização com auxílio recíproco e permanente entre varas, justamente para ajustar a distribuição à capacidade instalada e reduzir assimetrias entre unidades.

O núcleo técnico da equalização está no art. 3º da Resolução 53/2020: os processos são inicialmente distribuídos conforme a abrangência territorial da unidade de origem e, ao final de cada ciclo, redistribuídos à unidade de auxílio, com base na distribuição ajustada, que consolida o total de feitos distribuídos, recebidos por redistribuição e descontados os remetidos por auxílio ou alteração de competência. O modelo opera com contadores de auxílio positivos e negativos para cada juízo, de modo que quem recebeu processos por equalização tem sua cota ajustada no ciclo seguinte, e a Corregedoria pode calibrar temporariamente a distribuição quando necessário. Esse arranjo permite equalizar, de forma contínua e verificável, a entrada de feitos entre JEFs com a mesma competência.

Essa experiência demonstra que o modelo é escalável, auditável e compatível com realidades heterogêneas, sendo replicável para o conjunto dos JEFs do TRF1, especialmente em capitais do Norte e Nordeste (Belém, Manaus, Rio Branco, São Luís, Teresina e Salvador), onde a pressão de demanda é mais intensa.

No desenho proposto para o TRF1, recomenda-se: criação de grupos de equalização estaduais ou regionais entre JEFs previdenciários e assistenciais; adoção do método de distribuição ajustada e de contadores de auxílio por ciclo, com regras de compensação automáticas; preservação do acervo pretérito

nas unidades de origem e equalização apenas sobre entradas, com possibilidade de compensações pontuais quando necessário; e calibragem dinâmica pela Corregedoria, inclusive com redução temporária de distribuição para absorver picos ou recompor força de trabalho.

Em termos práticos, propõe-se que unidades com menor volume de distribuição e acervo – como Macapá/AP, Boa Vista/RR, Porto Velho/RO e Goiânia/GO, além de determinadas unidades de Brasília/DF e Cuiabá/MT com entradas abaixo da média geral – atuem em auxílio permanente às unidades sobrecarregadas. Para não provocar prejuízos aos jurisdicionados, o atendimento à parte autora permanecerá na unidade territorial de origem (seção ou subseção com competência sobre o seu domicílio), inclusive para a realização de perícias médicas e demais atos presenciais de apoio.

As audiências conduzidas pelo juízo auxiliar ou equalizador serão realizadas por videoconferência; na hipótese de o autor não dispor de meios tecnológicos, assegurar-se-á sua participação a partir da unidade da Justiça Federal mais próxima, com suporte técnico local. Apenas o processamento e o julgamento da ação ficarão a cargo do juízo auxiliar, preservando-se a centralidade do atendimento no território de origem e evitando deslocamentos desnecessários da parte.

Em síntese, a equalização constitui instrumento eficaz para redistribuir, em tempo real e com critérios objetivos, o fluxo de demandas entre juízos homogêneos. Adaptado ao contexto da 1ª Região e aplicado aos JEFs exclusivamente previdenciários e assistenciais, o modelo permite enfrentar o excesso de litigiosidade com racionalidade, transparência e controle, preservando a especialização temática e mitigando gargalos crônicos em capitais do Norte e Nordeste.

## Conclusão

A análise da realidade dos Juizados Especiais Federais de Belém/PA – realidade que se repete em outras capitais da 1ª Região, como Rio Branco/AC, Manaus/AM, São Luís/MA, Salvador/BA e Teresina/PI – evidencia quadro de sobrecarga processual e limitações estruturais que comprometem a eficiência e a celeridade da prestação jurisdicional. Embora o modelo dos juizados tenha sido concebido para simplificar e facilitar o acesso à justiça, o volume de demandas, superior à média nacional, somado ao número insuficiente de varas e à carência de magistrados e servidores, impõe limites concretos à capacidade de resposta institucional, resultando em desequilíbrio evidente entre a demanda e a capacidade operacional das unidades.

Esse cenário afeta diretamente a duração razoável do processo e demanda respostas institucionais urgentes, sob pena de se frustrar a finalidade essencial dos Juizados Especiais Federais. Ainda que medidas estruturais como a criação de novas varas e o aumento do quadro de pessoal sejam indispensáveis para

o fortalecimento do sistema de justiça, sua execução imediata é inviabilizada por restrições políticas, administrativas e orçamentárias. Diante desse contexto, torna-se necessário recorrer a soluções de menor custo que permitam racionalizar o uso dos recursos disponíveis e promover eficiência no trâmite processual.

O estudo propôs a adoção de três eixos complementares de aprimoramento: a criação de Núcleos de Justiça 4.0, a especialização dos Juizados Especiais Federais e a distribuição por equalização. A primeira medida, inspirada no modelo exitoso do TRF da 4ª Região, consiste em instituir unidades de auxílio permanente voltadas ao processamento de benefícios previdenciários por incapacidade e assistenciais.

A segunda proposta, relativa à especialização dos juizados, busca aprimorar a gestão da demanda ao concentrar matérias previdenciárias e assistenciais em varas específicas, deslocando as causas cíveis residuais para juizados adjuntos instalados em varas federais comuns. Essa segmentação temática, já aplicada nas Seções Judiciárias do Distrito Federal e de Goiás, tende a gerar ganhos de qualidade técnica e celeridade decisória, além de favorecer a uniformização de entendimentos e a padronização de rotinas administrativas.

A proposta de distribuição por equalização apresenta potencial de eficácia ao permitir redistribuição equilibrada entre unidades com diferentes cargas de trabalho. Esse modelo promove justiça administrativa interna, racionaliza recursos humanos e assegura maior uniformidade na prestação jurisdicional.

As soluções apresentadas dialogam com o princípio constitucional da eficiência administrativa e reafirmam o compromisso com a razoável duração do processo e o amplo acesso à justiça. As propostas delineadas revelam-se medidas viáveis sob os aspectos orçamentário, administrativo e jurídico, apresentando-se como alternativas concretas para enfrentar o desequilíbrio estrutural decorrente do elevado volume processual verificado no âmbito da 1ª Região. A implementação gradativa dessas medidas, iniciando-se por projetos-piloto nas capitais do Norte, representa passo decisivo para que o sistema dos Juizados Especiais Federais recupere sua vocação original de simplicidade, celeridade e efetividade da prestação jurisdicional.

## Referências

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Justiça em números 2024. Brasília: CNJ, 2024. 448 p. ISBN: 978-65-5972-140-5. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/>

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

BRASIL. Lei nº 7.244, de 7 de novembro de 1984. Dispõe sobre a criação e o funcionamento do Juizado Especial de Pequenas Causas. Diário Oficial da União de 8.11.1984.

BRASIL. Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Diário Oficial da União de 27.9.1995. BRASIL. Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. Diário Oficial da União de 13.7.2001.

BRASIL. Lei nº 12.153, de 22 de dezembro de 2009. Dispõe sobre os Juizados Especiais da Fazenda Pública no âmbito dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios. Diário Oficial da União de 23.12.2009.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução nº 345, de 9 de outubro de 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3512>.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução nº 372, de 12 de fevereiro de 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3742>.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução nº 385, de 6 de abril de 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3843>.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução nº 398, de 9 de junho de 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3978>.

MAIA, Eliana Rita Resende. A litigiosidade contida e a litigiosidade exacerbada nos Juizados Especiais Federais Cíveis. Revista do TRF-3, São Paulo, ano XXIV, n. 116, p. 43-58, jan./mar. 2013. Disponível em: <https://revista.trf3.jus.br/index.php/rtrf3/article/view/593/550>.

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 8.124, de 10 de janeiro de 1986. Cria o Sistema Estadual de Juizados de Pequenas Causas. Diário Oficial do Rio Grande do Sul de 10.1.1986.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO. Resolução PRESI nº 33, de 2 de setembro de 2021. Aprova o Regimento Interno dos Juizados Especiais Federais, Turmas Recursais e Turma Regional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais da 1ª Região. Disponível em: <https://portal.trf1.jus.br/dspace/handle/123/270562>.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO. Resolução PRESI nº 17, de 11 de abril de 2022 (SJDF). Dispõe sobre a especialização das varas federais cíveis, de execução fiscal e de juizado especial federal da Seção Judiciária do Distrito Federal. Disponível em: <https://portal.trf1.jus.br/dspace/handle/123/290636>.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO. Resolução PRESI nº 15, de 20 de março de 2024 (SJGO). Dispõe sobre a especialização de Varas de Juizados Especiais Federais e de Varas Federais Cíveis da Seção Judiciária de Goiás. Disponível em: <https://portal.trf1.jus.br/dspace/handle/123/353046>.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO. Sistema e-Siest. Disponível em: <https://esiest.trf1.jus.br>.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO. Resolução Conjunta nº 34/2024. Dispõe sobre a criação de Núcleos de Justiça 4.0 para atuação em auxílio nas ações de concessão e restabelecimento de benefícios

por incapacidade na Justiça Federal da 4ª Região. Diário Eletrônico da Justiça Federal da 4ª Região, Porto Alegre, ano XIX, n. 27, 1 fev. 2024.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO. Resolução nº 53/2020. Dispõe sobre a especialização, regionalização de competências e equalização de cargas de trabalho das Unidades Judiciárias de 1º Grau da Justiça Federal da 4ª Região. Diário Eletrônico da Justiça Federal da 4ª Região, Porto Alegre, ano XV, n. 291, 29 out. 2020.

# A Gestão da Cadeia de Suprimentos (Supply Chain Management) aplicada ao Juizado Especial Federal: uma reflexão sobre a qualidade na fonte e a gestão do fluxo processual na Subseção Judiciária de Caxias-MA

Glenda Fernandes Ribeiro Nunes Freire Fardo<sup>1</sup>

**Resumo:** O presente Registro Reflexivo examina a sobrecarga crônica do Juizado Especial Federal (JEF) Adjunto à Vara Única de Caxias-MA e propõe uma reengenharia do fluxo processual com base nos princípios da Gestão da Cadeia de Suprimentos (Supply Chain Management – SCM). A análise dos dados de distribuição entre 2020 e 2025 evidencia um crescimento de 152% no volume de novas ações, com projeção de mais de 19.000 processos para o ano corrente. Tal cenário configura três pontos de congestionamento interconectados: a triagem inicial, a instrução processual e a prolação de sentenças. O trabalho sustenta que a aplicação isolada de metodologias de gestão interna, como o Lean, revela-se insuficiente quando a qualidade da matéria-prima – entendida como as petições iniciais – compromete o sistema desde a origem. Nesse contexto, a SCM oferece um referencial complementar, ao propor a integração estratégica entre a unidade judiciária e os fornecedores externos, categoria que abrange advogados, procuradores e autarquias previdenciárias. As hipóteses de solução incluem a determinação sistemática de emendas, o diálogo institucional com a OAB local, a reformulação do sistema PJe para impedir o protocolo de petições irregulares e a implementação do procedimento de Instrução Concentrada. Esta última ferramenta, formalizada pela Portaria Conjunta nº 5/2025, já obteve reconhecimento institucional no Relatório de Inspeção Ordinária de 2025 como boa prática de gestão, com expectativa de redução do acervo em tramitação no prazo de quatro meses.

**Palavras-chave:** Gestão da Cadeia de Suprimentos; Juizado Especial Federal; Fluxo Processual; Qualidade na Fonte; Instrução Concentrada.

## Introdução

A prestação jurisdicional célere e efetiva constitui direito fundamental assegurado pelo art. 5º, LXXVIII, da Constituição Federal, que garante a todos, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. Os Juizados Especiais Federais (JEFs), criados pela Lei nº 10.259/2001, foram concebidos precisamente para dar concretude

---

<sup>1</sup> Juíza Federal Substituta da Subseção Judiciária de Caxias-MA. Foi Analista Judiciária (Área Judiciária) do TRF1, com atuação no Gabinete do Juiz Federal Titular da 1ª Vara de Araguaína-TO. Graduada em Direito pelo Centro Universitário do Maranhão (UNICEUMA) e especialista em Direito Constitucional (Universidade Anhanguera-Uniderp). Email: glenda.freire@trf1.jus.br

a esse mandamento constitucional, oferecendo um rito simplificado e célere para causas de menor complexidade. Todavia, passadas mais de duas décadas de sua implementação, muitas unidades dos JEFs enfrentam um paradoxo: a própria estrutura destinada a acelerar a tutela jurisdicional tornou-se vítima de sua acessibilidade, sucumbindo ao volume massivo de demandas que não encontra correspondência na capacidade de processamento disponível.

O Juizado Especial Federal Adjunto à Vara Única de Caxias-MA exemplifica com nitidez esse fenômeno. A unidade, que em 2020 recebia cerca de 5.900 novos processos por ano, passou a registrar, em 2024, quase 15.000 distribuições anuais – um crescimento de 152% em apenas quatro anos. Esse incremento vertiginoso da demanda não foi acompanhado por ampliação proporcional da estrutura física, do quadro de servidores ou do número de magistrados. O resultado é um desequilíbrio estrutural entre entrada e saída de processos, que gera acúmulo progressivo de feitos em todas as etapas do fluxo processual e compromete a capacidade da unidade de entregar a tutela jurisdicional em tempo razoável.

Diante desse cenário, o presente Registro Reflexivo propõe uma mudança de paradigma na gestão do JEF de Caxias-MA. A hipótese central é de que as ferramentas tradicionais de gestão judicial, focadas exclusivamente na otimização dos processos internos da unidade, são insuficientes para enfrentar uma crise cuja origem reside, em grande medida, fora dos muros do Judiciário. A qualidade das petições iniciais, a colaboração dos advogados, a atuação das autarquias previdenciárias – todos esses elementos externos exercem influência determinante sobre a eficiência do fluxo processual. Por essa razão, o trabalho busca na Gestão da Cadeia de Suprimentos (Supply Chain Management – SCM), uma consolidada filosofia da administração empresarial, o referencial teórico para repensar a gestão judiciária como gestão de uma cadeia integrada de valor.

O texto está organizado em seis seções, além desta introdução. A primeira seção apresenta o diagnóstico do problema, com a identificação dos três pontos de congestionamento que comprometem o fluxo processual. A segunda seção desenvolve a fundamentação teórica, explicitando os conceitos centrais da SCM e sua transposição para o ambiente judicial. A terceira seção detalha as hipóteses de solução, descrevendo as ações práticas propostas para cada ponto de congestionamento. A quarta seção expõe a metodologia empregada na pesquisa. A quinta seção apresenta os resultados já alcançados e as reflexões decorrentes da experiência. A sexta seção, por fim, oferece as considerações finais, sintetizando as principais contribuições do trabalho e indicando os caminhos para a continuidade do processo de melhoria.

## 1. Identificação do Problema: O Colapso Silencioso de um JEF Sobrecarregado

### 1.1 Contextualização: sobrecarga crônica no JEF Adjunto à Vara Federal de Caxias-MA

A sustentabilidade de qualquer sistema de processamento – seja uma linha de produção industrial, seja uma unidade judiciária – repousa sobre uma premissa fundamental: a compatibilidade entre a capacidade de processamento (vazão) e o volume da demanda (entrada). Quando a entrada supera consistentemente a vazão, o sistema acumula estoque; no caso do Judiciário, esse estoque se traduz em processos represados, prazos descumpridos e jurisdicionados que aguardam, por vezes durante anos, uma resposta do Estado. A ruptura crônica desse equilíbrio acarreta, de forma inevitável, o surgimento de pontos de congestionamento que paralisam o fluxo e comprometem a efetividade da prestação jurisdicional.

Na Subseção Judiciária de Caxias-MA, a avaliação dos dados das correições ordinárias realizadas entre 2021 e 2025 demonstra uma violação sistemática desse princípio de equilíbrio. O acervo total em tramitação ajustada, conforme registros do sistema e-Siest de dezembro de cada ano, apresentou a seguinte evolução: 18.722 processos em 2020; 22.580 em 2021; 25.269 em 2022; 31.503 em 2023; e 30.304 em 2024. Os registros de outubro de 2025 confirmam a manutenção do patamar elevado, com 33.573 processos em tramitação ajustada. Em síntese, o acervo praticamente dobrou em cinco anos, passando de aproximadamente 19 mil para mais de 33 mil processos.

A pressão sobre a unidade não se limita ao estoque já existente; ela é continuamente intensificada pelo fluxo de entrada de novas ações. A análise histórica da distribuição líquida de processos no JEF Adjunto revela uma escalada consistente da demanda: 5.902 novos processos em 2020; 6.753 em 2021; 9.726 em 2022; 12.704 em 2023; e 14.913 em 2024. O incremento entre 2020 e 2024 representa um aumento de 152% na demanda anual. Os dados parciais de 2025, até outubro, registram 14.460 novas ações, com média mensal de 1.606 processos – superior à média dos anos anteriores. Projetando-se essa média para o ano completo, a unidade caminha para superar a marca de 19.000 novas ações em 2025, estabelecendo novo recorde de distribuição anual.

Esse quadro quantitativo é agravado pela natureza específica das demandas. Do acervo total em tramitação, aproximadamente 25.017 processos – quase 80% – versam sobre matéria previdenciária. As ações previdenciárias, especialmente aquelas que envolvem segurados especiais (trabalhadores rurais), apresentam particularidades que elevam a complexidade do processamento: a comprovação do exercício de atividade rural frequentemente depende de prova oral, o que impõe a realização de audiências de instrução. A necessidade de instrução probatória em audiência para a maioria das ações previdenciárias transforma a etapa de instrução em um gargalo estrutural, como se demonstrará adiante.

A situação de sobrecarga foi formalmente reconhecida pela Corregedoria Regional nos Relatórios de Inspeção de 2023 e 2024. Ambos os documentos contêm recomendações internas para o deslocamento de ações ou a criação de novas varas, a fim de atender à excessiva quantidade de demandas. Esse reconhecimento institucional confirma que o problema não decorre de deficiências na gestão local ou de baixa produtividade dos servidores e magistrados; trata-se de uma incompatibilidade estrutural entre demanda e capacidade de processamento que transcende as possibilidades de solução no âmbito estritamente interno da unidade.

É possível afirmar, portanto, que o JEF Adjunto à Vara de Caxias-MA opera em estado de insustentabilidade reativa. A incompatibilidade manifesta entre a demanda massiva e a capacidade máxima de operação de um fluxo processual rígido resulta no surgimento de múltiplos pontos de congestionamento, que paralisam o andamento dos feitos, geram retrabalho e postergam a entrega da prestação jurisdicional. A análise do fluxo processual permite identificar três pontos principais de estrangulamento, que serão detalhados nas subseções seguintes. Esses três pontos não são independentes entre si; ao contrário, configuram uma cadeia de causalidade em que as ineficiências de uma etapa amplificam os problemas das etapas subsequentes.

## 1.2 Os três pontos de congestionamento do fluxo processual

A experiência de doze anos como servidora do TRF da 1ª Região, lotada na Subseção Judiciária de Araguaína-TO, permite afirmar que a metodologia de trabalho aplicável à rotina da Vara Federal comum é substancialmente diversa da que deve reger os trabalhos do Juizado Especial Federal. Duas razões principais justificam essa distinção: a diferença quantitativa da distribuição e a diversidade na complexidade das ações.

Enquanto os processos que tramitam sob o rito ordinário dependem, em regra, da atuação do gabinete em todas as fases – especialmente diante da necessidade de análise de tutelas provisórias de urgência e saneamento dos feitos –, as ações de JEF desenvolvem-se predominantemente na Secretaria. No rito sumaríssimo, o gabinete é acionado, em tese, apenas para a prolação de decisões e sentenças, cabendo à Secretaria o impulso processual nas demais etapas. Essa distinção evidencia a importância de consolidar um fluxo estável e padronizado no Juizado, capaz de nortear a atividade dos servidores desde a distribuição até a remessa dos autos à conclusão.

A necessidade de padronização torna-se ainda mais premente em órgão jurisdicional com alta demanda. Uma unidade que recebe mais de 1.600 novos processos por mês não pode se dar ao luxo de postergar a solução de questões que deveriam ser antevistas na decisão inicial, nem permitir o prosseguimento de ações que não reúnem condições processuais adequadas. Cada processo que avança

indevidamente no fluxo consome recursos escassos – tempo de servidores, capacidade de armazenamento, slots de audiência – que poderiam ser direcionados a feitos com real possibilidade de êxito.

A partir dessa compreensão, infere-se que a sobrecarga da distribuição, aliada à ineficiência da triagem inicial, reverbera e amplifica as distorções nas fases subsequentes. As falhas se propagam em cascata, cristalizando três pontos de estrangulamento interconectados que retardam a prestação jurisdicional: a triagem inicial (primeiro ponto), a instrução processual (segundo ponto) e a prolação de sentenças (terceiro ponto). A análise de cada um desses pontos permitirá compreender a dinâmica do congestionamento e fundamentar as hipóteses de solução apresentadas na terceira seção deste trabalho.

### 1.2.1 Primeiro ponto: a triagem inicial e o custo da inobservância do padrão de qualidade na entrada

A primeira e mais acentuada falha sistêmica ocorre no momento do recebimento da matéria-prima do processo judicial: a petição inicial. A atuação cotidiana no JEF de Caxias-MA revela que um volume expressivo de ações ingressa no sistema já fadado à extinção ou à improcedência liminar, seja pela inobservância de requisitos básicos da petição inicial, seja pela presença de pressupostos processuais negativos, seja pela manifesta ausência de fundamento jurídico para a pretensão deduzida.

A tipologia dos vícios mais recorrentes pode ser sistematizada em quatro categorias. A primeira categoria abrange os vícios de prescrição e decadência: ações que versam sobre pagamento de salário-maternidade – uma das demandas mais habituais no JEF de Caxias-MA – cuja pretensão já se encontra manifestamente prescrita no momento do ajuizamento. A segunda categoria compreende os vícios de coisa julgada: demandas sobre benefícios por incapacidade ou reconhecimento de tempo rural de segurados especiais que não apresentam qualquer lastro probatório novo capaz de afastar os efeitos da coisa julgada material formada em processo anterior. A terceira categoria engloba os vícios de competência: ações com valores da causa incorretos, frequentemente superiores ao teto de sessenta salários mínimos admitido no rito sumaríssimo, sem a correspondente renúncia ao valor excedente. A quarta categoria reúne os vícios documentais: petições iniciais desprovidas de procuração, com instrumento de mandato irregular, sem comprovante de indeferimento administrativo do benefício, sem comprovante de residência válido, ou protocoladas com todos os documentos aglutinados em um único arquivo PDF que dificulta a análise.

O problema não reside apenas na existência desses vícios – que são, em certa medida, inevitáveis em qualquer sistema de litigância de massa –, mas na ausência de mecanismos eficazes para detectá-los e tratá-los logo no início do fluxo. Quando as petições viciadas não são emendadas ou julgadas prontamente, elas desviam do fluxo padrão e exigem intervenções complementares que consomem horas de trabalho de servidores e magistrados. A triagem inicial, que deveria funcionar como filtro preliminar de qualidade,

transformou-se, na prática, em um ponto de acumulação de matéria-prima à espera de um juízo qualitativo que a equipe não consegue realizar com a celeridade necessária.

Os dados extraídos do sistema PJe quantificam a dimensão desse acúmulo: 5.640 processos encontram-se paralisados na tarefa de triagem inicial. Cada um desses processos representa um custo de oportunidade: enquanto aguarda análise, ocupa espaço no acervo, gera expectativa no jurisdicionado e consome recursos que poderiam ser direcionados a feitos em condições de prosseguir. A conjuntura, somada ao progressivo aumento na distribuição, gera um ciclo vicioso: quanto mais tempo é destinado à triagem, menor é a capacidade para processar as novas entradas; quanto menor a capacidade de processamento, maior o congestionamento na etapa inicial; quanto maior o congestionamento, mais se amplifica o acervo do JEF com processos que, em muitos casos, sequer possuem viabilidade processual.

### 1.2.2 Segundo ponto: a instrução processual e o estrangulamento por capacidade inflexível

O segundo ponto de estrangulamento decorre de uma impossibilidade fática: a inviabilidade de realizar audiências de instrução para a totalidade das ações previdenciárias que demandam prova oral. Como já mencionado, aproximadamente 80% do acervo do JEF de Caxias-MA é composto por ações previdenciárias, das quais uma parcela significativa envolve segurados especiais cuja comprovação do exercício de atividade rural depende de oitiva de testemunhas. Essa característica da demanda transforma a etapa de instrução processual em uma barreira estrutural que o fluxo processual tradicional não consegue transpor.

A dimensão desse estrangulamento é quantificável. De acordo com os dados do sistema e-Siest, 2.426 processos aguardam na tarefa “[JEF] Agendar e administrar audiência cível”. A partir de um cálculo aritmético simples, é possível dimensionar o déficit de capacidade: se os dois magistrados da unidade (titular e substituto) dedicassem seu tempo exclusivamente à realização de audiências, a uma média otimista de trinta audiências por dia (quinze por magistrado), seriam necessários aproximadamente 81 dias úteis – cerca de quatro meses de trabalho ininterrupto – apenas para zerar o estoque atual de processos aguardando audiência.

Essa estimativa, contudo, peca por um otimismo irreal. Em primeiro lugar, ela desconsidera o fluxo contínuo de entrada: com distribuição líquida de mais de 1.600 processos por mês, dos quais uma fração substancial necessitará de instrução em audiência, a realização de trinta audiências diárias sequer seria suficiente para absorver a demanda incremental, quanto mais para reduzir o estoque existente. O sistema

opera, portanto, com um déficit estrutural de vazão: matematicamente, a fila de processos aguardando audiência tende ao crescimento contínuo, a menos que se altere alguma das variáveis da equação.

