

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

Coleção
Percursos na Formação da Magistratura Federal

Justiça Social

Vulnerabilidades e Direitos Prestacionais



Volume 2

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

Coleção
Percursos na Formação da Magistratura Federal

Justiça Social
Vulnerabilidades e Direitos
Prestacionais

Volume 2

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 FAJOS

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 Social
Vulnerabilidades e Direitos
Prestacionais

Volume 2

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 social : vulnerabilidades e direitos prestacionais / 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.
220 p. – (Percursos na formação da magistratura federal ; v. 2)

“Com artigos de juízas e juizes federais egressos do Curso de Formação Inicial da ESMF, aprovados no XVII Concurso – TRF1”.
ISBN 978-65-89046-15-8

1. Jurisdição. 2. Direito previdenciário. 3. Sistema penitenciário. 4. Proteção dos direitos humanos. 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 Social – Vulnerabilidades e Direitos Prestacionais*, materializa um esforço institucional de alta densidade: a conversão da experiência formativa em doutrina aplicada à proteção de populações vulneráveis. Este Volume 2 da Coletânea *Percursos na Formação da Magistratura Federal* não se limita a registrar a conclusão de ciclos acadêmicos; documenta a emergência de uma jurisdição federal que reconhece a insuficiência do acesso formal à justiça e busca, deliberadamente, alcançar o acesso material – a entrega efetiva de cidadania aos que permanecem invisíveis às instituições.

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 federal em um país de dimensões continentais e desigualdades estruturais: como assegurar que direitos prestacionais consagrados na Constituição de 1988 – previdência, assistência social, proteção à dignidade – alcancem efetivamente aqueles que mais necessitam, superando barreiras territoriais, documentais e burocráticas. A intersecção entre vulnerabilidade social, acesso à justiça e efetividade dos direitos prestacionais adquire relevância crescente diante de um cenário em que a população em situação de rua

cresceu 211% na última década e a fila de requerimentos pendentes no INSS ultrapassou 1,5 milhão de pedidos. Como marco normativo transversal, destacam-se as Resoluções CNJ nº 425/2021 e nº 460/2022, que instituíram a Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua (PopRuaJud), além da ADPF 976, na qual o Supremo Tribunal Federal reconheceu o estado de coisas inconstitucional decorrente de omissões estruturais que violam sistematicamente a dignidade humana dessa população.

Nesse contexto, a coletânea não apenas diagnostica os desafios da efetivação de direitos, mas propõe caminhos pavimentados pela experiência prática e testados na realidade forense. O propósito é sistematizar experiências de descentralização, inovações metodológicas e reflexões teóricas que contribuam para o aprimoramento da tutela jurisdicional às populações vulneráveis, com vistas a uma efetividade que não descuide da dignidade humana. A resposta coletiva aponta para um modelo de justiça estruturado em presença territorial, cooperação interinstitucional e perspectiva de gênero. A organização da obra obedece a uma lógica de sistema, articulando-se em três eixos estruturantes que dialogam entre si: a política de atenção à população de rua e a descentralização da presença jurisdicional, a efetivação dos direitos previdenciários sob a perspectiva de gênero e governança da prova, e a jurisdição em territórios de memória e o diálogo constitucional.

Eixo 1: População em Situação de Rua e Descentralização da Presença Jurisdicional

O primeiro eixo aborda a implementação da Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e as estratégias de descentralização da presença jurisdicional em territórios de vulnerabilidade. A discussão situa-se no marco das Resoluções CNJ nº 425/2021 e nº 460/2022, bem como na Lei nº 14.489/2022 (Lei Padre Júlio Lancellotti), que veda a arquitetura hostil em espaços públicos. Identificam-se desafios como a invisibilidade documental, a ausência de redes permanentes de apoio e a exclusão digital que obsta o acesso aos sistemas eletrônicos do Judiciário, com impactos diretos na efetivação de direitos fundamentais.

A discussão é inaugurada pelo Juiz Federal Fernando Eduardo Hack, cuja experiência na coordenação do PopRuaJud no Amapá lhe permite contextualizar o programa como resposta institucional ao estado de coisas inconstitucional reconhecido na ADPF 976. Seu estudo percorre o arcabouço normativo e documenta

as ações itinerantes que levaram atermação e cidadania às ruas, aos abrigos e aos espaços frequentados pela população invisibilizada, destacando o programa Sextas Restaurativas como modelo de ação perene. Em diálogo direto com essa macrovisão normativa, a Juíza Federal Luciane Benedita Duarte Pivetta oferece estudo empírico rigoroso sobre o 3º Mutirão PopRuaJud em Cuiabá (setembro/2025). O trabalho traça o perfil socioeconômico dos atendidos – 72% homens, 76,8% pretos ou pardos, 22,4% estrangeiros venezuelanos, 35% sem documento de identidade – e documenta a integração com a Universidade Federal de Mato Grosso e a adoção de práticas restaurativas no projeto Recomeço em Movimento.

A análise comparativa das pesquisadoras Aliana Rubim Cabral Capeletto e Andressa Goebel Pillon contrasta a efetividade do PopRuaJud em Brasília – com rede consolidada há uma década, orçamento próprio e 1.200 atendimentos em único mutirão – e São Luís, onde limitações estruturais impediram a formalização de qualquer requerimento de BPC no mutirão de agosto/2025 por falta de documentação prévia. O estudo evidencia que a efetividade depende de redes interinstitucionais permanentes e acompanhamento pré e pós-mutirão, destacando iniciativas em curso como o projeto Vozes que Ecoam, que propõe aplicativo e banco de dados para registro de fluxos de atendimento. Completando o eixo, os pesquisadores João Paulo Pirôpo de Abreu, Domingos Daniel Moutinho da Conceição Filho e Hugo Abas Frazão examinam as Casas de Justiça e Cidadania na 1ª Região, identificando três modelos de sucesso – capilaridade em rede (Maranhão), sustentabilidade institucional (Bahia) e adaptação logística (Pará) – e documentando a estratégia de Pontos de Inclusão Digital (PIDs) com mediação humana assistida para superar a exclusão digital de segundo nível. A direção de solução aponta para uma justiça descentralizada e cooperativa, onde estruturas permanentes (Casas) devem ser catalisadas por ações itinerantes (Praças), garantindo que a presença estatal não seja efêmera.

Eixo 2: Direitos Previdenciários, Perspectiva de Gênero e Governança da Prova

O segundo eixo trata dos desafios estruturais na concessão de benefícios previdenciários e assistenciais, com foco nas barreiras probatórias, nas desigualdades de gênero e na mora administrativa. A análise ancora-se no Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero do CNJ e na Resolução CNJ nº 630/2025, que instituiu o

Sistema Nacional de Gestão de Perícias Judiciais (SisPerJud). Complexidades como a invisibilidade do trabalho feminino no campo, a heterogeneidade dos laudos periciais e a judicialização massiva decorrente da ineficiência administrativa impõem a busca por soluções que transcendam a análise meramente técnica.

O tema é ancorado pelo Juiz Federal Luiz Izidro da Silva Neto, que oferece análise equilibrada sobre a proteção do segurado especial, identificando tensões entre a cobertura social necessária e a sustentabilidade financeira do sistema – responsável pela maior parcela do déficit previdenciário e pelo INSS figurar como maior litigante nacional. Essa visão sistêmica desdobra-se em abordagem de gênero pelas pesquisadoras Mirna Brenda de Magalhães Salmázio e Priscila Goulart Garrastazu Xavier, que enfrentam a invisibilidade das trabalhadoras rurais qualificadas como do lar em documentos oficiais. O trabalho defende a aplicação rigorosa do Protocolo de Gênero para reconhecer documentos em nome do cônjuge como início de prova material da mulher, propondo escuta qualificada em audiência que evite perguntas estereotipadas associando trabalho rural apenas à força física bruta.

A qualidade da instrução probatória é atacada em frentes complementares: o Juiz Federal Pablo Raoni Vasconcelos da Silva Matos apresenta crítica à cultura de celeridade a qualquer custo nos Juizados Especiais Federais, sustentando que audiência e perícia qualificada não são formalidades dispensáveis, mas condições de justiça material; a Juíza Federal Ana Carolina Magalhães Caturelli diagnostica a heterogeneidade dos laudos periciais como causa de insegurança jurídica, propondo capacitação continuada e certificação de peritos sob a égide do SisPerJud. Completando o eixo, o Juiz Federal Guilherme Nascimento Peretto enfrenta a mora administrativa do INSS – com fila superior a 1,5 milhão de requerimentos – como violação ao devido processo administrativo e mecanismo de fura-fila judicial que agrava a desigualdade: quem acessa a Justiça obtém liminar e antecipa seu direito, enquanto o hipossuficiente sem assistência jurídica permanece na fila administrativa. A direção de solução aponta para uma política probatória cooperativa e uma perspectiva de gênero como

ferramenta hermenêutica transversal, enfatizando que a eficiência não pode sacrificar a qualidade da cognição judicial.

Eixo 3: Memória, Sistema Prisional e Diálogo Constitucional

O terceiro eixo concentra-se na atuação jurisdicional em territórios de memória histórica, na fiscalização do sistema penitenciário federal e no diálogo entre instâncias ordinárias e jurisdição constitucional. O debate é situado na ADPF 347, que reconheceu o estado de coisas inconstitucional do sistema carcerário, e na Resolução CNJ nº 593/2024, que regulamentou as inspeções judiciais sob o Plano Pena Justa. Identificam-se complexidades como a tensão entre manuais concebidos para presídios estaduais e a realidade de segurança máxima federal, bem como a indefinição prolongada de teses constitucionais que congestionam a jurisdição ordinária.

O pesquisador Gabriel Vinícius Sousa da Silva inaugura o eixo com relato sobre a Praça de Justiça e Cidadania em Canudos – território marcado pelo confronto de 1897. O trabalho demonstra como a Justiça Federal retorna ao sertão baiano com missão de cidadania, concentrando-se em regularização fundiária e benefícios previdenciários, com mais de R\$ 673 mil em acordos celebrados e instalação de PID permanente como legado institucional. A experiência evidencia que a jurisdição pode ser instrumento de reparação histórica. Em diálogo direto com a tutela de direitos humanos, o Juiz Federal Eric Kazuhiko Saito relata a primeira inspeção judicial na Penitenciária Federal de Porto Velho sob as novas diretrizes do CNJ. O trabalho identifica descompasso entre normas concebidas para presídios estaduais – superlotação, violência endêmica – e a especificidade do sistema federal de segurança máxima, propondo adaptações que permitam supervisão ativa sem comprometer protocolos de segurança.

Encerrando o volume, o Juiz Federal Paulo Vítor Avelino Silva Barros reflete sobre sua atuação como Juiz Auxiliar no STF no processamento do Tema 616 da Repercussão Geral (fator previdenciário). O trabalho demonstra como a indefinição prolongada da Suprema Corte gerou congestionamento nas varas federais e argumenta que a solução adotada dialogou intensamente com a jurisprudência consolidada no TRF1, evidenciando que a jurisdição constitucional não pode ser exercício abstrato, desconectado da experiência acumulada nas instâncias ordinárias. Em suma, o eixo reafirma que a

jurisdição federal possui responsabilidade com a memória, com a dignidade no cárcere e com o diálogo institucional que legitima as decisões constitucionais.

Considerações finais

O material aqui reunido ultrapassa o registro acadêmico convencional e constitui um repositório de tecnologias sociais e metodologias de acesso à justiça 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 às populações mais vulneráveis. 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 inclusão social.

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 do acesso material à justiça e da efetivação de direitos prestacionais. A consolidação de práticas voltadas às populações vulneráveis, aliada à perspectiva de gênero e ao respeito às garantias processuais, apresenta-se como pressuposto para a realização da justiça em um país onde milhões de cidadãos ainda aguardam a concretização de promessas constitucionais. Entregamos à comunidade jurídica um volume que alia a vanguarda metodológica à sensibilidade humana, reafirmando nosso compromisso com uma jurisdição eficiente, inclusiva e republicana.

Brasília, março de 2026.

Jamil Rosa de Jesus Oliveira

Desembargador Federal

Diretor da Escola de Magistratura Federal da 1ª Região

Sumário

Casas de Justiça e Cidadania na Justiça Federal da 1ª Região: Desenho Institucional, Inclusão Digital e Acesso Material à Justiça	
João Paulo Pirôpo de Abreu, Domingos Daniel Moutinho da Conceição Filho e Hugo Abas Frazão.....	15
A Releitura do Interesse de Agir no Sistema Brasileiro de Justiça Multiportas	
Gabriela Macedo Ferreira.....	29
Formação Profissional por Competências no Poder Judiciário: Graus de Complexidade, Metodologias Ativas e Dimensionamento de Recursos	
Fernando de Assis Alves.....	67
Praça de Justiça e Cidadania de Canudos/BA: Integração Interinstitucional como Instrumento de Desenvolvimento Social e Concretização de Direitos	
Gabriel Vinícius Sousa da Silva.....	83
A Categoria de Segurado Especial Vista sob as Perspectivas da Devida Proteção e da Necessidade de Reformas	
Luiz Izidro da Silva Neto.....	95
A Prova como Direito Fundamental e Condição de Justiça Social no Processo Previdenciário dos Juizados Especiais Federais	
Pablo Raoni Vasconcelos da Silva Matos.....	107
O Direito das Trabalhadoras Rurais a Benefícios Previdenciários e o Julgamento com Perspectiva de Gênero	
Mirna Brenda de Magalhães Salmázio e Priscila Goulart Garrastazu Xavier.....	123
Política Judiciária e Inovação Social: Um Estudo sobre o Acesso à Justiça da População em Situação de Rua no Âmbito do 3º Mutirão do Popruajud em Cuiabá/MT	
Luciane Benedita Duarte Pivetta.....	141
Efetividade da Política Judicial Popruajud: Análise Comparativa entre Brasília e São Luís	
Aliana Rubim Cabral Capeletto e Andressa Goebel Pillon.....	149
O Popruajud como Instrumento de Democratização do Acesso à Justiça e à Cidadania para Populações em Situação de Rua	
Fernando Eduardo Hack.....	161

Mora Administrativa e Judicialização: O Impacto da Demora do INSS sobre a Vida dos Segurados Guilherme Nascimento Peretto.....	177
Jurisdição Constitucional e Justiça Federal: Reflexões a Partir da Atuação no Tema 616 da Repercussão Geral Paulo Vítor Avelino Silva Barros.....	187
A Governança da Prova Pericial em Benefícios por Incapacidade: Padronização, Capacitação e Efetividade dos Direitos Sociais na Justiça Federal Ana Carolina Magalhães Caturelli.....	197
Gestão Jurisdicional e Litigiosidade Previdenciária no Semiárido Baiano: Diagnóstico e Estratégias na Subseção Judiciária de Jequié/BA Diandra Pietraroia Bonfante.....	210

Artigos



Casas de Justiça e Cidadania na Justiça Federal da 1ª Região: Desenho Institucional, Inclusão Digital e Acesso Material à Justiça*

João Paulo Pirôpo de Abreu¹, Domingos Daniel Moutinho da Conceição Filho² e Hugo Abas Frazão³

Resumo: Este artigo examina a implementação do Programa Casas de Justiça e Cidadania na Justiça Federal da 1ª Região, analisando-o sob três dimensões: o desenho institucional das unidades descentralizadas, a promoção da inclusão digital como estratégia de superação de barreiras territoriais e tecnológicas, e a efetivação do acesso material à justiça para populações vulneráveis. A pesquisa adota abordagem descritivo-analítica das práticas existentes, examinando o marco normativo pertinente e descrevendo as experiências das Seções Judiciárias do Maranhão, da Bahia e do Pará, selecionadas por representarem três modelos estratégicos distintos de implementação. O estudo evidencia que o programa articula duas modalidades operacionais complementares: as Casas (estruturas permanentes) e as Praças (ações itinerantes). Os dados foram obtidos junto à Coordenação do Programa Casas de Justiça e Cidadania da Justiça Federal da 1ª Região, instituída pela Portaria Conjunta SistCon/Cojef n. 1/2025. Conclui-se que o arranjo institucional oferece caminhos para superar a dicotomia entre acesso formal e material à justiça, embora persistam desafios relacionados à conectividade, sustentabilidade das parcerias e riscos de dependência institucional.

Palavras-chave: Casas de Justiça e Cidadania. Inclusão digital. Acesso à justiça. Unidades descentralizadas. Vulnerabilidade.

1. Introdução

O Programa Casas de Justiça e Cidadania (CJC), instituído pela Recomendação CNJ nº 26/2009, constitui política judiciária orientada à superação das barreiras históricas que apartam o Poder Judiciário das comunidades periféricas e vulneráveis. Na Justiça Federal da 1ª Região, cuja jurisdição abrange treze unidades federativas (doze estados e o Distrito Federal), correspondendo a aproximadamente

* O presente artigo constitui adaptação para formato acadêmico da Nota Técnica nº 01/2025 (SEI nº 22660758), elaborada no âmbito da Rede de Inteligência e Inovação da 1ª Região. A referida Nota Técnica foi reconhecida como boa prática e teve sua adoção recomendada pelo Corregedor Regional da Justiça Federal da 1ª Região, Desembargador Federal Ney Bello, por meio do Ofício-Circular TRF1-COGER nº 116/2025, de 19 de novembro de 2025.

¹ Juiz Federal do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, titular da Vara Federal de Paulo Afonso (BA). Email: joao.abreu@trf1.jus.br.

² Juiz Federal do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, titular da 1ª Relatoria da 2ª Turma Recursal da Seção Judiciária do Pará. Mestre em ciências da sociedade pela Universidade Federal do Oeste do Pará. Email: domingos.daniel@trf1.jus.br.

³ Juiz Federal na 3ª Relatoria da 2ª Turma Recursal da Seção Judiciária do Maranhão. Professor Adjunto da Universidade Estadual do Maranhão. Dottore in Scienze Giuridiche (currículum Teoria dei diritti fondamentali, giustizia costituzionale, comparazione giuridica, diritto e religione) pela Università di Pisa. Membro da Associazione Gruppo di Pisa. Coordenador da Escola de Magistratura Federal da 1ª Região do Brasil. Email: hugo.frazao@trf1.jus.br.

74% do território nacional⁴, a implementação desse programa adquire relevância particular, dadas as especificidades territoriais e sociais que caracterizam essa circunscrição.

O território da 1ª Região compreende desde áreas metropolitanas densamente povoadas até regiões de difícil acesso na Amazônia Legal⁵ e no Matopiba⁶. Essa heterogeneidade impõe desafios à prestação jurisdicional, sobretudo quando se consideram as vulnerabilidades cumulativas que afetam parcela significativa da população. Conforme dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a região do Matopiba, apesar do crescimento do agronegócio, ainda apresenta índices significativos de pobreza e extrema pobreza, concentrados especialmente no Maranhão (PORCIONATO; CASTRO; PEREIRA, 2018, p. 49).

Nesse contexto, o presente artigo examina a implementação do Programa CJC na 1ª Região sob três dimensões que estruturam a análise: o *desenho institucional*⁷, compreendendo a arquitetura normativa e as modalidades de estruturação das unidades; a *inclusão digital, como estratégia de superação de barreiras geográficas e tecnológicas*; e o *acesso material à justiça*⁸, entendido como efetivação concreta do direito de acesso ao sistema de justiça.

A hipótese que orienta a investigação é a de que o Programa CJC, ao articular estruturas permanentes (Casas) e ações itinerantes (Praqas) mediante diferentes naturezas jurídicas de unidades descentralizadas, configura modelo institucional adequado aos desafios de acesso à justiça no território da 1ª Região. Para examiná-la, o artigo analisa as experiências desenvolvidas nas Seções Judiciárias do Maranhão, da Bahia e do Pará, onde três modelos estratégicos distintos materializam respostas adaptadas aos contextos territoriais.

1.1 Nota metodológica e fontes

O estudo adota abordagem descritivo-analítica das práticas existentes, combinando análise normativa com descrição de experiências de implementação.⁹ Não se trata de avaliação de impacto causal

⁴ A jurisdição territorial da 1ª Região compreende os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Piauí, Rondônia, Roraima e Tocantins, além do Distrito Federal. Conforme dados do Portal da Justiça Federal da 1ª Região. Disponível em: <https://www.trf1.jus.br>.

⁵ A Amazônia Legal compreende os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e parte do Maranhão (a oeste do meridiano 44º), correspondendo a aproximadamente 59% do território brasileiro.

⁶ O acrônimo Matopiba designa região de fronteira agrícola formada por porções dos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia, caracterizada pela expansão do agronegócio sobre áreas de Cerrado. A denominação foi oficializada pelo Decreto nº 8.447/2015.

⁷ A expressão “desenho institucional” designa o conjunto de regras, estruturas organizacionais, procedimentos e arranjos que definem o funcionamento de uma instituição. Cf. GOODIN, 1996.

⁸ A expressão “acesso material à justiça” distingue-se do mero acesso formal (possibilidade jurídica de ingresso em juízo) para designar a efetiva capacidade do cidadão de obter tutela adequada de seus direitos, superando obstáculos econômicos, geográficos, informacionais e tecnológicos.

⁹ Os dados quantitativos apresentados neste artigo foram obtidos junto à Coordenação do Programa Casas de Justiça e Cidadania da Justiça Federal da 1ª

em sentido estrito, mas de mapeamento institucional que busca compreender os arranjos adotados e suas potencialidades. Os dados quantitativos foram obtidos junto à Coordenação do Programa CJC da 1ª Região, instituída pela Portaria Conjunta SistCon/Cojef n. 1/2025, bem como em notícias publicadas no Portal da Justiça Federal da 1ª Região.

A seleção dos três casos (Maranhão, Bahia e Pará) decorreu de critério de diversidade tipológica: o Maranhão representa o modelo de capilaridade em rede; a Bahia exemplifica o modelo de sustentabilidade institucional de longo prazo; o Pará ilustra o modelo de adaptação logística ao isolamento geográfico extremo. Modelos diferentes respondem a necessidades distintas e, conseqüentemente, privilegiam métricas diferentes de aferição de resultados.

Cabe registrar as limitações do estudo. Os dados disponíveis não são padronizados entre as Seções Judiciárias, o que impede a aplicação transversal e uniforme dos indicadores propostos na seção 4.2 deste artigo. O Maranhão dispõe de dados consolidados de efetividade financeira das Praças; a Bahia apresenta metas formalizadas em Acordo de Cooperação Técnica (ACT); o Pará enfatiza métricas de redução de deslocamento. Essa assimetria reflete estágios distintos de maturação dos sistemas de monitoramento, constituindo achado relevante e limitação a ser superada na consolidação do programa.