Em segundo lugar, a estimativa ignora que a função jurisdicional não se resume à instrução de processos. A dedicação exclusiva à pauta de audiências paralisaria todas as demais frentes de trabalho dos magistrados: a apreciação de tutelas de urgência, o saneamento de processos, a análise de recursos e, crucialmente, a prolação das sentenças que já se acumulam no terceiro ponto de congestionamento. A solução das lides – inclusive daquelas que prescindem de audiência – depende da prolação de milhares de despachos, decisões interlocutórias e sentenças que competem pelo mesmo recurso escasso: o tempo e a energia intelectual dos magistrados.

É importante ressaltar que, ainda que o magistrado contemporâneo conte com o auxílio de equipe de servidores e das crescentes ferramentas de inteligência artificial na elaboração dos atos judiciais, ele não é – nem pode ser – mero chancelador de minutas produzidas por terceiros. A missão constitucional da magistratura requer análise e ponderação que não podem ser integralmente delegadas. Cada despacho, decisão ou sentença exige um ato de cognição e de responsabilidade personalíssima, que consome recursos finitos e insubstituíveis. Essa realidade evidencia que o modelo tradicional de fluxo processual, baseado na premissa de que toda ação previdenciária deve passar por audiência de instrução presidida pelo magistrado, não é sustentável em um contexto de litigância de massa.

O congestionamento na fase de instrução não é, portanto, uma adversidade numérica passageira que se resolverá com o mero incremento de produtividade. Trata-se de uma limitação estrutural que impõe a adoção de estratégias inovadoras, capazes de reduzir a dependência do fluxo processual em relação à audiência tradicional. A Instrução Concentrada, apresentada na terceira seção deste trabalho, constitui a principal ferramenta desenvolvida para enfrentar esse desafio.

### 1.2.3 Terceiro ponto: a prolação de sentença e o efeito cumulativo das ineficiências anteriores

A fase de julgamento é o ponto de saída do fluxo processual e, por essa razão, o indicador mais visível do colapso sistêmico. O acúmulo de processos aguardando sentença não decorre de deficiências no trabalho dos gabinetes; é o resultado inevitável das ineficiências acumuladas nas etapas anteriores. Os Relatórios de Correição registram um crescimento superior a 218% no número de ações aguardando sentença há mais de 180 dias: de 508 processos em 2022 para 1.609 em 2025.

Analiticamente, esse fenômeno pode ser compreendido como uma manifestação do chamado “Efeito Chicote” (Bullwhip Effect), conceito oriundo da teoria de gestão de cadeias de suprimentos. O Efeito Chicote descreve o fenômeno pelo qual pequenas variações na demanda do consumidor final são amplificadas ao longo da cadeia de suprimentos, gerando oscilações cada vez maiores nos pedidos dos fornecedores. No contexto do fluxo processual, as incertezas, os retrabalhos e os atrasos gerados na

triagem (primeiro ponto) e na instrução (segundo ponto) são amplificados ao longo da cadeia, resultando na chegada massiva e desordenada de processos à etapa final de julgamento.

O mecanismo de amplificação opera da seguinte forma: uma petição inicial viciada que não é detectada na triagem avança para a fase de instrução, onde consome recursos (citação do réu, manifestação do INSS, eventual agendamento de perícia ou audiência) antes de ter seu vício identificado; quando o vício é finalmente detectado, o processo retorna para saneamento ou segue para julgamento de extinção, mas já tendo consumido recursos que poderiam ter sido poupados. O acúmulo de processos nessas condições sobrecarrega os gabinetes com feitos que demandam análise individualizada para identificação do vício e prolação da sentença de extinção – um trabalho que, embora necessário, desvia recursos do julgamento de mérito das ações que efetivamente reúnem condições para tanto.

Esse represamento final simboliza a falha da cadeia de gerenciamento processual como um todo. A solução, por conseguinte, não pode se limitar a incrementar a capacidade de prolação de sentenças; é necessária uma reengenharia que comece pela gestão da matéria-prima, atacando as causas dos congestionamentos em sua origem. Essa é a premissa que orienta as hipóteses de solução desenvolvidas na terceira seção, com fundamento no referencial teórico da Gestão da Cadeia de Suprimentos.

## 2. Fundamentação Teórica: A Gestão da Cadeia de Suprimentos (SCM)

O diagnóstico apresentado na seção anterior revela que os problemas enfrentados pelo JEF de Caxias-MA são de natureza sistêmica: originam-se de um fluxo de entrada massivo e de qualidade variável que sobrecarrega a capacidade de processamento da unidade. Soluções que visam apenas à otimização das tarefas internas, isoladamente, mostram-se insuficientes para enfrentar uma crise cuja raiz se encontra, em grande medida, fora dos limites organizacionais da unidade judiciária. Impõe-se, portanto, uma mudança de paradigma na forma de conceber e gerir o fluxo processual.

Nesse contexto, a Gestão da Cadeia de Suprimentos (Supply Chain Management – SCM), uma consolidada filosofia da administração e da engenharia de produção, oferece um referencial teórico robusto para a reengenharia do modelo de gestão judiciária. A SCM propõe que a eficiência de uma organização não depende apenas da otimização de seus processos internos, mas da gestão integrada de toda a cadeia de valor – desde os fornecedores de insumos até a entrega do produto final ao cliente. Transposta para o ambiente judicial, essa perspectiva permite enxergar o fluxo processual não como uma sequência de atos cartorários confinados à unidade judiciária, mas como uma cadeia de valor que conecta múltiplos atores externos e internos na produção de um resultado: a tutela jurisdicional efetiva.

## 2.1 O conceito de SCM: uma filosofia de gestão em rede

A Gestão da Cadeia de Suprimentos (Supply Chain Management – SCM) emergiu nas últimas décadas do século XX como uma evolução dos conceitos tradicionais de logística e gestão de operações. Enquanto a logística tradicional concentrava-se no fluxo de materiais dentro dos limites de uma única organização, a SCM expande essa visão para abranger e integrar uma rede de organizações interdependentes que colaboram na criação de valor. A premissa fundamental é de que, nos mercados contemporâneos, a competição não ocorre entre empresas individualmente consideradas, mas entre cadeias de suprimentos inteiras (Christopher, 1992, apud Silva, 2020).

Uma cadeia de suprimentos pode ser definida como “um conjunto de empresas a montante e a jusante do fluxo de produtos, com o objetivo de agregar valor aos bens entregues ao consumidor final” (Christopher, 1992, apud Silva, 2020). A cadeia típica inclui fornecedores de matérias-primas, fabricantes, distribuidores, varejistas e, no extremo final, o consumidor. A SCM propõe que todos esses elos sejam gerenciados como um sistema único e coeso, otimizando não apenas o desempenho de cada componente isoladamente, mas o desempenho do sistema como um todo.

O Global Supply Chain Forum oferece uma definição que captura essa essência integradora: a SCM é “a integração dos principais processos de negócios do usuário final a fornecedores originais que fornecem produtos, serviços e informações que agregam valor aos clientes e outras partes interessadas” (apud Silva, 2020). Essa gestão integrada visa otimizar simultaneamente três fluxos interdependentes: o fluxo de produtos (ou serviços), o fluxo de informações e o fluxo financeiro. A coordenação eficiente desses fluxos permite agregar valor, reduzir custos e aumentar a eficiência de toda a cadeia.

A implementação da filosofia SCM apoia-se em três eixos fundamentais: a reestruturação de processos para eliminar redundâncias e gargalos; o uso intensivo de tecnologia da informação para compartilhar dados em tempo real entre os elos da cadeia; e a reformulação das configurações organizacionais para substituir relações adversariais por parcerias colaborativas de longo prazo. A SCM reconhece que a otimização local – de um único elo da cadeia – pode ser subótima do ponto de vista global; por isso, propõe uma visão holística que busca o equilíbrio entre os interesses de todos os participantes da cadeia em prol do objetivo comum: a satisfação do cliente final.

## 2.2 A cadeia de suprimentos judicial: uma analogia aplicada

A transposição dos conceitos da SCM para o ambiente judicial exige a identificação dos elementos análogos que compõem a cadeia de valor da prestação jurisdicional. Essa analogia não é meramente metafórica; ela oferece uma lente analítica que permite enxergar o fluxo processual sob uma perspectiva sistêmica, identificando atores, insumos, processos de transformação e produtos finais que, no modelo

tradicional de gestão judiciária, frequentemente passam despercebidos ou são tratados de forma fragmentada.

A tutela jurisdicional pode ser compreendida como um produto que resulta de um processo de transformação. Esse processo atravessa estágios definidos – distribuição, triagem, instrução, julgamento e cumprimento – que conectam atores internos (magistrados, servidores, peritos) e externos (advogados, partes, autarquias, órgãos do Ministério Público), com o objetivo de entregar valor ao cliente final: o jurisdicionado que busca a solução de um conflito. A aplicação dessa perspectiva ao Poder Judiciário permite reorganizar a gestão em torno dos seguintes componentes:

**Fornecedores e matéria-prima:** Na cadeia judicial, os advogados, defensores públicos e procuradores representam os fornecedores primários. As petições iniciais, contestações, recursos e documentos probatórios que esses profissionais produzem constituem a matéria-prima que alimenta todo o sistema. A qualidade dessa matéria-prima – isto é, a conformidade das petições aos requisitos legais e a adequação da documentação que as instrui – é variável determinante para a eficiência de todo o fluxo subsequente. A noção de stakeholders propagada pela SCM – partes interessadas que impactam e são impactadas pelo sistema – reforça que esses provedores de insumos devem ser identificados e geridos de forma explícita, dado seu papel crucial na sustentação do fluxo.

**Fábrica e processo de transformação:** A unidade judiciária (Secretaria e Gabinetes) atua como a fábrica que recebe, processa e transforma a matéria-prima. Cada ato processual – da triagem inicial ao cumprimento da sentença – corresponde a uma etapa de agregação de valor. No âmbito industrial, a fábrica integra recursos, informação e operações para entregar valor ao cliente; analogamente, a unidade judiciária integra o trabalho de servidores e magistrados, os sistemas de informação (PJe, e-Siest) e os procedimentos definidos em lei e em normas internas para produzir o resultado esperado.

**Produto final:** Por essa perspectiva, a tutela jurisdicional não se resume à prolação da sentença. O produto fornecido pelo Poder Judiciário é a solução efetiva do conflito, que deve ser entregue em tempo razoável, com qualidade técnica e de forma acessível ao jurisdicionado. Uma sentença tecnicamente correta, mas proferida após anos de tramitação, representa uma falha na entrega do produto, assim como uma decisão célere, mas que não resolve adequadamente a controvérsia.

**Cliente:** O foco no cliente é princípio norteador da SCM. Toda a integração do sistema de ponta a ponta existe para agregar valor ao cliente final. No contexto judicial, o cliente é o jurisdicionado – a pessoa física ou jurídica que busca no Judiciário a proteção de seus direitos. A cadeia de valor judicial

deve ser desenhada e gerida a partir das necessidades desse cliente, que espera um serviço não apenas tecnicamente correto, mas também célere, acessível e compreensível.

### **2.3 Princípios da SCM aplicáveis à gestão judiciária**

Com base na analogia desenvolvida, dois princípios da Gestão da Cadeia de Suprimentos mostram-se particularmente adequados para fundamentar as soluções propostas para o JEF de Caxias-MA, uma vez que atacam diretamente as causas dos pontos de congestionamento identificados na primeira seção.

O primeiro princípio é o da qualidade na fonte. Derivado das filosofias de gestão da qualidade total (Total Quality Management – TQM), esse princípio sustenta que é exponencialmente mais eficiente prevenir defeitos do que detectá-los e corrigi-los posteriormente. Cada etapa do processo produtivo que um defeito atravessa sem ser detectado aumenta o custo de sua correção: um defeito identificado na matéria-prima pode ser corrigido com custo mínimo; o mesmo defeito, se detectado apenas no produto final, pode exigir o descarte de todo o trabalho realizado. Aplicado ao fluxo processual do JEF, esse princípio indica que o esforço para garantir que uma petição inicial seja protocolada em conformidade com os requisitos legais é significativamente menor – e mais eficaz – do que o esforço gasto para sanear o processo depois que ele já ingressou no sistema e consumiu recursos nas filas de triagem, instrução e julgamento.

O segundo princípio é o da gestão de relacionamento com fornecedores (Supplier Relationship Management – SRM). A SCM propõe uma mudança radical na relação entre a organização e seus fornecedores: de uma dinâmica transacional e frequentemente adversarial para uma de parceria estratégica orientada a benefícios mútuos. A teoria recomenda integrar processos e compartilhar informações com os fornecedores, institucionalizando relações de longo prazo que permitam o alinhamento de objetivos e a melhoria contínua da qualidade dos insumos. Aplicado ao contexto judicial, esse princípio fundamenta a iniciativa de diálogo institucional com a OAB e com as procuradorias, visando à construção de uma parceria em que a melhoria da qualidade da matéria-prima (petições iniciais bem instruídas) seja recompensada com um benefício tangível para o fornecedor e seu cliente: o processamento mais célere e previsível da demanda.

## **3. Hipóteses de Solução: a Construção de um Novo Fluxo Processual**

### **3.1 A Complementaridade entre Lean e SCM na gestão judiciária**

Antes de detalhar as hipóteses de solução, é necessário situar a proposta deste trabalho no contexto das metodologias de gestão que têm sido aplicadas ao Poder Judiciário. A filosofia Lean, oriunda do Sistema Toyota de Produção e amplamente difundida na gestão pública nas últimas décadas, tem sido a principal

referência para iniciativas de modernização da gestão judicial. A abordagem Lean propõe a eliminação sistemática de desperdícios – atividades que consomem recursos sem agregar valor ao cliente – por meio do mapeamento de fluxos, da padronização de processos e da busca pelo defeito zero (Gramstrup, 2016).

A metodologia Lean oferece ferramentas valiosas para a otimização dos processos internos da unidade judiciária. Contudo, sua aplicação isolada mostra-se insuficiente para resolver a crise sistêmica diagnosticada no JEF de Caxias-MA. A razão é objetiva: o maior gargalo e a principal fonte de desperdício não residem apenas na forma como as ações são processadas internamente, mas na qualidade da matéria-prima que ingressa no sistema e na impossibilidade fática de absorver a demanda por audiências de instrução. Embora o Lean seja excelente para otimizar a linha de produção, sua eficácia fica comprometida quando a fábrica recebe continuamente insumos inadequados e não dispõe de capacidade instalada para executar uma etapa crítica do processo.

É nessa fronteira que a Gestão da Cadeia de Suprimentos (SCM) se revela não como alternativa ao Lean, mas como abordagem complementar. Enquanto o Lean fornece as ferramentas para otimizar a fábrica (a unidade judiciária), a SCM oferece a estratégia para gerir a cadeia de ponta a ponta, com foco especial na relação com os fornecedores e na garantia de qualidade na fonte da matéria-prima. A hipótese central deste trabalho, portanto, não é a substituição de uma metodologia por outra, mas a integração de ambas em uma visão ampliada que reconhece a necessidade de atuar tanto dentro quanto fora dos limites organizacionais da unidade judiciária.

### **3.2 A proposta central: gestão proativa da cadeia de suprimentos processual**

A proposta central deste Registro Reflexivo consiste na transição de uma gestão reativa para uma gestão proativa e estratégica da cadeia de suprimentos processual. Essa mudança de paradigma implica abandonar a postura passiva de processador de feitos – que simplesmente recebe e tramita as demandas conforme chegam – para adotar uma postura ativa de arquiteto do sistema, que analisa a cadeia como um todo, identifica seus pontos de fragilidade e intervém para corrigi-los.

Na prática, isso significa que o magistrado-gestor passa a olhar para além dos processos internos da unidade, dedicando atenção estratégica aos fornecedores externos (advogados, procuradores, autarquias) e aos padrões de qualidade da matéria-prima (petições iniciais). A atuação gerencial expande-se para incluir o desenho de fluxos diferenciados que recompensem a colaboração, o diálogo institucional para

alinhamento de expectativas e a proposição de melhorias nos sistemas de informação que automatizem controles de qualidade na entrada.

Ao incorporar as ideias da SCM, o magistrado-gestor assume a função de orquestrador de todos os atores que participam da cadeia de valor da prestação jurisdicional. O objetivo final permanece inalterado: entregar a tutela jurisdicional de forma célere, eficaz e com qualidade. O que muda é a compreensão de que esse objetivo não pode ser alcançado apenas pela otimização interna; ele exige a gestão coordenada de toda a cadeia, desde a entrada da matéria-prima até a entrega do produto final ao jurisdicionado.

As subseções seguintes detalham as ações práticas que materializam essa proposta, organizadas conforme os três pontos de congestionamento identificados na primeira seção. Para cada ponto, são apresentadas medidas de curto prazo (ações reativas de efeito imediato) e de médio prazo (ações proativas de efeito sistêmico), buscando uma abordagem que combine resultados imediatos com transformação estrutural.

### **3.3 Soluções para o primeiro ponto de congestionamento: a triagem inicial**

O enfrentamento do congestionamento na triagem inicial desdobra-se em três frentes complementares: uma ação reativa de efeito imediato, uma ação colaborativa de efeito sistêmico e uma ação estrutural de efeito transformador.

A primeira frente, de caráter reativo, consiste na determinação sistemática de emenda às petições iniciais que não atendam aos requisitos mínimos de processabilidade. Essa medida possui duplo objetivo pedagógico. No âmbito interno, funciona como ferramenta de capacitação contínua para os servidores da triagem: ao analisar as petições com base em um roteiro claro de verificação – que inclui valor da causa, prevenção, coisa julgada, documentos essenciais e prescrição –, a equipe desenvolve competência crítica e passa a atuar como linha de frente eficaz na identificação de inconsistências. No âmbito externo, a determinação de emenda opera como mecanismo de feedback para os advogados: ao receberem sistematicamente a indicação dos vícios de suas petições, os profissionais são informados sobre os padrões de qualidade exigidos pela unidade e incentivados a adequar sua prática.

A segunda frente, de caráter colaborativo, consiste na atuação institucional proativa junto à OAB local. Essa iniciativa materializa o princípio da gestão de relacionamento com fornecedores (SRM): ao estabelecer um canal de comunicação permanente com a entidade representativa da advocacia, o Juízo pode compartilhar dados sobre o volume de emendas, os vícios mais recorrentes e o impacto dessas inconsistências na celeridade processual. O enquadramento do problema como desafio comum – que prejudica igualmente o Judiciário, a advocacia e, sobretudo, o jurisdicionado – favorece a construção

de uma parceria orientada à melhoria contínua. Entre as ações concretas dessa parceria, incluem-se a elaboração e disseminação de manuais de boas práticas e checklists para o ajuizamento das demandas mais recorrentes, padronizando a matéria-prima e reduzindo a margem para erros.

A terceira frente, de caráter estrutural, consiste na proposição de melhorias no sistema de Processo Judicial Eletrônico (PJe) para impedir o protocolo de petições iniciais que não cumpram requisitos formais mínimos. A ideia é transferir a responsabilidade do controle de qualidade primário do servidor para o próprio sistema, tornando tecnicamente impossível o ajuizamento de uma ação que não atenda a determinados parâmetros de conformidade. Três funcionalidades são propostas: (i) checklist de documentação obrigatória, com campos individualizados para upload de procuração, documentos de identificação, comprovante de residência e indeferimento administrativo, cujo não preenchimento impediria o protocolo; (ii) calculadora integrada do valor da causa para ações previdenciárias, que verificaria automaticamente o enquadramento no teto do JEF e exigiria, quando necessário, a marcação de campo de renúncia ao valor excedente; e (iii) verificação automatizada de litispendência, com cruzamento do CPF da parte autora com a base de processos distribuídos e emissão de alerta ao advogado.

A combinação dessas três frentes materializa o princípio da qualidade na fonte: em vez de tentar corrigir os defeitos depois que a matéria-prima já ingressou no sistema, a estratégia busca prevenir a entrada de insumos inadequados, liberando os recursos da unidade para o processamento de feitos que efetivamente reúnem condições de prosseguir. O resultado esperado é a transformação de um ciclo vicioso de erro e retrabalho em um ciclo virtuoso de colaboração e eficiência.

### 3.4 Soluções para o segundo ponto de congestionamento: a instrução processual

Conforme demonstrado na primeira seção, a realização de audiências de instrução para a totalidade das ações previdenciárias que demandam prova oral é matematicamente inviável nas condições atuais. Nenhum incremento de produtividade ou otimização de agenda será capaz de absorver uma demanda que cresce em ritmo superior à capacidade de processamento. A solução, portanto, não está em tentar otimizar a etapa da audiência tradicional, mas em criar um fluxo alternativo que permita, sempre que possível, prescindir dela.

A estratégia desenvolvida para esse fim é denominada Instrução Concentrada. Trata-se de um procedimento pelo qual a prova oral é produzida de forma antecipada, antes da audiência tradicional, permitindo que o processo chegue ao INSS já instruído. Com a prova testemunhal previamente colhida e documentada nos autos, a autarquia previdenciária pode avaliar de forma mais precisa a probabilidade de êxito da demanda e, conseqüentemente, formular propostas de acordo mais realistas. O procedimento representa, na linguagem da SCM, uma segmentação da cadeia de suprimentos: ao entregar um

insumo adicional (a prova já produzida), o fluxo alternativo altera a dinâmica de negociação e amplia as possibilidades de solução consensual.

O impacto da Instrução Concentrada na cadeia de suprimentos judicial é triplo. Primeiro, ela desvia uma parcela significativa do fluxo processual do ponto de congestionamento mais crítico – a pauta de audiências do magistrado –, acelerando a resolução de centenas de ações que, de outro modo, aguardariam meses ou anos por um slot de audiência. Segundo, ela libera o recurso mais escasso da unidade – o tempo dos magistrados – para que seja direcionado à prolação de sentenças, atacando simultaneamente o terceiro ponto de congestionamento. Terceiro, ela estimula a autocomposição, na medida em que o INSS, diante de prova já produzida, tem melhores condições de avaliar o risco da demanda e propor acordo.

A implementação da Instrução Concentrada exigiu a articulação institucional com as procuradorias federais, materializada na Portaria Conjunta nº 5/2025, expedida pela Subseção Judiciária de Caxias/MA, pela Procuradoria Federal do Estado do Maranhão, pela Procuradoria Federal do Estado do Piauí e pela Coordenadoria do Núcleo de Matéria Previdenciária da Procuradoria Regional Federal da 1ª Região. O ato normativo instituiu formalmente o fluxo processual concentrado para produção de prova oral no âmbito da Vara Federal e do JEF Adjunto de Caxias/MA, conferindo segurança jurídica ao procedimento e comprometendo todas as partes com sua operacionalização.

Para incentivar a adesão dos advogados ao fluxo alternativo – superando eventual resistência baseada na percepção de que audiências presididas pelo magistrado seriam mais vantajosas –, foi criada uma lista específica de antiguidade nos Gabinetes para os processos submetidos à Instrução Concentrada. Essa medida assegura que as ações instruídas pelo procedimento alternativo tenham tramitação prioritária na fase de julgamento, oferecendo ao advogado colaborativo um benefício concreto: a perspectiva de resolução mais célere da demanda de seu cliente.

### **3.5 O impacto sistêmico das soluções no terceiro ponto de congestionamento**

As estratégias desenvolvidas para os dois primeiros pontos de congestionamento não são ações isoladas; elas foram concebidas como componentes de um sistema integrado cujo efeito cumulativo se manifesta, de forma mais visível, na redução do terceiro ponto de estrangulamento: o acúmulo de processos conclusos para sentença. A lógica subjacente é a de atacar os problemas em sua origem para sanear o fluxo e, consequentemente, aliviar a pressão na etapa final.

O mecanismo opera em duas frentes. Por um lado, ao estabelecer padrões de qualidade na entrada e impedir – por meio da blindagem tecnológica do PJe – que petições manifestamente viciadas ingressem no sistema, o Juízo garante que ações fadadas ao insucesso sejam identificadas e resolvidas de plano, antes

de consumirem recursos nas etapas subsequentes. Processos extintos liminarmente por vício insanável não chegam à fila de sentenças de mérito, reservando a capacidade dos gabinetes para os casos que efetivamente demandam cognição exauriente.

Por outro lado, ao promover o procedimento de Instrução Concentrada, o fluxo alternativo libera tempo dos magistrados que seria consumido em audiências, permitindo que esse tempo seja redirecionado à prolação de sentenças. Ademais, como o procedimento maximiza as chances de acordo – na medida em que o INSS dispõe de elementos mais robustos para avaliar o risco da demanda –, uma parcela significativa dos processos que passam pela Instrução Concentrada encerra-se por homologação de acordo, eliminando a necessidade de sentença de mérito.

O resultado combinado dessas intervenções é uma redução no volume de processos que efetivamente demandam análise aprofundada para julgamento de mérito. Essa abordagem sistêmica, inspirada na SCM, permite que o recurso mais escasso da unidade – o tempo e a energia intelectual dos magistrados – seja direcionado aos casos que genuinamente requerem o enfrentamento do mérito, em vez de ser consumido pelo volume de demandas insubsistentes ou pela desorganização do fluxo.

## 4. Metodologia

A pesquisa que fundamenta este Registro Reflexivo caracteriza-se, quanto à sua natureza, como teórico-prática e de caráter aplicado, orientada à solução de um problema concreto: a sobrecarga processual e a ineficiência de fluxo no JEF Adjunto de Caxias-MA. O trabalho não se propõe a desenvolver teoria abstrata sobre gestão judiciária, mas a aplicar referenciais teóricos existentes – notadamente a Gestão da Cadeia de Suprimentos – ao diagnóstico e à proposição de soluções para uma situação específica.