2. Desenho Institucional: Programa, Naturezas Jurídicas e Modalidades Operacionais

2.1 O Programa Casas de Justiça e Cidadania: do voluntariado à cooperação interinstitucional

O Programa Casas de Justiça e Cidadania foi instituído pela Recomendação CNJ nº 26, de 16 de dezembro de 2009, que orienta os tribunais brasileiros a implantar tais unidades por meio de rede de voluntariado. O normativo estabelece como finalidades: desenvolver serviços destinados a fomentar o crescimento social e o fortalecimento da cultura jurídica; promover a integração da comunidade na busca de soluções para questões locais; prevenir ou tratar conflitos de interesse da comunidade; e oferecer capacitação profissional, educação, inserção social, informações sobre serviços públicos, conhecimentos sobre cidadania e direito, assistência judiciária voluntária e mecanismos para a solução de conflitos.

A concepção original do programa, centrada no voluntariado cidadão, passou por significativa evolução na sua implementação prática. As experiências aqui analisadas demonstram que o modelo migrou do voluntariado individual para a cooperação interinstitucional formalizada. Em vez de cidadãos voluntários atuando diretamente no atendimento, as Casas contemporâneas operam mediante parcerias

Região, instituída pela Portaria Conjunta SistCon/Cojef n. 1/2025, que regulamenta e amplia a implementação do programa na 1ª Região.

com prefeituras municipais, universidades públicas e privadas, institutos federais e organizações da sociedade civil, que disponibilizam servidores, bolsistas ou estagiários para operacionalização dos serviços. Essa evolução preserva o espírito comunitário da Recomendação CNJ nº 26/2009, mas institucionaliza a estrutura de atendimento mediante ACTs que asseguram continuidade e previsibilidade.

No âmbito da Justiça Federal da 1ª Região, a Portaria Conjunta SistCon/Cojef n. 1/2025 regulamenta e amplia a implementação do programa, estabelecendo que as ações podem ser realizadas em espaços fixos (Casas) ou itinerantes (Praças) e prevendo sua execução em parceria com Tribunais de Justiça estaduais, Tribunais Regionais do Trabalho e demais instituições. Ao definir modalidades de atuação, formalizar redes interinstitucionais e inserir o programa na estrutura de gestão do TRF1, a Portaria converte a diretriz nacional em política judiciária regionalizada, dotada de desenho organizacional próprio e vocacionada à presença territorial do Judiciário em contextos de vulnerabilidade.

O programa encontra fundamento complementar na Resolução CNJ nº 350/2020, que estabelece diretrizes para a cooperação judiciária nacional. Esse normativo prevê a cooperação interinstitucional como forma de articulação entre órgãos do Poder Judiciário e outras instituições, abrangendo ações de natureza pré-processual, extrajudicial e administrativa. O modelo de justiça multiportas¹⁰ subjacente a essa concepção permite ao cidadão acesso facilitado, orientação adequada e efetividade na solução de suas necessidades jurídicas.

2.2 Casas e Praças: estrutura permanente e braço itinerante

O programa opera mediante duas modalidades operacionais complementares.¹¹ As Casas de Justiça e Cidadania constituem a estrutura permanente, funcionando como centros de atendimento voltados a atividades de apoio que complementam a atividade jurisdicional. As Praças de Justiça e Cidadania representam o braço itinerante, consistindo em intervenções concentradas no território.¹²

A relação entre Casas e Praças é de sustentação recíproca. As Casas existentes fornecem suporte logístico e jurisdicional às Praças, que se apoiam nessa infraestrutura para realizar mutirões de cidadania.

¹⁰ O modelo de justiça multiportas (multi-door courthouse), concebido por Frank Sander em 1976, propõe que o sistema de justiça ofereça múltiplos mecanismos de resolução de conflitos, direcionando cada caso ao método mais adequado.

¹¹ Cumpre distinguir o programa (Casa de Justiça e Cidadania, instituído pela Recomendação CNJ nº 26/2009) das naturezas jurídicas das unidades descentralizadas criadas pelo TRF1: Ponto de Inclusão Digital (PID), Unidade Colaborativa Descentralizada (UCD) e Unidade Avançada de Atendimento (UAA), regulamentadas pela Resolução Presi nº 54/2024. O programa estabelece o conteúdo e as finalidades; as naturezas jurídicas definem a forma de estruturação das unidades físicas.

¹² A Praça de Justiça e Cidadania constitui o braço itinerante do programa, consistindo em intervenção concentrada no território. As Praças apoiam-se nas Casas existentes e, frequentemente, resultam na criação de novas Casas, funcionando como catalisadoras de institucionalização permanente.

Simultaneamente, as Praças frequentemente resultam na criação de novas Casas, funcionando como catalisadoras de institucionalização permanente. Essa dinâmica permite que as ações itinerantes deixem legado estruturante nos territórios atendidos.

2.3 As naturezas jurídicas das unidades descentralizadas no TRF1

A Resolução CNJ nº 508, de 22 de junho de 2023, estabelece diretrizes para a instalação de Pontos de Inclusão Digital (PIDs) pelo Poder Judiciário. No âmbito da Justiça Federal da 1ª Região, a Resolução Presi nº 54/2024 regulamenta as unidades descentralizadas de atendimento, prevendo três naturezas jurídicas distintas, conforme o modelo de governança e custeio.

As Unidades Avançadas de Atendimento (UAAs) constituem pontos fixos instalados em municípios sem subseção judiciária própria, com estrutura assumida pela Justiça Federal. As Unidades Colaborativas Descentralizadas (UCDs) funcionam em espaços cedidos por parceiros institucionais, mediante ACTs¹³. Os PIDs consistem em espaços equipados com tecnologia para atendimento virtual, possibilitando ao cidadão participar de atos processuais por videoconferência, acessar o Balcão Virtual¹⁴ e realizar atermações¹⁵. A Resolução Presi nº 54/2024, em seu art. 4º, classifica os PIDs em quatro níveis conforme o grau de serviços oferecidos.

A distinção entre programa e natureza jurídica é relevante: o Programa CJC constitui o conteúdo programático (política judiciária); PIDs, UCDs e UAAs são as formas jurídicas que as unidades podem assumir. Conforme dados da Coordenação do Programa CJC da 1ª Região, a Justiça Federal da 1ª Região conta atualmente com 38 unidades judiciárias descentralizadas em funcionamento.¹⁶

¹³ O Acordo de Cooperação Técnica (ACT) constitui instrumento jurídico-administrativo pelo qual órgãos e entidades públicas formalizam compromissos recíprocos para execução de atividades de interesse comum, sem transferência de recursos financeiros, nos termos do art. 184 do Decreto nº 9.412/2018.

¹⁴ O Balcão Virtual consiste em canal de atendimento remoto do Poder Judiciário para informações processuais, agendamentos e realização de atos sem comparecimento presencial, instituído no âmbito da Justiça Federal pela Resolução CJF nº 672/2020.

¹⁵ A atermação consiste no ato pelo qual o servidor do Judiciário reduz a termo a pretensão do jurisdicionado que comparece pessoalmente, dispensando advogado para ações nos Juizados Especiais (Lei nº 9.099/1995, art. 9º; Lei nº 10.259/2001, art. 10).

¹⁶ Conforme dados administrados pela Coordenação do Programa Casas de Justiça e Cidadania da Justiça Federal da 1ª Região. A Nota Técnica nº 01/2025 da Rede de Inteligência registra a existência de 38 unidades descentralizadas em funcionamento (UAAs/UCDs/PIDs).

3. Inclusão Digital como Eixo de Implementação

3.1 Exclusão digital e exclusão social: vulnerabilidades sobrepostas

A exclusão digital não constitui fenômeno autônomo, dissociado das estruturas tradicionais de desigualdade social. Representa expressão contemporânea dessas estruturas, reconfiguradas pela centralidade que as tecnologias da informação assumiram na mediação das relações entre cidadãos e instituições públicas. Conforme observa Sorj, a exclusão digital reproduz e aprofunda desigualdades preexistentes, na medida em que o acesso diferencial às tecnologias se sobrepõe a clivagens de classe, região, raça e gênero já consolidadas (SORJ, 2003, p. 59).

A literatura contemporânea tem avançado para além da dimensão do acesso (exclusão de primeiro nível), identificando também a exclusão de segundo nível, relativa ao déficit de habilidades para uso substantivo das tecnologias¹⁷. No contexto da justiça digital, Susskind alerta que a digitalização dos tribunais pode ampliar, em vez de reduzir, as barreiras de acesso se não for acompanhada de mediação humana qualificada (SUSSKIND, 2019, p. 95). Essa sobreposição assume contornos graves quando se considera a progressiva digitalização dos serviços jurisdicionais. O processo judicial eletrônico, a virtualização das audiências e o atendimento por plataformas digitais pressupõem capacidades (conectividade, equipamentos, letramento digital) que não se distribuem uniformemente pela população.

3.2 Os PIDs como instrumento de inclusão digital judiciária

Os Pontos de Inclusão Digital respondem a essa realidade ao disponibilizar infraestrutura tecnológica em localidades desprovidas de conectividade adequada. Ao oferecer computadores, internet e suporte técnico, os PIDs permitem que cidadãos sem acesso próprio à tecnologia participem de atos processuais por videoconferência, consultem andamento de processos e realizem outros atos que, de outro modo, exigiriam deslocamento até a sede da Vara Federal.

A mediação assistida proporcionada pelos operadores constitui elemento diferencial. Não se trata apenas de disponibilizar equipamentos, mas de oferecer suporte humano que auxilie o cidadão na navegação pelos sistemas eletrônicos.¹⁸ Essa dimensão revela-se relevante para populações com baixo

¹⁷ O conceito de letramento digital (digital literacy) refere-se ao conjunto de competências necessárias para utilizar tecnologias digitais de forma crítica e eficaz. A literatura contemporânea distingue exclusão digital de primeiro nível (ausência de acesso) e de segundo nível (déficit de habilidades para uso substantivo). Cf. HARGITAI, 2002.

¹⁸ A qualificação dos operadores e a supervisão jurisdicional constituem aspectos relevantes para a higidez do modelo. A literatura sobre Online Dispute Resolution (ODR) aponta riscos de que a mediação tecnológica, se desprovida de supervisão adequada, reproduza assimetrias informacionais em vez de corrigi-las. Cf. SUSSKIND, 2019, p. 89-112.

letramento digital, para idosos não familiarizados com tecnologias e para comunidades tradicionais cujas especificidades culturais não são adequadamente contempladas pelos procedimentos convencionais¹⁹. Cumpre reconhecer, contudo, que a efetividade dessa mediação depende da qualificação dos operadores e da supervisão jurisdicional adequada, aspectos que demandam atenção contínua na gestão do programa.

4. Acesso Material à Justiça: da Promessa Normativa à Efetividade

4.1 Acesso formal *versus* acesso material

A compreensão contemporânea do acesso à justiça ultrapassa a noção restrita de direito de ação. Desde o Projeto Florença²⁰, consolidou-se perspectiva segundo a qual o acesso efetivo à justiça pressupõe a remoção de obstáculos que impedem ou dificultam a tutela adequada dos direitos (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 8). No contexto brasileiro, a Constituição de 1988 erigiu o acesso à justiça à condição de direito fundamental (art. 5º, XXXV). Todavia, a mera previsão normativa não garante efetividade. Conforme observa Sadek, persiste significativo hiato entre o direito proclamado e o direito vivenciado (SADEK, 2014, p. 57). Para segmentos que acumulam múltiplas vulnerabilidades, a porta do Judiciário permanece fechada não por vedação normativa, mas por impossibilidade fática (SANTOS, 2007, p. 31).

4.2 Indicadores de acesso material à justiça

Para operacionalizar o conceito de acesso material à justiça no contexto das unidades descentralizadas, podem ser identificados três indicadores mínimos: redução de deslocamento, mensurada pela distância ou tempo que o jurisdicionado deixa de percorrer para acessar serviços jurisdicionais; efetividade do atendimento, aferida pela taxa de resolução (acordos firmados, sentenças proferidas, benefícios concedidos) em relação ao total de demandas apresentadas; e percepção de acesso, verificada mediante pesquisas de satisfação que capturem a experiência do usuário com o serviço.

Esses indicadores oferecem referencial analítico para avaliar em que medida as unidades descentralizadas efetivamente superam a dicotomia entre acesso formal e material. Cumpre registrar, todavia, que a ausência de padronização nos sistemas de monitoramento das Seções Judiciárias impede, no estágio atual, a aplicação transversal e uniforme desses indicadores aos três casos analisados. A análise

¹⁹ Cf. Enunciados nº 14, 15, 17 e 25 da I Jornada de Justiça Climática e Transformação Ecológica da Escola de Magistratura Federal da 1ª Região (2024).

²⁰ O Projeto Florença, coordenado por Mauro Cappelletti entre 1973 e 1979, consistiu em amplo estudo comparado sobre o acesso à justiça em diversos países, resultando na obra *Access to Justice: A World Survey*.

das experiências a seguir procura, na medida dos dados disponíveis, dialogar com esses indicadores, reconhecendo que cada modelo privilegia métricas distintas conforme suas prioridades estratégicas.

4.3 Vulnerabilidades cumulativas no território da 1ª Região

A literatura especializada tem destacado a necessidade de compreender as vulnerabilidades de forma interseccional²¹. No contexto da Justiça Federal da 1ª Região, podem ser identificados grupos cuja vulnerabilidade resulta da convergência de múltiplos fatores: populações residentes em áreas remotas, comunidades tradicionais (indígenas, quilombolas, ribeirinhos), trabalhadores rurais em condições precárias e pessoas com deficiência.

5. Três Modelos de Implementação: Experiências do Maranhão, Bahia e Pará

5.10 modelo de capilaridade em rede: a experiência do Maranhão

A Seção Judiciária do Maranhão desenvolveu modelo que articula ampla rede de unidades fixas com ações itinerantes de grande escala, caracterizado pela capilarização territorial. O estado conta com a maior rede de unidades descentralizadas da Justiça Federal da 1ª Região. A maioria dessas unidades está concentrada na Região Tocantina, vinculadas à Subseção de Imperatriz, refletindo estratégia de presença institucional na porção maranhense do Matopiba, região identificada na introdução como de alta vulnerabilidade social apesar do crescimento econômico.

Entre as Casas fixas, destacam-se os PIDs instalados em Estreito, Porto Franco, Açailândia, Cidelândia, Lajeado Novo, Campestre do Maranhão, São Pedro da Água Branca, Itinga do Maranhão, Amarante do Maranhão, Sítio Novo, Montes Altos, Grajaú, Pinheiro e Alcântara, além da UCD de Chapadinha.

As Praças de Justiça e Cidadania apoiam-se nessa infraestrutura permanente. Resultado de ACT celebrado entre o Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão (TJMA) e o Sistema de Conciliação da Justiça Federal da 1ª Região (SistCon/TRF1), firmado em 29 de janeiro de 2025²², as Praças foram realizadas em Alcântara (novembro de 2024), Vargem Grande (janeiro de 2025), Grajaú (maio de 2025) e Bacabal

²¹ A perspectiva interseccional, formulada por Kimberlé Crenshaw, propõe que diferentes marcadores sociais não operam isoladamente, mas se articulam para produzir formas específicas de exclusão. Cf. CRENSHAW, 1989; AKOTIRENE, 2019.

²² Conforme notícia publicada no Portal do TRF1: "TRF1 e TJMA firmam acordo para ampliar acesso à justiça e cidadania no Maranhão", de 30 de janeiro de 2025. Disponível em: <https://www.trf1.jus.br/trf1/noticias/trf1-e-tjma-firmam-acordo-para-ampliar-acesso-a-justica-e-cidadania-no-maranhao>.

(dezembro de 2025). As ações adotam métodos autocompositivos e a justiça restaurativa²³ como paradigma de pacificação social.

O modelo maranhense privilegia métricas de efetividade financeira. A Praça de Vargem Grande, realizada nos dias 30 e 31 de janeiro de 2025, totalizou mais de 400 atendimentos pela Justiça Federal e acelerou a liberação de valores expressivos em acordos e decisões favoráveis.²⁴ Cumpre registrar que parte expressiva desses valores corresponde a processos (sobretudo previdenciários) que já se encontravam em estágio avançado de tramitação, de modo que a Praça funcionou como catalisadora da conclusão, e não como geradora autônoma desses resultados. A Praça de Grajaú, realizada entre 12 e 16 de maio de 2025, foi voltada aos povos indígenas (Guajajara, Canela, Timbira), com foco no diálogo intercultural e na promoção da cidadania.²⁵ Simultaneamente à Praça de Vargem Grande, foi inaugurada a UCD de Chapadinha, ilustrando como as Praças catalisam a criação de novas Casas.

5.2 O modelo de sustentabilidade institucional: a experiência da Bahia

A Seção Judiciária da Bahia distingue-se pela formalização de ACT com vigência de longo prazo para implementação do programa.²⁶ O modelo baiano privilegia a segurança jurídica do arranjo institucional e a definição de metas quantitativas, em vez da capilarização territorial. O acordo estabelece compromissos de atendimentos mensais na CJC fixa e de realização de Praças itinerantes por ano.

A rede de partícipes abrange múltiplas instâncias do sistema de justiça (TRF1, Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região, Ministério Público do Estado da Bahia, Defensorias Públicas estadual e da União), secretarias estaduais, entidades da sociedade civil e instituições de ensino. A amplitude da rede e a formalização de metas conferem previsibilidade ao programa. Cumpre distinguir, todavia, entre segurança jurídica do convênio e sustentabilidade operativa: a vigência formal do ACT não elimina riscos de descontinuidade caso os parceiros enfrentem dificuldades orçamentárias ou mudanças de gestão.

A Praça de Justiça e Cidadania realizada em Canudos, entre 1º e 3 de outubro de 2025, assumiu dimensão de reparação histórica, em referência à memória da Guerra de Canudos. A ação conjugou

²³ A justiça restaurativa constitui paradigma de resolução de conflitos que privilegia a reparação dos danos mediante diálogo facilitado entre as partes. No Brasil, foi regulamentada pela Resolução CNJ nº 225/2016.

²⁴ Conforme notícia publicada no Portal do TRF1: "Mais de 400 atendimentos são realizados pela Justiça Federal em Vargem Grande/MA", de 3 de fevereiro de 2025. Disponível em: <https://www.trf1.jus.br/trf1/noticias/mais-de-400-atendimentos-sao-realizados-pela-justica-federal-em-vargem-grande-ma>.

²⁵ Conforme notícia publicada no Portal do TRF1: "Rede de Inteligência da 1ª Região apresenta relatório da Praça de Justiça e Cidadania realizado em Grajaú/MA". O evento foi realizado entre os dias 12 e 16 de maio de 2025. Disponível em: <https://www.trf1.jus.br/trf1/noticias/rede-de-inteligencia-da-1-regiao-apresenta-relatorio-da-praca-de-justica-e-cidadania-realizado-em-grajau-ma>.

²⁶ Conforme ACT celebrado entre TRF1 e partícipes baianos e dados administrados pela Coordenação do Programa CJC da 1ª Região.

serviços de cidadania e audiências, conforme noticiado pelo Portal do TRF1.²⁷ Na ocasião, foi inaugurado Posto Avançado de Conciliação e Ponto de Inclusão Digital no município, demonstrando a dinâmica pela qual as Praças catalisam a criação de novas Casas.

5.3 O modelo de adaptação logística: a experiência do Pará

A Seção Judiciária do Pará desenvolveu modelo centrado na superação do isolamento geográfico extremo da região do Marajó. O Multi PID de Breves, instalado no Campus do Instituto Federal do Pará (IFPA), atende jurisdicionados de diversos municípios do arquipélago.²⁸ O modelo paraense privilegia métricas de redução de deslocamento: a unidade elimina trajetos que antes demandavam várias horas de navegação fluvial até a capital, tornando o acesso à justiça materialmente viável para populações antes desassistidas.

Dados fornecidos pelo GABEX-COJEF-SJPA indicam que, desde a instalação do Ponto de Inclusão Digital (MultiID Marajó), iniciativa conjunta da Justiça Federal e do IFPA, em março de 2024, foram agendadas 1.030 perícias médicas judiciais nas dependências do campus do IFPA em Breves, sendo 412 em 2024 e 618 em 2025. No período, 809 perícias foram realizadas no próprio município, reduzindo a necessidade de deslocamento até Belém para parte dos jurisdicionados, com potencial diminuição de custos de viagem e de hospedagem.

O modelo multi-institucional articula Justiça Federal (equipamentos, sistemas, veículos reaproveitados), IFPA (espaço físico, bolsistas), Prefeitura de Breves (apoio logístico) e Faculdade Metropolitana do Marajó (operacionalização da atermação mediante Núcleo de Prática Jurídica). Esse arranjo permite operação permanente com baixo custo para o Judiciário, demonstrando que a otimização de recursos mediante parcerias pode viabilizar a presença institucional em regiões antes desprovidas de estrutura judiciária federal.

O ACT nº 12/2025/TJPA, firmado entre o Tribunal de Justiça do Pará com o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, o Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região e o Tribunal Regional Eleitoral do Pará, objetiva promover a conciliação e a cidadania por meio das Casas e Praças de Justiça. Além do Multi PID de Breves, o Pará conta com UCDs em outras localidades.

²⁷ Conforme notícia publicada no Portal do TRF1: “Serviços de cidadania e audiência histórica marcaram a Praça de Justiça e Cidadania em Canudos/BA”, de 7 de outubro de 2025. Disponível em: <https://www.trf1.jus.br/trf1/noticias/servicos-de-cidadania-e-audiencia-historica-marcaram-a-praca-de-justica-e-cidadania-em-canudos-ba>.

²⁸ Conforme dados administrados pela Coordenação do Programa CJC da 1ª Região e ACT nº 12/2025/TJPA.

5.4 Análise comparativa: diversidade de métricas como reflexo da adaptação ao contexto

A comparação das três experiências pode ser estruturada em cinco dimensões: governança e cooperação, infraestrutura, portfólio de serviços, sustentabilidade e monitoramento.

Quanto à governança, o Maranhão opera mediante ACT com o TJMA voltado às Praças itinerantes; a Bahia formalizou ACT de longo prazo com metas quantitativas; o Pará celebrou ACT multipartite envolvendo três ramos da Justiça. Em relação à infraestrutura, o Maranhão priorizou rede capilarizada de PIDs; a Bahia combina CJC fixa de grande porte com UCDs e PIDs; o Pará desenvolveu conceito de Multi PID para contexto de isolamento extremo.

No portfólio de serviços, as três experiências convergem na oferta de atermação, audiências virtuais, perícias médicas e balcão virtual, diferenciando-se nos serviços complementares oferecidos pela rede de parceiros. Quanto à sustentabilidade, a formalização de longo prazo (Bahia) e a articulação multi-institucional (Pará) apresentam vantagens sobre modelos dependentes de mobilização ad hoc, embora nenhum arranjo esteja imune a riscos de descontinuidade.

A diversidade de métricas entre os modelos não constitui falha metodológica, mas reflexo da adaptação do desenho institucional às necessidades locais. Enquanto o modelo maranhense permite mensuração de efetividade financeira, o modelo paraense prioriza métricas de acesso físico (tempo de deslocamento) e o baiano enfatiza a sustentabilidade temporal (metas de longo prazo). A padronização de indicadores transversais permanece como desafio para a gestão do programa na 1ª Região.