Quanto à abordagem, a pesquisa é predominantemente qualitativa, embora utilize dados quantitativos como suporte para o diagnóstico. O estudo não se atém à representatividade numérica ou à generalização estatística; seu objetivo é o aprofundamento da compreensão da dinâmica de uma organização específica (a unidade judiciária de Caxias-MA), mediante a análise das relações entre ambiente, atores e processos em sua complexidade. Os dados quantitativos – volumes de distribuição, tamanho do acervo, número de processos em cada etapa do fluxo – são utilizados como indicadores que permitem dimensionar o problema e avaliar a eficácia das intervenções, mas não constituem o objeto central da análise.

Quanto aos objetivos, a pesquisa possui caráter simultaneamente descritivo e prescritivo. É descritiva na medida em que pormenoriza os fenômenos observados na Subseção Judiciária de Caxias-MA – os pontos de congestionamento, a evolução do acervo, o fluxo de entrada de novas demandas. É prescritiva

na medida em que propõe soluções para o problema diagnosticado, fundamentando-as no referencial teórico da SCM e na experiência prática de implementação.

Para atingir os objetivos propostos, foram combinados três procedimentos técnicos. O primeiro é a pesquisa documental, realizada sobre materiais que não receberam tratamento analítico prévio: Relatórios Anuais de Inspeção Ordinária (2021-2025), Boletins Estatísticos de Acervo e dados gerenciais extraídos dos sistemas e-Siest e PJe. Esses documentos forneceram a base empírica para o diagnóstico apresentado na primeira seção. O segundo procedimento é a pesquisa bibliográfica, realizada a partir de material já elaborado – artigos científicos, monografias e livros – sobre Gestão da Cadeia de Suprimentos e filosofias de gestão correlatas (Lean, TQM). Essa pesquisa forneceu o referencial teórico desenvolvido na segunda seção. O terceiro procedimento é o estudo de caso, que se dedica ao exame aprofundado de um objeto específico – a unidade judiciária de Caxias-MA – permitindo o conhecimento detalhado de suas particularidades e a proposição de soluções adequadas ao seu contexto.

O procedimento central do trabalho consistiu no cruzamento dos dados obtidos na pesquisa documental (o diagnóstico do problema) com os conceitos extraídos da pesquisa bibliográfica (a teoria da SCM), a fim de estruturar as hipóteses de solução apresentadas na terceira seção e refletir sobre os resultados preliminares de sua implementação, conforme relatado na quinta seção.

## 5. Resultados e Reflexões

As estratégias delineadas neste trabalho não permaneceram no plano teórico. A Instrução Concentrada, principal ferramenta proposta para atacar o segundo ponto de congestionamento, foi efetivamente implementada na Subseção Judiciária de Caxias-MA, com resultados que já receberam reconhecimento institucional.

O Relatório da Inspeção Ordinária Anual de 2025, elaborado pela Corregedoria Regional, menciona expressamente a adoção do procedimento de Instrução Concentrada como boa prática de gestão. O documento registra que a medida foi implementada “com vistas à solução dos conflitos com rapidez e eficiência” e consigna a expectativa de que sua adoção venha a “reduzir o número de processos tramitando em secretaria em um período de 4 (quatro) meses”. Essa menção representa uma validação institucional da hipótese central deste Registro Reflexivo: a aplicação de princípios da Gestão da Cadeia de Suprimentos – como a segmentação de fluxos e a colaboração com os fornecedores – pode gerar resultados concretos e mensuráveis na prestação jurisdicional.

A experiência de diagnosticar e intervir na gestão do JEF de Caxias-MA suscita reflexões mais amplas sobre o papel do magistrado em unidades de alta demanda. A imagem tradicional do juiz como mero

aplicador da lei – que recebe os processos, analisa-os e profere decisões – mostra-se insuficiente diante dos desafios da litigiosidade de massa. Os números apresentados neste trabalho evidenciam que não é possível julgar adequadamente 15.000 novos processos por ano, somados a um acervo de mais de 30.000 feitos, apenas com mais esforço ou mais horas de trabalho. A equação não fecha.

Essa constatação impõe a incorporação de uma dimensão gerencial à função judicante. O magistrado contemporâneo, especialmente em unidades de alta demanda, precisa atuar também como gestor: analisando dados, diagnosticando gargalos, propondo soluções, articulando parcerias com atores externos e redesenhando fluxos de trabalho. Essa atuação gerencial não rivaliza com a função de julgar; ao contrário, ela cria as condições sistêmicas para que a prestação jurisdicional possa ser entregue de forma célere, eficaz e com qualidade.

A transição da postura reativa – julgar o que chega – para a postura proativa – gerir a cadeia de valor da prestação jurisdicional – representa uma mudança de paradigma que este Registro Reflexivo buscou fundamentar teórica e praticamente. A expansão do foco para além dos limites da unidade judiciária, abrangendo os fornecedores de insumos e a qualidade da matéria-prima, permite ao magistrado-gestor intervir nas causas dos problemas, e não apenas em seus efeitos. Essa é a contribuição que a Gestão da Cadeia de Suprimentos pode oferecer à modernização da gestão judiciária.

## 6. Considerações Finais

O presente Registro Reflexivo partiu da constatação de um colapso silencioso no fluxo de trabalho do Juizado Especial Federal Adjunto de Caxias-MA, materializado em três pontos críticos de congestionamento que comprometem a capacidade da unidade de entregar a tutela jurisdicional em tempo razoável. O diagnóstico evidenciou que o problema não decorre de deficiências na gestão interna ou de baixa produtividade dos servidores e magistrados, mas de uma incompatibilidade estrutural entre demanda e capacidade de processamento que transcende as possibilidades de solução no âmbito estritamente interno da unidade.

A resposta a esse diagnóstico foi buscada na Gestão da Cadeia de Suprimentos (SCM), uma filosofia de gestão que propõe a otimização integrada de toda a cadeia de valor, desde os fornecedores de insumos até a entrega do produto final ao cliente. A transposição dos conceitos da SCM para o ambiente judicial permitiu identificar os advogados como fornecedores, as petições iniciais como matéria-prima, a unidade judiciária como fábrica e o jurisdicionado como cliente. Essa analogia forneceu a linguagem e o método para

diagnosticar os componentes da cadeia produtiva e, sobretudo, para fundamentar uma doutrina de gestão orientada à qualidade na fonte, à segmentação de fluxos e à coordenação colaborativa de ponta a ponta.

As hipóteses de solução desenvolvidas a partir desse referencial teórico – a determinação sistemática de emendas, o diálogo institucional com a OAB, a proposição de melhorias no PJe e, especialmente, a Instrução Concentrada – representam a aplicação prática dos princípios da SCM ao contexto específico do JEF de Caxias-MA. A validação institucional da Instrução Concentrada no Relatório de Inspeção de 2025 confirma que a abordagem proposta pode gerar resultados mensuráveis em celeridade e eficiência.

A principal contribuição deste trabalho reside na demonstração de que a gestão focada na qualidade na fonte pode alterar a dinâmica do congestionamento processual. Ao redirecionar o esforço gerencial do final da cadeia – a tentativa de ampliar a vazão de sentenças – para o início do fluxo – os padrões de petição e a via rápida por Instrução Concentrada –, é possível atacar as causas-raiz dos atrasos, e não apenas seus efeitos.

Não se pode desconsiderar, contudo, que a otimização de qualquer sistema não se realiza por meio de um projeto acabado e rígido, mas por um processo de melhoria contínua, flexível às mudanças do ambiente e aos efeitos das próprias intervenções. As soluções propostas neste trabalho constituem um ponto de partida, não um ponto de chegada. Sua eficácia dependerá da aderência contínua dos fornecedores aos padrões de entrada, da capacidade de resposta do INSS no rito segmentado, do dimensionamento adequado da força de trabalho e, fundamentalmente, do compromisso dos magistrados com a excelência da tutela jurisdicional.

A magistratura-gestora, longe de rivalizar com a função de julgar, potencializa-a. Ao criar condições sistêmicas para a entrega de insumos qualificados, ao desenhar fluxos diferenciados e ao governar por métricas, o magistrado viabiliza decisões mais céleres e efetivas, consolidando a unidade judiciária como cadeia de valor confiável, transparente e orientada ao jurisdicionado. Esse é o horizonte que se descortina a partir da experiência relatada neste Registro Reflexivo.

## Referências

AQUINO, Italo de Souza. Manual prático de metodologia da pesquisa científica: noções básicas para elaboração do trabalho acadêmico. João Pessoa: [s.n.], 2018. Disponível em: <https://oficial.unimar.br/wp-content/uploads/2024/01/MANUAL-PRATICO-DE-METODOLOGIA-DA-PESQUISA-CIENTIFICA.-NOCoes-BASICAS.pdf>. Acesso em: 1 out. 2025.

BARROS, André de Oliveira. A Gestão da Cadeia de Suprimentos como Vantagem Competitiva. 2007. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Comunicação Social) – Centro Universitário de Brasília,

Brasília, 2007. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/123456789/1452/2/20076361.pdf>. Acesso em: 30 set. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Subseção Judiciária de Caxias/MA. Relatório da Inspeção Ordinária Anual – Vara. Processo SEI 0008328-04.2021.4.01.8007. Caxias, 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Subseção Judiciária de Caxias/MA. Relatório da Inspeção Ordinária Anual – Vara. Processo SEI 0004381-33.2022.4.01.8007. Caxias, 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Subseção Judiciária de Caxias/MA. Relatório da Inspeção Ordinária Anual – Vara. Processo SEI 0004812-38.2023.4.01.8007. Caxias, 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Subseção Judiciária de Caxias/MA. Relatório da Inspeção Ordinária Anual – Vara. Processo SEI 0008189-18.2024.4.01.8000. Caxias, 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Subseção Judiciária de Caxias/MA. Relatório da Inspeção Ordinária Anual – Vara. Processo SEI 0003868-03.2025.4.01.8000. Caxias, 2025.

GRAMSTRUP, Erik Frederico. Gerenciando unidade jurídica – Conceito lean e seus benefícios. Migalhas, [s.l.], 22 jun. 2016. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/245484/gerenciando-unidade-juridica--conceito-lean-e-seus-beneficios>. Acesso em: 6 out. 2025.

LEITE, Paulo André de Souza; NOGUEIRA, Ricardo Jorge da Cunha Costa. SCM (Gestão da Cadeia de Suprimentos) e Indústria 4.0: uma revisão sistemática da literatura. *Brazilian Journal of Development*, Curitiba, v. 8, n. 6, p. 47845-47862, 2022. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/49639>. Acesso em: 25 set. 2025.

MENDES, Paulo Rogério. *Supply Chain: uma visão técnica e estratégica*. São Paulo: Blucher, 2023.

SILVA, Gabriel Botigelli. *Cadeia de Suprimentos: revisão dos principais conceitos*. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufla.br/server/api/core/bitstreams/b436627a-c82d-4b33-8e26-544c5803c698/content>. Acesso em: 30 set. 2025.

# Gestão da Informação e Memória Institucional na Justiça Federal: Proposta de Banco de Dados Centralizado para Diligências dos Oficiais de Justiça

Renata Pinto Andrade<sup>1</sup>

**Resumo:** O presente artigo analisa a fragmentação informacional como obstáculo à eficiência jurisdicional no âmbito da Justiça Federal da 1ª Região, tomando como estudo de caso a Subseção Judiciária de Paragominas/PA. A pesquisa parte do diagnóstico de que a ausência de sistematização das informações obtidas em diligências dos oficiais de justiça gera repetição de esforços, desperdício de recursos públicos e prolongamento indevido da tramitação processual. A hipótese central sustenta que a criação de banco de dados centralizado, integrado ao Processo Judicial Eletrônico (PJe), funcionaria como memória institucional capaz de racionalizar a atividade executória e concretizar os princípios constitucionais da eficiência e da razoável duração do processo. O enquadramento teórico articula os fundamentos da gestão do conhecimento organizacional com o marco normativo estabelecido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para a transformação digital do Judiciário. A metodologia emprega abordagem qualitativa e exploratória, combinando análise documental, observação participante e entrevistas informais com oficiais de justiça. Os resultados parciais indicam que a proposta é tecnicamente viável e juridicamente fundamentada, dependendo, para sua implementação, de cooperação institucional e adesão dos tribunais.

**Palavras-chave:** Gestão do conhecimento. Eficiência processual. Banco de dados. Oficiais de justiça. Justiça Federal.

## 1. Introdução

A transformação digital do Poder Judiciário brasileiro, intensificada a partir da institucionalização do Processo Judicial Eletrônico (PJe) e consolidada pela criação do DataJud,<sup>2</sup> inaugurou nova etapa na gestão da informação jurisdicional. Não obstante os avanços verificados na tramitação processual, subsistem lacunas operacionais que comprometem a efetividade da prestação jurisdicional, especialmente no que concerne aos atos de comunicação processual e à execução de mandados judiciais. O presente artigo

<sup>1</sup> Juíza Federal Substituta na Subseção Judiciária de Paragominas/PA. Email: renata.andrade@trf1.jus.br.

<sup>2</sup> O DataJud foi instituído pela Resolução CNJ nº 331/2020 como base nacional de dados do Poder Judiciário, consolidando informações processuais de todos os tribunais em repositório único. A ferramenta representa marco na política de dados abertos e transparência ativa do Judiciário.

examina uma dessas lacunas: a fragmentação informacional decorrente da ausência de sistematização das diligências realizadas pelos oficiais de justiça.

O problema de pesquisa emerge da constatação empírica de que, na atual configuração dos sistemas informatizados, cada processo comporta-se como unidade isolada, sem comunicação com outros casos que envolvam a mesma parte ou o mesmo endereço. Essa fragmentação gera ciclo improdutivo: diligências infrutíferas são reiteradamente repetidas em diferentes processos, consumindo tempo, recursos materiais e mobilização administrativa sem produzir resultado útil.<sup>3</sup> O desperdício é particularmente grave em subseções judiciárias com ampla abrangência territorial, nas quais a dispersão geográfica e a limitação de recursos humanos agravam os efeitos da desintegração informacional.

A hipótese central do artigo sustenta que a criação de banco de dados centralizado para registro das diligências dos oficiais de justiça, integrado ao PJe, funcionaria como memória institucional<sup>4</sup> capaz de: (i) evitar a repetição de diligências infrutíferas; (ii) fundamentar citações por edital sem necessidade de reiteração de buscas já realizadas; (iii) ampliar as possibilidades de pesquisa e cruzamento de dados; (iv) reduzir o número de cartas precatórias expedidas; e (v) otimizar as comunicações processuais. A proposta alinha-se ao movimento de inovação e transformação digital impulsionado pelo CNJ, particularmente no âmbito do Programa Justiça 4.0,<sup>5</sup> e busca concretizar os princípios constitucionais da eficiência e da razoável duração do processo.

O enquadramento teórico articula três eixos: (i) os fundamentos da gestão do conhecimento organizacional aplicados ao Judiciário; (ii) o marco normativo da transformação digital estabelecido pelo CNJ; e (iii) os princípios constitucionais da eficiência administrativa e da razoável duração do processo. A metodologia emprega abordagem qualitativa e exploratória, combinando análise documental, observação participante da prática jurisdicional e entrevistas informais com oficiais de justiça na Subseção Judiciária de Paragominas/PA. O recorte empírico justifica-se pela representatividade do caso: trata-se de unidade com ampla abrangência territorial, na qual apenas três dos dez municípios jurisdicionados situam-se dentro do limite de 100 km que autoriza o cumprimento direto de mandados.

O artigo estrutura-se em cinco seções, além desta introdução. A segunda seção apresenta o diagnóstico do problema, descrevendo a realidade operacional da Subseção de Paragominas/PA e

<sup>3</sup> Conforme dados do CNJ (2023), o tempo médio de tramitação de processos na Justiça Federal é de 2 anos e 4 meses no primeiro grau, sendo que parcela significativa desse tempo é consumida em atos de comunicação processual.

<sup>4</sup> O conceito de 'memória organizacional' remete à capacidade institucional de preservar, recuperar e reutilizar conhecimentos gerados em suas operações. Cf. WALSH, James P.; UNGSON, Gerardo Rivera. Organizational memory. *Academy of Management Review*, v. 16, n. 1, p. 57-91, 1991.

<sup>5</sup> O Programa Justiça 4.0, instituído pelo CNJ em 2020, visa desenvolver ações e projetos com uso de novas tecnologias e inteligência artificial para aprimorar o acesso à Justiça, a eficiência e a transparência do sistema judiciário.

identificando os gargalos decorrentes da fragmentação informacional. A terceira seção desenvolve o enquadramento teórico, articulando os fundamentos da gestão do conhecimento com o marco normativo da transformação digital do Judiciário. A quarta seção descreve a metodologia empregada e o modelo preliminar do banco de dados proposto. A quinta seção apresenta os resultados parciais da pesquisa. A sexta seção oferece reflexões sobre viabilidade, riscos e condições de implementação da proposta. A conclusão sintetiza os achados e indica perspectivas de continuidade.

## 2. Diagnóstico do Problema: Fragmentação Informacional e Ineficiência Executória

O Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1) possui jurisdição sobre mais de 64% do território nacional,<sup>6</sup> configuração que impõe desafios logísticos singulares à execução de mandados judiciais. A dispersão geográfica, combinada com a limitação de recursos humanos, compromete a celeridade e a efetividade da prestação jurisdicional, especialmente nas subseções do interior. Embora as Centrais de Mandados (CEMAN), regulamentadas pela Resolução PRESI/TRF1 nº 16/2023, visem racionalizar a execução das ordens judiciais, sua efetividade depende da disponibilidade de oficiais, da integração tecnológica e da uniformidade de procedimentos.

As normas internas do TRF1 estabelecem limite objetivo para o cumprimento direto de mandados. A Orientação Normativa COGER nº 1/2025 restringe a atuação dos oficiais a municípios situados até 100 km da sede da seção ou subseção judiciária, determinando que distâncias superiores exijam a expedição de cartas precatórias à Justiça Estadual. Essa limitação, embora racionalizadora do pagamento de diárias, produz efeito colateral significativo: o aumento do número de atos processuais e o prolongamento dos prazos de tramitação.

Na Subseção Judiciária de Paragominas/PA, que abrange dez municípios, apenas três – Paragominas, Ulianópolis e Dom Eliseu – situam-se dentro do limite de 100 km. Os demais sete municípios jurisdicionados exigem a expedição de cartas precatórias, gerando retrabalho e demora significativa na devolução dos mandados. O problema agrava-se pela inexistência de banco de dados unificado contendo registros das diligências realizadas: cada processo comporta-se como unidade informacional isolada, sem comunicação com outros casos que envolvam a mesma parte ou endereço.

Dois exemplos ilustram o desperdício decorrente dessa fragmentação. Primeiro: quando um mesmo réu encontra-se em lugar incerto ou desconhecido, a citação por edital exige, em cada processo,

---

<sup>6</sup> O TRF1 possui jurisdição sobre o Distrito Federal e os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Piauí, Rondônia, Roraima e Tocantins, totalizando aproximadamente 5,5 milhões de km<sup>2</sup>, o que representa mais de 64% do território nacional.

diligência nos endereços cadastrados para comprovar a impossibilidade de localização. Se houvesse banco de dados centralizado, diligências anteriores infrutíferas poderiam fundamentar a citação editalícia sem necessidade de repetição. Segundo: quando uma mesma pessoa é executada em múltiplos processos e há restrição judicial sobre veículos no RENAJUD, os oficiais precisam deslocar-se aos endereços indicados pelo exequente em cada processo, reiteradamente, sendo que a penhora raramente se efetiva na primeira tentativa. A centralização permitiria identificar previamente a inutilidade do deslocamento.

Acresce que a Subseção de Paragominas/PA abrange zonas rurais de difícil acesso, fazendo com que os oficiais de justiça enfrentem sozinhos estradas de terra e locais remotos. Evitar diligências desnecessárias, portanto, não apenas racionaliza recursos, mas também preserva a segurança dos servidores. O problema central, convém precisar, não reside na demora dos oficiais no cumprimento dos mandados, mas na ausência de mecanismos institucionais que permitam centralizar, sistematizar e reaproveitar as informações por eles obtidas.

### 3. Enquadramento Teórico

#### 3.1 Gestão do conhecimento organizacional aplicada ao Judiciário

A gestão do conhecimento organizacional constitui disciplina que examina como as instituições criam, armazenam, compartilham e utilizam conhecimento para alcançar seus objetivos.<sup>7</sup> Aplicada ao Judiciário, essa perspectiva permite compreender a informação processual não apenas como dado isolado, mas como insumo estratégico para a tomada de decisões gerenciais e jurisdicionais. A transição de modelo fragmentado para modelo integrado de gestão informacional constitui, nessa ótica, condição necessária para a efetividade da prestação jurisdicional.

Ferretti e Alvares (2015, p. 24-25) sustentam que a eficiência institucional decorre da capacidade de criar 'unidades de inteligência organizacional', voltadas à gestão da informação e à inovação no serviço público. Os autores advertem que produtos informacionais não devem permanecer em máquinas individuais, pois, não raramente, novas demandas já têm resposta em informações anteriormente produzidas, porém mal armazenadas, negando acesso e emprego. Essa constatação aplica-se integralmente à situação diagnosticada: as certidões dos oficiais de justiça contêm informações valiosas sobre localização de partes

---

<sup>7</sup> A gestão do conhecimento organizacional constitui disciplina que estuda como as organizações criam, compartilham e utilizam conhecimento para alcançar seus objetivos. Cf. NONAKA, Ikujiro; TAKEUCHI, Hirotaka. Criação de conhecimento na empresa. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

e cumprimento de mandados, mas permanecem dispersas nos autos de cada processo, inacessíveis para consulta transversal.

A literatura especializada identifica o oficial de justiça como ‘agente de campo da informação’, responsável por gerar dados sobre cumprimento de mandados, localização de partes e efetividade das medidas judiciais (Ferretti; Alvares, 2015, p. 25-26). Nessa perspectiva, valorizar o servidor como produtor de conhecimento e usuário qualificado de dados institucionais constitui pressuposto para a modernização do Judiciário. O banco de dados proposto operacionaliza essa valorização ao transformar cada diligência em contribuição para acervo coletivo de inteligência institucional.

A jurimetria<sup>8</sup> oferece instrumental complementar para a análise proposta. Bilégo (2024, p. 83-85) sustenta que o uso de métodos quantitativos e estatísticos na análise do comportamento judicial constitui instrumento de democratização da justiça, pois viabiliza administração pública baseada em evidências. A aplicação da jurimetria à atividade dos oficiais de justiça permitiria mensurar tempos médios de cumprimento, índices de diligências frustradas, custos operacionais e desempenho por zonas de atuação – dados fundamentais para formulação de políticas de redistribuição de carga, planejamento de rotas e definição de metas realistas.

### 3.2 Marco normativo da transformação digital do Judiciário

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) consolidou, ao longo das últimas duas décadas, robusto arcabouço normativo para a transformação digital do Judiciário. A Resolução CNJ nº 185/2013, ao instituir o PJe, demonstrou que a informatização dos atos processuais pode reduzir custos e prazos, aumentando transparência e previsibilidade. Conforme Rocha (2011, p. 86), o processo eletrônico permitiu maior eficiência organizacional, abrindo oportunidade para tratamento racional e sistemático da informação em prol de automatizações.

A Resolução CNJ nº 600/2024 representa marco normativo específico para a atividade dos oficiais de justiça.<sup>9</sup> O artigo 2º da resolução autoriza expressamente o acesso direto dos oficiais a sistemas informatizados para localização de pessoas e bens, incluindo SISBAJUD, RENAJUD, INFOJUD, INFOSEG, SREI e SERP. O §1º do artigo 2º determina que o acesso se dê mediante perfil específico de usuário, com credenciais vinculadas à matrícula funcional e registro individualizado de logins. O artigo 3º estabelece

<sup>8</sup> A jurimetria consiste na aplicação de métodos estatísticos e quantitativos à análise do comportamento judicial e à formulação de políticas processuais. Cf. NUNES, Marcelo Guedes. *Jurimetria: como a estatística pode reinventar o direito*. São Paulo: RT, 2016.

<sup>9</sup> A Resolução CNJ nº 600/2024 representa avanço normativo ao reconhecer formalmente os oficiais de justiça como agentes de inteligência processual, autorizando seu acesso direto a sistemas informatizados para localização de pessoas e bens.

limites e garantias de sigilo, restringindo o uso das ferramentas à finalidade do mandado. O artigo 4º impõe aos tribunais o dever de capacitar tecnicamente os oficiais.

Esses dispositivos concretizam a política de inovação e transformação digital do CNJ, que busca não apenas informatizar processos, mas reconfigurar a atuação judicial com base em dados e automação. O movimento remonta à criação da Gestão Estratégica do Poder Judiciário, cuja consolidação, segundo Chaer, Azevedo e Bonifácio (2009, p. 5-9), transformou o Judiciário em instituição orientada por resultados e pela busca de eficiência. A atual política de uso de sistemas como SISBAJUD e SREI representa continuidade lógica dessa trajetória de modernização.

### 3.3 Princípios constitucionais: eficiência e razoável duração do processo

A proposta articula-se diretamente com dois princípios constitucionais: o princípio da eficiência administrativa (art. 37, *caput*, CF)<sup>10</sup> e o direito fundamental à razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII, CF).<sup>11</sup> Conforme Rocha (2011, p. 34-36), o princípio da eficiência pode ser aplicado em prol da superação de 'etapas mortas', objetivando a razoável duração do procedimento para evitar morosidade processual. A eliminação de diligências repetitivas e infrutíferas constitui exemplo concreto de superação dessas etapas improdutivas.

Peixoto (2016, p. 97-105) sustenta que a discussão sobre eficiência processual insere-se no contexto de repensar os procedimentos judiciais previstos na legislação infraconstitucional, guardando adequação com o modelo constitucional de processo. A autora ressalta que a redução da quantidade de atos praticados, ou sua concentração em momento único, diminui o lapso total do procedimento mediante a extirpação de prazos entre a prática de um ato e outro, acarretando celeridade e maior conformidade com o direito fundamental à razoável duração.

O e-book Poder Judiciário, Morosidade e Inovação (CAJ, 2021, p. 17-24) destaca que a postura ativa dos magistrados e servidores na busca de melhor organização, planejamento, simplificação de procedimentos e inovação de práticas é determinante para a reforma do Judiciário. A obra enfatiza a necessidade de modernização da atividade-meio para melhor atendimento da atividade-fim. O banco de dados proposto insere-se nessa lógica: trata-se de inovação na atividade-meio (gestão de informações sobre diligências) com impacto direto na atividade-fim (efetividade da prestação jurisdicional).

<sup>10</sup> O princípio da eficiência foi inserido no *caput* do art. 37 da Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 19/1998, como parte da reforma administrativa gerencial do Estado brasileiro.

<sup>11</sup> A razoável duração do processo foi elevada a direito fundamental pela Emenda Constitucional nº 45/2004, que acrescentou o inciso LXXVIII ao art. 5º da Constituição Federal.

## 4. Metodologia e Modelo Proposto

### 4.1 Abordagem metodológica

A pesquisa adota abordagem qualitativa e exploratória, adequada ao estágio inicial de desenvolvimento da proposta. O desenho metodológico combina três técnicas: (i) análise documental, abrangendo normas aplicáveis (Resoluções do CNJ, atos normativos do TRF1) e relatórios internos da unidade judiciária; (ii) observação participante da prática jurisdicional, com registro das rotinas de expedição e cumprimento de mandados; e (iii) entrevistas informais com oficiais de justiça, visando identificar gargalos, percepções práticas e sugestões de melhoria.

O recorte empírico circunscreve-se à Subseção Judiciária de Paragominas/PA, escolhida por sua representatividade: unidade com ampla abrangência territorial (dez municípios), reduzido número de oficiais e expressivo volume de cartas precatórias. O período de observação compreendeu o exercício da magistratura pela pesquisadora, permitindo acesso privilegiado às rotinas operacionais e aos dados disponíveis.

Cumpre registrar limitação metodológica relevante: a ausência de dados sistematizados sobre o sucesso ou insucesso das diligências realizadas. O único relatório emitido pelo sistema abrange apenas o número de mandados distribuídos durante o ano, sem registro do resultado das diligências. As certidões dos oficiais são anexadas diretamente aos processos eletrônicos, sem consolidação para consultas transversais. Essa lacuna, que constitui precisamente o problema diagnosticado, impediu análise quantitativa mais robusta.

### 4.2 Modelo preliminar do banco de dados

Com base no diagnóstico realizado, foi delineado modelo preliminar do banco de dados, estruturado em nove componentes: (i) integração com sistemas existentes, preferencialmente o PJe, evitando duplicação de plataformas e facilitando a adoção pelos usuários; (ii) campos padronizados de registro, incluindo identificação do processo, destinatário, endereço completo, dados complementares do local, data da diligência, observações relevantes, telefones, e-mails, outras formas de contato atualizadas, motivo e resultado da diligência; (iii) alimentação pelos oficiais de justiça a cada diligência realizada ou pelo servidor responsável pela devolução de cartas precatórias; (iv) anexação da certidão do oficial ao registro, para fins de comprovação e fiscalização; (v) restrição de acesso a magistrados e servidores delegados, com identificação de usuários para controle; (vi) disponibilização em tempo real, eliminando necessidade de ofícios para compartilhamento entre unidades; (vii) mecanismos de auditoria, fiscalização, transparência

e proteção de dados; (viii) capacitação dos oficiais para utilização do sistema; e (ix) monitoramento e avaliação periódica por meio de relatórios automáticos.

O modelo proposto dialoga com iniciativas existentes, como o DataJud e o Programa Justiça 4.0, sem com elas se confundir. Enquanto o DataJud consolida metadados processuais para fins estatísticos e de planejamento, o banco de dados aqui proposto foca especificamente nas informações operacionais obtidas em diligências, com finalidade de racionalização da atividade executória. A complementaridade entre as ferramentas potencializaria os benefícios de ambas.

## 5. Resultados Parciais

Os resultados apresentados são parciais, correspondendo ao estágio de diagnóstico da pesquisa. A implementação e o teste do banco de dados proposto constituem etapa futura, dependente de validação institucional e desenvolvimento tecnológico.

O levantamento documental confirmou a inexistência de sistematização das informações sobre diligências. O único relatório disponível no sistema limita-se ao número de mandados distribuídos anualmente, sem discriminação por resultado (positivo ou negativo), tipo de diligência, zona de atuação ou tempo de cumprimento. A ausência desses dados impede qualquer análise de desempenho ou planejamento baseado em evidências.

As entrevistas informais com oficiais de justiça revelaram achados relevantes. Primeiro: os oficiais relataram que já cooperam informalmente entre si, trocando informações para facilitar o cumprimento de mandados, especialmente em endereços de difícil acesso. Essa prática espontânea confirma a demanda por mecanismo institucional de compartilhamento. Segundo: os oficiais destacaram que o acesso aos sistemas de informação (SISBAJUD, RENAJUD, INFOJUD) facilita o cumprimento das determinações judiciais ao ampliar a base de pesquisa de endereços. Terceiro: identificou-se que as certidões permanecem dispersas nos processos individuais, sem possibilidade de consulta consolidada. A CEMAN não dispõe de cópia das certidões, limitando sua capacidade de gestão.

A análise normativa demonstrou que a proposta encontra amparo no ordenamento vigente. A Resolução CNJ nº 600/2024 reconhece os oficiais como agentes de inteligência processual e autoriza seu acesso a sistemas informatizados. A Resolução PRESI/TRF1 nº 16/2023 disciplina a Zona Digital de Cumprimento de Mandados, enfatizando uso de meios tecnológicos. A Orientação Normativa COGER nº 1/2025 orienta planejamento racional de itinerários. O conjunto normativo indica alinhamento institucional com a lógica de inovação subjacente à proposta.

Os resultados esperados com a implementação do banco de dados incluem: redução das diligências infrutíferas e do retrabalho; aproveitamento inteligente de informações já colhidas; diminuição do tempo médio de tramitação e do número de cartas precatórias; melhoria na gestão das unidades com geração de relatórios e indicadores; e atualização contínua das informações. A ferramenta permitiria que magistrados e gestores tomassem decisões mais informadas sobre alocação de recursos e planejamento de atividades, promovendo cultura de gestão baseada em evidências.

## 6. Reflexões: Viabilidade, Riscos e Condições de Implementação

A análise realizada indica que a proposta é tecnicamente viável e juridicamente fundamentada. O banco de dados proposto utiliza tecnologias disponíveis e rotinas existentes, reorganizando-as de forma mais integrada e colaborativa. Essa característica aumenta sua viabilidade e permite que os resultados sejam percebidos a curto prazo. Trata-se de inovação incremental, não disruptiva, o que favorece a adesão institucional.

A reflexão crítica, contudo, não pode ignorar os riscos associados à implementação. Primeiro: a baixa adesão dos servidores pode comprometer a qualidade e a atualização dos dados. O êxito da iniciativa depende de engajamento, capacitação e sensibilização, além de eventual revisão de fluxos de trabalho. Segundo: a exposição indevida de dados pessoais exige regras claras de acesso e medidas rigorosas de segurança da informação. O sistema deve observar a Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018) e os protocolos de segurança cibernética do Judiciário.

A implementação efetiva demanda cooperação institucional em múltiplos níveis. No âmbito do TRF1, a adesão de todas as seções e subseções é imprescindível para ampliar a base de dados e maximizar os benefícios. No âmbito nacional, a eventual integração ao PJe pelo CNJ permitiria adesão de todos os tribunais, potencializando exponencialmente os ganhos. A gestão participativa e o reconhecimento da importância de cada ator institucional – especialmente dos oficiais de justiça, produtores primários das informações – são condições de sucesso.

A proposta representa mais do que inovação tecnológica: trata-se de mudança cultural e institucional. Ela pressupõe repensar a forma como o Judiciário lida com as informações produzidas em sua rotina, substituindo modelo fragmentado por sistema colaborativo e integrado. Cada diligência passaria a contribuir para acervo coletivo de conhecimento, transformando dados isolados em inteligência institucional. O oficial de justiça deixaria de ser apenas executor de ordens para tornar-se agente produtor de dados relevantes para todo o sistema de justiça.

## 7. Conclusão

A proposta de criação de banco de dados centralizado para registro das diligências dos oficiais de justiça constitui resposta concreta ao problema da fragmentação informacional no âmbito da Justiça Federal. A pesquisa demonstrou que a ausência de sistematização gera ciclo improdutivo de repetição de esforços, desperdício de recursos públicos e prolongamento indevido da tramitação processual. O estudo de caso da Subseção de Paragominas/PA ilustrou a magnitude do problema em unidades com ampla abrangência territorial.

O enquadramento teórico articulou os fundamentos da gestão do conhecimento organizacional com o marco normativo da transformação digital do Judiciário, demonstrando que a proposta se alinha às políticas institucionais de inovação e eficiência. A análise normativa confirmou que o ordenamento vigente ampara e estimula iniciativas dessa natureza, especialmente após a Resolução CNJ nº 600/2024, que reconhece os oficiais de justiça como agentes de inteligência processual.

Os resultados parciais indicam viabilidade técnica e fundamentação jurídica da proposta, identificando também os riscos (baixa adesão, segurança de dados) e as condições de implementação (cooperação institucional, capacitação, integração ao PJe). A continuidade da pesquisa demanda desenvolvimento tecnológico do modelo, teste piloto em ambiente controlado e avaliação de resultados mediante indicadores objetivos de desempenho.

Em síntese, a proposta concretiza os princípios constitucionais da eficiência administrativa e da razoável duração do processo, transformando cada diligência em dado útil para o aprendizado institucional. Ao reunir informações em repositório único e garantir sua comunicação transversal, o banco de dados permite visão completa dos processos, reduz erros e duplicidades, fortalece a segurança e facilita o controle. Trata-se de passo significativo rumo a uma Justiça Federal mais moderna, eficiente e integrada, reafirmando o papel do magistrado como gestor da inovação e do oficial de justiça como agente essencial da efetividade jurisdicional.

## Referências

BILÉGO, Renata Beatriz. *Jurimetria como instrumento de efetivação da eficiência processual*. Cuiabá: Universidade Federal de Mato Grosso, 2024. Disponível em: <https://ri.ufmt.br/handle/1/6536>. Acesso em: 5 out. 2025.

BRASIL. *Código de Processo Civil*. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm). Acesso em: 5 out. 2025.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constitucao/constitucao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/constitucao.htm). Acesso em: 5 out. 2025.

CENTRO DE ARTES JUDICIÁRIAS (CAJ). *Poder Judiciário, Morosidade e Inovação*. Brasília: CAJ, 2021. Disponível em: <https://inovacaomc.tjmt.jus.br>. Acesso em: 5 out. 2025.

CHAER, Ana Carolina Lemos; AZEVEDO, Joel Sólton Farias de; BONIFÁCIO, Ivan Gomes. Projeto de gestão estratégica do Poder Judiciário do Brasil. In: *II Congresso Consad de Gestão Pública*. Brasília: Consad, 2009. Disponível em: <https://biblioteca.cejamerica.org/handle/2015/3180>. Acesso em: 5 out. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução nº 185, de 18 de dezembro de 2013*. Institui o Sistema Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br>. Acesso em: 5 out. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução nº 331, de 20 de agosto de 2020*. Institui a Base Nacional de Dados do Poder Judiciário (DataJud). Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br>. Acesso em: 5 out. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução nº 600, de 13 de dezembro de 2024*. Dispõe sobre o acesso dos oficiais de justiça a sistemas informatizados. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5905>. Acesso em: 5 out. 2025.

FERRETTI, José Roberto Pimenta; ALVARES, Lilian. Gestão da informação e do conhecimento judiciais: perspectivas e desafios. *Informação & Sociedade: Estudos*, João Pessoa, v. 25, n. 2, p. 19-28, maio/ago. 2015.

NONAKA, Ikujiro; TAKEUCHI, Hirotaka. *Criação de conhecimento na empresa: como as empresas japonesas geram a dinâmica da inovação*. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

NUNES, Marcelo Guedes. *Jurimetria: como a estatística pode reinventar o direito*. São Paulo: RT, 2016.

PEIXOTO, Juliene de Souza. *A gestão processual como mecanismo de efetividade e de eficiência*. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2016.

ROCHA, Daniel de Almeida. *Princípio da eficiência e processo: eficiência administrativa e eficiência processual em prol da razoável duração do procedimento judicial*. Belo Horizonte: Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2011.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO. *Resolução PRESI nº 16, de 15 de março de 2023*. Dispõe sobre as atividades de Execução de Mandados no âmbito do TRF1. Disponível em: <https://portal.trf1.jus.br>. Acesso em: 5 out. 2025.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO. *Orientação Normativa COGER nº 1, de 4 de fevereiro de 2025*. Define critérios para cumprimento de diligências. Disponível em: <https://www.trf1.jus.br>. Acesso em: 5 out. 2025.

WALSH, James P.; UNGSON, Gerardo Rivera. Organizational memory. *Academy of Management Review*, v. 16, n. 1, p. 57-91, 1991.

## **A (I)liquidez das Sentenças no Âmbito do Juizado Especial Federal e os impactos sobre a execução de valores atrasados de prestações previdenciárias e assistenciais**

Frank Eugênio Zakalhuk<sup>1</sup>

Resumo: O presente estudo analisa os impactos da ausência de liquidez das sentenças proferidas no âmbito dos Juizados Especiais Federais sobre a fase de execução de valores atrasados em demandas previdenciárias e assistenciais. A partir de pesquisa empírica realizada na 2ª Vara Federal de Ji-Paraná/RO, identificaram-se problemas recorrentes decorrentes da apresentação de cálculos manifestamente indevidos pelas partes, da insuficiente fiscalização pelo INSS e da consequente sobrecarga do Poder Judiciário na verificação das contas. O estudo propõe duas hipóteses de solução: a prolação de sentenças líquidas em casos de benefícios de valor equivalente ao salário mínimo, mediante utilização de planilha simplificada fornecida pelo INSS; e o reforço de comandos claros nas sentenças ilíquidas, com previsão expressa de sanções por ato atentatório à dignidade da justiça. Os resultados preliminares indicam que a combinação dessas medidas pode contribuir para a redução do tempo de tramitação das execuções, a diminuição do risco de excesso de execução e a melhoria da eficiência da prestação jurisdicional.

Palavras-chave: Juizados Especiais Federais; Liquidez das sentenças; Execução previdenciária; Eficiência jurisdicional; Pesquisa empírica.

### **1. Identificação do Problema**

A atividade jurisdicional desenvolvida no âmbito do Juizado Especial Federal (JEF) apresenta peculiaridades que a diferenciam do rito ordinário, notadamente a busca por celeridade e simplicidade processual, de acordo com os princípios informadores do microsistema dos Juizados (art. 2º da Lei nº 9.099/1995, aplicável por força do art. 1º da Lei nº 10.259/2001). Todavia, na prática cotidiana, tais características convivem com entraves que comprometem tanto a efetividade quanto a segurança jurídica (BRASIL, 1995; BRASIL, 2001).

Na 2ª Vara Federal de Ji-Paraná/RO, em matéria previdenciária e assistencial, um dos problemas mais recorrentes é a ausência de liquidez das sentenças. A praxe até então adotada determinava que, após a prolação da decisão, cabia à parte autora apresentar os cálculos dos valores atrasados no prazo de

<sup>1</sup> Juiz Federal, 2ª Vara Federal de Ji-Paraná/RO. Email: frank.zakalhuk@trf1.jus.br

quinze dias. Com frequência, porém, são apresentadas planilhas com valores manifestamente indevidos, seja por excesso de execução, seja pela inclusão de verbas já pagas administrativamente.

Nesses casos, os parâmetros para cálculo — como DIB, DIP e DCB — estão definidos nas próprias sentenças. A DIB (Data de Início do Benefício) marca o início dos efeitos financeiros da prestação concedida. A DIP (Data de Início do Pagamento) corresponde à data em que o INSS inicia os pagamentos administrativamente. Já a DCB (Data de Cessação do Benefício) indica o último dia de vigência do benefício, delimitando os efeitos financeiros (SAVARIS, 2022, p. 612-618).

Essa prática gera uma série de desdobramentos indesejados que comprometem a célere entrega do bem da vida buscado pelo jurisdicionado. De um lado, há o risco concreto de expedi o de Requisi oes de Pequeno Valor (RPVs) ou de precatórios em montante superior ao efetivamente devido, o que ocasiona prejuízo direto aos cofres públicos. De outro, a ausência de impugna o eficaz por parte do INSS agrava a distor o. Em muitos casos, a Autarquia sequer se manifesta ou, pior, chega a concordar — de forma equivocada — com c culos indevidos apresentados pelas partes.

Ademais, observou-se durante o ano de 2025 a existência de 8 reclama oes junto   Ouvidoria do TRF 1 com o tema de demora na expedi o/migra o de RPV, bem como 86 e-mails recebidos na caixa de e-mail da 2  Vara Federal, com reclama oes de partes e advogados acerca da demora processual na fase satisfativa.

A chamada execu o invertida, soluço teórica e prática adotada em várias varas federais com competência previdenciária, mostrou-se inviável diante do elevado volume de trabalho da Procuradoria do INSS. Frequentemente, o órgão deixava de apresentar os c culos no prazo indicado, o que exigia sucessivas intima oes pelo Juízo.

Nesta linha, inclusive a má-fé ou desleixo pode dar ensejo   ausência de atendimento às ordens judiciais. Como adverte Gonçalves Filho (2010, p. 366):

A resistência administrativa no cumprimento da decisão judicial costuma ser persistente, seja por má-fé do responsável, seja por má vontade, seja excesso de burocracia, seja por desconhecimento dos servidores envolvidos quanto às medidas cabíveis para cumprimento da ordem.

A reitera o de intima oes ao INSS atrasava a satisfa o do crédito da parte autora e contribui para o aumento da taxa de congestionamento processual na 2  Vara Federal de Ji-Paraná, atualmente estimada em 62,87%, conforme dados extraídos do E-siest. Esse  ndice situa-se acima da m dia nacional da

Justiça Federal, que, segundo o Relatório Justiça em Números do CNJ (2024), foi de 58% no ano-base 2023 (CNJ, 2024, p. 147).

O resultado é um verdadeiro círculo vicioso: retrabalho constante para a secretaria da Vara, atraso na satisfação do direito do jurisdicionado e risco de pagamentos indevidos pelo INSS.

Trata-se, portanto, de um problema que compromete a eficiência da prestação jurisdicional, bem como a própria credibilidade do sistema de Justiça.

## 2. Fundamentação

A ausência de liquidez das sentenças nos Juizados Especiais Federais está no cerne de um dilema estrutural: como compatibilizar a simplicidade procedimental, que visa a facilitar o acesso à Justiça, com a relativa complexidade técnica dos cálculos previdenciários e assistenciais.

Sob a perspectiva legal, o parágrafo único do art. 38 da Lei nº 9.099/95 – aplicável subsidiariamente ao rito dos Juizados Especiais Federais – prevê que “não se admitirá sentença condenatória por quantia ilíquida, ainda que genérico o pedido” (BRASIL, 1995).

Todavia, a jurisprudência, interpretando o referido dispositivo, firmou-se no sentido de que a ausência de liquidez na sentença não a invalida quando houver parâmetros claros que permitam a liquidação por simples cálculos aritméticos. Neste sentido, destaca-se o Enunciado nº 32 do Fórum Nacional dos Juizados Especiais Federais: “A decisão que contenha os parâmetros de liquidação atende ao disposto no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 9.099/95” (FONAJEF, 2005).

É neste contexto que se situa o problema posto, já que, ainda que se admita como válida uma sentença com parâmetros claros de liquidação, essa admissibilidade não elimina os problemas práticos na fase de cumprimento de sentença. A doutrina processual tem destacado que a fase de cumprimento é o momento em que se realiza concretamente o direito reconhecido, constituindo o ápice da tutela jurisdicional (DINAMARCO, 2020, p. 34-38).

A doutrina, nesta ordem de ideias, tem apontado a fase de satisfação do direito como uma das mais críticas no processo civil. Como adverte Almeida (2010, p. 28): “a execução tem se mostrado a etapa mais crítica do processo, pois, voltada a concretizar o direito material, expõe com maior nitidez a ineficiência do serviço judiciário que tem sido prestado pelo Estado”.

Além disso, Lazzari (2014) destaca que em cenários de grande volume processual, a falta de padronização de procedimentos amplia distorções e compromete a eficiência do processo, dificultando, inclusive, o trabalho dos advogados que atuam em diferentes unidades.

Portanto, a ausência de padronização de procedimentos na fase satisfativa (cálculos de execução) amplia distorções e compromete a eficiência do sistema. Assim, observou-se que a falta de oposição adequada do INSS às execuções com valores excessivos acaba deslocando para o juiz e sua equipe a responsabilidade de fiscalizar as contas, gerando desequilíbrio institucional e sobrecarga ao Judiciário (MARINONI; ARENHART; MITIDIERO, 2022, p. 891-895).

Essa sobrecarga é agravada quando o Judiciário se limita a um papel simbólico. Sobre esse fenômeno, Hugo Abas Frazão (2024) destaca que, no cenário brasileiro, os órgãos judiciais devem assumir a condição de hermenutas e artífices do Direito, especialmente onde as tradições constitucionais tendem a ser mais simbólicas do que operacionais. Sob essa perspectiva, incumbe ao juiz nacional interceder para assegurar direitos basilares, mesmo diante de dissonâncias na concretização prática das normas.

### 3. Hipóteses de Solução

Com base na observação da prática jurisdicional e em diálogo com a Procuradoria Especializada do INSS, delinearam-se duas medidas com potencial de mitigar o problema:

#### a) Sentenças líquidas nos casos de benefícios de valor equivalente ao salário mínimo.

Nos casos em que a renda mensal inicial corresponda a um salário mínimo – como no Benefício de Prestação Continuada (BPC) e nos benefícios de segurado especial –, foi proposta a adoção de sentenças já acompanhadas do cálculo dos valores atrasados. A ideia foi debatida em reuniões entre este magistrado e sua equipe, ocasião em que se identificou como principal desafio o possível aumento da carga de trabalho dos servidores.

A resistência inicial da equipe deveu-se ao fato de que as ferramentas tradicionalmente utilizadas para elaboração dos cálculos exigem o fornecimento e a conferência de diversos dados, o que demanda tempo e recursos humanos adicionais. Tal fator poderia acarretar sobrecarga no desempenho das atividades cotidianas da Vara.

Todavia, em diálogo com a Procuradoria do INSS, identificou-se a possibilidade de utilização de uma planilha de cálculo simplificado fornecida pela própria Instituição – instrumento já empregado rotineiramente em propostas de acordo. Essa ferramenta mostrou-se capaz de reduzir a complexidade do procedimento e de viabilizar a elaboração de sentenças líquidas com maior economia de tempo e esforço.

Após ajustes internos, foram realizados treinamentos com os servidores, que já se encontram aptos ao correto uso da planilha. Caso a hipótese venha a ser plenamente implementada, espera-se a prolação de sentenças mais precisas quanto ao valor das prestações vencidas, permitindo a célere expedição de Requisições de Pequeno Valor (RPVs) e reduzindo o risco de excesso de execução até então observado.

Projeta-se, ainda, uma redução considerável no número de reclamações na Ouvidoria, pedidos de celeridade via e-mail, e redução no tempo de tramitação processual.

#### **b) Reforço de comandos claros nas sentenças ilíquidas, com efeito dissuasório.**

Nos casos em que não for possível liquidar a sentença, propõe-se manter a fixação de parâmetros objetivos, como a data de início do benefício (DIB), a data de início do pagamento (DIP), a data de cessação do benefício (DCB), a renda mensal e os coeficientes aplicáveis. Essa delimitação busca restringir a margem de manipulação na elaboração dos cálculos pelas partes.

Além disso, haverá a inserção de advertência expressa de que a apresentação de planilhas em desconformidade com os parâmetros fixados poderá ensejar a aplicação de multa por ato atentatório à dignidade da Justiça, nos termos do art. 77, §2º, do CPC (BRASIL, 2015). Tal medida encontra amparo na doutrina que reconhece a necessidade de mecanismos coercitivos para assegurar a lealdade processual e a efetividade das decisões judiciais (DIDIER JR. et al., 2023, p. 134-142).

A expectativa é que essa medida tenha efeito pedagógico e dissuasório, contribuindo para a redução de práticas reiteradas de litigância de má-fé. Dados colhidos na 2ª Vara Federal de Ji-Paraná/RO indicam que, de janeiro a outubro de 2025, em aproximadamente 20 casos constatou-se excesso de execução, o que corresponde a cerca de 8% do total de processos de execução analisados – 250 processos. A adoção de comandos claros nas sentenças poderia reduzir significativamente esse índice.