5.5 Desafios, limitações e riscos identificados

Não obstante os resultados positivos, as experiências analisadas enfrentam desafios que merecem registro. A conectividade permanece obstáculo relevante, especialmente no Pará e em municípios do interior do Maranhão, onde a instabilidade de internet compromete a realização de audiências virtuais.

A dependência de parcerias externas (prefeituras, universidades, entidades da sociedade civil) introduz vulnerabilidade institucional que merece atenção. Mudanças de gestão municipal, descontinuidade de programas acadêmicos ou dificuldades orçamentárias dos parceiros podem afetar o funcionamento das unidades. Nesse arranjo, a Justiça Federal assume posição de “hóspede” institucional, dependente de infraestrutura e recursos humanos externos, em vez de “anfitriã” com estrutura própria. Essa configuração, embora viabilize a expansão do programa com baixo custo, impõe limites à capacidade de controle e continuidade.

Cumprir reconhecer, ainda, os riscos inerentes à mediação tecnológica realizada por operadores sem formação jurídica. A qualificação dos bolsistas e estagiários que atuam nos PIDs e a supervisão

jurisdicional de suas atividades constituem aspectos sensíveis, cuja gestão inadequada pode comprometer a higidez do atendimento e reproduzir, em vez de corrigir, as assimetrias informacionais que o programa visa superar.

A assimetria de dados entre as Seções Judiciárias, já mencionada na nota metodológica, reflete ausência de padronização nos sistemas de monitoramento. A consolidação do modelo requer investimento em infraestrutura de monitoramento que permita avaliação comparativa e identificação de boas práticas replicáveis.

6. Diretrizes para Consolidação do Modelo

A análise das experiências permite identificar diretrizes para consolidação do programa, estruturadas em três eixos: capacitação, prestação integrada de serviços e monitoramento.

No eixo da capacitação, identificam-se duas frentes prioritárias. A primeira volta-se aos operadores das unidades descentralizadas, preparando-os para escuta qualificada, informação sobre direitos sociais, uso das plataformas digitais e roteiros de atendimento. A qualificação desses operadores constitui fator crítico para a higidez do modelo, devendo contemplar noções básicas de direito processual e previdenciário, além de protocolos claros de encaminhamento para supervisão jurisdicional em casos de dúvida. A segunda frente volta-se aos magistrados, contemplando sensibilização sobre vulnerabilidades, conhecimento sobre instituições parceiras e habilidades para celebração de ACTs.

No eixo da prestação integrada de serviços, a articulação das unidades ao Programa CJC possibilita complementaridade nas áreas de cidadania (acesso a múltiplos serviços públicos), saúde (perícias médicas) e inclusão (ações itinerantes, atendimento em línguas étnicas). A experiência das Praças demonstra que a convergência interinstitucional amplia a capilaridade dos serviços.

No eixo do monitoramento, recomendam-se: padronização de indicadores mínimos (deslocamento, efetividade, percepção de acesso) para todas as unidades da 1ª Região; desenvolvimento de painel unificado de acompanhamento; e publicação periódica de relatórios de gestão. O modelo baiano, com metas quantitativas formalizadas em ACT, oferece referência para estruturação de indicadores objetivos.

7. Conclusão

O Programa Casas de Justiça e Cidadania, implementado na Justiça Federal da 1ª Região mediante articulação entre Casas permanentes e Praças itinerantes, constitui resposta institucional aos desafios de acesso à justiça no vasto território dessa circunscrição. O desenho institucional adotado articula as três dimensões anunciadas no título: a estruturação de unidades descentralizadas com diferentes naturezas

jurídicas, adaptadas às condições locais; a promoção da inclusão digital como instrumento de superação de barreiras tecnológicas; e a busca pela efetivação do acesso material à justiça.

As experiências do Maranhão, da Bahia e do Pará demonstram a versatilidade do programa, materializando três modelos estratégicos distintos. O modelo maranhense de capilaridade em rede priorizou a extensão territorial, consolidando ampla rede de Casas na região do Matopiba e sustentando Praças de grande escala voltadas a comunidades quilombolas e indígenas. O modelo baiano de sustentabilidade institucional enfatizou a segurança jurídica do arranjo, formalizando compromissos de longo prazo com metas quantitativas. O modelo paraense de adaptação logística desenvolveu estrutura multi-institucional permanente para suprir o isolamento geográfico do arquipélago do Marajó. Essa diversidade de estratégias reflete a necessidade de adaptação do desenho institucional às especificidades de cada contexto.

Persistem, contudo, desafios relevantes: a conectividade em áreas remotas, a dependência de parcerias externas (com os riscos de descontinuidade daí decorrentes), a qualificação dos operadores e a ausência de padronização nos sistemas de monitoramento. A consolidação do modelo requer investimento nessas frentes, especialmente na estruturação de indicadores que permitam avaliação comparativa e aprendizado institucional. A dinâmica de sustentação recíproca entre Casas e Praças, em que estruturas permanentes apoiam ações itinerantes e estas catalisam novas estruturas, oferece caminho promissor para expansão do programa, desde que acompanhada de mecanismos que assegurem a qualidade do atendimento e a autonomia institucional da Justiça Federal.

Referências

AKOTIRENE, Carla. *Interseccionalidade*. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Recomendação nº 26, de 16 de dezembro de 2009*. Recomenda aos tribunais a implantação de Casas de Justiça e Cidadania. Brasília, DF: CNJ, 2009.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução nº 350, de 27 de outubro de 2020*. Estabelece diretrizes e procedimentos sobre a cooperação judiciária nacional. Brasília, DF: CNJ, 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução nº 508, de 22 de junho de 2023*. Dispõe sobre a instalação de Pontos de Inclusão Digital pelo Poder Judiciário. Brasília, DF: CNJ, 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. *Portaria Conjunta SistCon/Cojef n. 1/2025*. Regulamenta o Programa Casas de Justiça e Cidadania na Justiça Federal da 1ª Região. Brasília, DF: TRF1, 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. *Resolução Presi nº 54, de 2024*. Regulamenta as unidades descentralizadas de atendimento no âmbito da Justiça Federal da 1ª Região. Brasília, DF: TRF1, 2024.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CRENSHAW, Kimberlé. Demarginalizing the intersection of race and sex: a black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics. *University of Chicago Legal Forum*, Chicago, v. 1989, n. 1, p. 139-167, 1989.

GOODIN, Robert E. *The theory of institutional design*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

HARGITTAI, Eszter. Second-level digital divide: differences in people's online skills. *First Monday*, v. 7, n. 4, Apr. 2002. Disponível em: <https://firstmonday.org/article/view/942/864>. Acesso em: 10 jan. 2026.

PORCIONATO, Gabriela Lanza; CASTRO, César Nunes de; PEREIRA, Caroline Nascimento. *Aspectos sociais do Matopiba: análise sobre o desenvolvimento humano e a vulnerabilidade social*. Brasília, DF: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2387).

SADEK, Maria Tereza Aina. Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos. *Revista USP*, São Paulo, n. 101, p. 55-66, mar./maio 2014.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma revolução democrática da justiça*. São Paulo: Cortez, 2007.

SORJ, Bernardo. *brasil@povo.com: a luta contra a desigualdade na sociedade da informação*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Brasília, DF: Unesco, 2003.

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

A Releitura do Interesse de Agir no Sistema Brasileiro de Justiça Multiportas*

Gabriela Macedo Ferreira¹

Resumo: O artigo propõe uma reconstrução dogmática do interesse de agir à luz do sistema brasileiro de justiça multiportas, deslocando a compreensão tradicional centrada no Judiciário para uma leitura que integra múltiplas infraestruturas estatais e não estatais de solução de problemas jurídicos. Parte-se da distinção conceitual entre acesso à justiça e acesso ao Poder Judiciário e sustenta-se que o interesse de agir deve ser aferido por três vetores – necessidade, utilidade e adequação –, sendo esta última redefinida como escolha da estrutura mais adequada para solução do problema, não do procedimento judicial correto. Como marco metodológico, adota-se a teoria das capacidades institucionais e a deferência judicial em matérias técnico-regulatórias, propondo um controle a posteriori da porta escolhida e a reorganização do Judiciário como justiça de retaguarda, sem violar a inafastabilidade (CF, art. 5º, XXXV). O trabalho analisa mudanças legislativas e jurisprudência recente e demonstra as consequências práticas da reconstrução do instituto na contenção da litigância predatória e no desenho de arranjos cooperativos e interinstitucionais de acesso a justiça.

Palavras-chave: interesse de agir; justiça multiportas; capacidades institucionais; deferência judicial; acesso à justiça.

Introdução

O interesse de agir é um requisito processual extrínseco positivo que deve existir para a instauração sem vícios do processo (DIDIER JR., 2020, p. 458). Tradicionalmente, foi associado ao tripé: i) utilidade, que corresponde à aptidão da tutela jurisdicional para produzir resultado favorável ao autor; ii) necessidade, presente quando a atuação do Judiciário é indispensável para assegurar a fruição de um direito (DIDIER JR., 2020, p. 460); e iii) adequação, considerada por alguns autores como a escolha do procedimento correto,

* Este artigo é resultado do grupo de pesquisa "Transformações nas teorias sobre o processo e o Direito processual", vinculado à Universidade Federal da Bahia e cadastrado no Diretório Nacional de Grupos de Pesquisa do CNPQ (dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/7958378616800053). Esse grupo é membro fundador da "ProcNet – Rede Internacional de Pesquisa sobre Justiça Civil e Processo contemporâneo" (<http://laprocon.ufes.br/rede-de-pesquisa>)

¹ Juíza Federal. Doutoranda e Mestre em Direito pela Universidade Federal da Bahia. Especialista em Direito Processual Civil (2010). Formada pela Universidade Federal da Bahia com um período de sanduíche na Universidade de Santiago de Compostela (Espanha). Membro do Grupo de Pesquisa da Universidade Federal da Bahia "Transformações em teorias sobre o processo e o direito processual". Membro da Associação Norte e Nordeste de Professores de Processo – ANNPP. Email: gabriela.macedo@trf1.jus.br.

de modo que a escolha inadequada poderia afastar o interesse de agir, ainda que existente pretensão legítima².

A teoria do interesse de agir foi concebida a partir da premissa de que o Poder Judiciário era a única estrutura para a solução de conflitos. Essa premissa foi aos poucos alterada no Direito brasileiro que se revelou um sistema de justiça multiportas.

O reconhecimento da existência de diversos métodos e infraestruturas de solução de problemas jurídicos, muitas vezes mais adequados e eficazes que a heterocomposição realizada pelo Poder Judiciário, alterou a compreensão acerca da necessidade e utilidade de acioná-lo. Assim, tornou-se necessário repensar o interesse de agir para que se reconheça a existência de filtros legítimos à sua caracterização.

Essa nova concepção do interesse de agir passa a incorporar também um *critério de adequação*, distinto da escolha correta do procedimento, mas que se volta à seleção do próprio meio de solução dos problemas jurídicos. A escolha ocorre conforme a natureza da controvérsia e os instrumentos disponíveis no sistema de justiça multiportas.

O objetivo deste artigo é propor uma reconstrução teórica do interesse de agir no paradigma do sistema de justiça multiportas e revelar o diálogo que se intensifica em ambientes acadêmicos como o Fórum Permanente de Processualistas Cíveis e nos Tribunais Superiores. Defende-se que sua configuração atual exige a demonstração da utilidade e da necessidade da tutela jurisdicional, sob uma nova ótica, como também que o Poder Judiciário seja a infraestrutura mais adequada para solução eficiente do problema jurídico apresentado, o que fundamenta a adoção de filtros legítimos de acesso ao Judiciário.

1. Sistema brasileiro de justiça multiportas

A compreensão do interesse de agir na atualidade perpassa a atualização do repertório de conceitos jurídicos fundamentais e jurídicos positivos do Direito brasileiro. Na realidade atual das normas de Processo, o acesso à justiça deve ser compreendido sob a perspectiva de que existe um sistema brasileiro de justiça multiportas³.

A justiça estatal clássica não é mais o único meio adequado de solução de conflitos no Brasil. Ao lado dessa justiça de porta única, surgem novos meios de acesso: uma justiça multiportas.

² Nesse sentido: CÂMARA, s.d., p. 151-152; MARINONI, 2008, p. 175. Mesmo antes da sistematização do sistema de justiça multiportas no volume zero de sua obra, Fredie Didier Jr. já criticava essa relação entre interesse de agir e adequação do procedimento sustentando não existir erro na escolha do procedimento que não possa ser corrigido, bem assim que o exame da adequação do procedimento é um exame da sua validade, nada dizendo respeito ao exercício do direito de ação, ou seja, ao interesse de agir (DIDIER JR. Fredie. Curso de Direito Processual Civil, v. 01, 22ª Ed., Salvador: Juspodivm, 2020, p. 464-465).

³ No sistema jurídico brasileiro, é mais apropriada a referência a um sistema de justiça multiportas do que tribunais multiportas. Isso porque o sistema brasileiro não é organizado a partir de um átrio central mantido e controlado por um único órgão, o Poder Judiciário. A complexidade dos espaços de acesso à justiça não

O direito de acesso à justiça no Brasil não se materializa apenas por meio do Poder Judiciário, envolvendo outras instituições estatais e não estatais, muitas já regulamentadas em lei. A título de exemplo, cita-se os tribunais administrativos – tais como CARF, CADE, INPI, CVM –, o agente fiduciário (arts. 31 a 37, Decreto-lei 70/1966), o árbitro e as câmaras arbitrais (Lei 9.307/96), o conciliador e o mediador (Lei 13.140/15) os comitês de resolução de disputas (*dispute boards*), os entes de autorregulação, as serventias extrajudiciais, a justiça de paz, o terceiro responsável pela realização de avaliação imparcial, instituições responsáveis pela manutenção de ODRs, câmaras administrativas de resolução de controvérsias (art. 174, CPC, art. 32 e 43 da Lei 13140/15), sujeitos privados como associações e partidos políticos (art. 57 do CC, art. 23 da Lei 9096), dentre tantas outras existentes e que ainda podem ser criadas⁴.

Convém, então, investigar o significado da expressão “justiça multiportas”.

Justiça, segundo Aristóteles, é uma espécie de meio-termo, compreendida como aquela disposição de caráter que torna as pessoas propensas a fazer o que é justo e desejar o que é justo cuja concepção refere-se ao respeitador da lei e ao probo, sendo injusto o homem sem lei e improbo (ARISTÓTELES, 1991, p. 94-95). O filósofo reconhece a ambiguidade do termo justiça e a considerada a maior das virtudes, completa, porque aquele que a possui pode exercer sua virtude não só sobre si mesmo, mas também sobre seu próximo.

Para Fredie Didier Jr. e Leandro Fernandez, o termo justiça significa solução adequada de um problema jurídico, o que é compreendido como solução conforme o Direito em sua unidade e complexidade, nos termos do art. 926 do CPC (DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2025a, p. 45).

Problema jurídico é um tipo de problema que pode ser resolvido com base no Direito (DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2025a, p. 45). Trata-se de um problema objeto do sistema de justiça, não se confundindo com problemas filosóficos, morais, econômicos e políticos.

Os problemas jurídicos podem ser de solução concreta ou abstrata (em tese). Os problemas jurídicos concretos são objetos do sistema de justiça; já os abstratos serão solucionados pelos entes que produzem normas jurídicas de caráter geral como o Poder legislativo (DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2025a, p. 46). As portas do sistema de justiça são aquelas que resolvem problemas jurídicos concretos.

legitimam mais a referencia a uma ideia de saçuão em que o funcionário direciona para a porta mais adequada. Fredie Didier e Leandro Fernandez entendem que a visão mais adequada é a de uma ampla praça, em constante expansão e reforma onde as diferentes instituições aptas a solução de problema jurídico são instaladas e interagem entre si de maneira dinâmica, sendo possível acessar diferentes portas internas, e transitar de uma para outra para a resolução dos problemas (DIDIER JR., Fredie. FERNANDEZ, Leandro. *Introdução à Justiça Multiportas: sistemas de solução de problemas jurídicos e o perfil do acesso à justiça no Brasil*. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025, p. 52).

⁴ A título exemplificativo cita-se o art. 174 do CPC e a lei 13.140/2015, que preveem a possibilidade de criação de câmaras para prevenção e solução consensual de conflitos que envolvam entes da administração Pública e particulares entre si, em temas submetidos a regulação ou supervisão de certo órgão ou instituição.

Porta, no sistema de justiça, é uma infraestrutura por meio da qual a solução de um problema jurídico poderá ser alcançada. Essa infraestrutura pode ser prévia ao problema (como no caso do Poder Judiciário) ou construída posteriormente a ele⁵, reconhecendo seu sentido figurado: porta é “por onde se entra, por onde se sai e por onde se vai (caminho)” (DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2025a, p. 45). São os caminhos da justiça no Brasil, podendo existir diversas interações entre essas portas.

Porta, portanto, é a infraestrutura e não se confunde com a técnica. O Poder Judiciário é uma porta; o processo judiciário é uma técnica de solução de problema jurídico.

Porta tampouco se confunde com modos de solução de problemas jurídicos.

Os modos são formas de resolução desses problemas e de tutela de direitos, apresentando-se em quatro categorias: heterocomposição, autotutela, autocomposição, execução extrajudicial (DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2025a, p. 47). Modos de solução semelhantes podem ser acessados por diferentes portas. A conciliação, por exemplo, pode ser realizada a partir de uma agência reguladora, PROCON, Defensoria Pública, Ministério Público, *Online Dispute Resolutions* - ODRs e do próprio Poder Judiciário, através do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania - CEJUSC e dos juizados especiais. Já a heterocomposição pode ser obtida em tribunais administrativos, na arbitragem e no Poder Judiciário, dentre outras estruturas.

A concorrência de portas oferece modos similares de solução de problemas jurídicos, amplia as vias de acesso à justiça e possibilita a escolha da via mais adequada considerando as circunstâncias específicas do caso, o perfil dos envolvidos⁶, o tipo de problema jurídico e a capacidade institucional do agente (DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2025a, p. 133).

Analisados os termos que compõem a expressão, pode-se conceituar a Justiça Multiportas como um sistema que compreende variados espaços e ferramentas de prevenção e solução de disputas, com

⁵ As entidades de infraestruturas específica seriam um importante exemplo. No Brasil, Antonio do Passo Cabral e Hermes Zaneti Jr. adotam a denominação entidades de infraestrutura específica para se referir a infraestruturas incumbidas de acompanhar litígios coletivos e analisar questões controversas, podendo proferir decisões pontuais sobre essas ações coletivas cujo objetivo é o ressarcimento das pessoas lesadas (CABRAL, Antonio do Passo e ZANETI JR., Hermes. “Entidades de infraestrutura específica para a resolução de conflitos coletivos: as Claims Resolution Facilities e sua aplicabilidade no Brasil”. *Revista de Processo*, São Paulo, vol. 287, jan. 2019, p. 445-483). No Direito americano, onde surgiram, são chamadas de claims resolution facilities, e são entendidas como uma alternativa ao modelo tradicional de resolução de litígios, especialmente devido à dificuldade do Poder Judiciário em lidar com processos complexos, sobretudo em ações coletivas indenizatórias.

⁶ Exemplificando o tema da adequação ao tipo de litigante, Fredie Didier e Leandro Fernandez refletem que a heterocomposição não é o único modo para a solução de problemas jurídicos envolvendo litigantes vulneráveis, sendo possível o desenvolvimento de soluções consensuais, pois há indisponibilidades que são relativas e direitos que, em si considerados, são indisponíveis, mas cujas projeções ou modos de aproveitamento admitem disposição, como se dá com diversos direitos da personalidade (DIDIER JR, Fredie. FERNANDEZ, Leandro. Litigantes vulneráveis e acesso ao Poder Judiciário. *Suprema – Revista de Estudos Constitucionais*, Brasília, v. 5, n. 1, p. 529-558, 2025, p. 541-542).

potencialidade de interconexão, proporcionando à sociedade formas eficientes de alcance da pacificação social (CABRAL, T. N. X., 2023, p. 3).

No Brasil, o acesso à justiça deve ser analisado também sob a ótica de que existem outras portas, outras técnicas de solução de problemas jurídicos.

O Código de Processo Civil também reconhece o sistema de justiça brasileiro como multiportas. Isso porque trata da existência de múltiplos modos de solução de problemas jurídicos e prevê que o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos (art. 3º, §2º)⁷.

O Supremo Tribunal Federal também vem aprimorando o exercício de sua jurisdição constitucional e abrindo espaço para diálogos processuais e interinstitucionais, reconhecendo a adequação de outras portas de acesso à justiça para contornar e reduzir tensões sobretudo em demandas envolvendo políticas públicas e com grandes impactos econômicos (CABRAL, T. N. X.; CASIMIRO; EDOKAWA, 2025).

Nesse escopo, foram criados o Núcleo de Soluções Consensuais de Conflitos (NUSOL) e o Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (NUPEC). O primeiro criado para apoiar os gabinetes dos ministros na busca e implementação de soluções adequadas de conflitos processuais e pré-processuais, bem como promover a cooperação judiciária do STF com os demais órgãos do Poder Judiciário. O segundo com atribuição apoiar, sob demanda, a atuação dos gabinetes na identificação e no processamento de ações estruturais e complexas e composto por profissionais que atuaram em tribunais administrativos e cargos de direção do Executivo Federal.

O Conselho Nacional de Justiça também tem atuado na mediação de casos de grande repercussão nacional, funcionando como porta de acesso à justiça, reconhecendo o sistema de justiça brasileiro como multiportas.

O mais emblemático é o da repactuação do acordo do Rio Doce, relativo aos eventos decorrentes do rompimento da barragem do fundão, em Mariana /MG. Instadas pelo juízo da 4ª Vara Federal de Belo Horizonte, as tratativas foram conduzidas no âmbito do Observatório de Causas de Grande Repercussão e coordenadas por conselheiros do CNJ, culminando em intensa interlocução entre os diversos entes

⁷ O Código traz a ideia de trânsito entre as diferentes portas de solução de problemas com a previsão dos negócios jurídicos processuais; reafirma a possibilidade de utilização da arbitragem (art. 3º, §1º), prevê que a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial (art. 3º, §3º), dedica um capítulo a mediação e conciliação (art. 165-175), dispendo sobre a celebração de termo de ajustamento de conduta nas câmaras de conciliação e mediação em âmbito administrativo (art. 174, III), dispõe sobre as serventias extrajudiciais (art. 384), permite a homologação judicial de acordo extrajudicial de qualquer natureza (art. 515, III), prevê a prática de atos pela via extrajudicial de consignação em pagamento (art. 539, §§1º e 2º), demarcação e divisão de terras (art. 571), inventário e partilha (art. 610, §§1º e 2º), homologação do penhor legal, divórcio, separação e extinção de união estável consensuais (art. 733), usucapião (art. 1071) e afasta a centralidade exclusiva do Poder Judiciário ao trazer a previsão de suspensão do processo para que seja solucionado em outras vias como no caso do tribunal marítimo (art. 313, VII) (DIDIER JR., Fredie. FERNANDEZ, Leandro. Introdução à Justiça Multiportas: sistemas de solução de problemas jurídicos e o perfil do acesso à justiça no Brasil. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025, p. 161-162).

públicos e privados envolvidos, com realização de 37 sessões de mediação, audiências públicas e visitas técnicas, sendo firmado um novo modelo de acordo que substitui as obrigações de fazer antes atribuídas à Fundação Renova por um pagamento direto de R\$ 100 bilhões aos entes públicos, extinguindo a governança anterior (TTAC e TAC-Gov). Mantiveram-se algumas obrigações específicas das empresas, e o ajuste previu a extinção imediata de 161 processos e a possibilidade de extinção de milhares de ações mediante adesão, inclusive no exterior, reforçando o potencial pacificador da solução consensual (STF, Pet. 13.157/DF, rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. 6 nov. 2024).