## **4. Metodologia**

A presente pesquisa caracteriza-se como um estudo empírico, de natureza exploratória, fundamentado na observação direta da prática jurisdicional da 2ª Vara Federal de Ji-Paraná/RO. O objetivo foi compreender os impactos da ausência de liquidez das sentenças e avaliar as medidas propostas para mitigar esse problema, especialmente na fase de execução de valores atrasados em demandas previdenciárias e assistenciais.

A coleta de dados concentrou-se em cinco dimensões principais:

- 1) Fluxo processual de execuções previdenciárias em andamento no sistema E-SIET. Foram analisados aproximadamente 250 processos de execução de valores atrasados, em um universo de 832 ações em curso. Os dados foram extraídos do sistema e-Siest.
- 2) Casos concretos de excesso de execução, identificados ao menos 20 casos com a inclusão de verbas indevidas ou duplicadas nas planilhas apresentadas.

- 3) Atuação da Procuradoria do INSS, medida pela frequência de manifestações e impugnações, bem como pela ausência de oposição, verificada em diversas execuções, mas não quantificada exatamente por ocasião deste estudo.
- 4) Diálogo interinstitucional com representantes da Procuradoria do INSS, que possibilitou identificar a utilização de uma planilha de cálculos simplificados, usualmente empregada em propostas de acordo, agora testada como ferramenta de apoio às sentenças líquidas.
- 5) Indicadores de insatisfação do público-alvo: verificou-se durante o ano de 2025, 8 reclamações registradas junto à Ouvidoria do TRF 1 cujo objeto era a demora na expedição/migração de RPV, sendo que, em algumas, a demora deveu-se à necessidade de corrigir cálculos apresentados com excesso de execução. Apurou-se, também, durante o ano de 2025, 86 e-mails enviados à caixa da 2ª Vara, também com reclamações relacionadas à demora na expedição/migração de RPs de benefícios previdenciários e assistenciais.

A metodologia adotada, portanto, combina análise documental e estatística dos processos com a observação empírica da rotina forense e o levantamento de percepções de atores institucionais diretamente envolvidos — servidores da secretaria judicial e procuradores do INSS —, permitindo integrar aspectos quantitativos e qualitativos na avaliação das medidas em estudo.

Por fim, é importante reconhecer as limitações da pesquisa. Os resultados aqui apresentados refletem a realidade de uma única unidade jurisdicional e um recorte temporal específico, o que pode restringir a generalização das conclusões. Além disso, alguns dados ainda estão em fase de consolidação, motivo pelo qual as hipóteses levantadas deverão ser aprofundadas em análises posteriores. Apesar dessas limitações, acredita-se que os achados oferecem subsídios relevantes para a reflexão crítica e para a formulação de práticas judiciais mais eficientes.

## 5. Resultados e Reflexões

Os resultados parciais da experiência indicam que a utilização da planilha de cálculo simplificado tende a representar um avanço relevante para a eficiência da prestação jurisdicional. Até o momento, sua aplicação tem possibilitado a liquidação célere de sentenças em hipóteses de menor complexidade, com maior precisão nos valores reconhecidos e redução de discussões posteriores na fase de execução.

Todavia, é necessário consolidar dados empíricos acerca do número de sentenças liquidadas e do impacto percentual na taxa de congestionamento da 2ª Vara Federal de Ji-Paraná.

Da mesma forma, a inserção de comandos claros e a previsão de sanções processuais nas sentenças ilíquidas configuram instrumentos de racionalização importantes, ainda que não eliminem por completo o risco de cálculos indevidos.

Há indício de que a advertência acerca da possibilidade de aplicação de multa por ato atentatório à dignidade da justiça esteja produzindo efeito dissuasório, já que, desde que adotada a medida, as execuções apresentadas estão mais consistentes, com a devida justificação do crédito executado e não foi constatado nenhum outro caso com excesso de execução. Esses dados preliminares indicam que a advertência judicial pode exercer efeito pedagógico, embora seja necessário acompanhamento contínuo, já que a medida foi adotada há pouco tempo.

Sob a perspectiva reflexiva, o estudo evidencia a relevância da pesquisa empírica aplicada à jurisdição: foi a observação sistemática da prática cotidiana que possibilitou identificar o problema, dialogar com atores institucionais e propor soluções contextualizadas. Essa abordagem alinha-se ao que a doutrina tem denominado de gestão judiciária baseada em evidências, que preconiza a utilização de dados e indicadores para orientar a tomada de decisões no âmbito do Poder Judiciário (BRANDÃO; FRAZÃO, 2025).

Embora os resultados ainda sejam preliminares, esse movimento reforça o papel do magistrado não somente como aplicador da norma, mas também como relevante agente de transformação institucional, capaz de promover ajustes locais com repercussões positivas no sistema de Justiça.

## 6. Considerações Finais

A ausência de liquidez nas sentenças do Juizado Especial Federal constitui um problema recorrente que compromete tanto a eficiência quanto a segurança da prestação jurisdicional. Esse cenário, já apontado na introdução como um dos principais gargalos da execução previdenciária, revela a tensão entre a simplicidade procedimental característica dos Juizados e a complexidade técnica dos cálculos, conforme discutido na fundamentação.

No que se refere à hipótese “a”, a adoção de sentenças já acompanhadas de cálculos em casos de benefícios de valor mínimo apresenta-se como alternativa promissora para reduzir o tempo de tramitação das execuções e o risco de excesso de execução. Embora os dados coletados até o momento sejam preliminares, observa-se que, desde a adoção da medida, foram proferidas aproximadamente xx sentenças

líquidas, o que representou uma redução de cerca de x% no tempo médio de tramitação das execuções. Esses resultados iniciais indicam ganhos de celeridade e precisão.

Em relação à hipótese “b”, a fixação de parâmetros objetivos em sentenças ilíquidas, associada à previsão de sanções processuais, mostra-se igualmente relevante. Embora seja necessário consolidar dados empíricos sobre sua efetividade, observa-se que desde setembro de 2025, nenhuma execução apresentou excesso de execução, o que indica que a advertência judicial poderia ter exercido efeito dissuasório relevante, reduzindo a apresentação de cálculos manifestamente indevidos.

A metodologia adotada, centrada na observação empírica da prática jurisdicional, na análise de indicadores processuais e no diálogo interinstitucional, mostrou-se adequada para identificar gargalos e testar soluções. Todavia, como a pesquisa está em andamento, ainda se faz necessário ampliar a coleta e a sistematização de dados para que os resultados possam ser generalizados com maior segurança.

Para trabalhos futuros, sugere-se: a) comparar os resultados desta unidade jurisdicional com os de outras varas federais de igual competência, verificando a possibilidade de replicação das medidas; b) aprofundar a análise sobre os impactos da liquidez das sentenças nos índices de congestionamento processual e na percepção de confiança do jurisdicionado; c) investigar o papel de ferramentas tecnológicas, inclusive de inteligência artificial, na automatização e conferência dos cálculos, como forma de potencializar os ganhos de eficiência observados; d) definir e institucionalizar um fluxo de reuniões periódicas entre a 2ª Vara Federal de Ji-Paraná/RO e a Procuradoria do INSS, com o objetivo de monitorar os resultados obtidos, identificar novos gargalos e aperfeiçoar continuamente os procedimentos de cálculo e execução; e) elaborar um Procedimento Operacional Padrão (POP) para padronizar a utilização das planilhas de cálculo, registrar as lições aprendidas no decorrer da execução e sistematizar os principais problemas identificados, de modo a alimentar um processo contínuo de melhoria.

As percepções extraídas da pesquisa evidenciam que medidas aparentemente pontuais, quando fundamentadas em dados empíricos e construídas em diálogo interinstitucional, podem repercutir significativamente na eficiência da prestação jurisdicional e na confiança do jurisdicionado.

## Referências

ALMEIDA, Gustavo Milaré. *Execução de interesses individuais homogêneos: análise crítica*. 2010. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

BRANDÃO, Carlos Augusto Pires; FRAZÃO, Hugo Leonardo Abas. *Relatório Final Restaurativo: Praça de Justiça e Cidadania de Grajaú/MA*. Brasília: TRF1, 2025. No prelo.

BRASIL. Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 27 set. 1995.

BRASIL. Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 13 jul. 2001.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 17 mar. 2015.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). *Justiça em Números 2024: ano-base 2023*. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 02 out. 2025.

DIDIER JR., Fredie et al. *Curso de direito processual civil: execução*. 11. ed. Salvador: JusPodivm, 2023. v. 5.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2020. v. 4.

FÓRUM NACIONAL DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS (FONAJEF). *Enunciado nº 32*. Brasília, DF: Conselho da Justiça Federal, 2005. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/enunciados-fonajef>. Acesso em: 02 out. 2025.

FRAZÃO, Hugo Abas. Por uma cultura jurídica decolonial: o pensamento colonizador e a necessidade de uma formação pluralista da magistratura brasileira. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, Brasília, DF, v. 61, n. 244, p. 21-40, out./dez. 2024.

GONÇALVES FILHO, João Gilberto. *O princípio constitucional da eficiência no processo civil*. 2010. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

LAZZARI, João Batista. *Juizados Especiais Federais: quando só o direito não basta para um efetivo acesso à justiça*. 2014. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica) – Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2014.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Curso de processo civil: tutela dos direitos mediante procedimento comum*. 8. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. v. 2.

SAVARIS, José Antonio. *Direito processual previdenciário*. 9. ed. Curitiba: Alteridade, 2022.

# Transformação da Rotina Judicial por Dados, Pessoas e Tecnologia: um Estudo de Caso na Justiça Federal do Interior da Bahia

Pedro Lucas Leite Lôbo Siebra<sup>1</sup>

## 1. Introdução

O presente trabalho foi elaborado no âmbito do Curso de Vitaliciamento da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM), tendo como foco a Pesquisa Empírica Aplicada à Prestação Jurisdicional. A proposta do curso parte do pressuposto de que o magistrado, além de intérprete e aplicador da lei, deve atuar como gestor da atividade jurisdicional, agente de transformação e promotor de inovação no âmbito do Poder Judiciário.

Ao ingressar na magistratura federal, o autor deparou-se com a realidade concreta de uma unidade judiciária de grande porte, com competência geral, sediada no interior do Estado da Bahia, que acumula a tramitação de feitos do Juizado Especial Federal (JEF) e da vara comum. O desafio, portanto, não se restringia ao exercício técnico da jurisdição, mas incluía a necessidade de organizar estrategicamente os fluxos de trabalho, otimizar os recursos humanos disponíveis e atender às metas estabelecidas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Nesse cenário, a pesquisa empírica revelou-se ferramenta indispensável. Somente a partir da observação sistemática da rotina da vara, da análise estatística dos relatórios processuais e da escuta ativa dos servidores foi possível compreender as causas da sobrecarga do acervo e planejar intervenções eficazes. A pesquisa empírica aplicada ao Poder Judiciário, nessa perspectiva, constitui instrumento de gestão e de concretização do direito fundamental à razoável duração do processo, previsto no art. 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal de 1988.

Este trabalho apresenta a experiência acumulada no quadrimestre compreendido entre o final de maio e o final de setembro de 2025, período inicial de atuação na unidade jurisdicional. Trata-se de um plano estratégico ainda em andamento, razão pela qual os resultados aqui descritos representam apenas os primeiros achados de um processo de gestão e inovação que deverá ser contínuo e sujeito a aperfeiçoamentos.

O objetivo central consiste em analisar criticamente a experiência vivenciada na 1ª Vara Federal Cível e Criminal de Feira de Santana/BA, desde o início da atuação em maio de 2025, identificando

---

<sup>1</sup> Juiz Federal Substituto na 1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Feira de Santana-BA. Email: pedro.siebra@trf1.jus.br.

problemas, fundamentando soluções, descrevendo a metodologia adotada, refletindo sobre os resultados alcançados e apontando contribuições para a melhoria da prestação jurisdicional.

O estudo foi estruturado em seis seções principais: identificação do problema, com a descrição da realidade da unidade judiciária e os desafios encontrados; fundamentação, com o referencial teórico e normativo pertinente; hipóteses de solução, apresentando as propostas implementadas; metodologia, explicitando os instrumentos empíricos utilizados; resultados e reflexões, relatando os achados da intervenção; e considerações finais, sintetizando as lições aprendidas e as perspectivas de continuidade.

A proposta, mais do que relatar medidas pontuais, é refletir sobre como o magistrado pode utilizar dados e observação prática para transformar sua unidade jurisdicional, conciliando eficiência com qualidade e produtividade com humanização. Em um contexto de alta litigiosidade e escassez de recursos humanos, torna-se imperativo repensar a forma como o Judiciário organiza sua atuação, valendo-se de inovação tecnológica, inteligência artificial e gestão estratégica.

## 2. Identificação do Problema

Ao assumir o exercício da jurisdição na 1ª Vara Federal Cível e Criminal da Subseção Judiciária de Feira de Santana/BA, em 19 de maio de 2025, o magistrado deparou-se com um cenário que pode ser classificado como um dos maiores desafios para qualquer juiz em início de carreira: a administração de um acervo de 33.424 processos em tramitação ajustada. Esse número corresponde à quantidade de feitos efetivamente em curso, após a exclusão daqueles suspensos ou com tramitação travada por recursos pendentes de julgamento em instâncias superiores.

Tal volume processual traduz uma realidade concreta de pressão sobre o sistema judicial, sobrecarga dos servidores, expectativa das partes e cobrança institucional. No primeiro contato com a unidade, tornou-se evidente a existência de um primeiro gargalo: havia aproximadamente mil sentenças e decisões já minutas, aguardando apenas assinatura. Esse dado, por si só, demonstrava a dificuldade de escoamento final da atividade decisória, uma vez que o magistrado não consegue, na respectiva unidade, concentrar esforços apenas em apreciar as minutas confeccionadas, tendo que despende parcela significativa do tempo na gestão do gabinete e na criação dos fluxos da secretaria. A providência inicial, portanto, consistiu em sanear esse passivo, de modo a liberar a secretaria para a tramitação dos processos subsequentes.

O esforço de assinatura, contudo, não seria suficiente para reverter o quadro. Ao analisar a média de distribuição mensal de novos processos, constatou-se que a unidade recebia cerca de 1.100 feitos por mês, somando-se demandas da vara comum e do Juizado Especial Federal. Esse dado revelou a magnitude

do desafio: mesmo com alta produtividade, seria necessário desenvolver estratégias específicas para, ao menos, estabilizar o acervo.

Outro ponto crítico identificado foi a disponibilidade de recursos humanos. O gabinete contava com apenas cinco servidores, dos quais uma entraria em licença-maternidade na primeira semana de agosto, o que reduziria a equipe para quatro. O impacto dessa redução não poderia ser subestimado, uma vez que cada servidor desempenhava papel decisivo na minuta de sentenças e decisões. Em termos práticos, a unidade não dispunha de margem de segurança para absorver afastamentos ou sobrecargas, operando no limite de sua capacidade.

Diante disso, passou-se a investigar as causas estruturais do acúmulo. O exame de relatórios extraídos do sistema E-Siest e a observação empírica das minutas revelaram que aproximadamente 40% das sentenças poderiam ser enquadradas como tipo B, tipo C ou tipo A com laudo pericial desfavorável ao autor. Essas modalidades, em sua maioria, eram elaboradas a partir de modelos padronizados pela secretaria, não exigindo análise individualizada do magistrado em todos os aspectos. Esse dado, embora inicialmente preocupante, revelou-se uma oportunidade: se tais minutas fossem racionalizadas e organizadas em fluxo contínuo, poderiam contribuir de forma decisiva para a produtividade da unidade.

Além do volume e da limitação de pessoal, outro problema identificado foi o perfil de complexidade da competência da vara. Por ser unidade de competência geral, a 1ª Vara Federal de Feira de Santana abarca: demandas previdenciárias e assistenciais, com alto grau de repetitividade; ações de improbidade administrativa, com tramitação mais densa e maior carga probatória; ações penais, frequentemente relacionadas a crimes contra a administração pública; ações cíveis de grande valor econômico, como desapropriações e demandas tributárias; e causas ambientais, com repercussão social e regional significativa.

Essa heterogeneidade dificulta a uniformização de rotinas e exige do gabinete a especialização temática dos assessores. Os servidores, inclusive, por iniciativa própria, solicitaram a manutenção dessa especialização por temas, demonstrando ser uma convicção consolidada na equipe.

Por fim, cabe destacar o descompasso entre metas institucionais e recursos disponíveis. O CNJ estabelece metas nacionais que incluem: Meta 1, que impõe o julgamento de número maior de processos do que os distribuídos; Meta 2, que exige o julgamento de processos antigos, ainda pendentes; e Meta 4, que determina o julgamento prioritário das ações de improbidade administrativa e criminais contra a administração pública. Cumprir tais metas em uma unidade com alto volume, poucos servidores e grande

complexidade temática constitui tarefa desafiadora, o que exigiu a formulação de um plano estratégico de enfrentamento, baseado em dados concretos e reorganização estrutural.

A identificação do problema revelou, portanto, três eixos críticos: volume excessivo de processos em tramitação, com média de distribuição mensal que mantém o acervo em patamar elevado; estrutura de pessoal insuficiente, agravada pela redução temporária do quadro por licença; e heterogeneidade de demandas, que inviabiliza soluções padronizadas para todo o fluxo e exige divisão temática de tarefas. Reconhecer tais pontos foi fundamental para delinear as hipóteses de solução e planejar as primeiras medidas.

### 3. Fundamentação

A compreensão do problema enfrentado na 1ª Vara Federal Cível e Criminal de Feira de Santana/BA não pode ser desvinculada do contexto mais amplo do Poder Judiciário brasileiro. A sobrecarga de acervo e a dificuldade de garantir a razoável duração do processo não são realidades isoladas, mas fenômenos estruturais reiteradamente diagnosticados por relatórios institucionais e pesquisas acadêmicas.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º, inciso LXXVIII, consagra que 'a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação'. Trata-se de norma de eficácia plena e aplicabilidade imediata, que confere ao jurisdicionado não apenas uma expectativa, mas um direito fundamental à eficiência da prestação jurisdicional. Nesse cenário, o magistrado assume papel ativo na busca de soluções que compatibilizem quantidade e qualidade, de modo a concretizar esse direito fundamental.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou diversas resoluções sobre a matéria. A Resolução CNJ nº 76/2009 instituiu o sistema de estatística do Poder Judiciário, que deu origem ao relatório Justiça em Números, principal diagnóstico sobre a litigiosidade no Brasil. A Resolução CNJ nº 125/2010 estabeleceu a política judiciária de tratamento adequado de conflitos, enfatizando métodos alternativos de solução e a racionalização do acesso à jurisdição. A Resolução CNJ nº 400/2021 disciplinou a Política de Governança e Gestão de Pessoas no Judiciário, destacando a importância de alocação racional dos servidores e capacitação contínua.

As Metas Nacionais, fixadas anualmente pelo CNJ, buscam uniformizar o desempenho das unidades, incentivando a redução de acervos (Meta 1), o julgamento de processos antigos (Meta 2) e a priorização de casos de maior relevância social (Meta 4, relativa à improbidade administrativa e aos crimes contra a administração pública). Essas resoluções reforçam que a atividade jurisdicional deve ser planejada não apenas sob a ótica do caso concreto, mas também sob o prisma da gestão judiciária estratégica. O juiz,

nessa perspectiva, não é apenas julgador, mas também gestor de fluxos e de pessoas, com responsabilidade de organizar sua unidade para atingir padrões de eficiência institucional.

No âmbito da Justiça Federal, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1) tem promovido mutirões previdenciários e de improbidade administrativa, com a finalidade de dar cumprimento às metas nacionais. Além disso, o uso de modelos padronizados de sentença tem se mostrado eficaz para causas repetitivas, como demandas de benefícios assistenciais ou de revisão de aposentadoria. Essas experiências demonstram que a estratégia adotada na 1ª Vara Federal de Feira de Santana/BA não é isolada, mas se alinha a um movimento institucional mais amplo de inovação e gestão racional do processo judicial.

## 4. Metodologia

A pesquisa adota natureza aplicada, com delineamento quali-quantitativo, de caráter exploratório-descritivo, configurando-se como estudo de caso em unidade jurisdicional (1ª Vara Federal de Feira de Santana/BA). O enfoque quali-quantitativo permite, de um lado, mensurar dados objetivos relativos ao acervo processual e à produtividade da unidade e, de outro, captar percepções e experiências internas da equipe. O método exploratório-descritivo justifica-se pela necessidade de compreender a realidade concreta da vara, identificar seus pontos críticos e descrever as hipóteses de solução testadas.

Quanto aos instrumentos de coleta de dados, foram analisados relatórios estatísticos da própria vara (distribuição líquida de processos, tempo médio de tramitação e índices de cumprimento das metas do CNJ), extraídos do sistema E-Siest e da Central de Painéis Públicos do TRF1. Além disso, promoveu-se a escuta ativa dos servidores do gabinete e da secretaria, em reuniões periódicas (mensais ou bimestrais, a depender do desempenho da equipe). Foram também coletadas percepções internas acerca das mudanças introduzidas, especialmente no que se refere à adaptação ao uso de ferramentas de inteligência artificial.

O período de análise compreendeu o quadrimestre entre o final de maio e o final de setembro de 2025. Os dados quantitativos foram obtidos dos relatórios oficiais do E-Siest, sendo compartilhados com os servidores, que validaram as informações como premissas basilares para o estabelecimento do quantitativo de metas. Os servidores têm plena abertura para expor suas ideias e sugestões, o que permitiu complementar a análise quantitativa com elementos qualitativos relevantes para a compreensão do contexto organizacional.

## 5. Hipóteses de Solução

O diagnóstico realizado a partir do acervo da 1ª Vara Federal de Feira de Santana/BA revelou três pontos críticos: o volume excessivo de processos em tramitação, a insuficiência de recursos humanos e a heterogeneidade temática da competência da unidade. Diante desse cenário, tornou-se necessário

formular hipóteses de solução capazes de enfrentar o problema de maneira prática, sem perder de vista a qualidade das decisões e a observância das metas estabelecidas pelo CNJ.

### 5.1 Reorganização interna da equipe do gabinete

A primeira hipótese de solução consistiu na reorganização interna da equipe do gabinete. Considerando a limitação de servidores e a diversidade de matérias sob competência da vara, entendeu-se ser essencial redistribuir racionalmente as tarefas, de modo a equilibrar quantidade e qualidade na produção das minutas. A proposta foi que o gabinete contasse com seis assessores, sendo quatro dedicados preponderantemente a matérias típicas do Juizado Especial Federal, de natureza mais repetitiva e de solução padronizada, e dois voltados para matérias mais complexas da vara comum, como improbidade administrativa, desapropriações, ações tributárias, criminais e ambientais.

Essa divisão permitiria, de um lado, um fluxo contínuo e previsível de minutas nas demandas de massa e, de outro, que não se perdesse de vista a necessidade de atenção às causas estruturais e de maior repercussão social. Estabeleceu-se como meta que cada um dos quatro assessores responsáveis pelas matérias do JEF produzisse oito minutas diárias, o que, em vinte dias úteis, corresponderia a 160 minutas mensais por assessor e, portanto, a um total de 640 minutas mensais apenas nesse segmento – aproximadamente 50% da distribuição líquida mensal da unidade. Os dois assessores remanescentes, ainda que contribuíssem com volume inferior, dariam suporte indispensável ao cumprimento das Metas 2 e 4, bem como às urgências complexas (liminares e cautelares penais).

### 5.2 Fortalecimento da secretaria

A segunda hipótese de solução voltou-se para o fortalecimento da secretaria, de modo a garantir que as causas de baixa complexidade fossem resolvidas de maneira célere. Verificou-se que aproximadamente 40% das sentenças mensais poderiam ser enquadradas como tipo B, tipo C ou tipo A com laudo pericial desfavorável ao autor, hipóteses em que o uso de modelos previamente padronizados já era prática consolidada na unidade. A partir desse dado, definiu-se que tais minutas continuariam a ser elaboradas diretamente pelos servidores da secretaria, submetendo-se apenas à revisão final do magistrado. Esse fluxo asseguraria uma produção mensal contínua de aproximadamente 400 a 500 sentenças, número que se somaria ao das minutas produzidas pelo gabinete, colaborando significativamente para o cumprimento da Meta 1 do CNJ.

### 5.3 Uso estratégico de ferramentas de inteligência artificial

A terceira hipótese de solução consistiu na introdução do uso estratégico de ferramentas de inteligência artificial no gabinete. Com a expansão de recursos tecnológicos acessíveis, compreendeu-se que tais ferramentas poderiam auxiliar na elaboração de rascunhos, na padronização de linguagem, na busca de precedentes jurisprudenciais e na revisão textual. Passou-se, então, a treinar os servidores no uso de plataformas como ChatGPT, Google AI Studio e Notebook LLM, enfatizando que não se tratava de substituição do trabalho humano, mas de instrumento de aceleração e suporte.

Estabeleceu-se que o mês de agosto de 2025 seria dedicado exclusivamente à adaptação, de modo que a produtividade não seria cobrada nesse período. Essa fase funcionou como período experimental, em que os assessores puderam testar as ferramentas, aprender a formular comandos adequados e identificar as limitações práticas do uso da inteligência artificial. Apenas a partir de setembro de 2025 as metas individuais passaram a ser exigidas, já contando com o apoio desses instrumentos.

### 5.4 Projeção de resultados

Com a conjugação dessas medidas, projetou-se que o gabinete teria condições de manter uma produção mensal de aproximadamente 640 minutas provenientes dos quatro assessores concentrados no JEF, somadas às 400 ou 500 sentenças mensais oriundas da secretaria, além das contribuições residuais, mas estratégicas, dos dois assessores voltados às matérias complexas. Essa organização permitiria não apenas estabilizar o acervo, impedindo que continuasse crescendo em razão da média mensal de 1.100 novos processos, mas também criar condições para, em médio prazo, iniciar a redução do estoque. O impacto esperado seria o cumprimento da Meta 1 de forma consistente e a possibilidade de avançar no julgamento de processos antigos (Meta 2) e de improbidade administrativa e criminais contra a administração (Meta 4).

Em síntese, as hipóteses de solução formuladas buscaram enfrentar o problema por meio de três pilares complementares: reorganização da equipe, padronização de fluxos e uso estratégico de tecnologia. Trata-se de um plano de médio prazo, destinado não apenas a aumentar a produtividade da unidade, mas também a preservar a saúde da equipe e a qualidade da prestação jurisdicional.

## 6. Resultados e Reflexões

A implementação das medidas estratégicas delineadas a partir do diagnóstico inicial produziu, já no período compreendido entre o final de maio e o final de setembro de 2025, resultados preliminares que permitem refletir sobre a eficácia das hipóteses testadas, bem como sobre os desafios que permanecem

em aberto. Embora o plano ainda não esteja concluído nem esgotado, os dados e observações colhidos nesse quadrimestre inicial fornecem elementos para avaliação crítica.

## 6.1 Resultados positivos

O primeiro resultado perceptível foi a melhoria da fluidez no gabinete. Após o saneamento inicial de aproximadamente mil minutas que se encontravam pendentes apenas de assinatura, a equipe pôde dedicar-se à produção de novas sentenças, sem a sensação de represamento que frequentemente gera desmotivação. A reorganização da equipe em núcleos temáticos demonstrou-se funcional. Os quatro assessores direcionados ao Juizado Especial Federal passaram a entregar, de forma gradual, um número mais próximo da meta estabelecida de oito minutas por dia. Ainda que, em setembro, nem todos tenham atingido integralmente o patamar esperado, verificou-se aumento considerável na produtividade, com alguns deles já superando a marca de 140 minutas mensais. Esse resultado parcial indica que a estratégia de concentração em matérias repetitivas favorece a criação de rotina e a padronização de raciocínios, gerando maior eficiência.

Outro efeito positivo foi a manutenção de um fluxo contínuo de sentenças simples elaboradas pela secretaria, utilizando modelos padronizados para os casos de menor complexidade. A média mensal oscilou entre 420 e 470 sentenças desse tipo, número que, somado às minutas do gabinete, permitiu estabilizar a relação entre processos distribuídos e julgados, aproximando a unidade do cumprimento da Meta 1 do CNJ. Esse dado é particularmente relevante porque, até então, a percepção geral era de que o acervo era inadministrável e cresceria de forma inevitável. O cenário atual, ainda que embrionário, sugere que a estabilização é possível quando há divisão racional de tarefas.

No campo das matérias mais complexas, verificou-se que os dois assessores dedicados exclusivamente a essas demandas conseguiram dar andamento a processos que antes estavam represados, especialmente nas ações de improbidade administrativa. Algumas dessas ações puderam ser levadas a julgamento, contribuindo diretamente para o cumprimento da Meta 4 do CNJ. O mesmo ocorreu em processos criminais, onde a análise concentrada de peças mais volumosas evitou que tais feitos fossem constantemente adiados em razão das demandas de massa. Ainda que a contribuição numérica desses dois assessores tenha sido menor, seu impacto estratégico mostrou-se elevado, reforçando a correção da escolha metodológica de alocar recursos humanos também para as causas de maior complexidade.

A introdução do uso de ferramentas de inteligência artificial foi outro ponto central dos resultados observados. Durante o mês de agosto de 2025, quando se estabeleceu o período experimental de aprendizado, os servidores demonstraram, inicialmente, certa resistência, motivada tanto pela insegurança no uso das plataformas quanto pelo receio de substituição de seu trabalho humano. Contudo,

à medida que foram se familiarizando com os comandos, perceberam que a IA poderia ser utilizada como aliada, sobretudo para economizar tempo em tarefas mecânicas e de padronização textual. O resultado foi que, em setembro, já havia assessores utilizando a IA para estruturar rascunhos de sentenças, revisar ortografia e linguagem, bem como para extrair informações de processos em tempo inferior ao despendido anteriormente. A percepção geral da equipe foi que a tecnologia não substituíria sua atividade intelectual, mas permitia liberar energia para a análise de pontos jurídicos mais relevantes.

Um aspecto interessante a destacar foi a mudança de mentalidade da equipe. Ao perceberem que o plano não consistia apenas em cobrança de metas numéricas, mas em reorganização de fluxos e capacitação tecnológica, os servidores mostraram maior engajamento. Essa dimensão humana foi tão relevante quanto os números de produtividade, pois sem a adesão da equipe dificilmente haveria sustentação do plano a longo prazo. A experiência indicou que a gestão judiciária exige liderança participativa e sensibilidade para equilibrar exigência com motivação.

## 6.2 Desafios e limites identificados

Os resultados também evidenciaram desafios e limites. O primeiro deles foi o risco de mecanização excessiva da atividade jurisdicional. O uso de modelos padronizados e da inteligência artificial trouxe ganhos de produtividade, mas exigiu cautela para que não se perdesse a análise individualizada de cada caso. Houve episódios em que minutas elaboradas automaticamente apresentaram argumentos redundantes ou inadequados, demonstrando que o uso acrítico da tecnologia poderia comprometer a qualidade da prestação jurisdicional. A reflexão crítica, portanto, é que a IA deve ser vista como instrumento de apoio, mas não como substituta da análise judicial.

Outro ponto de atenção foi a saúde ocupacional da equipe. Embora a divisão racional tenha aliviado parte da sobrecarga, a meta de oito minutas diárias revelou-se exigente e, em alguns casos, desgastante. O risco de esgotamento (burnout) não pode ser desconsiderado, sobretudo em uma equipe reduzida e submetida a constante pressão por produtividade. Isso reforça a necessidade de acompanhar não apenas os números, mas também o bem-estar da equipe, sob pena de comprometer a continuidade do plano. Nesse sentido, comunicou-se aos servidores que haverá momentos de revisão de metas sempre que houver mudança no quadro de servidores ou na distribuição líquida mensal da unidade, de modo que tal meta não é rígida, mas adaptável ao cenário da unidade. Ademais, o servidor que atingir a meta estará liberado do trabalho adicional, de modo que não será penalizado recebendo mais trabalho por estar disponível – medida que, de fato, estimula o servidor a ser mais eficiente para ter mais tempo livre.

### 6.3 Impacto institucional

Em termos de impacto institucional, o principal aprendizado foi que, mesmo diante de um acervo elevado e de recursos limitados, é possível alcançar melhorias concretas quando se adota uma postura de gestão estratégica baseada em dados. Os dados foram obtidos a partir dos relatórios E-Siest e da Central de Painéis Públicos disponibilizados no site do TRF1 e foram compartilhados com os servidores, que concordaram com as informações como premissas basilares para o estabelecimento do quantitativo de metas. A simples redistribuição de tarefas, associada ao uso inteligente da tecnologia, já produziu efeitos visíveis no prazo de quatro meses. Ainda que o plano não esteja esgotado, é possível afirmar que o caminho trilhado aponta para a viabilidade de conciliar produtividade e qualidade.

Cabe refletir, ainda, sobre a dimensão simbólica desses resultados. A estabilização do acervo e a entrega de decisões em volume compatível com a distribuição não beneficiam apenas a estatística ou o cumprimento formal das metas do CNJ. Representam, sobretudo, uma resposta concreta ao jurisdicionado, que passa a receber decisões mais céleres, sem que isso implique perda de fundamentação. A experiência reforça a ideia de que a gestão judiciária, quando bem conduzida, é parte integrante da função jurisdicional e contribui diretamente para a efetividade do direito fundamental à duração razoável do processo.

A título de análise parcial, os dados demonstram o aumento da produtividade nos meses de agosto e setembro, quando comparados ao mês de julho (antes de efetuadas as mudanças). Em julho de 2025, a unidade apresentou 726 julgados para 1.416 distribuídos. Em agosto de 2025 (mês de adaptação), alcançou 1.180 julgados para 1.076 distribuídos. Em setembro de 2025 (dados parciais até 26/09), registrou 970 julgados para 1.010 distribuídos. Esses números indicam a aproximação do cumprimento da Meta 1 e a estabilização do acervo.

## 7. Considerações Finais

A experiência desenvolvida na 1ª Vara Federal Cível e Criminal de Feira de Santana/BA, ao longo do quadrimestre compreendido entre o final de maio e o final de setembro de 2025, revelou que a conjugação de medidas simples de gestão, quando fundamentadas em dados empíricos e acompanhadas de inovação tecnológica, pode produzir resultados significativos na prestação jurisdicional. O enfrentamento do acervo processual não se mostrou tarefa simples, mas possível, desde que conduzido a partir de uma estratégia clara, dialogada com a equipe e orientada para metas institucionais.

O plano de reorganização da equipe do gabinete, aliado à manutenção da produção padronizada pela secretaria e à introdução gradual do uso de ferramentas de inteligência artificial, demonstrou que é possível estabilizar a relação entre processos distribuídos e julgados, aproximando a unidade do cumprimento da

Meta 1 do CNJ, ao mesmo tempo em que se avançou no julgamento de ações de improbidade administrativa e criminais, contribuindo para a Meta 4. Embora ainda não tenha sido possível reduzir de forma sensível o estoque de mais de trinta mil processos, a experiência indica que a estabilização já constitui avanço relevante, especialmente diante da tendência anterior de crescimento constante do acervo.

A principal reflexão que emerge dessa vivência é que a função do magistrado contemporâneo ultrapassa o julgamento dos casos individuais. Cabe-lhe também atuar como gestor da atividade jurisdicional, identificando gargalos, propondo soluções, acompanhando resultados e, sobretudo, liderando sua equipe em direção a uma atuação mais eficiente e humanizada. A pesquisa empírica aplicada, nesse contexto, não se apresenta como mero recurso acadêmico, mas como ferramenta prática de transformação institucional.

Ao mesmo tempo, a experiência reforça a necessidade de cautela. O uso da inteligência artificial e de modelos padronizados exige supervisão constante, a fim de evitar mecanização excessiva e garantir a individualização da prestação jurisdicional. Do mesmo modo, a cobrança de metas deve sempre considerar a saúde ocupacional dos servidores, sob pena de comprometer a sustentabilidade do plano a longo prazo. A gestão judiciária eficaz não se mede apenas por números, mas também pela capacidade de preservar a qualidade das decisões e o equilíbrio da equipe.

Por fim, registra-se que este trabalho apenas documenta as etapas iniciais implementadas e seus primeiros resultados. O enfrentamento do acervo é processo contínuo, sujeito a ajustes e aprimoramentos, e dependerá da manutenção de uma postura crítica, aberta à inovação e comprometida com o aperfeiçoamento da prestação jurisdicional. A experiência relatada, embora localizada no tempo e no espaço, traz lições que podem ser replicadas em outras unidades com características semelhantes, contribuindo para a construção de um Judiciário mais célere, eficiente e próximo das expectativas da sociedade.

## Referências

BAGGIO, Cristhiane. Competência como ferramenta de gestão: análise do tempo médio de tramitação conforme as classes processuais. 2021. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/179727>. Acesso em: set. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Metas Nacionais do Poder Judiciário. Brasília, DF: CNJ, [s.d.]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-estrategica-e-planejamento/metas/>. Acesso em: set. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução CNJ nº 76, de 12 de maio de 2009. Dispõe sobre os princípios do Sistema de Estatística do Poder Judiciário, estabelece seus indicadores, fixa prazos, determina penalidades e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2009.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução CNJ nº 125, de 29 de novembro de 2010. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2010.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução CNJ nº 400, de 16 de junho de 2021. Dispõe sobre a política de sustentabilidade no âmbito do Poder Judiciário. Brasília, DF: CNJ, 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução CNJ nº 615, de 22 de dezembro de 2021. Dispõe sobre a Política de Governança e Gestão de Pessoas no âmbito do Poder Judiciário. Brasília, DF: CNJ, 2021.

SOUZA, Michelle. Metodologias ágeis aplicadas à gestão de unidade judicial. 2020. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/handle/2011/179214>. Acesso em: set. 2025.

# Inspeções Judiciais nos Estabelecimentos de Privação de Liberdade: uma Primeira Aplicação dos Manuais da Resolução 593/2024 do CNJ na Penitenciária Federal de Porto Velho

Eric Kazuhiko Saito<sup>1</sup>

**Resumo:** O presente artigo analisa a aplicação prática dos manuais de inspeção editados pelo Conselho Nacional de Justiça no contexto das penitenciárias federais brasileiras. A partir do reconhecimento do estado de coisas inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 347 e da homologação do Plano Pena Justa, descreve-se a evolução normativa e institucional que culminou na edição da Resolução CNJ n. 593/2024 e dos respectivos manuais de inspeção judicial. A fundamentação teórica sustenta que a fiscalização prisional constitui instrumento essencial para a concretização de direitos fundamentais. Contudo, os parâmetros previstos foram concebidos a partir da realidade dos presídios estaduais, historicamente marcados por superlotação, violência e carências estruturais. As penitenciárias federais, em contraste, seguem dinâmica distinta, inspirada em modelos de segurança máxima, com condições materiais mais adequadas, porém com restrições rigorosas ao convívio dos internos. A pesquisa relata a primeira inspeção realizada sob o novo modelo, em setembro de 2025, focada nos aspectos gerais da unidade. As dificuldades práticas incluíram a impossibilidade de visitas não anunciadas, restrições ao registro fotográfico, limitações nas entrevistas com internos de alta periculosidade e a necessidade de equipes especializadas. Também se registraram observações sobre a estrutura física, a ventilação das celas e a ausência de determinados públicos (mulheres, indígenas e LGBTQIA+), além da questão do direito ao voto dos presos provisórios. O artigo conclui pela necessidade de adaptar os instrumentos de inspeção às peculiaridades do sistema federal, de modo a assegurar sua efetividade como mecanismo de proteção e promoção dos direitos fundamentais.

**Palavras-chave:** inspeção judicial; sistema penitenciário federal; Pena Justa; ADPF 347; direitos fundamentais.

## 1. Introdução

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347, ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade em 2015, representou marco jurídico-político no debate sobre a crise do sistema penitenciário brasileiro. Sob a subscrição de Daniel Sarmento, sustentou-se que as prisões do país viviam um estado

<sup>1</sup> Juiz Federal Substituto. Email: eric.saito@trf1.jus.br.

de coisas inconstitucional (ECI), categoria constitucional caracterizada por três elementos: a violação generalizada e persistente de direitos fundamentais; a inércia ou incapacidade reiterada dos poderes públicos em modificar a conjuntura; e a necessidade de atuação cooperativa de diferentes autoridades para corrigir o quadro (Cavalcante, 2024).

Na decisão liminar de setembro de 2015, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a configuração desse estado de coisas e determinou medidas emergenciais, como a realização obrigatória das audiências de custódia em todo o país e o descontingenciamento do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen). A Corte atribuiu responsabilidade conjunta aos três Poderes, nas esferas federal e estadual, por um sistema que, diante da ausência de políticas estruturadas, transformava penas privativas de liberdade em sanções cruéis e desumanas.

O julgamento definitivo do mérito da ADPF 347 ocorreu apenas em outubro de 2023. Nessa ocasião, o STF declarou de forma unânime o estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário, determinando a elaboração de plano nacional capaz de enfrentar de forma estruturada os problemas diagnosticados. As diretrizes estabelecidas incluíram o controle da superlotação, o aprimoramento das condições de cumprimento da pena, o fortalecimento de alternativas penais e a fixação de indicadores objetivos de monitoramento. A decisão também incumbiu o Conselho Nacional de Justiça de estudar e regular a criação de varas de execução penal proporcionais ao número de varas criminais e ao quantitativo de presos.

Esse movimento institucional não se deu de forma isolada. Já em 2018, acordo internacional de cooperação entre o CNJ, o Ministério das Relações Exteriores e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento havia dado origem ao programa Justiça Presente, posteriormente denominado Fazendo Justiça. Estruturado em eixos como porta de entrada, socioeducativo, cidadania e gestão de sistemas, o programa inaugurou atuação judicial sistêmica sobre todo o ciclo penal e socioeducativo, da prisão à saída, apoiando alternativas penais, mutirões processuais, identificação civil de presos e ampliação de escritórios sociais (CNJ; PNUD; SENAPPEN, 2024, p. 11).

O Fazendo Justiça nasceu, portanto, como resposta institucional à cautelar da ADPF 347 e amadureceu em sintonia com seu julgamento definitivo. Entre 2019 e 2024, o programa implementou 29 ações simultâneas, apoiou a emissão de mais de 360 mil documentos para pessoas privadas de liberdade, fortaleceu audiências de custódia e criou mecanismos de monitoramento eletrônico. Durante a pandemia de Covid-19, adaptou-se para mitigar violações emergenciais. Em 2023, passou a apoiar diretamente o CNJ e a Secretaria Nacional de Políticas Penais na elaboração do Plano Pena Justa, reunindo insumos de

59 instituições e quase seis mil contribuições da sociedade civil em consultas e audiências públicas (CNJ; PNUD; SENAPPEN, 2024, p. 21).

O Plano Pena Justa foi apresentado em 2024 e homologado pelo STF em dezembro do mesmo ano, no bojo da ADPF 347. Estruturado em quatro eixos – controle da entrada e das vagas do sistema prisional, qualidade da ambiência e da infraestrutura, processos de saída e reintegração social, e políticas de não repetição –, o plano incorporou 51 ações, 143 medidas e mais de 300 metas, a serem implementadas em três anos. Entre seus objetivos centrais, destacaram-se a meta de reduzir em 40% a população carcerária até 2027, priorizando revisões de prisões preventivas e estímulo a penas alternativas; a certificação de unidades prisionais quanto a salubridade e acesso a saúde e alimentação; a criação do programa Emprega 347 para inserção de 100 mil egressos no mercado formal; e a construção de políticas públicas sustentáveis capazes de evitar a repetição do estado de coisas inconstitucional.

Embora considerado adequado pelo STF por reunir diagnóstico, cronogramas, matriz de responsabilidades e previsão orçamentária, o Pena Justa não foi homologado sem ressalvas. Ficaram de fora, por exemplo, a previsão de compensação penal por condições degradantes, a remição de pena pela ausência de oferta estatal de trabalho ou estudo e a instalação obrigatória de câmeras corporais em policiais penais. O argumento foi de que tais medidas poderiam gerar judicialização em massa ou comprometer a viabilidade prática da política pública.

A homologação do plano determinou que Estados e Distrito Federal apresentassem planos próprios alinhados ao modelo nacional em até seis meses, com monitoramento pelo CNJ e envio de relatórios periódicos ao STF. Esse arranjo resultou, em 2024, na edição da Resolução CNJ n. 593, que passou a regulamentar as inspeções judiciais em estabelecimentos de privação de liberdade. A resolução, inspirada nas diretrizes do Pena Justa e alimentada pelas práticas do Fazendo Justiça, buscou fortalecer o papel dos magistrados na concretização dos direitos fundamentais das pessoas presas, qualificando o exercício do dever de visita previsto no art. 66, VII, da Lei de Execução Penal.

Para dar efetividade a essa normativa, o CNJ publicou os Manuais de Inspeções Judiciais. Neles, estabeleceu-se metodologia inovadora que orienta desde a preparação até o registro e o encaminhamento das providências decorrentes das inspeções. Os manuais destacam o dever do Judiciário de zelar pelo respeito à integridade física e moral das pessoas privadas de liberdade (CF, art. 5º, XLIX), pelo cumprimento da pena em estabelecimentos adequados (CF, art. 5º, XLVIII), pela proibição da tortura e tratamento degradante (CF, art. 5º, III) e pela garantia de direitos sociais como saúde, educação, alimentação e

trabalho (CF, art. 6º). O foco declarado é transformar as inspeções em instrumentos efetivos de prevenção e combate à tortura e de promoção da dignidade humana (CNJ; PNUD; SENAPPEN, 2025a, p. 12).

A trajetória que se inicia com a ADPF 347, passa pelo amadurecimento institucional do Fazendo Justiça e culmina com o Plano Pena Justa e a Resolução 593, representa novo paradigma de governança do sistema penitenciário brasileiro. Nesse arranjo, o Judiciário deixa de ser mero espectador ou reativo diante das violações prisionais e assume papel ativo na supervisão, no monitoramento e na indução de políticas públicas, sendo as inspeções judiciais a principal ferramenta dessa transformação.

Apesar da importância do reconhecimento do estado de coisas inconstitucional e da criação de planos estruturados como o Fazendo Justiça e o Pena Justa, é fundamental registrar que a realidade que justificou a formulação dessas medidas decorre, sobretudo, de violações sistemáticas verificadas em presídios estaduais. Casos paradigmáticos, como o do Complexo Penitenciário Urso Branco, em Rondônia, ou a Penitenciária Plácido de Sá Carvalho, no Rio de Janeiro, figuraram em denúncias nacionais e internacionais como símbolos da precariedade, da superlotação, das rebeliões recorrentes e das condições desumanas que marcam o sistema prisional estadual. Essas experiências históricas evidenciam que as graves violações de direitos humanos sempre se concentraram em estabelecimentos mantidos pelos estados, onde a falta de investimentos estruturais e a ausência de políticas de gestão adequadas alimentaram ciclos de violência e violações denunciadas reiteradamente por organismos internacionais.

Os presídios federais, por sua vez, foram concebidos a partir de outra lógica. Inspirados nos modelos de segurança máxima norte-americanos, representam subsistema diferenciado, marcado pelo isolamento de presos de alta periculosidade, por protocolos rígidos de segurança e por estrutura material mais robusta. Embora existam críticas quanto à constitucionalidade de algumas de suas práticas – notadamente pelo grau de restrição imposto aos custodiados e pela dificuldade de contato com familiares e com o meio externo –, não se pode falar, na mesma medida, em violações massivas de direitos humanos como aquelas verificadas nos presídios estaduais. O contingente policial federal é mais bem preparado, a infraestrutura dispõe de melhores recursos e a alimentação segue padrões regulares, o que garante patamar distinto de condições de cumprimento da pena.

É nesse contraste que reside um dos desafios contemporâneos: os manuais de inspeção editados pelo CNJ foram pensados para atacar problemas típicos do sistema estadual, como a falta de água potável, a ausência de assistência médica, a superlotação crônica e a violência endêmica. Em muitos aspectos, os métodos e parâmetros previstos nesses instrumentos podem encontrar dificuldades de aplicação prática no contexto federal, onde a dinâmica prisional é distinta. Assim, o objetivo deste artigo é propor

reflexão crítica sobre como esses referenciais podem ser utilizados nos estabelecimentos federais e quais adaptações se mostram necessárias.

O percurso analítico será dividido em três etapas. Em primeiro momento, será abordado o fundamento teórico e a metodologia das inspeções judiciais, a partir do que dispõem os manuais do CNJ. Em seguida, serão apresentadas as dificuldades identificadas na aplicação desses instrumentos no contexto federal. Por fim, será relatada experiência concreta em inspeção realizada na Penitenciária Federal de Porto Velho, destacando as facilidades, as dificuldades e os pontos que demandam readequação para que a prática de inspeção judicial atenda às especificidades desse subsistema prisional.

## **2. Fundamentação teórica: estado de coisas inconstitucional e os manuais de inspeção**

A atividade de inspeção judicial em estabelecimentos de privação de liberdade sempre encontrou seu fundamento teórico central na necessidade de garantia dos direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade. Trata-se de atribuição prevista na própria Lei de Execução Penal, no art. 66, VII, que confere aos juízes da execução penal a competência de visitar mensalmente as unidades e de tomar as providências cabíveis para seu funcionamento adequado. Essa previsão normativa, no entanto, durante muito tempo se mostrou insuficiente diante da realidade brasileira.

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADPF 347, fixou como tese que há estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário brasileiro, responsável pela violação massiva de direitos fundamentais dos presos. Consignou que tal estado de coisas demanda a atuação cooperativa das diversas autoridades, instituições e comunidade para a construção de solução satisfatória. Determinou, ainda, que União, Estados e Distrito Federal, em conjunto com o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do CNJ (DMF/CNJ), deveriam elaborar planos a serem submetidos à homologação do STF, voltados especialmente para o controle da superlotação carcerária, da má qualidade das vagas existentes e da entrada e saída dos presos (STF, Plenário, ADPF 347/DF, rel. Min. Marco Aurélio, redator do acórdão Min. Luís Roberto Barroso, j. 4/10/2023).

Esse julgamento definitivo consolidou a compreensão de que a violação massiva de direitos exigia novas formas de atuação judicial, para além da jurisdição tradicional. Posteriormente, em dezembro de 2024, o Supremo Tribunal Federal homologou o plano nacional Pena Justa, observando que o plano, ao buscar enfrentar as violações sistemáticas de direitos fundamentais nas prisões do país, foi homologado

com algumas ressalvas que visam ao seu aprimoramento (STF, Plenário, ADPF 347 HomologProcEstrutural/DF, rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. 19/12/2024).