Da premissa de que o sistema de justiça brasileiro é um sistema multiportas desponta a necessidade de se repensar o conteúdo jurídico do direito fundamental de acesso à justiça e o princípio da inafastabilidade da jurisdição de que trata o art. 5º, XXXV, da CF.

2. Direito de acesso à justiça e direito de acesso ao judiciário: distinção necessária

O direito de acesso à justiça não se confunde com o direito de acesso ao Poder Judiciário. Essa distinção é central para compreender a evolução do sistema de justiça no Brasil para uma Justiça Multiportas e o redesenho do interesse de agir.

No momento histórico da promulgação da Constituição Federal de 1988, o acesso à justiça era compreendido como sinônimo de acesso ao Judiciário. Essa interpretação fazia sentido naquele contexto de redemocratização, quando o grande desafio era remover os obstáculos que impediam os cidadãos de recorrer aos tribunais para proteger seus direitos (HILL, 2021, p. 390).

Com o passar dos anos, essa concepção passou por uma transformação significativa. O Código de Processo Civil, especialmente em seu artigo 3º, abandonou a ideia de coincidência entre justiça e Judiciário, reconhecendo expressamente que o acesso à justiça envolve a possibilidade de solucionar conflitos por diferentes meios adequados, incluindo os mecanismos extrajudiciais, como a mediação, a arbitragem e os serviços notariais e registrais (HILL, 2021, p. 382).

O acesso à justiça passou a ser visto sob a ótica do pluralismo decisório ou da jurisdição compartilhada, em que diferentes portas se abrem ao cidadão, além da tradicional porta do Judiciário com a preocupação de que cada porta de acesso à justiça seja adequada ao tipo de conflito, proporcionando efetividade e respeito às garantias processuais, sem que o Judiciário seja sempre a primeira ou única opção (HILL, 2021, p. 383).

O direito de acesso à justiça passa a ser gênero do qual o direito de acesso ao Judiciário é espécie.

O Direito de acesso à justiça abrange: i) a criação de instituições estatais para o oferecimento de soluções para os problemas jurídicos, bem como o reconhecimento da existência de instâncias não estatais para este fim; ii) o direito de informação acerca da existência de caminho não judicial, bem como das vantagens e desvantagens de cada um dos modos de solução de problemas jurídicos; iii) a observância dos direitos fundamentais em qualquer das infraestruturas de solução de litígios; iv) análise das capacidades institucionais, que será examinado adiante, para a escolha da infraestrutura mais adequada para solução do problema jurídico; v) o exame de adequação do melhor modo de solução de problema jurídico, exame dinâmico que deve considerar as especificidades do caso concreto e a efetividade; vi) o juízo referencial, tanto em uma perspectiva de comparação entre os modos mais frequentes de solução de problemas jurídicos, quanto em uma perspectiva das adaptações promovidas pelas partes e pelo Poder Judiciário que, reorganizando-se, pode promover arranjos institucionais direcionados a atender de modo mais adequado certo tipo de problema jurídico, o que pode ocorrer, por exemplo, por atos de cooperação e pelos núcleos de justiça 4.0 (DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2025a, p. 311).

Qualquer dos modos de resolução de problemas e tutela de direitos concretiza a função de acesso à justiça. O reconhecimento desses meios como partes integrantes do sistema de justiça multiportas evidenciam a necessidade de uma interpretação mais abrangente do direito fundamental de acesso à justiça, assegurando não apenas o direito de litigar em juízo, mas o direito de obter uma solução justa, eficiente e adequada ao caso concreto, independentemente do meio utilizado.

O Código de Processo Civil de 2015 reforça essa perspectiva ao consagrar princípios como a cooperação (art. 6º) e a adequação (art. 174), além de prever mecanismos que facilitam a interação entre diferentes “portas” do sistema, como a mediação judicial e extrajudicial (arts. 165-175) e a produção antecipada de provas (art. 381).

Nesse contexto, é preciso repensar o papel do Poder Judiciário.

O Poder Judiciário tem o poder dever de cuidar para que a via de acesso à justiça adotada seja a de maior aptidão para solucionar o problema jurídico, triando as múltiplas portas em um controle *a posteriori* da adequação.

Em um sistema de justiça multiportas, o direito fundamental de acesso à justiça não abrange o direito de obtenção da solução do caso por meio de uma sentença em toda e qualquer hipótese (DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2025a, p. 313). Inclusive, o acesso ao Poder Judiciário não se identifica sequer com o direito a um processo judicial. Há órgãos do próprio Poder Judiciário como o CEJUSC – Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania e o SIREC – Sistema Informatizado para Resolução de Conflitos por meio da Conciliação e Mediação que realizam tratamento pré-processual dos casos e muitas vezes geram soluções antes mesmo do surgimento do processo mostrando que a vocação do Judiciário contemporâneo é

a resolução de problemas jurídicos e não necessariamente para o processamento de ações judiciais (DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2025a, p. 316).

3. Novo conteúdo dogmático da garantia da inafastabilidade de apreciação de lesão pelo poder judiciário

A cláusula da inafastabilidade da jurisdição, prevista no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, assegura a todos o direito de acesso ao Poder Judiciário para apreciação de lesão ou ameaça a direito. Todavia, essa garantia não possui caráter absoluto e incondicionado. Seu exercício deve ser compreendido à luz de critérios racionais e de adequação institucional, considerando a natureza do direito material discutido e a configuração do interesse de agir.

A depender do tipo de ação, a necessidade do acesso ao judiciário deverá ser justificada. Em alguns casos, essa justificativa será dispensada, hipótese em que o Poder Judiciário será uma porta necessária (DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2025a, p. 316).

Fredie Didier Jr. e Leandro Fernandez tratam do tema no artigo “Ensaio sobre a reconstrução dogmática do interesse de agir no sistema brasileiro de justiça multiportas”, cujo cerne é a análise do interesse de agir conforme o tipo de ação (DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2024, p. 423-446). Os autores aplicam o conceito de “adequação” — eixo do sistema de justiça multiportas — à tradicional tipologia das ações judiciais, redefinindo os contornos do interesse processual à luz da natureza do direito material envolvido.

No caso das ações constitutivas necessárias, o exame da “necessidade da jurisdição”, para a verificação do interesse, é dispensável, uma vez que o interesse decorre da lei. As ações constitutivas necessárias são aquelas nas quais se afirma um direito que somente pode ser realizado em juízo, pois o bem da vida ou o estado jurídico que se pretende obter somente pode ser alcançado por intermédio do Poder Judiciário como no caso da interdição de uma pessoa incapaz (DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2024, p. 423-446).

Já no caso das ações constitutivas não necessárias, para a configuração do interesse de agir, o autor deve afirmar a existência do direito potestativo e a necessidade de efetivá-lo através da atuação do Poder Judiciário. As ações constitutivas não necessárias são cabíveis quando o direito potestativo poderia ser exercido por simples declaração de vontade do titular, mas aquele que sofre a sujeição discorda quanto a seu modo de exercício.

No caso das ações condenatórias, somente será possível identificar a resistência à pretensão da parte autora – ou seja, o interesse de agir – se houver tentativa prévia de solução do problema jurídico, que poderá ocorrer, por exemplo, por negociação direta, ou por conciliação ou mediação. A ação condenatória é aquela em que se afirma a titularidade de um direito a uma prestação e pela qual se busca a certificação

e a efetivação desses mesmos direito, com a condenação do réu ao cumprimento da prestação devida. O direito a uma prestação é o poder jurídico, conferido a alguém, de exigir de outrem o cumprimento de uma prestação ou conduta que pode ser um fazer, um não-fazer ou um dar coisa, prestação essa que se divide em dar dinheiro ou dar coisa distinta de dinheiro.

Há, contudo, casos em que já será previamente conhecida a inviabilidade de solução extrajudicial do problema jurídico, como no caso de existir súmula administrativa em sentido oposto ao da pretensão, cabendo ao autor apontar esse fato.

Para esses casos, a utilização da via judicial é constitucionalmente garantida ao titular do direito, mas isso não significa necessariamente que haja interesse apto para garantir, em qualquer hipótese, seu acionamento direto e imediato. O interesse para o processo judicial deve ser compreendido a partir da premissa de que a solução consensual dos problemas jurídicos é preferencial. O processo judicial não é via exclusiva para a solução de problemas jurídicos – e, em variadas circunstâncias, nem mesmo será a via mais adequada.

No direito brasileiro, não há um direito subjetivo de acesso absoluto e imediato ao Poder Judiciário no conteúdo do direito fundamental de acesso à justiça (DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2025a, p. 319).

Primeiro, porque o próprio ordenamento jurídico brasileiro prevê casos em que comportamentos extrajudiciais são exigidos para a configuração do interesse de agir a exemplo do art. 8º, par. único da Lei 9507/97 e art. 94, inciso I, §3º da Lei 11.101/05.

Segundo, porque o ordenamento jurídico brasileiro também impõe a utilização de determinadas infraestruturas de acesso à justiça como condição para acionar o Poder Judiciário a exemplo do art. 217, §1º e 2º da CF e arts. 36, §1º e 39 da Lei 13.140/15.

Terceiro, porque o sistema brasileiro permite condicionantes convencionais de acesso à justiça.

É o caso do *pacto de non petendo*.

A promessa de não processar ou *pactum de non petendo* é um negócio jurídico processual unilateral ou bilateral, no qual os convenientes se comprometem, por um prazo ou sob condição, a não ajuizar ações judiciais uns contra os outros (CABRAL, A. P., 2020, p. 20). O Código de Processo Civil atribuiu poderes as partes para que assumam protagonismo na formatação e na condução do procedimento, fomentando a autocomposição ao prever duas cláusulas gerais de negociação dos artigos 190 e 200, que fundamentam o *pacto de non petendo*. A partir desse permissivo, as partes podem, pela sua criatividade, negociar outros aspectos do procedimento, antes ou após o surgimento do litígio, prévia ou incidentalmente ao processo judicial. A promessa de não processar não fere a inafastabilidade do controle jurisdicional (art.5º, XXXV da

Constituição) porque significa uma autorrestricção voluntária, que os próprios titulares do direito ao acesso à justiça se impõem, em nome de outros objetivos negociais (CABRAL, A. P., 2020, p. 21).

Essa afirmação é reforçada em decisões judiciais como no REsp 1.734.733/PE⁸ e RE 1.355.208/SC⁹. O Tribunal Regional Federal da 1ª Região também tem se posicionado no sentido de que, observado o descumprimento das normas que disciplinam o exercício da profissão, compete ao Conselho de Classe, no exercício do Poder de Polícia de que é investido pela União, aplicar as penalidades cabíveis, não necessitando para tanto recorrer ao Judiciário. Nesses casos, entende-se descaracterizado o interesse de agir, sendo legítimo o obstáculo ao acesso ao Judiciário quando a demanda pode ser solucionada de forma mais eficiente na seara administrativa¹⁰.

Há, contudo, situações nas quais o acesso direto ao Poder Judiciário é o meio mais adequado para o tratamento do problema jurídico, como nos casos de urgência; manifestação institucional prévia da parte contrária (exemplificativamente, uma orientação de ente público) em desfavor da pretensão do autor; reiterada recusa ou não atendimento de certos requerimentos e impossibilidade técnica ou prática para utilização de outros modos de solução do problema jurídico. Em todas essas hipóteses, o que se tem é que,

⁸ “(...)5. Quanto à alegação da ausência de interesse de agir da parte recorrida em relação ao direito subjetivo de realizar a repetição dos valores dos últimos 5 (cinco) anos, entendendo que merece prosperar a pretensão recursal. Compreende-se que, efetivamente, o direito de ação garantido pelo art. 5º, XXXV, da CF tem como legítimo limitador o interesse processual do pretense autor da ação (CPC/2015 - Art. 17. Para postular em juízo é necessário ter interesse e legitimidade). O interesse de agir, também chamado interesse processual, caracteriza-se pela materialização do binômio necessidade-utilidade da atuação jurisdicional. A existência de conflito de interesses no âmbito do direito material faz nascer o interesse processual para aquele que não conseguiu satisfazer consensualmente seu direito. 6. Substanciado pelo apanhado doutrinário e jurisprudencial, tem-se que a falta de postulação administrativa dos pedidos de compensação ou de repetição do indébito tributário resulta, como no caso dos autos, na ausência de interesse processual dos que litigam diretamente no Poder Judiciário. O pedido, nesses casos, carece do elemento configurador de resistência pela Administração Tributária à pretensão. Não há conflito. Não há lide. Não há, por conseguinte, interesse de agir nessas situações. O Poder Judiciário é a via destinada à resolução dos conflitos, o que também indica que, enquanto não houver resistência da Administração, não há interesse de agir daquele que “judicializa” sua pretensão.” (STJ, Recurso Especial n. 1.734.733 – PE (2018/0082256-1). Relator: Ministro Herman Benjamin. Segunda Turma. Julgado em 7 jun. 2018)

⁹ “1. É legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor pela ausência de interesse de agir tendo em vista o princípio constitucional da eficiência administrativa, respeitada a competência constitucional de cada ente federado. 2. O ajuizamento da execução fiscal dependerá da prévia adoção das seguintes providências: a) tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa; e b) protesto do título, salvo por motivo de eficiência administrativa, comprovando-se a inadequação da medida. 3. O trâmite de ações de execução fiscal não impede os entes federados de pedirem a suspensão do processo para a adoção das medidas previstas no item 2, devendo, nesse caso, o juiz ser comunicado do prazo para as providências cabíveis”. (STF, Pleno, RE n. 1.355.208, Tema 1.184, Relatora: Ministra Cármen Lúcia, julgado em 19 de dezembro de 2023, publicado em 2 de abril de 2024).

¹⁰ Nesse sentido: “(...) 3. A jurisprudência deste Tribunal é firme no sentido de que os conselhos profissionais são entidades criadas por lei federal para exercer atividades de controlar e fiscalizar o exercício das profissões regulamentadas, tratando-se de típica atividade estatal e de interesse público e social, investidos, portanto, de poder de polícia administrativa outorgado pelo Estado, com atributo de autoexecutoriedade, podendo, assim, impor medidas coercitivas aos estabelecimentos que estão sob sua fiscalização, sem a necessidade de autorização do Poder Judiciário. Por essa razão não depende do Poder Judiciário para atuar no exercício das suas competências, não havendo necessidade de ingressar em juízo, carecendo de interesse de agir, nos termos do art. 485, inciso VI, do CPC. 4. Apelação e remessa oficial desprovidas. (TRF1, Décima-Terceira Turma, Apelação Cível 0001122-13.2015.4.01.3604, Relator: Desembargador Federal Jamil Rosa de Jesus Oliveira. Julgado em 27/02/2025, publicado em 27/02/2025).

de plano, o Judiciário é a porta mais adequada para a solução do problema (DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2025a, p. 316-318).

Em conclusão, é possível estabelecer condicionantes ao acesso ao judiciário, sem que seja violada a garantia de inafastabilidade de apreciação de lesão ou ameaça de lesão a direito pelo Poder Judiciário, desde que sejam proporcionais, justificáveis e não suprimam a possibilidade de solução do problema jurídico.

4. Breve análise jurisprudencial

Na jurisprudência brasileira, os filtros para acesso ao Poder Judiciário, sob as lentes da adequação, já vêm sendo admitidos há alguns anos independentemente de previsão constitucional ou legal expressa.

O Supremo Tribunal Federal firmou em 2013, no tema 350, tese no sentido de exigir prévio requerimento administrativo para a configuração do interesse de agir nas demandas previdenciárias. Com isso, reconheceu a existência de outras vias mais adequadas e manteve o judiciário na retaguarda e não mais como principal infraestrutura de solução de conflito.

A 1ª Seção do Superior Tribunal de Justiça seguiu a mesma linha e julgou em 2025 o REsp 1.905.830 / SP e fixou a tese no tema repetitivo 1124 de que o segurado deve apresentar requerimento administrativo apto, ou seja, com documentação minimamente suficiente para viabilizar a compreensão e a análise do requerimento, bem assim que o indeferimento de requerimento administrativo por falta de documentação mínima, configurando indeferimento forçado, ou a omissão do segurado na complementação da documentação após ser intimado, impede o reconhecimento do interesse de agir do segurado (STJ, 1ª Seção, REsp n. 1.905.830/SP, Tema 1124, rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, rel. p/ acórdão Min. Paulo Sérgio Domingues, j. 8 out. 2025). Em síntese, a 1ª Seção do STJ entendeu que o interesse de agir do segurado se configura quando for levado a Juízo os mesmos fatos e as mesmas provas do processo administrativo, pois se desejar apresentar novos documentos ou arguir novos fatos para pleitear seu benefício, deverá apresentar novo requerimento administrativo. Esse posicionamento reforça a ideia de que o Poder Judiciário não é a principal porta para resolução de problemas previdenciários e somente será adequada se o INSS se revelar ineficiente.

No julgamento do tema n. 1184, no RE n. 1.355.208, o Supremo Tribunal Federal também entendeu ser legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor pela falta de interesse de agir, uma vez que é possível submeter à certidão de dívida ativa a protesto. Estabeleceu ainda a necessidade de adoção de providências prévias ao seu ajuizamento à luz do princípio constitucional da eficiência. Esse posicionamento revela a constitucionalidade de filtros de acesso ao poder judiciário, sem previsão legal expressa, como redesenho do interesse de agir, tendo em vista à existência de portas potencialmente mais adequadas a solução de problemas jurídicos (STF, Pleno, RE n. 1.355.208, Tema 1184, rel. Min. Cármen Lúcia, j. 19 dez. 2023).

Após a conclusão do julgamento do Tema 1.184/RG, o Conselho Nacional de Justiça, no exercício de competência constitucional, editou a Resolução nº 547/2024 para fixar os critérios para tratamento racional e eficiente na tramitação das execuções fiscais no Poder Judiciário. O CNJ estabeleceu que deverão ser extintas: i) execuções fiscais abaixo de R\$10.000,00 na data do ajuizamento da ação, se estiverem sem movimentação útil há mais de 1 (um) ano sem citação do devedor; ii) sem movimentação útil há mais de 1 (um) ano sem bens penhoráveis; iii) sem indicação de CPF e CNPJ; iv) se a execução fiscal for ajuizada sem tentativa prévia de conciliação (como parcelamento da dívida ou oferecimento de desconto), adoção de solução administrativa como notificação do executado para pagamento, protesto da CDA ou comunicação aos serviços de proteção ao Crédito, anotação da CDA em órgãos de registros de bens e direitos e indicação de bens ou direitos penhoráveis do devedor na petição inicial da execução fiscal.

Ao julgar a questão controvertida na Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com agravo n. 1.553.607, o plenário do STF, sob a relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso fixou a tese de que “as providências da Resolução CNJ nº 547/2024 não usurpam nem interferem na competência tributária dos entes federativos e devem ser observadas para o processamento e a extinção de execuções fiscais com base no princípio constitucional da eficiência”.

No julgamento do tema n. 1234, o STF, em total virada jurisprudência, decidiu que nas demandas de saúde cujo objeto seja concessão de medicamento, o pedido só poderá ser julgado procedente se o juiz fundamentar sua decisão na ilegalidade do ato da CONITEC de não incorporação na política pública do SUS. Se não houver ilegalidade, deve haver deferência à decisão administrativa, técnica que considerou o medicamento não comprovadamente eficaz ou justificou a ausência de orçamento para arcar com determinado tipo de medicamento. Muda-se completamente o entendimento de que a saúde deve ser tutelada a qualquer custo para reconhecer a capacidade institucional do órgão da CONITEC quando comparado ao Poder Judiciário.

No julgado, sustenta-se que o Poder Judiciário, ao apreciar pedido de concessão de medicamentos não incorporados, deverá obrigatoriamente analisar o ato administrativo comissivo ou omissivo da não incorporação pela Conitec e da negativa de fornecimento na via administrativa sob pena de nulidade. Esclarece que no exercício do controle de legalidade, o Poder Judiciário não pode substituir a vontade do administrador, mas tão somente verificar se o ato administrativo específico daquele caso concreto está em conformidade com as balizas presentes na Constituição Federal, na legislação de regência e na política pública no SUS. A análise jurisdicional do ato administrativo que indefere o fornecimento de medicamento não incorporado restringe-se ao exame da regularidade do procedimento e da legalidade do ato de não incorporação e do ato administrativo questionado, à luz do controle de legalidade e da teoria dos motivos determinantes, não sendo possível incursão no mérito administrativo, ressalvada a cognição do ato

administrativo discricionário, o qual se vincula à existência, à veracidade e à legitimidade dos motivos apontados como fundamentos para a sua adoção, a sujeitar o ente público aos seus termos.

Na contramão de uma releitura do interesse de agir e colocando mais uma vez o Poder Judiciário no centro do átrio do sistema de justiça, o STF decidiu no julgamento do tema 1373, RE n. 1525407, em sede de repercussão geral, que “o ajuizamento de ação para o reconhecimento de isenção de imposto de renda por doença grave e para a repetição do indébito tributário não exige prévio requerimento administrativo”. Restou violado o dever de coerência de que trata o art. 926 do CPC.

Apesar de reconhecer que a instituição de condições para o exercício regular do direito de ação é compatível com o art. 5º, XXXV, da Constituição, conforme afirmado no RE 631.240 (Tema 350/STF) já que a caracterização do interesse de agir pressupõe a necessidade de ir a juízo, a Corte Suprema fundamentou apenas que a sua jurisprudência, de todo modo, afirma a desnecessidade de prévio requerimento administrativo para o ajuizamento de ação de reconhecimento de isenção de imposto de renda por doença grave e para a repetição do indébito tributário.

No Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, foi emblemático o julgamento do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas n. 91.

O Núcleo permanente de Métodos de solução de conflitos vinculado a 3ª vice-presidência, expediu a orientação normativa 01/20, autorizando a exigência de comprovação de tentativa de solução extrajudicial do conflito ser considerada como condição para o exame do interesse de agir. O ato foi impugnado perante o CNJ que o suspendeu por entender que inexistência previsão legal que respaldasse a exigência.