Esse encadeamento normativo e jurisprudencial intensificou a necessidade de qualificar as inspeções judiciais, transformando-as em instrumentos sistematizados de monitoramento. Foi nesse contexto que se desenvolveram os manuais editados pelo Conselho Nacional de Justiça, em diálogo com o programa Fazendo Justiça e com apoio técnico da Associação para a Prevenção da Tortura e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

A apresentação técnica dos manuais ressalta que eles visam sistematizar a metodologia estabelecida pela Resolução CNJ n. 593/2024, que substituiu e ampliou a antiga Resolução n. 47/2007. O objetivo foi criar parâmetros claros para a realização de inspeções qualificadas, com esquemas de preparação, condução, consolidação de informações e resposta judicial. Entre seus pontos centrais, destacam-se o fortalecimento do compromisso dos juízes em estar em contato direto com pessoas privadas de liberdade, a padronização de inspeções temáticas em calendário anual, a atenção especial a grupos vulneráveis e a divulgação transparente dos dados coletados para subsidiar políticas públicas (CNJ; PNUD; SENAPPEN, 2025a, p. 12).

No que diz respeito ao papel da autoridade judicial, o manual enfatiza que a fiscalização prisional é fundamental para a prevenção, documentação e superação de violações de direitos humanos. Trata-se de atribuição não apenas prevista em lei, mas também consolidada em documentos internacionais, como a Convenção Americana de Direitos Humanos e a jurisprudência da Corte Interamericana. Nesse sentido, o juiz da execução penal não atua de maneira meramente processual, mas exerce função protetiva e fiscalizadora de direitos, devendo adotar providências sempre que irregularidades forem constatadas (CNJ; PNUD; SENAPPEN, 2025a, p. 13).

A estrutura dos manuais foi organizada em três volumes, com funções específicas. O Volume I reúne os fundamentos, a metodologia de fiscalização e a calendarização das inspeções, incluindo a parte geral e orientações práticas de preparação e condução das visitas. O Volume II contém cinco cadernos temáticos, dedicados às inspeções mensais de rotina: aspectos gerais, incluindo estrutura, ocupação e perfil de servidores; habitabilidade e necessidades básicas, como água, alimentação e vestuário; serviços, assistências e contato com o mundo exterior; segurança e prevenção da violência; e acesso à saúde integral. Já o Volume III traz subsídios e procedimentos para atuação responsiva em ocorrências graves, como alegações de tortura, mortes em custódia, rebeliões, crises sanitárias e incêndios, orientando a atuação judicial em situações excepcionais (CNJ; PNUD; SENAPPEN, 2025a, p. 18).

A riqueza desses manuais está justamente na sua capacidade de articular fundamentos normativos, metodologias práticas e instrumentos padronizados que permitem ao magistrado exercer de maneira mais

efetiva sua função de fiscalização. Contudo, como já indicado, eles foram pensados prioritariamente para enfrentar problemas típicos do sistema estadual.

### 3. Metodologia da inspeção segundo os manuais do CNJ

O manual observa que inspeções que se limitam a registrar números de presos, de servidores ou de insumos, ou ainda a verificar a infraestrutura material das unidades, correm o risco de ignorar aspectos centrais da dinâmica carcerária, como procedimentos de gestão, rotinas de segurança e formas de interação entre custodiados e agentes estatais. O universo de temas a ser observado é amplo, abrangendo desde a qualidade da água e da alimentação até o funcionamento de canais de reclamação, a prestação de serviços de saúde e a proporcionalidade no uso da força. Não seria razoável exigir que todos esses elementos fossem examinados em cada visita isolada. Daí a necessidade de metodologia própria, composta por ferramentas que permitem planejar e executar inspeções com objetivos específicos, assegurando tanto visão global como análise detalhada das condições de custódia.

Antes da análise da metodologia em sentido estrito, faz-se necessário compreender o desenho geral dessa sistemática, referente aos seus fundamentos e à calendarização.

Esse desenho metodológico repousa em sete fundamentos. O primeiro é a verificação da conformidade das condições prisionais às normas nacionais e internacionais, que incluem a Constituição, a Lei de Execução Penal, tratados internacionais de direitos humanos e parâmetros estabelecidos pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. O segundo é a necessidade de registro adequado e eficiente das informações coletadas, por meio do preenchimento de formulários e relatórios que alimentam o Cadastro Nacional de Inspeções nos Estabelecimentos Prisionais (CNIEP) e, posteriormente, o Geopresídios, plataforma pública de monitoramento. O terceiro fundamento é a utilização de múltiplas fontes de informação, combinando documentos oficiais, entrevistas com pessoas privadas de liberdade e com servidores, além da observação direta da equipe de inspeção. O quarto é a escuta qualificada da população encarcerada, reconhecendo a vulnerabilidade própria dessa condição e a importância de mitigar riscos de retaliação. O quinto é a adoção de perspectiva temática, que organiza calendário anual de inspeções por eixos, permitindo análise aprofundada de direitos e serviços específicos. O sexto é a atenção transversal a grupos vulneráveis, como mulheres, pessoas idosas, indígenas, migrantes, LGBTQIAPN+ e pessoas com deficiência, cujas condições demandam especial atenção. O sétimo fundamento é a orientação prática para desdobramentos concretos, reconhecendo que a inspeção não é fim em si mesma, mas instrumento de desencadeamento de medidas saneadoras determinadas pelo juízo (CNJ; PNUD; SENAPPEN, 2025a, p. 24).

A calendarização proposta distribui as inspeções em ciclos anuais. Cada unidade prisional deve ser objeto de inspeções mensais de rotina, sendo duas delas destinadas especificamente ao exame dos

aspectos gerais – estrutura, ocupação, população e servidores – realizadas obrigatoriamente em junho e dezembro. Os demais meses são dedicados a eixos temáticos, que abrangem habitabilidade e necessidades básicas, serviços e assistências, segurança e prevenção da violência e acesso à saúde integral. Cada eixo deve ser inspecionado ao menos duas vezes por ano, podendo ser desmembrado em mais de uma visita quando necessário. Duas inspeções adicionais ficam a critério do magistrado, que pode direcioná-las aos problemas mais sensíveis da realidade local. Essa estrutura permite que, ao longo de doze meses, o juiz tenha visão ampla e sistemática da unidade, sem perder a profundidade analítica (CNJ; PNUD; SENAPPEN, 2025a, p. 26).

A metodologia de inspeção em sentido estrito organiza-se em etapas sucessivas que envolvem preparação, condução, registro e resposta. A preparação inclui tanto o levantamento prévio de informações quanto a organização logística da visita. No plano informativo, é indispensável examinar relatórios anteriores, dados de sistemas como o SEEU e o BNMP, comunicações recebidas pelo juízo, relatórios de organizações da sociedade civil e documentos oficiais da unidade. Esses insumos permitem que a inspeção seja orientada por prioridades reais. No plano operacional, a preparação envolve a definição do dia e horário mais adequados, a reunião prévia da equipe, a possibilidade de convidar especialistas externos, a coordenação de segurança para a visita, a separação de materiais necessários e a impressão dos formulários de inspeção. Recomenda-se, ademais, que a visita seja preferencialmente não anunciada, para evitar manipulações prévias ou retaliações contra custodiados que possam vir a colaborar com informações (CNJ; PNUD; SENAPPEN, 2025a, p. 43).

A condução da inspeção deve ser abrangente. Isso implica visitar todas as instalações da unidade, desde as celas coletivas até espaços de maior vulnerabilidade, como setores de isolamento, inclusão ou seguro, além de pavilhões destinados a grupos específicos. Também se incluem áreas de serviços como enfermarias, cozinhas e lavanderias. A inspeção contempla entrevistas com pessoas privadas de liberdade, policiais penais, técnicos das equipes multidisciplinares e familiares, devendo sempre garantir sigilo e privacidade, em especial para mitigar riscos de retaliação. O manual recomenda a triangulação permanente das informações, comparando versões da administração, documentos oficiais e relatos da população encarcerada, para identificar convergências e divergências. Essa triangulação é reforçada pela observação sensorial da equipe, atenta a sinais não verbais, tentativas de evitar contato, alterações de rotina e modos de interação entre custodiados e agentes (CNJ; PNUD; SENAPPEN, 2025a, p. 49).

As entrevistas constituem etapa delicada, em razão do princípio de não causar dano. Sempre que possível, devem ocorrer em ambiente reservado, e sua condução deve equilibrar a busca por informações com a proteção do entrevistado. Quando não for viável realizar entrevistas individuais em número suficiente, pode-se recorrer a entrevistas coletivas, sem prejuízo da confidencialidade. O mesmo cuidado

deve ser observado com policiais penais e profissionais técnicos, que precisam ser ouvidos sem a presença de superiores hierárquicos. Conversas informais durante a vistoria são relevantes, mas não substituem o espaço reservado da entrevista (CNJ; PNUD; SENAPPEN, 2025a, p. 50).

Após a inspeção, as informações coletadas são sistematizadas em relatórios que, além de registrar achados, propõem providências específicas a serem determinadas pelo juízo. Esses relatórios alimentam o CNIEP e o Geopresídios, contribuindo para a construção de base nacional de dados sobre o sistema prisional. A metodologia, portanto, vincula a atividade do magistrado a circuito contínuo de monitoramento, transparência e responsabilização (CNJ; PNUD; SENAPPEN, 2025a, p. 44).

O manual enfatiza a necessidade de formação continuada dos juízes e equipes responsáveis pelas inspeções. Essa formação deve abranger tanto aspectos jurídicos quanto práticos, incluindo marcos normativos nacionais e internacionais, técnicas de entrevistas reservadas, medidas de segurança, elaboração de relatórios e cooperação interinstitucional. A fiscalização prisional, nessa perspectiva, não é apenas obrigação formal, mas tarefa complexa e delicada que exige capacitação constante (CNJ; PNUD; SENAPPEN, 2025a, p. 43).

A metodologia não se encerra na visita em si. O Manual é claro ao destacar que as inspeções não são fim em si mesmas, mas parte de processo contínuo voltado à observância de direitos e serviços previstos em lei. Após a visita, o primeiro passo é a elaboração do relatório completo, com o preenchimento integral dos formulários, inclusão de registros fotográficos ou audiovisuais e anexo de providências. Esse relatório, que deve ser inserido no CNIEP até o quinto dia do mês subsequente, constitui a memória institucional da inspeção e referência para fiscalizações futuras (CNJ; PNUD; SENAPPEN, 2025a, p. 76).

Os encaminhamentos subsequentes são considerados etapa essencial da atividade fiscalizatória. O manual prevê rol de providências que podem ser adotadas pelo magistrado para sanar irregularidades, as quais vão desde determinações imediatas à direção da unidade até ofícios a órgãos gestores, instauração de procedimentos na vara de execução penal, representações às corregedorias e recomendações a juízos criminais para revisão de prisões preventivas. As providências têm caráter sugestivo, mas sua adoção é indispensável para evitar que a inspeção se torne inócua. O princípio da não produção de dano também orienta essa etapa, exigindo que o juiz pondere sempre os impactos das medidas sobre a integridade física e psíquica dos custodiados.

O monitoramento das providências é igualmente relevante. Cabe ao magistrado acompanhar, de forma constante, tanto as possíveis repercussões da visita – como retaliações contra presos ou servidores que colaboraram – quanto a efetiva implementação das medidas determinadas. Esse acompanhamento pode envolver visitas recorrentes, abertura de canais de denúncia, comunicação pública dos achados e articulação com diferentes autoridades para assegurar o cumprimento das recomendações. As providências

podem ser classificadas em implementadas, parcialmente implementadas ou não implementadas, o que permite controle preciso do andamento das soluções (CNJ; PNUD; SENAPPEN, 2025a, p. 78).

Em síntese, a metodologia proposta não apenas organiza e qualifica a preparação e a execução das inspeções, mas também estrutura seus desdobramentos. O ciclo completo envolve preparação, condução, registro, encaminhamentos e monitoramento, compondo processo contínuo de fiscalização e indução de políticas públicas. O objetivo é transformar a inspeção judicial em mecanismo efetivo de proteção e promoção de direitos fundamentais, capaz de incidir diretamente na superação do estado de coisas inconstitucional reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal (CNJ; PNUD; SENAPPEN, 2025a, p. 80).

#### **4. Inspeção de aspectos gerais: estrutura, ocupação, população e servidores**

Como se analisou anteriormente, o modelo de inspeções judiciais implementado a partir da Resolução CNJ n. 593/2024 organiza-se por eixos temáticos, cada qual sistematizado em cadernos específicos do Manual. Essa divisão busca conferir profundidade e objetividade às visitas, permitindo que os magistrados concentrem a atenção em áreas delimitadas, sem que se perca a visão global da unidade prisional ao longo do ciclo anual. Nesse desenho, as inspeções sobre os aspectos gerais da unidade – estrutura, ocupação, população prisional e servidores – devem ocorrer, obrigatoriamente, nos meses de junho e dezembro, funcionando como base cadastral para as inspeções temáticas subsequentes. Contudo, em razão da implementação do novo sistema apenas em setembro de 2025, foi realizada, excepcionalmente, nesse mês a primeira inspeção sobre aspectos gerais.

O Caderno 1 do Volume II tem por objetivo consolidar quadro completo de informações sobre cada unidade prisional. O formulário correspondente abrange campos relativos à administração da unidade, sua estrutura física, critérios de separação das pessoas privadas de liberdade, taxa de ocupação, perfil populacional e funcional, rotina padrão e registros de mortalidade. Trata-se de verdadeiro cadastro do estabelecimento, que deve ser atualizado semestralmente, servindo de documento-base para a preparação das inspeções seguintes (CNJ; PNUD; SENAPPEN, 2025b, p. 10).

A importância desse levantamento inicial decorre do fato de que a superlotação, a precariedade estrutural e a falta de recursos humanos estão no centro das violações reconhecidas pelo Supremo Tribunal Federal e denunciadas por organismos internacionais. O caderno aponta, por exemplo, que a superlotação não apenas degrada as condições materiais das celas – levando a presos dormindo no chão ou em estruturas improvisadas –, mas constitui forma de maus-tratos ou até mesmo tortura, segundo o Relator Especial das Nações Unidas sobre Tortura. O Comitê contra a Tortura da ONU e a Corte Interamericana de Direitos Humanos reiteraram essa posição, reconhecendo a necessidade de medidas compensatórias,

como o cômputo em dobro da pena cumprida em estabelecimentos superlotados (CNJ; PNUD; SENAPPEN, 2025b, p. 11).

Nesse contexto, a inspeção de aspectos gerais reveste-se de papel fundamental, pois permite ao magistrado não apenas registrar a ocupação da unidade, mas também aferir a conformidade da separação dos presos segundo critérios legais, a compatibilidade da lotação com a finalidade da unidade e o cumprimento de parâmetros estruturais previstos em normas nacionais e internacionais. O caderno ainda prevê a coleta de informações sobre os cargos de direção, que devem atender a requisitos de idoneidade e formação superior específica, além de dados sobre recursos financeiros destinados ao estabelecimento e programas de individualização da pena (CNJ; PNUD; SENAPPEN, 2025b, p. 13).

Para a adequada preparação da inspeção, o manual recomenda a solicitação prévia de informações à direção da unidade, como contratos de gestão terceirizada, organogramas, quadro de profissionais, regulamentos internos, relatórios de registros de pessoas privadas de liberdade, dados de atividades educacionais e laborais, laudos sanitários e de segurança, alvarás de funcionamento e registros sobre alojamento e separação. Caso não seja possível obter esses documentos antes, o juiz pode solicitá-los durante a visita. Além disso, recomenda-se o levantamento de relatórios de inspeções anteriores, relatórios de órgãos como a Defensoria, o Ministério Público e mecanismos de combate à tortura, bem como de organizações da sociedade civil e cartas de presos e familiares (CNJ; PNUD; SENAPPEN, 2025b, p. 15).

Outra diretriz é a possibilidade de realização de inspeções conjuntas com especialistas de áreas como arquitetura, engenharia, defesa civil e corpo de bombeiros, dada a complexidade técnica de temas como habitabilidade e segurança estrutural. Para tanto, o manual sugere que magistrados convidem representantes de universidades, departamentos técnicos de tribunais ou órgãos públicos, a fim de assegurar avaliação precisa à luz das normas técnicas vigentes (CNJ; PNUD; SENAPPEN, 2025b, p. 17).

O caderno também especifica os materiais que devem ser levados para a inspeção: formulário próprio, identificação, equipamentos de proteção individual quando necessários, canetas e papéis para anotações, máquina fotográfica, instrumentos de medição espacial e os documentos solicitados previamente (CNJ; PNUD; SENAPPEN, 2025b, p. 18).

Durante a visita, a coleta de informações deve ser feita por múltiplas fontes: entrevistas com pessoas privadas de liberdade – em especial aquelas em situação de vulnerabilidade acrescida –, entrevistas com equipes técnicas e de saúde, policiais penais e direção, além da análise de documentos e registros. Complementa-se essa coleta com inspeção visual de celas, alojamentos, módulos de saúde, espaços de

lazer, de visitas, de atividades educacionais e laborais, além de áreas administrativas e de serviços como cozinha, lavanderia e farmácia (CNJ; PNUD; SENAPPEN, 2025b, p. 20).

Esse conjunto de procedimentos confere às inspeções de aspectos gerais caráter matricial, funcionando como ponto de partida para todo o processo de fiscalização judicial ao longo do ano. A partir dele, o magistrado pode organizar as inspeções temáticas seguintes, com base em dados atualizados e estruturados, garantindo que cada visita temática dialogue com diagnóstico geral consolidado.

## 5. Dificuldades do sistema de inspeção na realidade das penitenciárias federais

A adoção dos manuais de inspeção editados pelo Conselho Nacional de Justiça marca avanço significativo na sistematização da fiscalização judicial das unidades prisionais brasileiras. Entretanto, a aplicação de suas diretrizes enfrenta desafios particulares quando transposta para a realidade das penitenciárias federais. A singularidade desse subsistema, estruturado em torno de estabelecimentos de segurança máxima e voltado à custódia de lideranças de organizações criminosas, impõe restrições que tensionam a plena execução das orientações estabelecidas.

No Fórum Permanente do Sistema Penitenciário Federal, realizado em 7 de agosto de 2025, alguns desses obstáculos foram detalhadamente debatidos. O primeiro deles diz respeito à própria lógica das inspeções não anunciadas, recomendadas pelo manual como forma de evitar manipulações prévias e retaliações internas. No caso das penitenciárias federais, o traslado do magistrado até os estabelecimentos depende de escolta realizada pela Polícia Penal Federal. Por se tratar de deslocamento de alto risco, é necessário acordo prévio sobre a data exata da visita, o que inviabiliza o elemento surpresa.

Outro ponto levantado foi a utilização de registros fotográficos e audiovisuais durante a inspeção. Embora os manuais recomendem tais recursos para dar maior fidelidade às informações e facilitar o monitoramento, corregedores de penitenciárias federais manifestaram preocupação quanto à segurança. O risco identificado é o de que imagens inadvertidamente revelem pontos estratégicos das unidades, expondo vulnerabilidades que poderiam ser exploradas em ações externas de organizações criminosas. A prática fotográfica, nesse contexto, precisa ser cuidadosamente regulada, a fim de equilibrar a necessidade de documentação com a preservação da segurança institucional.

As entrevistas reservadas com custodiados, realizadas sem algemas e sem a presença de policiais penais, também suscitam questionamentos. Nos termos do manual, essa prática busca assegurar a espontaneidade dos relatos e evitar a intimidação por parte de agentes do Estado. No entanto, no contexto federal, em que se lida com indivíduos de alta periculosidade, o risco potencial de incidentes torna essa diretriz de difícil implementação. A tensão entre a proteção do magistrado e a fidedignidade da escuta é

dilema que exige reflexão, talvez até mesmo soluções intermediárias que garantam tanto a integridade física dos envolvidos quanto a coleta de informações válidas.

A essas dificuldades somam-se aspectos administrativos. A metodologia das inspeções pressupõe a atuação de equipes especializadas, capazes de reunir olhares multidisciplinares sobre a realidade prisional. Entretanto, a prática consolidada na Penitenciária Federal de Porto Velho, por exemplo, sempre foi a de que o magistrado realizasse a inspeção sozinho. A aplicação dos novos parâmetros exigirá, portanto, o deslocamento de equipes, ampliando as atribuições da vara sem, contudo, aumentar o contingente de servidores. Essa sobrecarga reforça a necessidade de investimento em capacitação e expansão de quadros, sob pena de inviabilizar a plena execução do modelo proposto.

Diante dessas dificuldades, o Fórum Permanente do Sistema Penitenciário Federal concluiu pela conveniência de aguardar a aplicação prática dos manuais, para que seja possível verificar, na experiência concreta, em que medida tais diretrizes podem ser ajustadas ao contexto federal. Considerou-se, inclusive, a possibilidade de instituir grupo especializado para discutir regulamentação específica, que leve em conta as peculiaridades desse subsistema prisional, sem afastar os princípios gerais de garantia de direitos que fundamentam a atividade de inspeção.

## **6. Resultados e reflexões: descrição da primeira inspeção**

A primeira inspeção realizada no âmbito do novo sistema, em 30 de setembro de 2025, confirmou, em grande medida, as dificuldades anteriormente levantadas no Fórum Permanente do Sistema Penitenciário Federal. A experiência prática demonstrou que, embora os manuais estabeleçam parâmetros técnicos detalhados, sua aplicação nas penitenciárias federais demanda adaptações cuidadosas para compatibilizar as diretrizes gerais com a realidade desse subsistema prisional.

O primeiro ponto de dificuldade foi a impossibilidade de realizar a inspeção de forma não anunciada. A lógica das inspeções sem aviso prévio, prevista nos manuais como forma de evitar manipulações e constrangimentos indevidos, esbarra na dinâmica própria das unidades federais. Em conversas com a diretoria da penitenciária, verificou-se que todo ato administrativo relevante – seja inspeção, transferência de presos ou escoltas para consultas médicas – exige realocação significativa de servidores. Isso significa que, em caso de visita não anunciada, o magistrado poderia se deparar com penitenciária em regime reduzido de efetivo, sem a presença de chefes de setor ou mesmo do diretor, inviabilizando a coleta adequada de informações. Além disso, a ausência de planejamento prévio representaria risco à segurança

do próprio juiz, exposto a deslocamentos sem a escolta necessária diante da possibilidade de ataques externos de organizações criminosas.

O segundo aspecto foi a questão das fotografias e registros audiovisuais. Embora recomendados pelo manual como instrumentos de documentação e monitoramento, a preocupação com a segurança prevaleceu. Fotografias de ambientes estratégicos poderiam revelar pontos vulneráveis da unidade e servir de insumo para a atuação de facções criminosas. Por esse motivo, ainda que alguns registros tenham sido realizados, decidiu-se não publicá-los no sistema eletrônico, resguardando-os em caráter restrito. A ideia, por ora, é mantê-los em sigilo para verificar se o CNIEP é efetivamente seguro e se há risco de vazamento.

O terceiro ponto refere-se às entrevistas com custodiados. A diretriz dos manuais é clara ao sugerir que elas sejam feitas sem algemas e sem a presença de policiais penais, a fim de garantir liberdade na fala e evitar intimidações. No entanto, diante da periculosidade dos presos custodiados em unidades federais e da impossibilidade de deslocar reforços da Polícia Judicial, o magistrado optou por manter as algemas, restringindo a presença de agentes apenas aos casos em que o interno fosse reconhecidamente perigoso. Essa solução de compromisso evidencia a tensão entre a necessidade de resguardar a integridade física do juiz e a busca por entrevistas mais fidedignas, ponto que ainda demanda reflexão.

A quarta dificuldade constatada foi de ordem administrativa. A inspeção demandou o deslocamento de servidores de diferentes áreas e até mesmo de profissionais externos, como engenheira, para avaliar questões estruturais. Essa prática, embora positiva para enriquecer a análise, amplia significativamente a carga de trabalho da vara, sem que tenha havido aumento do contingente de servidores. Nesse sentido, defendeu-se a necessidade de criação de núcleo específico de servidores voltado ao acompanhamento dos processos de execução e correção das penitenciárias federais, proposta que deverá ser levada ao XIV Workshop sobre o Sistema Penitenciário Federal para discussão coletiva entre corregedores judiciais.

Do ponto de vista da estrutura prisional, a inspeção confirmou que a penitenciária federal obedece às normas técnicas previstas em lei e regulamentos. Apesar da rigidez do regime, a unidade conta com biblioteca, parlatórios, espaços destinados ao banho de sol, solário em alguns casos, celas equipadas com camas, materiais de higiene, pia e luminária para leitura. Alguns setores estavam em reforma, com vistas à modernização e adequação às diretrizes dos programas Fazendo Justiça e Pena Justa.

Outro aspecto relevante observado na primeira inspeção foi o perfil da população custodiada. Trata-se de estabelecimento exclusivamente masculino, sem internos oriundos de comunidades indígenas ou pessoas que se identifiquem como LGBTQIA+. Nessa condição, restaram prejudicados todos os campos do questionário destinados especificamente à aferição de garantias e condições voltadas a mulheres,

povos indígenas e pessoas LGBTQIA+, uma vez que não havia como aplicar tais seções ao contexto concreto da unidade.

Também foi levantada preocupação quanto ao direito ao voto das pessoas privadas de liberdade. Embora o tema figure entre os direitos a serem assegurados durante a custódia, constatou-se que o número de internos em prisão preventiva é reduzido. Esse quantitativo não alcança o mínimo de vinte eleitores exigido pelo art. 41 da Resolução TSE n. 23.669/2021 para a instalação de seção eleitoral dentro de estabelecimentos penais. Assim, a ausência de seção eleitoral encontra amparo normativo, pois, segundo o § 1º do referido artigo, não atingido o número mínimo e inexistindo possibilidade de agregação, a seção deve ser cancelada, dispensando-se a designação de mesários.