Em 2023, após a anulação da orientação normativa 01/2020, foi instaurado no TJMG o IRDR 100022157099-7/002 de MG no qual foi fixada tese relativa à necessidade de prévia tentativa de solução extrajudicial para configurar o interesse de agir nas ações de natureza prestacional das relações de consumo, exigiu que a referida resposta fosse juntada com a inicial. Entendeu-se que a comprovação poderia ocorrer por quaisquer canais oficiais de atendimento mantido pelo fornecedor como o PROCON, BACEN, Agência reguladora, plataformas públicas como “consumidor.gov”, privadas como reclame.aqui, não bastando a mera indicação de número de protocolo (TJMG, IRDR n. 1.0000.22.157099-7/002, Tema 91, rel. Des. José Marcos Vieira, rel. p/ acórdão Des. Lilian Maciel, j. 8 out. 2024).

O terceiro-vice-presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, desembargador Rogério Medeiros, em decisão proferida em 8/4/2025, admitiu os recursos especial e extraordinário de nº 1.0000.22.157099-7/009 e 1.0000.22.157099-7/010, interpostos contra o acórdão proferido na causa-piloto do Tema 91 IRDR (IRDR1.0000.22.157099-7/002), no qual se discute a “prescindibilidade ou não da comprovação da prévia tentativa de solução extrajudicial da controvérsia para a caracterização

do interesse de agir nas ações de natureza prestacional das relações de consumo”, possibilitando que o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal apreciem a questão e uniformizem a matéria em âmbito nacional.

Ao admitir os recursos, o terceiro-vice-presidente concedeu efeito suspensivo automático (nos termos do artigo 987, §1º do CPC), razão pela qual deve prevalecer a suspensão da aplicação da tese fixada anteriormente pelo relator do IRDR, desembargador José Marcos Vieira.

A questão, portanto, ainda é bastante controversa mas já caminha a passos largos para o reconhecimento de um sistema de justiça multiportas que desloca o Poder Judiciário do centro do sistema tornando-o uma justiça de retaguarda.

O interesse de agir vem sendo reconfigurado para incluir a necessidade de tentativa prévia de solução extrajudicial em determinados contextos, como no ajuizamento de ações de exibição de documentos, de cobrança de seguros e no fornecimento de medicamentos pelo poder público (DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2025b, p. 73-81). Essa evolução mostra a preocupação do sistema jurídico em evitar a judicialização desnecessária e incentivar soluções mais rápidas e eficientes.

Não há dúvida, portanto, de que elementos que compõem o interesse de agir – sobretudo a necessidade e adequação – precisam ser repensados.

5. O projeto de lei n. 533/2019

O Projeto de Lei n. 533/2019 propõe alterar os arts. 17, parágrafo único e o art. 491, §3º do Código de Processo Civil para incluir a resistência do réu ao cumprimento da obrigação na ideia do interesse de agir¹¹.

A justificativa apresentada no projeto é a de que a maioria das pessoas tem a falsa premissa que é melhor recorrer ao Judiciário, ao invés de tentar solucionar o conflito, primeiramente, por meios administrativos. Sustenta-se que o projeto é importante, pois, havendo a procura pela resolução do problema por meio das vias de composição, muitos casos poderão ser solucionados sem a intervenção do Judiciário, o que, conseqüentemente, reduzirá o número de ações ajuizadas, beneficiando toda a sociedade, que terá as suas demandas solucionadas em menor prazo, além de inexistir os custos de um processo judicial (BRASIL, 2019).

¹¹ Art. 1º do Projeto de Lei n. Projeto de Lei n. 533/2019. A Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, que estabelece o Código de Processo Civil, passa a vigorar acrescida da seguinte redação: “Art. 17. (...) Parágrafo único: Em caso de direitos patrimoniais disponíveis, para haver interesse processual é necessário ficar evidenciada a resistência do réu em satisfazer a pretensão do autor.” (NR) (...). “Art. 491 (...) § 3º Na definição da extensão da obrigação, o juiz levará em consideração a efetiva resistência do réu em satisfazer a pretensão do autor, inclusive, no caso de direitos patrimoniais disponíveis, se o autor, por qualquer meio, buscou a conciliação antes de iniciar o processo judicial.” (NR)

Alega-se que, ao instituir o requisito da pretensão resistida, pretende-se como condicionante à constatação do interesse processual, garantir que a parte tentou resolver o conflito administrativamente, antes de ajuizar a ação, o que irá desafogar o Poder Judiciário, além de beneficiar a sociedade como um todo, ao ter solucionado as suas demandas em menor prazo. Para tanto, indica-se alguns meios extrajudiciais de solução de conflitos como o serviço de atendimento ao consumidor – SAC; ouvidoria; Consumidor.gov.br, serviço público que permite a interlocução direta entre consumidores e empresas para solução de conflitos de consumo pela internet, sendo monitorada pela Secretaria Nacional do Consumidor - Senacon - do Ministério da Justiça, Procons, Defensorias, Ministérios Públicos; e PROCONS.

Em crítica ao projeto, Danieli Rocha ChiuZuli, Maria Cecília de Araujo Asperti, Mariana Tonolli Chivavone Delchiaro e Susana Henriques da Costa defendem que esse discurso está amparado em um ideário de acesso universal à justiça que não é a realidade no Brasil (CHIUZULI et al., 2023, p. 42). Entendem que o discurso do projeto ignora o debate da escolha de políticas públicas de acesso à justiça e figuram como verdadeiras justificativas institucionais de eficiência e gestão de processos, que esvaziam o sentido de justiça do conceito de acesso, ignorando a elaboração de políticas públicas para um acesso mais justo e igualitário (CHIUZULI et al., 2023, p. 43-44).

Com esses argumentos, buscam desconstruir as premissas do projeto, comprovando por meio de pesquisas que os brasileiros não consideram o Judiciário a melhor via para solução de seus conflitos, que comparativamente com outros países os brasileiros levam conflitos muito menos a justiça do que a média global; e por fim que os dados relativos à acessibilidade das plataformas virtuais do PROCON e do consumidor.gov para a população brasileira indicam que há um acesso muito desigual aos canais de atendimento, especialmente os virtuais (CHIUZULI et al., 2023, p. 45-52).

Ao exigir-se a demonstração de resistência do réu como componente do interesse processual, contudo, o Projeto de Lei n. 533/19 não nega o acesso à justiça do ponto de vista material – pelo contrário, busca qualificá-lo. Isso porque a imposição de um ônus mínimo de tentativa de resolução extrajudicial não é obstáculo, mas filtro racional e legítimo, em linha com os princípios da cooperação, da boa-fé objetiva e da efetividade do processo.

As críticas que invocam o problema da exclusão digital ou da desigualdade de acesso a canais administrativos, embora pertinentes como pauta de política pública judiciárias, não invalidam o mérito da proposta que buscam desconstruir uma cultura que reconhece o Poder Judiciário como única porta de acesso à justiça.

Também em outros países como nos Estados Unidos a doutrina se preocupa “se e como os diferentes graus de informalidade – em comparação com procedimentos mais formais – ampliam, replicam ou moderam as desigualdades sociais.” (SANDEFUR, 2008, p. 345) Há uma preocupação com

as diferenças entre os grupos sociais quanto a recorrerem ao direito, obterem atenção das instituições jurídicas (advogados, servidores, juizes) e obterem resultados satisfatórios, o que reflete o grau em que seus interesses são representados ou compreendidos pelas instituições da justiça cível (SANDEFUR, 2008).

Levanta-se ainda o problema do escopo da “justiça informal”, os acordos realizados à sombra do direito (*shadow of the law*) — ou seja, aqueles firmados sob a ameaça de ação judicial ou em virtude do custo e demora do processo. (SANDEFUR, 2008, p. 345)

Na mesma linha, Marc Galanter pontua que os mecanismos alternativos de resolução de disputa – ADR, embora inicialmente próximo ao movimento de acesso à justiça, passou a ser apropriado por empresas e cortes como ferramenta de eficiência, ganhando um caráter tecnocrático. Assim, sugere que o ADR, ao invés de facilitar o acesso à justiça, pode torná-lo mais distante, especialmente para os mais vulneráveis.

Essas constatações, contudo, não fragilizam reformas legais que visem adaptar o processo para solução de problemas por outras portas de acesso à justiça. As vias extrajudiciais indicadas no projeto de lei – SACs, ouvidorias, Procons, consumidor.gov.br – não são pensadas como únicas ou obrigatórias, mas como opções razoáveis para estimular a resolução célere e menos onerosa de conflitos. Embora o acesso às plataformas virtuais possam ser mais difíceis para a população mais humilde e mais idosa, ou possa existir uma hiposuficiência de algumas partes nessas outras portas, a proteção das partes deve ser garantida por outros instrumentos que não o desestimulo a solução extrajudicial.

É possível a reconfiguração de estruturas institucionais para resolver esse problema. Por exemplo, o próprio setor de atermção dos tribunais pode ser preparado para instruir a população sobre seu uso assim como a defensoria pública e há outros meios de se tentar a solução extrajudicial do problema como buscar diretamente os fornecedores como os setores administrativos dos bancos. Trata-se mais de uma mudança de cultura e hábitos que pode ser estimulada pela alteração legislativa.

Ademais, a inclusão digital da população deve ser, sim, prioridade do Estado e a proposta legislativa não nega essa necessidade. Mas a existência de desigualdades não pode servir como justificativa para eternizar um modelo de litigiosidade automática e disfuncional. A coexistência entre o fortalecimento de políticas públicas de acesso e a indução normativa ao uso racional da jurisdição é perfeitamente possível – e desejável.

A crítica ao projeto também desconsidera a própria evolução do conceito de interesse de agir na jurisprudência e na doutrina contemporâneas. Já é pacífica a demonstração de necessidade em hipóteses específicas, como a ações de exibição de documentos, nas quais o STJ vem exigindo tentativa prévia de obtenção pela via administrativa (STJ, 2ª Seção, REsp n. 1.349.453/MS, rel. Min. Luis Felipe Salomão, j. 10 dez.

2014); fornecimento de medicamentos pelo SUS, em que se exige tentativa administrativa para instrução adequada da demanda (STF, Pleno, RE n. 1.366.243, Tema 1234).

O Projeto de Lei apenas sistematiza e expande essas exigências, buscando coibir o ajuizamento de demandas precoces ou desnecessárias, sem qualquer tentativa anterior de diálogo. O que se exige é que o autor demonstre que houve recusa ou inércia da outra parte — ou seja, que há efetiva lide. Trata-se de um avanço compatível com os objetivos do processo contemporâneo.

6. O juízo de adequação: capacidades institucionais e deferência judicial

A terceira premissa para compreensão do novo design do interesse de agir perpassa a ideia de que esse requisito deve ser analisado considerando a existência (ou não) de outras portas mais adequadas para a solução do problema jurídico.

A adequação é o pilar central do sistema brasileiro de justiça multiportas e sua análise abrange a qualidade da solução do problema jurídico e do processo para sua obtenção (DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2025a, p. 137).

São critérios de adequação da porta e do modo de solução dos problemas jurídicos elencados por Fredie Didier Jr. e Leandro Fernandez: i) a aptidão para resolução do problema jurídico; ii) o interesse e o comportamento das partes; iii) o custo e o tempo exigido para o oferecimento da solução; iv) as características do objeto do problema; v) a existência de urgência; vi) o exame de eficiência do sistema a partir da análise das capacidades institucionais (DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2025a, p. 144). Os autores registram que a adequação é um juízo referencial, devendo-se adotar como método a comparação entre instituições em relação ao desenvolvimento de suas responsabilidades em matéria comum, sendo necessário comparar suas características e analisar como elas refletem nos resultados desejados.

A adequação deve ser analisada à luz da teoria das capacidades institucionais, entendida como um conjunto de formulações teóricas destinadas a oferecer critérios para identificar no caso concreto a instituição que possui melhores condições para solucionar determinado problema.

6.10 argumento das capacidades institucionais

O argumento das capacidades institucionais considera as “capacidades” de cada instituição, suas aptidões cognitivo-decisória. Sob a óptica da competência adequada, ficou demonstrado que o exame das capacidades institucionais possibilita uma comparação entre órgãos decisórios e pode fornecer parâmetros úteis para a definição da porta mais adequada para a solução de determinado problema jurídico.

6.1.1 Referencial teórico

O argumento das capacidades institucionais é utilizado para apreciar diferentes respostas à questão sobre “quem deve decidir”. As “capacidades” são as aptidões cognitivo-decisória dos órgãos de deliberação (CABRAL, A. P., 2021, p. 312), seus méritos e deméritos para decidir questões que possam estar sob a esfera de competência de mais de uma instituição ou que possam ter efeitos sobre objetivos compartilhados entre elas (ARGUELHES; LEAL, 2011, p. 13).

É preciso ter cuidado, contudo, para não dissociar “o argumento” de seu referencial teórico sob pena de transformá-lo em um “recurso banal”, de “baixíssimo potencial crítico”, ou em um “rótulo novo para categorias dogmáticas antigas”; ou ainda um “argumento pragmático completamente desvinculado do direito positivo”¹².

A questão demanda uma breve análise da tese de Sunstein e Vermeule, um dos referenciais teórico deste texto.

“Interpretation and institutions”, de Cass Sunstein e Adrian Vermeule, publicado em 2002 (SUNSTEIN; VERMEULE, 2002), é considerado uma das matrizes básicas do argumento baseado nas capacidades institucionais (ARGUELHES; LEAL, 2011, p. 13).

Nessa obra, os autores apontam que discussões acerca da interpretação normativa não podem ser facilmente resolvidas sem o exame de duas questões: as capacidades institucionais e os efeitos dinâmicos de uma abordagem específica sobre qualquer tema¹³.

Não se deve perguntar “*como* decidir este caso”, mas sim “*quem* deve decidir questões desse tipo em um arranjo institucional determinado” (SUNSTEIN; VERMEULE, 2002, p. 23). A comparação das capacidades

¹² “O risco é o de que “capacidades institucionais” se torne o novo “mantra” dos constitucionalistas brasileiros, sem que as implicações efetivamente originais e úteis do argumento sejam de fato incorporadas no debate (...) Nosso objetivo é apenas o de apresentar um modelo possível de um argumento que leva a sério os méritos e deméritos de diferentes instituições em um determinado arranjo institucional e possua um mínimo grau de especificidade e consistência interna.” (ARGUELHES, Diego Werneck. LEAL, Fernando. “O argumento das “capacidades institucionais” entre a banalidade, a redundância e o absurdo”. In: Revista do Programa de Pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia. DIDIER Jr., Fredie (Editor). nº 23, ano 2011, p. 12).

¹³ “Suppose, for example, that we believe that the meaning of a statute should in principle be established by ascertaining the subjective intentions of those who enacted it. It may nonetheless turn out that fallible judges ought not, simply-mindedly, collect and examine as much evidence of subjective intentions as they can find. If the text supplies reliable evidence of intention, perhaps the best evidence, and if judges will mishandle other types of evidence, such as legislative history, perhaps restricting judges solely to the text will increase the likelihood that the judges will accurately ascertain the legislators’ intentions.” Em livre tradução: Suponha, por exemplo, que se entenda necessário buscar o significado de uma lei pela verificação das intenções subjetivas de quem a promulgou. No entanto, pode ser que os juízes falíveis não possam, simplesmente, coletar e examinar todas as evidências de intenções subjetivas que possam encontrar. Se o texto fornece evidência confiável de intenção, e se os juízes podem interpretar mal os outros tipos de evidência talvez a melhor forma de alcançá-la, como história legislativa, seja se restringindo ao texto, o que aumentará a probabilidade de que os juízes determinem com precisão as intenções dos legisladores. (SUNSTEIN, Cass R. VERMEULE, Adrian. “Interpretation and institutions”. John M. Olin Law & Economics Working Paper, no. 156 (2D series), Public Law and Legal Theory Working Paper no. 28. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=320245. p. 23).

institucionais carece ser conduzida com base nas finalidades de um sistema legal de competências: a previsibilidade, legitimidade e eficácia (ESKRIDGE JR., 2013, p. 414).

Se, por um lado, uma interpretação literal da lei pode ser absurda, por outro se reconhece a condição dos juízes de sujeitos de “carne e osso”, suscetíveis a erro e, se assim é, a interpretação literal da lei também tem suas virtudes (SUNSTEIN; VERMEULE, 2002, p. 1). A valorização das capacidades institucionais e dos efeitos dinâmicos de uma abordagem acerca das funções institucionais são partes necessárias de qualquer teoria da interpretação jurídica.

O diferencial da teoria da interpretação de Sunstein e Vermeule está na forma de lidar com a inafastável possibilidade de erro em sua aplicação por atores institucionais com capacidades limitadas. Diante da discrepância intransponível entre o plano ideal e a realidade, na qual as instituições se inserem, Sunstein e Vermeule fazem uma analogia com o pensamento econômico e concluem que o estado de coisas ideal (assim como o “ideal regulatório”) pode gerar resultados piores ao da adoção de outra estratégia, que, em condições reais, funciona melhor do que a estratégia “ideal” (“*first best*”). Daí surge a ideia do “*the second best*”.

Um exemplo trazido pelos próprios autores ajuda a esclarecer a aplicação do método “*the second best*”.

Imagina-se que o significado de uma norma jurídica possa ser alcançado pela investigação das intenções subjetivas de quem a escreveu. Ocorre que o juiz estará mais suscetível a falhas se investigar a maior quantidade possível de evidências das intenções (aprofundando, por exemplo, pela análise da história legislativa). Talvez, atendo-se ao texto normativo, se ampliem as chances de o juiz atingir de forma mais acurada as intenções de quem o editou. Essa seria a segunda melhor solução em termos ideais (SUNSTEIN; VERMEULE, 2002, p. 1, 23).

Traçar com clareza essas possibilidades e características do argumento das capacidades institucionais na Teoria Geral do Direito, como premissas, permitirá aplicá-la com mais lucidez ao Direito Processual Civil, sobretudo na definição da infraestrutura mais adequada para solução de um problema jurídico.

6.1.2 A aplicação da teoria no Direito brasileiro: o pensamento de Diego Werneck Arguelhes e Fernando Leal

A aplicação das capacidades institucionais para o Direito brasileiro traz à tona o pensamento de Diego Werneck Arguelhes e Fernando Leal.

A partir da doutrina de Cass Sunstein e Adrian Vermeule, e com o intuito de estabelecer o terreno comum das diferentes referências intelectuais da teoria, Diego Arguelhes e Fernando Leal se propuseram a

tarefa de reconstruir de forma detalhada a noção das capacidades institucionais para o Direito brasileiro. Buscaram definir “o que” e “como” os juízes brasileiros devem decidir: os limites de atuação legítima das cortes em situações de efetiva ou potencial tensão interinstitucional¹⁴.

Para os autores, as capacidades institucionais devem ser analisadas como um modelo argumentativo com pressupostos, condições e método de operacionalização específico. Três premissas devem nortear o estudo da técnica: i) algum grau de especialização funcional em prol de fins constitucionais comuns é pressuposto normativo da separação de poderes; ii) nenhuma instituição é, potencialmente, capaz de atingir esses fins comuns, estando sujeita a erros e incerteza; iii) a análise de diferentes alternativas de decisões deve partir de suas possíveis consequências.

A análise das capacidades institucionais é importante por incorporar juízos empíricos na deliberação do centro decisório mais adequado.

São pressupostos institucionais estruturais, a serem aplicados em contextos reais de decisão: i) pressupostos institucionais estruturais, dos quais decorrem o funcionalismo, a especialização e o compromisso interinstitucional; e ii) pressupostos epistêmicos: falibilidade potencial e contingência das “capacidades”; iii) pressupostos metodológicos: consequencialismo, a estratégia do “*Second-best*”, efeitos dinâmicos e comparações institucionais¹⁵.

A aplicação desse modelo à função jurisdicional pode demonstrar que, em muitos casos, juízes “reais” (operando em condições reais) podem obter melhores resultados adotando teorias que não levariam aos resultados mais justos e mais precisos em condições “ideais” (que partem de premissas como

¹⁴ “(...) é certo que o Judiciário pode dar alguma resposta para um dado conjunto de questões que estejam sendo submetidas à apreciação judicial. Contudo, quando comparamos os recursos e limitações do Judiciário com os de outras instituições que poderiam fornecer suas próprias respostas ao tipo de problema em exame, constatamos que a performance judicial deixa a desejar. Instituições como o Congresso, a Presidência da República e as agências reguladoras – segue o argumento – estariam em condições de oferecer, no geral, respostas melhores do que aquelas que os juízes tenderiam a produzir. (SUNSTEIN, Cass R. VERMEULE, Adrian. “Interpretation and institutions”. John M. Olin Law & Economics Working Paper, no. 156 (2D series), Public Law and Legal Theory Working Paper no. 28. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=320245. p. 01. p. 07).

¹⁵ A especialização é realizada pela carta constitucional ao distribuir competências e poderes entre instituições criadas especificamente para promover certos objetivos e lhes atribui condições específicas capazes de incrementar a eficiência com que os referidos poderes serão por elas executados. O compromisso interinstitucional busca eliminar redundâncias e ambiguidades no desenho institucional de divisão de funções e pressupõe um modelo de “concorrência harmônica”. A falibilidade potencial e contingência das “capacidades” decorre da incerteza quanto ao grau de confiabilidade das respostas que oferecem. O consequencialismo leva a escolha de uma teoria, concepção ou alternativa a partir das consequências que ela é capaz de produzir, direta ou indiretamente (SUNSTEIN, Cass R. VERMEULE, Adrian. “Interpretation and institutions”. John M. Olin Law & Economics Working Paper, no. 156 (2D series), Public Law and Legal Theory Working Paper no. 28. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=320245. p. 01., p. 15-20).

a existência de tempo e recursos infinitos, imparcialidade absoluta, capacidade intelectual e conhecimento jurídico sobre-humanos) (ESKRIDGE JR., 2013, p. 413).

As capacidades de uma instituição são influenciadas por fatores subjetivos e objetivos.

Como fatores subjetivos, há a definição dos méritos e deméritos de uma instituição, que está relacionada à sua imagem perante outros atores institucionais e cidadãos¹⁶.

No âmbito objetivo, há o aparato físico disponível para que uma instituição possa exercer as suas funções e realizar os seus objetivos, a partir das capacidades *funcionais e materiais*. As primeiras relacionadas às suas finalidades e às capacidades cognitivas de seus principais atores definidas, sobretudo, em função da sua formação. As segundas, decorrentes do aparato técnico-administrativo que a integra e aos recursos disponíveis para efetivar transformações (ARGUELHES; LEAL, 2011, p. 15-20). Tudo isso vai importar a análise da instituição que tem melhores condições de solucionar determinado problema jurídico¹⁷.