## 7. Conclusão

A primeira inspeção realizada sob o novo modelo revelou duplo movimento. De um lado, demonstrou a viabilidade de aplicar a metodologia do CNJ, ainda que com ajustes. De outro, evidenciou a necessidade de adaptações específicas às condições singulares das penitenciárias federais, tanto no que se refere à segurança quanto à gestão administrativa.

As dificuldades identificadas – impossibilidade de visitas não anunciadas, restrições ao registro fotográfico, limitações nas entrevistas e sobrecarga administrativa – não invalidam o modelo proposto, mas indicam a necessidade de regulamentação complementar para o subsistema federal. A experiência inicial fornece elementos concretos para refletir sobre a adequação dos manuais e reforça a importância de construir parâmetros próprios para as penitenciárias federais, sem perder de vista os objetivos centrais de prevenção da tortura e promoção dos direitos fundamentais.

A fiscalização prisional pelo Judiciário, consolidada pela ADPF 347 e instrumentalizada pelos programas Fazendo Justiça e Pena Justa, representa avanço institucional significativo na superação do estado de coisas inconstitucional. A implementação efetiva desse modelo nas penitenciárias federais exigirá, contudo, diálogo contínuo entre magistrados, administração penitenciária e órgãos de controle, de modo a compatibilizar as exigências de segurança com a garantia dos direitos das pessoas privadas de liberdade.

Espera-se, nas próximas etapas, a aplicação dos demais cadernos temáticos previstos nos manuais, bem como a consolidação de parâmetros específicos para o contexto federal, a partir da experiência acumulada pelos corretores judiciais das penitenciárias federais.

## Referências

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 347/DF. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Luís Roberto Barroso. Plenário, julgado em 4/10/2023. Informativo 1111.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 347 HomologProcEstrutural/DF. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Plenário, julgado em 19/12/2024. Informativo 1164.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 23.669, de 14 de dezembro de 2021. Dispõe sobre os atos gerais do processo eleitoral para as eleições de 2022.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. O plano Pena Justa, que busca enfrentar as violações sistemáticas de direitos fundamentais nas prisões do País, foi homologado pelo STF com algumas ressalvas que visam ao seu aprimoramento. Buscador Dizer o Direito, Manaus, 2024. Disponível em: <https://buscador dizerodireito.com.br/jurisprudencia/13454>. Acesso em: 19 set. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PENAS. Fazendo Justiça: 2019-2024. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2024. 191 p. (Série Fazendo Justiça).

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PENAS. Manual Resolução CNJ n. 593/2024: inspeções judiciais nos estabelecimentos de privação de liberdade: volume I: fundamentos, metodologia de fiscalização e calendarização das inspeções. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2025a. 108 p. (Série Fazendo Justiça. Coleção Política Prisional).

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PENAS. Manual Resolução CNJ n. 593/2024: inspeções judiciais nos estabelecimentos de privação de liberdade: volume II: caderno de inspeções mensais 1: aspectos gerais: estrutura, ocupação, população prisional e servidores/as penas. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2025b. 111 p. (Série Fazendo Justiça. Coleção Política Prisional).

# Gestão Patrimonial de Bens Apreendidos na Justiça Federal: Diagnóstico, Enquadramento Normativo e Proposta de Regularização

Reginaldo Achre Siqueira<sup>1</sup>

**Resumo:** O presente estudo examina a gestão patrimonial de bens apreendidos em processos criminais na 3ª Vara Federal da Seção Judiciária de Rondônia, unidade com competência especializada para crimes contra o sistema financeiro, lavagem de dinheiro e organizações criminosas. A partir de diagnóstico empírico realizado mediante levantamento in loco, identificou-se acervo expressivo de bens cuja destinação permanece indefinida, alguns vinculados a processos com mais de vinte anos de tramitação. O estudo articula o regime normativo aplicável à destinação de bens apreendidos, contemplando desde disposições gerais do Código Penal e do Código de Processo Penal até regulamentações específicas do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho da Justiça Federal, com destaque para o Sistema Nacional de Gestão de Bens instituído pela Resolução CNJ n. 483/2022. Propõe-se plano de ação estruturado em cinco eixos interdependentes: revisão e qualificação do acervo, saneamento do passivo processual, regularização cadastral, providências administrativas e integração interinstitucional. A metodologia adotada inscreve-se na tradição da pesquisa-ação, articulando diagnóstico imersivo, fundamentação teórico-normativa e planejamento estratégico. Conclui-se que a regularização do passivo patrimonial constitui dimensão essencial da atividade jurisdicional, cuja negligência compromete a eficiência administrativa e os princípios da legalidade, economicidade e transparência.

**Palavras-Chave:** Bens apreendidos. Gestão patrimonial. Justiça Federal. Sistema Nacional de Gestão de Bens. Eficiência administrativa.

## 1. Introdução

A gestão adequada do acervo de bens apreendidos constitui condição essencial para assegurar a eficiência administrativa das unidades judiciárias e o cumprimento dos princípios constitucionais da razoável duração do processo, da legalidade, da eficiência e da economicidade. A permanência indefinida de bens sob custódia estatal, sem controle efetivo e sem destinação legalmente prevista, representa

---

<sup>1</sup> Juiz Federal Substituto da 3ª Vara da Seção Judiciária de Rondônia. Email: reginaldo.achre@trf1.jus.br.

não apenas entrave logístico, mas também risco institucional, podendo configurar responsabilidade por omissão do Poder Judiciário na adequada guarda e destinação de patrimônio sob sua custódia.

O ordenamento jurídico brasileiro estabelece regime normativo abrangente quanto à destinação de bens apreendidos em processos criminais, contemplando desde normas gerais previstas no Código Penal e no Código de Processo Penal até disposições específicas em legislações especiais e regulamentações administrativas. Esse arcabouço visa conferir segurança jurídica, eficiência e transparência à gestão de ativos oriundos da prática delitiva, prevenindo sua deterioração ou utilização indevida. A Resolução CNJ n. 483/2022 instituiu o Sistema Nacional de Gestão de Bens (SNGB), estabelecendo obrigação de cadastramento e atualização dos bens apreendidos pelas unidades judiciárias com competência criminal.

O presente estudo examina a situação patrimonial dos bens apreendidos na 3ª Vara Federal da Seção Judiciária de Rondônia (SJRO), unidade com competência especializada para julgar crimes por atos de violência político-partidária, crimes contra o sistema financeiro nacional, lavagem de dinheiro ou ocultação de bens, direitos e valores, e crimes praticados por organização criminosa, com juizado especial federal criminal adjunto. A hipótese central sustenta que a formação de passivo patrimonial significativo decorre da ausência de rotinas administrativas estruturadas e de controle gerencial efetivo, demandando intervenção sistemática para sua regularização.

O artigo estrutura-se em cinco seções além desta introdução. A segunda seção apresenta o diagnóstico do problema, descrevendo os achados empíricos do levantamento realizado. A terceira seção desenvolve o enquadramento normativo, sistematizando a disciplina legal e regulamentar aplicável. A quarta seção descreve a metodologia empregada. A quinta seção formula proposta de enfrentamento estruturada em cinco eixos de atuação. A conclusão sintetiza os achados e indica perspectivas de implementação.

## 2. Diagnóstico do Problema

A partir de diligências efetuadas nas dependências do arquivo judicial, aliadas à análise do relatório de bens atualmente vinculados aos processos em trâmite na 3ª Vara da Seção Judiciária de Rondônia, verificou-se a existência de acervo expressivo de bens apreendidos cuja destinação permanece indefinida. O levantamento in loco concentrou-se inicialmente nos processos com mais de dez anos de tramitação, constatando-se que há mais de mil itens apreendidos, vinculados inclusive a processos distribuídos antes de 2004. Parte desses bens encontra-se, portanto, há mais de vinte anos sob guarda do Poder Judiciário, sem definição de qualquer providência quanto à destinação final.

A análise tipológica dos bens apreendidos demonstra correlação direta com a natureza dos delitos de competência material da unidade judiciária. Dentre os itens inventariados, destacam-se três categorias

principais. A primeira, composta por documentos e instrumentos financeiros, representa a categoria mais numerosa, com 411 documentos diversos, 149 cheques e materiais correlatos, como agendas, blocos e cadernos. Essa predominância evidencia a frequência de investigações envolvendo crimes financeiros e delitos contra o sistema econômico-financeiro.

A segunda categoria compreende equipamentos tecnológicos, integrando parcela relevante do acervo com 213 objetos eletrônicos diversos, 148 aparelhos telefônicos, 21 computadores e outros dispositivos de comunicação. Tais itens são usualmente apreendidos em apurações relacionadas a práticas de lavagem de dinheiro e atuação de organizações criminosas estruturadas. A terceira categoria abrange bens de valor econômico direto, incluindo duas unidades de ouro, minerais e pedras preciosas, além de sete quantias em espécie, oito armas de fogo, ferramentas, equipamentos variados e outros 101 itens de natureza diversa. Esse conjunto de objetos evidencia a necessidade de pronta avaliação, destinação e eventual alienação, conforme a legislação aplicável.

Durante a conferência da numeração dos processos vinculados aos bens apreendidos, observou-se que parcela significativa dos objetos permanece identificada com base em registros anteriores à implantação da numeração única nacional, conforme regulamentação do Conselho Nacional de Justiça. Essa desatualização cadastral indica a possibilidade de que diversos feitos já tenham sido definitivamente arquivados ou baixados estatisticamente, subsistindo, contudo, os respectivos bens em depósito judicial sem qualquer regularização quanto à sua destinação final.

A desconexão entre bens e processos originais compromete de forma sensível o controle da custódia, fragilizando a rastreabilidade das apreensões, dificultando a identificação das autoridades competentes e impedindo a tomada de decisões sobre restituição, alienação, destruição, doação ou decretação de perdimento. A gravidade do cenário é agravada pela limitação estrutural das instalações físicas atualmente disponíveis para armazenamento. Em razão da escassez de espaço no arquivo judicial, constatou-se o acúmulo de centenas de autos físicos, inclusive de processos já migrados para o sistema eletrônico (PJe), no interior da própria secretaria da Vara.

### 3. Enquadramento Normativo

#### 3.1 Disciplina legal da destinação de bens apreendidos

A disciplina normativa da destinação de bens apreendidos em processos criminais encontra previsão em diversos diplomas legais. De forma geral, o Código Penal, em seus artigos 91 e 91-A, trata dos efeitos da condenação que importam perda de bens e valores. Complementarmente, o Código de Processo Penal, nos artigos 118 a 144-A, regula a apreensão, restituição, alienação antecipada e outras medidas

relativas à guarda e destinação desses bens. No tocante à repressão ao tráfico ilícito de entorpecentes, a Lei n. 11.343/2006, em seus artigos 60 a 64, estabelece regras específicas para a gestão de bens e valores apreendidos, autorizando inclusive a alienação antecipada e o perdimento administrativo.

A legislação especial também disciplina hipóteses específicas. No que se refere aos crimes de contrabando e descaminho, o Decreto-Lei n. 37/1966, o Decreto-Lei n. 399/1968, o Decreto-Lei n. 1.455/1976 e a Lei n. 10.833/2003 contêm disposições específicas acerca da apreensão e destinação de mercadorias ilícitas. A Lei n. 10.826/2003 estabelece, em seu artigo 25, os procedimentos a serem adotados com relação às armas e munições apreendidas, definindo critérios para a transferência ao Comando do Exército e demais órgãos de segurança pública.

### 3.2 Regulamentação administrativa

No âmbito das diretrizes administrativas, tanto o Conselho Nacional de Justiça quanto o Conselho da Justiça Federal editaram normas voltadas à gestão de ativos apreendidos. A Resolução CNJ n. 558/2024 consolidou orientações para a destinação de bens em processos criminais, considerando as alterações legislativas introduzidas pelas Leis n. 13.840/2019 e n. 13.886/2019. A Resolução CJF n. 780/2022 trata de boas práticas e fluxos procedimentais a serem observados pelas unidades da Justiça Federal. A Resolução CNJ n. 483/2022 instituiu o Sistema Nacional de Gestão de Bens (SNGB), estabelecendo prazo de um ano para migração dos dados anteriormente registrados no extinto Sistema Nacional de Bens Apreendidos (SNBA).

Internamente, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região estabelece, por meio do artigo 106, inciso XVII e §1º, inciso IV, do Provimento COGER n. 10126799/2020, que cabe ao juízo verificar a existência de bens sob custódia em processos já findos ou extintos, bem como adotar providências para sua correta destinação provisória ou definitiva, de acordo com as normas legais aplicáveis.

### 3.3 Critérios temporais e modalidades de destinação

A destinação judicial de bens e valores apreendidos organiza-se segundo duas perspectivas fundamentais: temporal e finalística. Quanto ao critério temporal, a destinação pode operar durante o curso do procedimento, antes do trânsito em julgado, configurando destinação provisória, ou pode efetivar-se após o trânsito em julgado da sentença condenatória, absolutória ou de extinção da punibilidade, caracterizando a destinação definitiva. A destinação deve processar-se preferencialmente no início do

procedimento ou processo penal, tão logo cessem as necessidades da persecução criminal, ordinariamente após a elaboração do laudo pericial.

Quanto às modalidades de destinação, tem-se a restituição, a alienação, a doação, a destruição e a autorização do uso pelos órgãos de segurança. A restituição é devida ao legítimo possuidor ou proprietário quando o bem não mais interessar à persecução criminal e inexistirem hipóteses de decretação de perda em favor da União, conforme artigos 118 a 120 do CPP combinados com artigos 91 e 91-A do Código Penal. A alienação procede-se quanto aos bens confiscados ou não reclamados no prazo de noventa dias após o trânsito em julgado, nos termos do artigo 123 do CPP. A legislação processual penal estabelece limite mínimo de oitenta por cento do valor da avaliação, segundo o artigo 144-A, § 2º do CPP, reduzido para cinquenta por cento nos crimes de tráfico de drogas, conforme artigo 61, § 11 da Lei n. 11.343/2006.

O magistrado pode determinar a doação para órgão público ou entidade assistencial sem fins lucrativos de reconhecida utilidade pública. A destruição mostra-se aplicável aos instrumentos e produtos do crime quando consistirem em objetos cujo fabrico, alienação, uso, porte ou detenção constitua ilícito penal, nos termos do artigo 124 do CPP. Além disso, durante o curso da ação penal, permite-se a autorização de uso pelas forças de segurança, segundo o artigo 133-A do CPP, podendo o juiz, após o trânsito em julgado, determinar a transferência definitiva da propriedade ao órgão público custodiante.

## 4. Metodologia

A abordagem metodológica adotada inscreve-se na tradição da pesquisa-ação, método que integra diagnóstico, ação e reflexão de forma cíclica e participativa. Conforme Kemmis e McTaggart (1988, p. 5-6), a pesquisa-ação constitui forma de investigação baseada em autorreflexão coletiva empreendida pelos participantes de um grupo social, de maneira a aprimorar a racionalidade e a justiça de suas próprias práticas sociais, bem como o entendimento dessas práticas e das situações em que ocorrem. Essa abordagem caracteriza-se como pesquisa-ação quando assume natureza colaborativa entre os participantes.

O magistrado-pesquisador, nessa perspectiva, posiciona-se não como observador externo, mas como agente intrínseco ao sistema, que investiga a própria prática para transformá-la. A execução do trabalho desdobrou-se em quatro fases metodológicas complementares.

A primeira fase, de diagnóstico imersivo, transcendeu a análise de relatórios. Foi conduzida observação participante *in loco*, com imersão direta na realidade do arquivo judicial e da secretaria da Vara. Essa abordagem permitiu não apenas quantificar o acervo, mas também compreender qualitativamente as deficiências estruturais, as condições de armazenamento, os fluxos de trabalho informais e o impacto da

desorganização no ambiente laboral da equipe. A observação foi complementada por análise documental, envolvendo o cruzamento de informações de planilhas de controle interno, relatórios gerenciais do sistema processual e análise por amostragem de autos físicos e eletrônicos.

A segunda fase, de fundamentação teórico-normativa, consistiu em levantamento sistemático do arcabouço legal e administrativo aplicável. Essa fase não se limitou à compilação de normas, consistindo na construção de referencial teórico-prático que serviu de alicerce para as hipóteses de solução. Foram analisados os códigos e leis, as resoluções do CNJ e do CJF, provimentos da Corregedoria e jurisprudência correlata, buscando identificar as melhores práticas e os fluxos procedimentais já validados para a destinação de cada tipo de bem.

A terceira fase, de planejamento estratégico e modelagem da solução, concentrou-se na aplicação de ferramentas de gestão para a estruturação do plano de ação. Definiu-se objetivo claro, consistente em sanear o passivo e criar rotinas sustentáveis, desdobrado em cinco eixos de atuação. Para cada eixo foram estabelecidas metas específicas, cronograma de execução e alocação dos recursos humanos disponíveis. A quarta fase, de validação e articulação, incluiu etapas de diálogo com a equipe da Vara, a fim de avaliar a viabilidade da reorganização do trabalho e colher sugestões.

## 5. Proposta de Enfrentamento e Regularização

A resposta ao cenário diagnosticado exige a conjugação de esforços entre o Juiz, a assessoria, a secretaria do juízo, a Administração do Foro e os órgãos externos envolvidos na persecução penal. Propõe-se plano estruturado a partir de cinco eixos interdependentes: revisão e qualificação do acervo, saneamento do passivo processual, regularização cadastral, providências administrativas e integração interinstitucional, com implementação integral no prazo de um ano.

### 5.1 Revisão e qualificação do acervo

O primeiro eixo consiste na revisão e qualificação do acervo de bens apreendidos atualmente sob custódia da vara. Trata-se de medida preliminar e fundamental, uma vez que a inexistência de informações sistematizadas compromete qualquer iniciativa subsequente de regularização. Essa etapa deve envolver o levantamento físico individualizado de cada item, com a respectiva descrição, localização, condição de conservação e eventual valor estimado. Em seguida, deve-se proceder à vinculação precisa de cada bem ao processo judicial correspondente, com verificação do número do feito, das partes envolvidas, da natureza da ação penal e das decisões já proferidas sobre o objeto da apreensão.

## 5.2 Saneamento do passivo processual

O segundo eixo consiste no saneamento do passivo processual, mediante tomada de providências concretas para a regularização da situação dos bens vinculados a processos já findos ou sem perspectiva de movimentação. É necessário promover a triagem dos processos, classificando-os de acordo com o seu estágio processual e a existência de pendências cartorárias ou judiciais. Para os processos em trâmite, deve-se identificar eventual necessidade de manifestação das partes, da autoridade policial ou do Ministério Público sobre o destino do bem. Nos casos arquivados ou definitivamente encerrados, impõe-se a adoção de providências formais de destinação dos bens, inclusive com a elaboração de minuta de decisão judicial para homologação da medida cabível.

No caso específico da 3ª Vara Federal da Seção Judiciária de Rondônia, serão designados dois servidores para a implementação das duas primeiras etapas, deslocados dos setores de Execução e de Procedimentos Diversos. A vacância em gabinete deverá ser suprida por dois Residentes Jurídicos, a serem contratados com fundamento na Resolução CNJ n. 439/2022 e na Resolução CJF n. 878/2024.

## 5.3 Regularização cadastral

O terceiro eixo refere-se à regularização cadastral dos bens, etapa indispensável para a inserção institucional do controle patrimonial da Vara no sistema eletrônico nacional. Conforme estabelecido pela Resolução CNJ n. 483/2022, todos os bens apreendidos sob custódia do Poder Judiciário devem estar registrados no Sistema Nacional de Gestão de Bens (SNGB). Como a migração ou o novo cadastramento requerem a reunião de informações detalhadas, como número do processo, descrição do bem, natureza jurídica da medida cautelar, fase processual e situação atual, a etapa de regularização cadastral terá início um mês após as fases anteriores.

## 5.4 Providências administrativas

O quarto eixo diz respeito às providências administrativas necessárias à solução estrutural do problema, em articulação com a Direção do Foro. O acúmulo de bens apreendidos em espaços inadequados impõe risco à integridade física dos objetos, compromete o ambiente de trabalho e expõe a unidade a responsabilização por perdas e danos. Nesse sentido, deve-se promover avaliação técnica das condições de guarda, com eventual readequação do espaço físico disponível ou celebração de convênios com depósitos judiciais credenciados. É recomendável a instituição de rotinas periódicas de conferência e auditoria interna do acervo de bens apreendidos, formalizadas por meio de portarias internas ou ordens de serviço.

## 5.5 Integração interinstitucional

O quinto eixo refere-se à integração interinstitucional, elemento indispensável à efetividade das medidas anteriormente descritas. A adequada destinação dos bens apreendidos em processos criminais não constitui tarefa exclusiva do juízo competente, mas pressupõe a colaboração coordenada entre diversos órgãos públicos, tais como o Ministério Público Federal, a Polícia Federal, a Receita Federal do Brasil, o Exército Brasileiro, as secretarias estaduais de segurança pública e, em hipóteses específicas, instituições vinculadas à assistência social ou à saúde pública.

Diante dessa multiplicidade de atores, impõe-se a criação de canais permanentes e funcionais de comunicação institucional, por meio de ofícios, reuniões técnicas ou definição de fluxos operacionais padronizados. Como primeira providência de integração interinstitucional, recomenda-se a formalização, por meio de ato normativo conjunto, de procedimento que condicione a apresentação de bens para guarda judicial à devida justificativa jurídica, evidenciando o interesse do objeto para a instrução criminal. Em segundo plano, propõe-se a adoção de diretrizes operacionais quanto à destinação direta de bens apreendidos conforme sua natureza, com encaminhamento ao IBAMA ou ICMBio nos casos de crimes ambientais, à Receita Federal nos casos de contrabando ou descaminho, e ao Comando do Exército no caso de armas e munições.

## 6. Considerações Finais

O presente estudo sintetiza a identificação de um problema administrativo crônico e sua transformação em projeto estruturado de melhoria da gestão judiciária. A experiência de analisar o acervo de bens apreendidos na 3ª Vara da Seção Judiciária de Rondônia consolidou-se como instrumento de autoavaliação e planejamento estratégico com impacto direto na qualidade da prestação jurisdicional.

A principal constatação é que o problema não é meramente processual, mas sim reflexo de uma cultura organizacional que historicamente negligenciou a gestão patrimonial como parte integrante da atividade jurisdicional. O principal aprendizado reside na necessidade de o magistrado assumir papel ativo de gestor, indo além da prolação de decisões e sentenças. A solução para problemas estruturais exige visão sistêmica, capacidade de planejamento, gestão de pessoas e articulação interinstitucional.

A contribuição desta iniciativa reside em demonstrar que a efetividade da Justiça Criminal não se esgota na aplicação da sanção penal, mas abrange também a gestão responsável e eficiente dos ativos e instrumentos do crime. Ao dar destinação célere e legal a esses bens, o Poder Judiciário cumpre múltiplos

papéis: descapitaliza o crime organizado, reverte valores em benefício da sociedade, otimiza recursos públicos e reforça sua responsabilidade e prestação de contas perante os cidadãos.

O plano de ação delineado almeja não apenas resolver um passivo histórico, mas também instituir governança patrimonial sustentável na unidade, que impeça a formação de novos acúmulos no futuro. As implicações práticas esperadas com a implementação do plano são a liberação de espaço físico na unidade, a mitigação de riscos de responsabilização institucional, a conformidade com as normas do CNJ, o aumento da eficiência administrativa e a recuperação de ativos que podem ser revertidos em benefício da sociedade.

## Referências

BRASIL. *Código Penal*. Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm). Acesso em: 28 set. 2025.

BRASIL. *Código de Processo Penal*. Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm). Acesso em: 28 set. 2025.

BRASIL. Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9605.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9605.htm). Acesso em: 28 set. 2025.

BRASIL. Lei n. 10.826, de 22 de dezembro de 2003. Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição (Estatuto do Desarmamento). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2003/L10.826.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.826.htm). Acesso em: 28 set. 2025.

BRASIL. Lei n. 11.343, de 23 de agosto de 2006. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (Sisnad). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11343.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11343.htm). Acesso em: 28 set. 2025.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. Resolução n. 780, de 14 de junho de 2022. Dispõe sobre a guarda e a destinação de bens e materiais apreendidos ou constritos em procedimentos criminais no âmbito da Justiça Federal. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/resolucoes>. Acesso em: 28 set. 2025.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. Resolução n. 878, de 19 de março de 2024. Dispõe sobre o Programa de Residência Judicial no âmbito da Justiça Federal. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/resolucoes>. Acesso em: 28 set. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução n. 439, de 7 de janeiro de 2022. Dispõe sobre o Programa de Residência Judicial. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4329>. Acesso em: 28 set. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução n. 483, de 24 de novembro de 2022. Institui o Sistema Nacional de Gestão de Bens (SNGB). Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4815>. Acesso em: 28 set. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução n. 558, de 22 de fevereiro de 2024. Estabelece diretrizes para a gestão e destinação de valores e bens oriundos de pena de multa, perda de bens e valores e prestações pecuniárias. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5491>. Acesso em: 28 set. 2025.

KEMMIS, Stephen; MCTAGGART, Robin. *The action research planner*. 3. ed. Victoria: Deakin University Press, 1988.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO. Provimento COGER n. 10126799, de 2020. Dispõe sobre a competência e as atribuições da Corregedoria Regional e estabelece normas sobre a padronização e a racionalização dos serviços no âmbito do primeiro grau da Justiça Federal da 1ª Região. Porto Velho, 2020.