6.1.3 Teoria das capacidades institucionais e Sistema de justiça multiportas

Para o sistema de justiça multiportas brasileiro, a teoria das capacidades institucionais importa, pois exige a comparação entre duas ou mais instituições, contribuindo para a escolha da mais adequada com base em elementos concretos, destacando-se os seguintes: i) a possibilidade real de participação dos potenciais afetados pela decisão; ii) a especialização da instituição e dos seus integrantes em relação a certas matérias; iii) estrutura, considerando corpo técnico e recursos financeiros; iv) processo decisório; v) maior ou menor permeabilidade a influencia de grupos com atuação em determinado setor; vi) os efeitos dinâmicos das decisões, assim consideradas as repercussões sobre comportamentos dos sujeitos diretamente envolvidos, sobre todo o setor relacionado à matéria (DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2025a, p. 147).

No caso do Poder Judiciário brasileiro, o aprimoramento das capacidades institucionais pode ocorrer das seguintes formas: i) participação provocada ou requerida de terceiros no processo; ii) constituição de equipes de trabalho remoto (Resolução 375/21); iii) consulta ao Natjus – núcleo de apoio técnico ao Judiciário em processos que envolvam questões relativas à saúde (Resolução 236/16 e Provimento 84/2019, CNJ),

¹⁶ A presença de indícios de corrupção no âmbito de certa instituição é exemplo de tradicional fator que pode afetar sua confiabilidade e, por isso, a sua capacidade para lidar de forma neutra com certos assuntos ou buscar a realização de certos objetivos. (ARGUELHES, Diego Werneck. LEAL, Fernando. "O argumento das "capacidades institucionais" entre a banalidade, a redundância e o absurdo". cit., p. 42).

¹⁷ Uma ferramenta que pode contribuir para a escolha da instituição mais capacitada, à luz da análise econômica do direito, é a aplicação da teoria dos jogos. As interfaces existentes entre a economia, a psicologia e o direito processual podem contribuir para uma estruturação inovadora de alguns institutos processuais. (ABREU, Rafael Sirangelo Belmonte de. O Processo Civil entre o jurídico e o econômico: O Caráter Institucional e Estratégico do Fenômeno Processual. Tese apresentada para obtenção do título de Doutor da Faculdade de Direito da Universidade Federal Do Rio Grande Do Sul. Porto Alegre: UFRS, 2018, p. 25).

consulta obrigatória nos termos da súmula vinculante 61 do STF; iv) núcleos de ações coletivas (Resolução 339/20 do CNJ); v) o instituto da cooperação judiciária (arts. 67 a 69, CPC e Resolução 350/20, CNJ).

A análise das capacidades institucionais possui caráter dinâmico. Rearranjos institucionais, com a configuração de novas portas ou reconfiguração das existentes fazem parte do sistema. Exemplo disso é a criação de estruturas internas nos tribunais e núcleos de justiça 4.0 especializados em determinadas matérias do qual é exemplo a resolução n. 433/21 do CNJ em matéria ambiental (DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2025a, p. 134). O desenho de novas portas pode ser traçado pelos próprios sujeitos envolvidos no que se chama de design de solução de problema jurídico ou negócio jurídico multiportas cujo pressuposto é a interação entre as diferentes portas de acesso (DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2025a, p. 135).

O exame das capacidades institucionais também pode variar ao longo do tempo de acordo com o desempenho de cada instituição. É possível que uma determinada instituição inicialmente mais capacitada para responder sobre determinado problema se revele ineficiente e o Poder Judiciário passe a ser a porta mais adequada. Por isso é necessário assegurar o livre trânsito entre as portas de acesso à justiça para o aproveitamento das aptidões de cada uma delas.

O caráter dinâmico do juízo de adequação não se restringe apenas ao aspecto cronológico, mas a diferentes parcelas do problema jurídico que pode ser definido em diferentes portas. A cooperação judiciária, sobretudo a interinstitucional, e a técnica da decisão administrativa coordenada são importantes instrumentos para a interação entre portas e o desenvolvimento concatenado de soluções.

A adoção da teoria das capacidades institucionais para alcançar uma tutela dos direitos mais adequada pelas diferentes portas de acesso à justiça traz também ao centro dos debates o papel da deferência judicial em matéria de Políticas Públicas com enfoque técnico.

6.2 Deferência judicial

A deferência judicial veicula a ideia de autocontenção do magistrado pelo reconhecimento de um espaço de liberdade para o administrador decorrente de hipóteses de indeterminação normativa (JORDÃO, 2025).

Eduardo Jordão apresenta três acepções para o termo deferência, segundo ele, “palavras da moda do Direito administrativo”: i) “deferência pelo resultado”: acepção mais conhecida, em que há a efetiva manutenção, pelo juiz, da decisão administrativa contestada; ii) “deferência por meio de uma análise do discurso judicial, em que o juiz considera de forma respeitosa a decisão administrativa sob sua análise e que concedesse à administração um espaço específico de liberdade de criação ou de interpretação – apenas não a mantendo por avaliar que este espaço teria sido extrapolado.”; iii) “deferência pela amplitude

do controle”: a deferência judicial significa foco no controle do procedimento por meio do qual a decisão administrativa contestada foi tomada, em vez do foco na sua substância (JORDÃO, 2025).

A deferência do Judiciário em relação a decisões administrativas decorre da necessidade de assegurar a proteção ao espaço de regular exercício da discricionariedade administrativa por autoridades especializadas em determinada área, com maior capacidade institucional e submetida a regime de responsabilidade por suas escolhas (DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2025a, p. 150).

A deferência em relação a matérias técnicas complexas justifica-se não apenas pela ausência de conhecimento específico do juiz em determinados temas como pela percepção de que o afastamento de decisões administrativas pelo Judiciário e a prolação de decisões judiciais em substituição pode transformar o juiz no verdadeiro órgão regulador, ensejando incoerências no marco regulatório ou provocando risco de decisões inexequíveis.

Há hipóteses em que o Poder Judiciário está autorizado a não decidir, sem que tais casos configurem uma declaração de *non liquet* proibida no direito brasileiro, ou seja, pronúncia judicial na qual o magistrado abstém-se de manifestar-se sobre o objeto do processo, deixando de julgá-lo por estar em dúvida sobre a ocorrência dos fatos alegados ou sobre aplicação das normas jurídicas¹⁸.

Nesses casos, não basta que o magistrado declare que não irá decidir. Deve elucidar como será feito, apresentar quais técnicas serão utilizadas para declarar a “não decisão”, explicando se a “não decisão” é apenas temporária ou se o papel de decidir deve ser atribuído a outras instituições (ANDRADE, 2023, p. 310-315).

A possibilidade de pronúncia de “não decisão” no Direito brasileiro pressupõe algumas premissas, bem estruturadas por Antonio do Passo Cabral.

A primeira premissa é a de que a conduta do magistrado de recusar-se a praticar atos de ofício só será considerada ilícita se não houver justo motivo. Nesse sentido dispõe o art. 143, II que o juiz responderá, civil e regressivamente, por perdas e danos quando recusar, omitir ou retardar, sem justo motivo, providência que deva ordenar de ofício ou a requerimento da parte. A segunda premissa é a busca por mais racionalidade sistêmica na resolução dos conflitos.

¹⁸ Antonio do Passo Cabral explica que o *non liquet* não é equivalente a uma não decisão. A pronúncia do *non liquet* contém uma decisão que encerra o processo, ainda que não resolvendo o conflito, representando uma abstenção de decidir o mérito. Critica a ausência de questionamento na doutrina acerca da proibição do *non liquet*. O autor sustenta a necessidade de se lançar um olhar renovado sobre a proibição de *non liquet* para analisar se essa vedação deve subsistir no sistema jurídico brasileiro atual ou se é possível visualizar casos em que seria lícito ao juiz encerrar a instância sem pronúncia de mérito diante de dúvida ou obscuridade sobre as normas aplicáveis ou ocorrência dos fatos. (CABRAL, Antonio do Passo. Jurisdição sem decisão. *Non liquet* e consulta jurisdicional no Direito brasileiro. São Paulo: JusPodivm, 2025. p. 242 e 264). p. 278.

Com base nessas premissas, o autor sustenta três hipóteses de “non liquet” admissíveis no direito brasileiro: i) quando as partes convencionam a possibilidade de “non liquet” em caso de incerteza fática ou jurídica; ii) quando há possibilidade de resolução por autotutela, inexistir presunção legal relativa; e não for o caso de inversão do ônus da prova; iii) quando o juízo identificar outra sede melhor capacitada para a solução da disputa, transferindo-lhe competência decisória por delegação; nesse caso, há, para o autor, um “non liquet” parcial ou temporário (CABRAL, A. P., 2025, p. 242, 264, 288-295).

Em contextos de elevada complexidade técnica, o Poder Judiciário deve adotar postura de deferência em relação à manifestação do ente que possui mais elevada capacidade institucional para decisão sobre a matéria, o que pode ocorrer com a adoção de técnicas como a cooperação judiciária para fins de consulta, inclusive para solicitar projeções da adoção de uma das teses discutidas no caso, quanto reconhecer, em caso de marcos regulatórios e políticas públicas, que a instituição administrativa e não o Poder Judiciário é o ambiente mais adequado para a solução do problema.

A título de exemplo, citam-se alguns julgados em que o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça reconheceram a deferência como regra geral.

No julgamento do REsp n. 1083955, em 28.05.2019, a 1ª turma do STJ entendeu que o Poder Judiciário deve adotar postura deferente, em matéria de regulação econômica, em relação às decisões do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, que tem melhores condições de decidir (STF, 1ª Turma, RE n. 1.083.955, rel. Min. Luiz Fux, j. 28 maio 2019).

Na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF n. 825/DF, o Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, rejeitou o pedido que buscava impor a obrigatoriedade da Avaliação Ambiental de Área Sedimentar (AAAS) antes da 17ª Rodada de Licitações de blocos para exploração de petróleo e gás. O cerne da discussão recaiu sobre a tese de deferência judicial à capacidade institucional dos órgãos técnicos da Administração Pública, especialmente o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e a Agência Nacional do Petróleo (ANP). O STF afirmou que, em políticas públicas de alta complexidade e impacto socioeconômico relevante, como no caso da política energética nacional, cabe ao Judiciário atuar com prudência, reconhecendo a expertise técnica dos órgãos competentes (STF, Pleno, ADPF n. 825, rel. Min. Marco Aurélio, red. p/ acórdão Min. Nunes Marques, j. 3 ago. 2021).

A Corte entendeu que os estudos ambientais exigidos poderiam ser supridos por manifestação conjunta dos Ministérios competentes, e que a avaliação definitiva da viabilidade ambiental deveria ser feita no licenciamento ambiental posterior, regido pela Lei nº 6.938/1981. Assim, prevaleceu o entendimento de que o controle judicial deve respeitar a margem de conformação dos órgãos administrativos especializados,

aplicando-se, portanto, uma postura de autocontenção e deferência judicial diante da complexidade técnica e da legitimidade democrática das decisões administrativas.

No julgamento da ADPF n. 887, o Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, reafirmou sua deferência à Administração Pública e ao conhecimento técnico dos órgãos especializados ao julgar improcedente pedido que questionava normas que dispensavam a realização da Avaliação Ambiental de Área Sedimentar (AAAS) previamente às rodadas de licitação de blocos para exploração de petróleo e gás natural (STF, Pleno, ADPF n. 887, rel. Min. Nunes Marques, j. 3 jul. 2023). A Corte reiterou o entendimento de que a viabilidade ambiental dos empreendimentos é aferida no âmbito do licenciamento ambiental, conforme a Lei n. 6.938/1981, sendo a AAAS um instrumento auxiliar e não vinculante.

Enfatizou-se que a manifestação conjunta dos Ministérios de Minas e Energia e do Meio Ambiente constitui mecanismo legítimo e técnico para subsidiar decisões estratégicas enquanto os estudos mais amplos não estiverem disponíveis. Diante da complexidade técnico-administrativa e dos impactos socioeconômicos das políticas energéticas, o STF reconhece que o controle judicial deve se dar com autocontenção, respeitando as capacidades institucionais dos órgãos competentes e os limites da separação de poderes.

Na mesma linha, no julgamento do tema n. 1234 (STF, Pleno, RE n. 1.366.243, Tema 1234, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 16 set. 2024), o Supremo Tribunal Federal firmou a tese de que o Poder Judiciário, ao apreciar pedido de concessão de medicamentos não incorporados, deverá obrigatoriamente analisar o ato administrativo comissivo ou omissivo da não incorporação pela Conitec e da negativa de fornecimento na via administrativa, tal como acordado entre os Entes Federativos em autocomposição no Supremo Tribunal Federal. Entendeu-se que, no exercício do controle de legalidade, o Poder Judiciário não pode substituir a vontade do administrador, mas tão somente verificar se o ato administrativo de não incorporação do medicamento ao SUS está em conformidade com as balizas presentes na Constituição Federal, na legislação de regência e na política pública de saúde.

No REsp n. 168161, julgado em agosto de 2024, o Superior Tribunal de Justiça entendeu que as decisões do CARF não se sujeitam a invalidação judicial por mera divergência de juízo hermenêutico quanto à aplicação da legislação tributária, sob pena de tornar irrelevante a participação da sociedade no CARF e fragilizar o principal instrumento de solução extrajudicial (STJ, 1ª Turma, REsp n. 1.608.161, rel. Min. Regina Helena Costa, j. 6 ago. 2024).

A deferência administrativa tem sido objeto de acirrada discussão na doutrina.

No XIII Fórum Permanente de Processualistas Cíveis de 2024, por exemplo, foi proposto o seguinte enunciado sobre o tema: "(art. 485, IV, CPC) O argumento das capacidades institucionais justifica a autocontenção pelo Poder judiciário em matéria de política pública ou marcos regulatórios técnicos, autorizando-o a não decidir por não ser a porta mais adequada".

A ideia sustentada foi a de que o reexame de determinada orientação pelo Judiciário pode transformá-lo em órgão regulador, comprometendo o marco regulatório ou tornando inexecutáveis determinadas decisões, além de não identificar as consequências práticas das orientações adotadas.

Diante do imenso volume de processos que o Poder Judiciário lida e da necessidade de se buscar técnicas de soluções mais adequadas de problemas jurídicos, é preciso admitir que os juízes adotem postura de deferência em relação à manifestação do ente que por questões de ordem técnica possui mais capacidade institucional para a decisão sobre a matéria. Dizer que o Poder Judiciário não é a porta adequada significa que não há interesse de agir, sem que isso implique negativa de jurisdição.

No contexto do controle de adequação, cabe ao Poder Judiciário constatar se há modo mais adequação de resolução do litígio que não seja mais oneroso para as partes e direcioná-las para a porta mais adequada, suspendendo ou extinguindo o processo e resguardando o direito das partes em caso de urgência, prévio conhecimento da posição administrativa contrária a pretensão da parte, hipótese em que será ineficaz o uso da porta administrativa.

Fredie Didier Jr. e Leandro Fernandez defendem que em um sistema de justiça multiportas, o direito fundamental de acesso à justiça não abrange o direito de obtenção da solução do caso por meio de uma decisão judicial em toda e qualquer hipótese, entendendo que se for garantida a solução do problema por outro modo adequado não haverá violação do acesso à justiça (DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2025a, p. 158).

O enunciado, contudo, não foi aprovado, trazendo à tona a necessidade de discussão do tema.

7. A Releitura do Interesse de Agir

A partir das premissas de que o sistema brasileiro de justiça é multiportas, bem assim que a preferência pela solução consensual dos problemas jurídicos é norma fundamental do Processo Civil brasileiro (art. 3º, §2º, CPC), um novo desenho se apresenta para o interesse de agir.

O interesse de agir é requisito processual que deve ser compreendido sob três aspectos: necessidade, utilidade e adequação.

7.1A “necessidade”

A necessidade, no sistema brasileiro de justiça multiportas, estará presente apenas quando não estejam disponíveis meios mais eficientes e menos onerosos para a satisfação do interesse primário do sujeito. Deve ser superada a premissa de que o acesso ao judiciário é absoluto e não pode sofrer qualquer condicionamento, sobretudo quando se observa que o direito processual brasileiro tem como uma de suas

normas fundamentais tratadas no art. 3º do CPC a primazia da solução consensual (DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2025a, p. 386).

Embora a utilização da via judicial seja garantida ao titular de um direito, tal garantia não significa que haja interesse, sob o olhar da necessidade, para assegurar em qualquer hipótese seu acionamento direto e imediato. Somente será possível, em muitos casos, saber se há ou não resistência à pretensão, se houver tentativa prévia de solução extrajudicial do litígio, a não ser que já seja conhecida a posição contrária à pretensão do autor. A necessidade, nesse contexto, depende da inexistência de meios extrajudiciais eficazes. Quando esses meios estão acessíveis e são idôneos para resolver a controvérsia, o Judiciário deixa de ser o único caminho possível (PONTES, 2019, p. 126).

Nesse sentido, foram propostos enunciados no XIV Fórum Permanente de Processualistas Civis com os seguintes textos: i) “(Art. 3º) O conteúdo da garantia de acesso à justiça deve ser reformulado para incorporar qualquer meio adequado de resolução de problemas jurídicos e tutela de direitos, validando a existência de filtros legítimos para a caracterização do interesse de agir” e; ii) “(arts. 3º e 17) A análise do interesse de agir deverá considerar a adequação da porta escolhida para a solução do caso.”

A ideia subjacente neles é que o conceito de “acesso à justiça” não deve se limitar ao acesso à jurisdição estatal, o que legitima a existência de filtros legítimos de acesso ao Poder Judiciário. Este não deve mais ser visto como o centro do sistema de justiça, o que não corresponde mais à realidade normativa e social do sistema jurídico brasileiro.

A preocupação do sistema deve se voltar à adequação do meio de solução ao caso. Qualquer dos modos de resolução de problemas e tutela de direitos concretiza a função de acesso à justiça. O Código de Processo Civil de 2015 reforça essa perspectiva ao consagrar princípios como a cooperação (art. 6º) e a adequação (art. 174), além de prever mecanismos que facilitam a interação entre diferentes “portas” do sistema, como a mediação judicial e extrajudicial (arts. 165-175) e a produção antecipada de provas (art. 381).

O reconhecimento e a integração desses meios como partes integrantes do sistema de justiça multiportas evidenciam a necessidade de uma interpretação mais abrangente do direito fundamental de acesso à justiça, assegurando não apenas o direito de litigar, mas o direito de obter uma solução justa, eficiente e adequada ao caso concreto, independentemente do meio utilizado.

Os enunciados não foram aprovados no grupo temático. Há ainda muita resistência dentre os estudiosos de Processo acerca da ideia de que o Poder Judiciário não deve mais ser visto como o centro do sistema de justiça.

Nos últimos dois anos (2024 e 2025), o Fórum Permanente de Processualistas Civis inseriu entre seus grupos de enunciados o tema “Sistema Brasileiro de Justiça Multiportas”, mas dos 8 enunciados aprovados

nas discussões do grupo e levados à plenária, apenas um foi aprovado em 2025. Em 2024, foi aprovada tão somente uma proposta de revisão de enunciado, porém com redação e conteúdo diversos daqueles que haviam sido aprovados no grupo de discussão.

7.2 A “adequação”

A adequação também ganha nova roupagem, se desvinculando da ideia de correção do procedimento que nada tinha a ver com a regularidade do direito de provocar o Judiciário. Ela passa a incluir a escolha do melhor mecanismo de resolução de conflitos. Não se trata apenas da forma processual, mas da eleição do meio de tratamento adequado ao tipo de controvérsia (PONTES, 2019, p. 120). A adequação não se refere mais como outrora a assertividade do procedimento adotado, mas que em várias circunstâncias a via judicial não será a mais adequada, do ponto de vista da celeridade, da qualidade da decisão e da eficiência.

O exame da adequação deve ser realizado tanto no plano normativo quanto no plano do caso concreto, considerando a estruturação de outros modos de solução sem ônus excessivo, o que revela a importância de plataformas como consumidor.gov, SIREC e ODRs privadas que oportunizam ao interessado uma via fácil de acesso ao resultado almejado (DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2025a, p. 387).

Assim, como regra, é possível extrair do ordenamento jurídico brasileiro a compreensão de que, sempre que adequado, o interesse de agir se configurará quando houver comprovação da previa tentativa de solução extrajudicial do problema jurídico. Não há necessidade de lei expressa nesse sentido ou de alteração nos dispositivos do CPC.

O interesse de agir nesses novos moldes não ignora a existência de situações nas quais o acesso direto ao Poder Judiciário é o meio mais adequado para o tratamento do problema jurídico, sendo este sempre uma porta residual e disponível quando necessário.

Assim, o interesse de agir estará sempre presente nos casos de urgência ou risco de perecimento do direito alegado (inclusive na eventualidade de iminente transcurso de prazo prescricional ou decadencial); manifestação institucional previa em sentido contrário ou reiterada recusa à pretensões semelhantes; impossibilidade técnica da utilização de outro modo de solução de conflito; necessidade de controle da decisão proferida em outra porta (DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2025a, p. 387); demora excessiva de resolução do problema na via administrativa; exigência legal de submissão direta ao judiciário como na hipótese em que a lei não permite o que a parte solicita ou no caso das ações constitutivas necessárias, entendida como aquelas demandas em que se afirma um direito que somente pode ser realizado em juízo¹⁹.

¹⁹ Exemplo da inviabilidade de previa tentativa de solução administrativa está: i) na formulação de pedido de autorização ao CADE para atos de concentração econômica em hipóteses não previstas na Lei 12.529/2011; ii) submissão de um litígio decorrente de contrato administrativo como o equilíbrio econômico se busque reestabelecer, por outra via extrajudicial antes de submeter o requerimento diretamente à administração pública nos termos do art. 6, XXVII, 22, 103, Lei 14133/21 (DIDIER JR., Fredie. FERNANDEZ, Leandro. Introdução à Justiça Multiportas: sistemas de solução de problemas jurídicos e o perfil do acesso à justiça

A ampliação do sistema multiportas está associada à racionalização do acesso à justiça. O número elevado de processos e os custos da jurisdição estatal incentivam o redimensionamento do papel do Judiciário. O interesse de agir, nesse cenário, cumpre também função de filtro: o autor deve demonstrar que a jurisdição é necessária e adequada, em comparação com outras portas possíveis (PONTES, 2019, p. 80-83).

As várias portas de solução de problemas jurídicos não são alternativas ao Poder Judiciário, como se fosse o meio ideal ou preferido, mas adequadas cuja escolha depende do interesse e necessidade das partes (CABRAL, A. P., 2024, p. 458).

Não se trata também de manter o Poder Judiciário no centro do sistema, como a única porta de acesso e dentro dele oferecer novas formas de solução de litígio, mas já estruturar o sistema para que o problema jurídico seja direcionado para infraestruturas que possa no caso concreto ser mais célere, adequada, especializada que o Poder Judiciário, desafogando-o²⁰.

A hiperjudicialização adoce a própria justiça, compromete o ambiente de negócio no Brasil, afasta investimentos estrangeiros, tornando a Justiça, de certo modo, impotente, o que enseja preocupações no meio acadêmico há muitas décadas e tentativas de diagnosticar as possíveis soluções, sobretudo para uma prestação jurisdicional mais célere e de mais qualidade (CABRAL, T. N. X., 2023, p. 2). No Brasil demandas de alta complexidade se colocam, lado a lado, com conflitos simples que não deveriam ser judicializados, tornando premente a necessidade de aperfeiçoamento da nossa cultura do consenso, inclusive para que os ambientes extrajudiciais sejam prestigiados, prevenindo ou evitando a judicialização (CABRAL, T. N. X., 2023, p. 3).

Ordenamento jurídico brasileiro já contempla variados métodos adequados de solução de conflitos, capazes de atender a diferentes modalidades de controvérsias, tais como a plataforma consumidor.gov, a negociação direta, a conciliação, a mediação, a arbitragem, os PROCONS, a Defensoria Pública, as Câmaras Privadas de mediação e arbitragem e os Núcleos de Prática Jurídica das Universidades. O uso da tecnologia

no Brasil. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025, p. 389).

²⁰ Sobre a ideia de Tribunal Multiportas, onde o Poder Judiciário continua no centro do sistema jurídico e dentro dele o conflito pode ser direcionado para outras portas, desde 1988, *Gladys Kessler* e *Linda J. Finkelstein* descrevem o desenvolvimento e a implementação do programa de Solução de Disputas Múltiplas (Multi-Door Dispute Resolution Program) no Tribunal Superior do Distrito de Columbia, inspirado na ideia proposta pelo professor Frank Sander, da Harvard Law School, durante a "Pound Conference" em 1976, o qual foi bem sucedido. O modelo propõe que o tribunal atue como um centro de resolução de disputas com múltiplas "portas", ou métodos alternativos – mediação, conciliação, arbitragem, avaliação neutra preliminar – sendo o processo judicial apenas uma das opções. A intenção é tornar a justiça mais acessível, eficiente e satisfatória para os cidadãos. Entre 1985 e 1988, foram introduzidos sete programas. O projeto, segundo os autores, revelou que o modelo multiportas pode transformar significativamente o acesso à justiça. Ele engaja a comunidade, desafoga o judiciário e oferece opções mais apropriadas às características dos conflitos. O Tribunal Superior do Distrito de Columbia tornou-se, de fato, um *tribunal multiportas*. (Gladys Kessler e Linda J. Finkelstein, *A Evolução de um Tribunal Multiportas*, 37 *Cath. UL Rev.* 577 (1988). Disponível em: <https://scholarship.law.edu/lawreview/vol37/iss3/2>. Acesso em: 22 jul. 2025). A proposta de Fredie Didier Jr. e Leandro Fernandez na obra *Introdução à Justiça Multiportas*, partindo da semente das ideias norte-americanas com uma prática já bem sedimentada e de sucesso, dá alguns passos a frente e propõe que o sistema de justiça seja multiportas, o que é vangardista sobretudo diante da realidade de sobrecarga do Poder Judiciário brasileiro.

também tem alterado o modo de se trabalhar, em um mundo onde tudo está interconectado, abre-se o espaço para a inovação com a necessária mudança do perfil do profissional do jurídico (CABRAL, A. P., 2022, p. 39).

Todo esse quadro caminha para uma nova arquitetura do sistema de justiça que possibilita o uso minimamente racional da Justiça.

Não se pode mais defender a inconstitucionalidade da existência de filtros para o acesso à justiça quando outras portas se mostrarem mais adequadas. A justiça não estatal é, em muitos casos, mais do que uma justiça alternativa, e sim a porta de solução de problemas mais adequada (DIDIER JR.; ZANETI JR., 2016, p. 62).

Sobre o tema da mudança da forma como tradicionalmente se enxerga o acesso à justiça, Paula Costa e Silva sustenta que há muitas mudanças na forma tradicionalmente ligada às expressões *acesso à Justiça* e *fazer Justiça* e se as décadas de sessenta e setenta do século passado poderão ficar conhecidas como o período de ouro do direito de acesso à Justiça enquanto sinônimo de direito de acesso aos tribunais, de lá para cá assiste-se a uma reiterada dissuasão do recurso a esquemas formais e de base estadual de resolução de controvérsias e de satisfação efetiva de situações jurídicas prestacionais de modo que atualmente o direito de acesso aos tribunais é um direito de retaguarda, sendo o seu exercício legítimo antecedido de uma série de filtros.” (SILVA, P. C., 2009, p. 25)

A tese defendida neste texto pode ser objeto de experimentação, com base inclusive na tese fixada no julgamento pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais no IRDR n. 91. Essa experimentação é relevante, pois traz um aprendizado institucional que pode contribuir para uma futura mudança legislativa, mais adequada e segura.

A experimentação administrativa atende às finalidades de informar, a partir de dados coletados de um número limitado de agentes, segundo procedimento controlado e temporário, a viabilidade de ampliar e estender regimes jurídicos diferenciados para a generalidade de um setor da atuação administrativa (MODESTO, 2024). A experimentação deve ser incorporada como processo usual, rotineiro, que antecede a mudanças regulares e sequenciais nos serviços administrativos.

No caso da reconstrução do interesse de agir diversos pormenores devem ser observados para que a garantia do acesso à justiça – também redesenhado – mantenha-se íntegro. O IRDR n. 91 do TJMG traz questões como o prazo de resposta da parte no processo administrativo ou reclamação junto a entidade privada, o dever de apresentação da resposta ao processo extrajudicial no futuro processo judicial²¹, as exceções a exigência de prévia tentativa de solução extrajudicial como os casos de urgência,

²¹ Sobre o tema, foi proposto por Fredie Didier Jr. no Grupo Temático Sistema de Justiça Multiportas do FPPC o enunciado “O autor tem de juntar procedimento probatório prévio como documento indispensável à propositura da ação.”, o qual contudo não foi aprovado em plenária dada a resistência que ainda existe

a regulamentação dos casos em curso, dentre outras questões. Esse regramento pode servir de norte para que os tribunais, em sede de experimentação elaborem portarias para experimentação desse novo desenho trazendo segurança aos jurisdicionados.

7.3 A “utilidade”

A utilidade estará presente quando a parte demonstrar ter razoável expectativa de uma situação jurídica melhor do que a atual quando proferida a sentença desejada. O conceito de utilidade, contudo, é muito próximo da necessidade, sendo difícil conceber situação em que a parte necessite de alguma prestação que não lhe trará proveito algum. Assim como para a configuração da necessidade, a adequação é imprescindível, o mesmo se aplica a utilidade. Quanto mais adequada a prestação, mais útil ao titular da pretensão. Por isso, de algum modo, a utilidade da prestação jurisdicional contém em si a necessidade (FABRÍCIO, 2018, p. 180).

7.4 Interesse de agir e demanda predatória

O tema da reconstrução do interesse de agir ganha especial relevância no contexto das demandas predatórias.

A litigância abusiva é um fenômeno que tem recebido atenção crescente no direito processual civil brasileiro. Ela se caracteriza pela utilização do processo de maneira desleal, com desvio de finalidade, muitas vezes com o intuito de constranger, dificultar a defesa ou tornar excessivamente onerosa a atividade de resistência do réu. No contexto brasileiro, casos de assédio judicial, especialmente contra jornalistas, evidenciam essa prática. O Supremo Tribunal Federal, nas ADIs n. 6.792 e 7.055, reconheceu que o ajuizamento de múltiplas ações semelhantes em comarcas diversas, com o objetivo de intimidar ou onerar o exercício da liberdade de expressão, configura litigância abusiva (DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2025b, p. 35-36).

O Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o Tema n. 1.198, firmou a tese de que, constatados indícios de litigância abusiva, o juiz pode exigir, de maneira fundamentada e com respeito à razoabilidade, que o autor emende a petição inicial para demonstrar o interesse de agir e a autenticidade da sua postulação

em torno do tema pela comunidade jurídica. No sistema de justiça multiportas, a existência de algumas portas de acesso pode ser justificada não apenas por sua aptidão para solucionar diretamente certos problemas jurídicos, mas também por sua capacidade de criar condições de aprimoramento da utilização de outras portas, sobretudo por meio da disponibilização de meios probatório. É exatamente dessa relação entre as diferentes portas de acesso à justiça que o enunciado proposto por Fredie Didier Jr. trata.

(DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2025b, p. 37-38). Essa decisão busca criar mecanismos mais rigorosos para impedir que o processo seja utilizado de modo predatório e visa preservar a função legítima do Judiciário.

O recurso especial REsp 2021665/MS, objeto do Tema 1198/STJ, relatado pelo Ministro Moura Ribeiro, trata da admissibilidade da exigência, pelo juiz, de documentos adicionais na petição inicial em casos de litigância predatória, no contexto de ações repetitivas contra instituições financeiras.

A controvérsia teve origem em ação ajuizada por Maria Cleonice dos Santos, em que pleiteava a declaração de inexistência de contrato de empréstimo com descontos indevidos em seu benefício previdenciário, repetição em dobro dos valores descontados e indenização por danos morais. O juiz de 1º grau determinou a emenda da petição inicial, exigindo extratos bancários (do mês da contratação e meses anterior e posterior); comprovante de residência; procuração atualizada.

Diante da inércia da autora, o processo foi extinto sem resolução de mérito (CPC, art. 485, I). O caso ensejou a instauração de um Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) no TJMS, com o objetivo de uniformizar o entendimento sobre a validade dessas exigências.

No tema n. 16 da jurisprudência do TJMS foi fixada a tese de que “o juiz, com base no poder geral de cautela, nos casos de ações com fundado receio de prática de litigância predatória, pode exigir que a parte autora apresente documentos atualizados [...] considerados indispensáveis à propositura da ação, sob pena de indeferimento da petição inicial.”

Essa tese busca responder ao aumento expressivo de ações idênticas na comarca, muitas delas patrocinadas por um mesmo advogado, com indícios de fraudes, petições padronizadas, e ausência de documentos mínimos.

Nos Recursos Especiais ao STJ (Tema 1198/STJ) duas partes recorreram: i) Maria Cleonice, que argumentou violação ao acesso à justiça (CF, art. 5º, XXXV), além de alegar inexistência de multiplicidade de demandas aptas a justificar IRDR; falta de intimação válida para sessão virtual; impossibilidade de exigir documentos (contrato e extratos) que o próprio banco, supostamente, sonegaria; crítica à indeterminação do conceito de “litigância predatória”; e ii) OAB/MS – Questionou a exigência de procuração “atualizada”, defendendo que o mandato ad judicium é válido até revogação expressa (arts. 105, §4º do CPC e 682 do CC).

No voto do Relator – Ministro Moura Ribeiro – houve afetação do Tema ao Rito dos Recursos Repetitivos.

O julgamento apontou para a possibilidade de mitigação do formalismo processual em favor da prevenção ao uso abusivo do Judiciário, desde que preservado o devido processo legal e a razoabilidade das exigências. Por outro lado, houve preocupação com a eventual limitação de acesso à justiça de populações vulneráveis, especialmente em hipóteses em que os documentos exigidos estão sob posse exclusiva da parte ré (instituições financeiras).

A tese adotada pelo Superior Tribunal de Justiça no Tema n. 1.198 admite a determinação de emenda da petição inicial também para a demonstração do interesse de agir e da autenticidade da postulação. Mas, assim como previsto no art. 321 do CPC, a decisão que, diante de indícios de litigância abusiva, exige essa demonstração, deverá ser fundamentada e indicar, com precisão, os elementos necessários para tanto. Deve, ainda, observar a razoabilidade e as regras de distribuição do ônus da prova, evitando-se, com isso, que se imponha ao autor encargo processual que não lhe compet ou que não seria capaz de cumprir (DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2025b, p. 37-38).

No contexto da litigância abusiva, a exigência de demonstração do interesse de agir se tornou uma ferramenta relevante. Se o autor não demonstra que a intervenção do Poder Judiciário é necessária e útil para solucionar o problema jurídico apresentado, há fundamento para extinguir o processo sem resolução do mérito. Isso foi reconhecido no julgamento da Reclamação n. 23.899 pelo Supremo Tribunal Federal, em que se determinou a extinção de várias ações indenizatórias fundadas em pretensões manifestamente artificiais (DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2025b, p. 36).

Mais um exemplo pode ilustrar a alegação. Em situações extremas, a litigância predatória se manifesta na execução de pedidos de falência utilizados abusivamente. Nessas hipóteses, o credor, sem real intenção de satisfazer seu crédito por meio da falência, usa o requerimento como meio de pressão ilegítima contra o devedor. Isso gera sérias consequências, como o abalo da imagem empresarial e a restrição de acesso ao crédito, mesmo que a dívida discutida não justifique a medida extrema (ANDRADE; ROCHA DAVID, 2024, p. 182-184).

Portanto, a análise do interesse de agir também atua como um instrumento importante para coibir práticas de litigância abusiva, reforçando a boa-fé e a função social do processo.

Conclusão

Historicamente, a dogmática acerca do interesse de agir foi construída a partir da premissa de identificação do Poder Judiciário como via exclusiva (ou praticamente exclusiva) para a solução de problemas jurídicos. Com a estruturação de um sistema de justiça multiportas, essa compreensão precisa ser revista.

A noção de necessidade passa a exigir uma avaliação mais complexa, que compreende a existência de soluções extrajudiciais previamente tentadas, ou a demonstração de sua ineficácia ou inadequação. A utilidade, por sua vez, deve ser aferida em relação à capacidade da jurisdição estatal de oferecer resposta mais satisfatória do que as demais infraestruturas de solução de problemas jurídicos.

Nesse novo paradigma, o interesse de agir incorpora um componente decisivo: a adequação da porta escolhida. Isso significa que o acionamento do Poder Judiciário somente deve ocorrer quando, diante das circunstâncias concretas, não houver outro meio mais apto, eficaz e proporcional para a solução do problema jurídico.

A maior novidade, portanto, está no deslocamento da ideia de adequação para além da técnica procedimental, resignificando-a como juízo substancial e comparativo entre diferentes infraestruturas de resolução de problemas jurídicos. Esse juízo deve considerar, a partir da teoria das capacidades institucionais, a porta de acesso à justiça que possui melhores condições para lidar com o tipo de problema

jurídico apresentado, levando-se em conta critérios como especialização técnica, aparato institucional, celeridade, custos, acessibilidade e efeitos dinâmicos das decisões.

Essa nova forma de compreender o interesse de agir independe de alteração legislativa e permite o uso mais racional do processo judicial, contribuindo para evitar demandas desnecessárias. Não suprime a garantia da inafastabilidade da jurisdição, mas a densifica com base na racionalidade e na cooperação interinstitucional.

O objetivo não é impedir o acesso ao Judiciário, mas organizar esse acesso de forma coerente com os princípios da cooperação, da proporcionalidade e da efetividade. O interesse de agir passa a funcionar como filtro que considera se a via judicial é, de fato, a mais apropriada diante do caso concreto tais como nos casos de urgência e demora excessiva de resolução nas outras portas.

A reconstrução do interesse de agir oferece um repertório valioso para contenção à litigância predatória e ao uso disfuncional do sistema de justiça. Ao exigir a demonstração concreta de que o Judiciário é a porta mais adequada – e não apenas disponível – para a solução da controvérsia, promove-se a filtragem de demandas artificiais e estimula-se uma cultura jurídica mais comprometida com a boa-fé, a eficiência e a função social do processo.

Dessa forma, o redesenho do interesse de agir, sob a perspectiva do sistema de justiça multiportas, é medida necessária para adequar a dogmática processual à realidade normativa e institucional brasileira, promovendo uma atuação jurisdicional mais eficiente, qualificada e comprometida com a prestação de uma tutela efetiva e justa.

Referências

ABREU, Rafael Sirangelo Belmonte de. O processo civil entre o jurídico e o econômico: o caráter institucional e estratégico do fenômeno processual. 2018. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

ANDRADE, Juliana Melazzi. Justiciabilidade e não decisão: quando o Poder Judiciário não deve decidir. São Paulo: Juspodivm, 2023.

ANDRADE, Juliana Melazzi; ROCHA DAVID, Fernanda. Litigância predatória nos processos de execução: o uso abusivo do requerimento de falência pelo credor. *Civil Procedure Review*, v. 15, n. 2, 2024, p. 182-184.

ARGUELHES, Diego Werneck; LEAL, Fernando. “O argumento das ‘capacidades institucionais’ entre a banalidade, a redundância e o absurdo”. *Revista do Programa de Pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia*, n. 23, 2011.

ARISTOTELES. *Ética a Nicômaco. Tradução de Leonel Vallandro e Gerd Bornheim da versão inglesa de W. D. Ross. Nova Cultural, 1991.*

CABRAL, Antonio do Passo. "Pactum de non petendo: a promessa de não processar no direito brasileiro." *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 78, out./dez. 2020, p. 19-44.

CABRAL, Antonio do Passo. *Juiz natural e eficiência processual: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

CABRAL, Antonio do Passo. "Meios adequados e integrados de solução de controvérsias: notas sobre o sistema de justiça multiportas". *Revista de Processo*, n. 348, 2024.

CABRAL, Antonio do Passo; ZANETI JR., Hermes. "Entidades de infraestrutura específica para a resolução de conflitos coletivos: as Claims Resolution Facilities e sua aplicabilidade no Brasil". *Revista de Processo*, vol. 287, jan. 2019, p. 445-483.

CABRAL, Antonio do Passo. "Processo e tecnologia: novas tendências". *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*. nº 85, jul./set. 2022.

CABRAL, Trícia Navarro Xavier. "Teoria Da Justiça Multiportas". *Revista de Processo*. vol. 343/2023, Set/2023, p. 453 – 471.

CABRAL, Trícia Navarro Xavier. CASIMIRO, Matheus. EDOKAWA, Pamella Sada Dias. *Inovações no STF: um tribunal Multiportas. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/inovacoes-no-stf-um-tribunal-multiportas>. Acesso em: 22 jul. 2025.*

CÂMARA, Alexandre Freitas. *Lições de Direito Processual Civil: volume 1*. 24. ed. São Paulo: Atlas, s.d.

CHIUZULI, Danieli Rocha; ASPERTI, Maria Cecília de Araujo; DELCHIARO, Mariana Tonolli Chivavone; COSTA, Susana Henriques da. "Quem paga a conta do congestionamento do judiciário brasileiro? Desafiando as premissas do PL no 533/2019 sobre o acesso à justiça no Brasil". *Civil Procedure Review*, v. 14, n. 2, maio-ago. 2023, p. 38-57.

DIDIER JR., Fredie. "Sobre dois importantes, e esquecidos, princípios do processo: adequação e adaptabilidade do procedimento". *Revista dos Mestrados em Direito da UFBA*, nº 09, jan./dez. 2001, p. 226-238.

DIDIER JR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil*. 22. ed. Salvador: Juspodivm, 2020. v. 1.

DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. *Introdução à Justiça Multiportas: sistemas de solução de problemas jurídicos e o perfil do acesso à justiça no Brasil*. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025a.

DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. "Ensaio sobre a reconstrução do interesse de agir no sistema de justiça multiportas". In: FRAZÃO, Ana; CUEVA, Ricardo Villas Bôas (Org.). *Direito privado: estudos em homenagem ao ministro Paulo de Tarso Sanseverino*. São Paulo: Quartier Latin, 2024. p. 423-446.

DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. Litigância-abusiva: esboço de uma dogmática jurídica aplicável ao problema das estratégias de litigância ilícita e volumosa. Salvador: Juspodivm, 2025b.

DIDIER JR., Fredie. Cooperação Judiciária Nacional: esboço de uma teoria para o Direito brasileiro. Salvador: Juspodivm, 2020.

FABRÍCIO, Adroaldo Furtado. O interesse de agir como pressuposto processual. *Revista EMERJ, Rio de Janeiro*, v. 20, n. 1, p. 164-195, abril 2018.

FERNANDEZ, Leandro. "Do conflito entre atos concertados de cooperação judiciária e negócios processuais celebrados pelas partes." In: DIDIER JR., Fredie; CABRAL, Antonio do Passo (Coords.). *Cooperação Judiciária Nacional*. Salvador: Juspodivm, 2021, p. 651.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. "O princípio da adequação formal do direito processual civil português". *Revista de Processo*, v. 164, 2008.

ESKRIDGE JR., William N. Expanding chevron's domain: a comparative institutional analysis of the relative competence of courts and agencies to interpret statutes. *Georgetown Law Journal*, v. 101, 2013, p. 381-422.

GALANTER, Marc. Access to justice as a moving frontier. In: MACFARLANE, Julie (ed.). *Access to justice for a new century: the way forward*. Toronto: Law Society of Upper Canada, 2005. p. 147-161. Disponível em: <https://api.law.wisc.edu/repository-pdf/uwlaw-library-repository-omekav3/original/Od695c24e47770812631e8c396ade4b6bba6d14a.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2025.

HILL, Flávia Pereira. "Desjudicialização e acesso à justiça além dos tribunais: pela concepção de um devido processo legal extrajudicial". *Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP*, v. 22, n. 1, jan./abr. 2021.

JORDÃO, Eduardo. *O que significa deferência?* Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/publicistas/o-que-significa-deferencia>. Acesso em: 23 jul. 2025.

KESSLER, Gladys; FINKELSTEIN, Linda J. "The Evolution of a Multi-Door Courthouse." *37 Cath. U. L. Rev.* 577 (1988). Available at: [scholarship.law.edu/lawreview/vol37/iss3/2].

MARINONI, Luiz Guilherme. *Teoria Geral do Processo*. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MODESTO, Paulo. *Agite antes de legislar: bases para leis gerais de experimentação administrativa*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-jun-06/agite-antes-de-legislar-bases-para-leis-gerais-de-experimentacao-administrativa/>. Acesso em: 15 jul. 2025.

PONTES, Daniel de Oliveira. *Mutações no interesse de agir à luz do direito processual civil brasileiro contemporâneo*. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2019.

SANDEFUR, Rebecca L. Access to civil justice and race, class, and gender inequality. *Annual Review of Sociology*, v. 34, p. 339–358, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.34.040507.134534>. Acesso em: 11 jul. 2025.

SILVA, Paula Costa e. “Legalidade das formas de processo e gestão processual ou as duas faces de Janus”. *Revista de Informação Legislativa*, ano 48, n. 190, abr./jun. 2011, p. 139.

SILVA, Paula Costa e. *A nova face da justiça: os meios extrajudiciais de solução de controvérsias*. Lisboa: Coimbra Editora, 2009.

SUNSTEIN, Cass R.; VERMEULE, Adrian. “Interpretation and institutions”. John M. Olin Law & Economics Working Paper, no. 156 (2D series), Public Law and Legal Theory Working Paper no. 28. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=320245.

BRASIL. Projeto de Lei n. 533, de 6 de fevereiro de 2019. Altera a Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil). Brasília: Senado Federal, 2019.

CABRAL, Antonio do Passo. *Jurisdição sem decisão: non liquet e consulta jurisdicional no Direito brasileiro*. São Paulo: JusPodivm, 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição n. 13.157/DF. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Julgado em: 6 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 1.083.955. Relator: Min. Luiz Fux. 1ª Turma. Julgado em: 28 maio 2019. Publicado em: 6 mar. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 825. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Nunes Marques. Tribunal Pleno. Julgado em: 3 ago. 2021. Publicado em: 26 nov. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 887. Relator: Min. Nunes Marques. Tribunal Pleno. Julgado em: 3 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 1.355.208 (Tema 1184). Relatora: Min. Cármen Lúcia. Tribunal Pleno. Julgado em: 19 dez. 2023. Publicado em: 2 abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 1.366.243 (Tema 1234). Relator: Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgado em: 16 set. 2024. Publicado em: 11 out. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1.349.453/MS. Relator: Min. Luis Felipe Salomão. 2ª Seção. Julgado em: 10 dez. 2014. Publicado em: 2 fev. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1.608.161. Relatora: Min. Regina Helena Costa. 1ª Turma. Julgado em: 6 ago. 2024. Publicado em: 9 ago. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1.905.830/SP (Tema 1124). Relatora: Min. Maria Thereza de Assis Moura. Relator para acórdão: Min. Paulo Sérgio Domingues. 1ª Seção. Julgado em: 8 out. 2025. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/>. Acesso em: 3 nov. 2025.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas n. 1.0000.22.157099-7/002 (Tema 91). Relator: Des. José Marcos Vieira. Relatora para acórdão: Des. Lilian Maciel. Julgado em: 8 out. 2024. Publicado em: 30 out. 2024. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br>. Acesso em: 21 jul. 2025.

Formação Profissional por Competências no Poder Judiciário: Graus de Complexidade, Metodologias Ativas e Dimensionamento de Recursos

Fernando de Assis Alves¹

Resumo: Este artigo discute a formação profissional no serviço público, com ênfase no Poder Judiciário, a partir do paradigma do desenvolvimento de competências em diferentes graus de complexidade (baixa, média e alta). Sustenta-se que a clareza quanto ao nível de complexidade das competências a desenvolver é determinante para a seleção de modalidades, metodologias, estratégias avaliativas e, sobretudo, para o dimensionamento de recursos humanos, financeiros e logísticos. Metodologicamente, trata-se de estudo teórico-conceitual, de natureza qualitativa, baseado em pesquisa bibliográfica e documental, que sistematiza contribuições de autores de referência (Perrenoud, Le Boterf, Tardif, Morin, Schön, Freire, Senge, Wenger, Zabala e Arnau, entre outros) e as articula às demandas contemporâneas das escolas de governo e das escolas judiciais. Como resultado, propõe-se uma matriz de planejamento formativo por complexidade, associando cada nível a estratégias pedagógicas mais aderentes (inclusive metodologias ativas), ciclos avaliativos formativos e parâmetros para o dimensionamento de recursos. Conclui-se que programas formativos orientados por competências complexas tendem a produzir maior efetividade institucional, desde que enfrentem resistências culturais, sejam sustentados por governança pedagógica e se vinculem a políticas permanentes de avaliação e aprendizagem organizacional.

Palavras-chave: formação em serviço; escolas judiciais; competências; complexidade; metodologias ativas; avaliação formativa.

1. Introdução

A formação profissional no serviço público tem sido progressivamente tensionada por exigências de efetividade, transparência e inovação. Em instituições complexas, como o Poder Judiciário, essas exigências se traduzem em demandas que ultrapassam o domínio do conhecimento normativo: envolvem gestão de processos e pessoas, comunicação institucional, negociação, mediação de conflitos, uso de tecnologias digitais e tomada de decisão em cenários incertos e plurais.

Apesar desse quadro, ainda prevalece, em muitas iniciativas de capacitação, um modelo centrado na exposição de conteúdos e na avaliação classificatória. Tal orientação privilegia competências de baixa

¹ Fernando de Assis Alves, Pedagogo do Superior Tribunal de Justiça, Mestre em Educação e Comunicação pela Universidade de Brasília (UnB), Doutorando em Ciências da Educação pela Universidade de Lisboa, Consultor de organismos internacionais (UNESCO, UNICEF, UNFPA e UNODC). Email: fernando.assis@trf1.jus.br.

complexidade (conhecimentos) e tende a subdimensionar competências de média e alta complexidade, relacionadas ao saber fazer e ao saber ser/conviver. A consequência é conhecida: bons índices de satisfação imediata e baixa aplicação na prática, produzindo uma “sensação de efetividade” que nem sempre se converte em efetividade institucional.

Este artigo parte da hipótese de que a efetividade da formação em serviço depende da identificação do grau de complexidade das competências a desenvolver. Tal identificação condiciona a escolha de modalidades (presencial, híbrida, a distância), de metodologias (expositivas, ativas, baseadas em problemas, simulações), de estratégias avaliativas (diagnóstica, formativa, somativa) e do dimensionamento de recursos materiais, humanos e financeiros.

O objetivo geral é propor um referencial aplicável às escolas judiciais e escolas de governo para planejar ações formativas por competências em diferentes níveis de complexidade. Como objetivos específicos, busca-se: (i) sistematizar fundamentos conceituais do paradigma das competências; (ii) discutir a relação entre complexidade, metodologias ativas e avaliação formativa; (iii) apresentar uma matriz de planejamento e dimensionamento de recursos por nível de complexidade; e (iv) indicar implicações para a governança pedagógica e para a gestão do portfólio formativo em ambientes judiciais.

O texto organiza-se em sete seções além desta introdução: referencial teórico, panorama histórico e institucional da formação em serviço, metodologia, matriz proposta, discussão aplicada ao contexto do Judiciário, desafios de implementação e considerações finais.

2. Referencial Teórico: Competências, Complexidade e Aprendizagem Profissional

2.1 Competência como mobilização situada de recursos

A noção de competência desloca o foco da formação profissional da acumulação de conteúdos para a capacidade de mobilizar, de modo integrado e significativo, conhecimentos, habilidades e atitudes em situações reais de trabalho. Nessa abordagem, ser competente não significa apenas saber, mas saber agir, decidir, comunicar, cooperar e avaliar consequências em contextos específicos.

Por essa razão, a competência é compreendida como construto dinâmico, relacional e contextual. Ela se manifesta na ação e se aperfeiçoa pela experiência, pela reflexão sobre a prática e pelo feedback. A aprendizagem profissional, que no contexto geral se apresenta como formação em serviço, quer seja por meio da formação inicial e/ou contínua, assim, não se restringe ao espaço formal do curso: consolida-se no cotidiano organizacional, em interação com pares e com desafios contemporâneos.

Essa compreensão converge com a ideia de ‘profissional reflexivo’, segundo a qual aprender implica refletir na ação e sobre a ação, reconstruindo repertórios de resposta em situações complexas.

Em ambientes públicos, essa reflexão precisa considerar também valores institucionais e impactos sociais, dado que decisões e comportamentos profissionais repercutem na legitimidade estatal e na qualidade do serviço entregue ao cidadão.

No plano organizacional, a competência assume dimensão coletiva: equipes competentes criam padrões de coordenação, linguagem comum e práticas compartilhadas. Nessa perspectiva, a formação em serviço relaciona-se à aprendizagem organizacional e às comunidades de prática, nas quais o conhecimento é produzido e atualizado pelo compartilhamento de experiências e pela solução colaborativa de problemas

2.2 Elementos constitutivos: conhecimentos, habilidades, atitudes e valores

A literatura converge ao descrever a competência como integração de conhecimentos, habilidades e atitudes (CHA), alinhada à tradição norte-americana. Contudo, é fundamental articular essa perspectiva ao modelo teórico francês, que enfatiza a mobilização de recursos em contexto (saber agir) e as dimensões do aprender a aprender, aprender a fazer e aprender a ser/conviver. Os conhecimentos referem-se a teorias, informações, conceitos e princípios que constituem a base intelectual do profissional. As habilidades associam-se ao 'saber fazer': capacidades operacionais, procedimentais e cognitivas para executar tarefas, analisar situações e resolver problemas. As atitudes dizem respeito ao 'saber ser/conviver': disposições afetivas, éticas e relacionais que orientam comportamentos, empatia, cooperação, responsabilidade e accountability.

Em contextos contemporâneos, a incorporação explícita de valores à discussão das competências torna-se indispensável. Para o serviço público, competências não podem ser reduzidas a produtividade ou conformidade com rotinas; devem incluir compromissos com legalidade, imparcialidade, transparência, proteção de direitos e humanização do atendimento. Assim, o desenho pedagógico precisa produzir evidências não apenas de aprendizagem cognitiva, mas de mudanças de postura, de comunicação e de tomada de decisão ética.

A consequência prática é evidente: quanto maior o peso de atitudes e valores na competência-alvo, maior tende a ser sua complexidade e maior a necessidade de metodologias que criem experiências, dilemas e oportunidades de reflexão estruturada.

2.3 Graus de complexidade: baixa, média e alta

A distinção entre competências de baixa, média e alta complexidade cumpre papel heurístico para organizar percursos formativos. Não se trata de hierarquizar importância, mas de reconhecer que

diferentes competências requerem diferentes condições de aprendizagem, tempos de maturação e níveis de acompanhamento.

Competências de baixa complexidade são predominantemente cognitivas e declarativas: envolvem o domínio de conceitos, normas, procedimentos e informações em contextos de aplicação estruturados e rotineiros. Podem ser desenvolvidas com maior eficiência por estratégias expositivas dialogadas, leitura orientada, objetos de aprendizagem e trilhas auto-instrucionais, desde que acompanhadas por checagens diagnósticas e feedbacks pontuais. Importa destacar que a complexidade não reside na natureza da competência (técnica ou comportamental), mas no grau de estruturação do problema enfrentado.

Competências de média complexidade concentram-se no 'saber fazer': exigem aplicação, execução, análise e resolução de problemas em contextos moderadamente variáveis. Demandam prática supervisionada, estudos de caso, oficinas, simulações e avaliação formativa.

Competências de alta complexidade, sejam elas cognitivas ou relacionais, lidam com problemas mal estruturados, incerteza e conflito de valores: abrangem julgamento ético, liderança, comunicação empática, criatividade, gestão de conflitos, tomada de decisão em hard cases e visão sistêmica. Seu desenvolvimento depende de processos formativos estruturados, reflexivos e colaborativos, tendo a práxis educativa (efetivação entre teoria e prática) um de seus pilares.

Ao reconhecer esses níveis, a escola de formação amplia sua capacidade de selecionar metodologias aderentes e de evitar dissonâncias comuns: tentar desenvolver competências complexas apenas com aulas expositivas e avaliações somativas, que por vezes produzem resultados limitados e incentiva o imediatismo institucional. Vale destacar que as competências são interdependentes entre si.

2.4 Metodologias ativas e avaliação formativa como vetores de complexidade

Metodologias ativas reposicionam o participante como protagonista do processo de ensino e aprendizagem e criam oportunidades para mobilização integrada de conhecimentos, habilidades e atitudes, observando a transposição didática que considere a dinamicidade do trabalho. Enquanto vertentes tradicionais do modelo norte-americano tendem a focar na padronização de comportamentos observáveis, a abordagem francesa oferece maior ênfase à mobilização de recursos frente ao imprevisto, permitindo adaptações contínuas essenciais ao contexto complexo do Judiciário. Ao partir de problemas reais, dilemas, projetos e casos, favorecem aprendizagem significativa e ampliam o repertório de ação em

situações no ambiente de trabalho, especialmente quando tratamos de formação em serviço, uma vez que precisam refletir a realidade das competências que se pretende desenvolver.

A avaliação, nesse contexto, deve ser predominantemente formativa: mais do que classificar, retroalimenta o percurso de aprendizagem com feedbacks contínuos, rubricas transparentes, instrumentos de autorregulação e oportunidades de replanejamento. A avaliação diagnóstica identifica lacunas iniciais, durante a formação e após, oportunizando o aperfeiçoamento contínuo do processo de ensino e aprendizagem. Mesmo em cenários de resultados positivos, a busca por aprimoramento deve ser permanente, sob risco de obsolescência das práticas diante de novas complexidades.

A combinação entre metodologias ativas e avaliação formativa é particularmente decisiva para competências de média e alta complexidade, pois exige evidências de desempenho, reflexão e mudança de práticas. Para competências de baixa complexidade, estratégias auto-instrucionais podem ser eficazes, desde que articuladas a mecanismos de acompanhamento, tutoria e apoio.

Do ponto de vista institucional, a adoção de metodologias ativas implica desenvolver formadores e superar premissas de formação ora consolidadas, mas focadas, em sua quase totalidade, em métodos tradicionais, que apesar de focar no desenvolvimento de competências de média e alta complexidade, se utiliza métodos que só dão conta de desenvolver competências de baixa complexidade. Até os espaços físicos precisam ser repensados, uma vez que as salas precisam ser flexíveis, tempo para prática e dispositivos de acompanhamento são condições que precisam ser previstas no planejamento e no orçamento, evitando que a inovação pedagógica seja tratada como 'acréscimo' em agendas já saturadas. Sob a ótica da gestão orçamentária responsável, a alocação de recursos em desenvolvimento profissional deve ser tratada sob a lógica da eficiência alocativa, visando o incremento da capacidade estatal instalada, superando a visão contábil restrita que classifica a capacitação como despesa corrente sem retorno mensurável.

2.5 Resistências, cultura organizacional e mudança paradigmática

A transição de modelos conteudistas para modelos por competências raramente é apenas técnica: trata-se de mudança cultural. Práticas de ensino e de avaliação, ao se consolidarem ao longo do tempo, formam disposições incorporadas – um habitus profissional – que orienta expectativas sobre 'o que é um bom curso' e 'o que é aprender'. Por isso, resistências emergem quando a formação exige exposição a dilemas, participação ativa e avaliação por desempenho.

Em instituições públicas, resistências são amplificadas por pressões de curto prazo (cumprir metas, entregar relatórios, atender demandas urgentes) e por restrições de recursos. Nesse cenário, estratégias de baixa complexidade parecem mais 'baratas' e 'rápidas', mesmo quando o objetivo institucional é desenvolver competências complexas de média e alta complexidade. A governança pedagógica precisa,

portanto, enfrentar o paradoxo do imediatismo: investir mais onde há maior impacto e aprender a escalar apenas o que é escalável.

A literatura sobre mudança educacional sugere que transformações sustentáveis requerem liderança, coerência e aprendizagem coletiva. No caso das escolas judiciais, isso implica pactuar critérios de desenho por complexidade, formar formadores, comunicar o valor público do investimento em competências complexas e criar ciclos contínuos de avaliação, revisão e melhoria. Em última instância, é necessário superar conceitos construídos equivocadamente ao longo dos anos, segundo os quais o exercício docente pode ser realizado por qualquer pessoa e cursos de formação inicial e continuada representam gastos e não investimentos. Nenhum profissional está preparado apenas pelo fato de ter ingressado em um cargo público; para lidar com questões complexas contemporâneas, a formação continuada é estratégia fundamental para desenvolver profissionais competentes e, conseqüentemente, instituições fortes que entreguem sempre a melhor prestação de serviços ao cidadão.

3. Panorama Histórico e Institucional da Formação em Serviço

3.1 Educação continuada: raízes históricas e evolução do conceito

A ideia de formação vinculada ao trabalho remonta a sociedades antigas, nas quais técnicas e ofícios eram transmitidos de forma empírica por observação e repetição. No contexto romano, atividades agrícolas e militares exigiam treinamento constante, ainda que não sistematizado nos moldes contemporâneos. Na Idade Média, mosteiros e corporações de ofício organizaram práticas de aprendizagem ligadas à produção, ao mesmo tempo em que a educação formal permanecia restrita a determinados grupos.

A modernidade amplia o debate ao conceber a educação como processo mais universal e contínuo. A pedagogia moderna contribuiu para compreender a aprendizagem como percurso ao longo da vida. No mundo contemporâneo, a aceleração tecnológica e a complexidade organizacional reforçam a tese de que a formação inicial é insuficiente, tornando indispensáveis políticas de educação continuada e de formação em serviço.

Nas organizações públicas, a educação continuada assume papel estratégico: além de atualizar conhecimentos normativos, precisa apoiar mudanças culturais, induzir inovação e fortalecer competências socioemocionais, éticas e comportamentais essenciais ao servidor público. Assim, escolas de governo e escolas judiciais tornam-se espaços privilegiados de articulação entre política institucional, gestão de pessoas e desenvolvimento profissional.

3.2 Escolas de governo, escolas judiciais e o desafio da complexidade

Com a consolidação dos Estados nacionais e a expansão do aparato burocrático, cresceu a necessidade de formar quadros administrativos capazes de gerir finanças, serviços e políticas públicas. Ao longo do século XX, esse movimento se institucionaliza em escolas de governo e, no campo jurídico, em escolas judiciais, voltadas à formação inicial e continuada de magistrados e servidores.

O desafio contemporâneo dessas instituições é duplo. De um lado, devem garantir domínio de conhecimentos normativos e procedimentais (baixa complexidade). De outro, precisam promover competências profissionais complexas, como gestão de processos, liderança, comunicação pública, mediação e inovação. Essas competências demandam metodologias e avaliações diferentes daquelas adequadas a conteúdos declarativos.

No Judiciário, tal desafio é ampliado pela natureza das decisões: elas incidem sobre direitos fundamentais, conflitos sociais e relações institucionais. Por isso, competências de alta complexidade – como julgamento ético, sensibilidade social, escuta qualificada, integridade e *accountability* – tornam-se centrais. A formação, então, precisa articular técnica jurídica, humanismo e capacidade de operar em ambientes digitais e interdependentes.

Nesse horizonte, a formação de magistrados e servidores é compreendida como estratégia de governança: preparar pessoas para lidar com previsibilidade (rotinas) e imprevisibilidade (casos complexos), sem perder de vista princípios éticos e a centralidade do usuário do serviço jurisdicional, quer seja o cidadão. Vale destacar que, para além do Judiciário, essa lógica é transversal, aplicando-se tanto ao serviço público quanto à iniciativa privada.

3.3 Formação baseada em competências e os pilares da educação

A abordagem por competências dialoga com a noção de formação integral. A ideia de ‘aprender a aprender’, ‘aprender a fazer’, ‘aprender a ser/conviver’ ajuda a compreender que a aprendizagem profissional envolve dimensões cognitivas, técnicas e socioemocionais, em interação permanente, ao ponto que se tornam interdependentes entre si.

No serviço público, esses pilares podem ser reinterpretados como: (i) conhecer normas, políticas e fundamentos; (ii) executar e melhorar processos de trabalho; (iii) cooperar, dialogar e resolver conflitos; e (iv) agir com ética, responsabilidade e visão sistêmica. Essa leitura reforça a tese de que a maior parte das

demandas formativas não se esgota no conhecimento, exigindo investimento em competências de média e alta complexidade.

Consequentemente, o planejamento formativo deve assumir a complexidade como variável estruturante: definir objetivos por nível, prever sequenciamento e estabelecer conexões entre módulos teóricos, práticas guiadas e dispositivos reflexivos de desenvolvimento humano e organizacional, garantindo a efetiva práxis educativa, na qual os participantes assumem o protagonismo de todo o processo de ensino e aprendizagem.

4. Metodologia

O estudo adota abordagem qualitativa, de natureza teórico-conceitual, fundamentada em pesquisa bibliográfica e documental. A bibliografia contempla autores que discutem competências, aprendizagem profissional, complexidade e avaliação (Perrenoud; Le Boterf; Tardif; Morin; Schön; Freire; Senge; Wenger; Zabala e Arnau, entre outros).

A análise realizou: (i) revisão e sistematização conceitual do paradigma das competências e de seus elementos constitutivos; (ii) proposição de critérios para diferenciar graus de complexidade; (iii) derivação de implicações pedagógicas para modalidades, metodologias e avaliações; e (iv) elaboração de uma matriz de planejamento e dimensionamento de recursos, com foco na aplicabilidade a escolas judiciais, mas que pode ser adaptado e implementado por qualquer instituição, seja ela pública ou privada.

5. Matriz de Planejamento por Complexidade: Proposta de Modelo

A matriz proposta organiza o planejamento formativo em torno de quatro dimensões: (a) finalidade e tipo de competência; (b) modalidades e carga horária; (c) metodologias e estratégias de aprendizagem; (d) estratégias de avaliação e dimensionamento de recursos (humanos, logísticos, tecnológicos e financeiros). Para sua construção, realizou-se sistematização dedutiva dos conceitos de mobilização de recursos (Le Boterf) e graus de autonomia (Perrenoud). As categorias de complexidade foram definidas cruzando-se duas variáveis: (i) o nível de previsibilidade da situação de trabalho e (ii) a autonomia exigida do agente, resultando na taxonomia apresentada a seguir.

O pressuposto é que o grau de complexidade deve orientar, desde o design instrucional, a composição das turmas, o papel do formador, a infraestrutura necessária e o tempo de desenvolvimento esperado. A Tabela 1 sintetiza o modelo em sua versão mínima.

Tabela 1 – Matriz sintética de planejamento por grau de complexidade

Grau	Foco (competência)	Metodologias mais aderentes	Avaliação e recursos
Baixa	Conhecer (conteúdos, normas, conceitos)	Aula expositiva dialogada; leitura orientada; trilhas EAD; microlearning	Quizzes diagnósticos; testes objetivos; exercícios guiados (alta escalabilidade / baixo custo marginal)
Média	Fazer (procedimentos, aplicação, resolução de problemas)	Estudos de caso; oficinas; simulações; prática supervisionada; sala invertida	Rubricas; tarefas; portfólio; observação estruturada; devolutivas (escalabilidade moderada/ custo médio por participante)
Alta	Ser/Conviver (ética, liderança, comunicação,	Problematização; projetos; clínicas; role-play; círculos	Portfólio reflexivo; avaliação 360°; casos complexos;

Fonte: autor.

Vale destacar que essa matriz é apenas exemplificativa, sendo que as variáveis podem variar de acordo com as especificidades de cada competência a ser desenvolvida, mas que de uma forma geral tenta ilustrar as possibilidades, implicações e relevância de se desenvolver ações educativas observando o grau de complexidade das competências. A partir da definição clara de qual é a competência e seu grau de complexidade, o planejamento das ações irá, seguramente, representar de forma fidedigna e conseguir desenvolver as competências pretendidas.

5.1 Critérios operacionais para classificar a complexidade

Para aplicação consistente da matriz, propõem-se critérios operacionais que auxiliam a equipe pedagógica a classificar competências e a decidir o desenho formativo:

- a) Variabilidade do contexto de atuação: quanto maior a imprevisibilidade, maior a complexidade;
- b) Grau de autonomia e responsabilidade na decisão: decisões com impactos institucionais e sociais tendem a exigir competências de alta complexidade;
- c) Integração de dimensões cognitivas, procedimentais e atitudinais: quanto maior a integração, maior a complexidade;
- d) Necessidade de julgamento ético e consideração de stakeholders: intensifica complexidade;
- e) Necessidade de colaboração e negociação: competências relacionais elevam complexidade;

f) Horizonte temporal de resultados: quanto mais longo o ciclo de maturação, maior a complexidade e maior a necessidade de acompanhamento longitudinal.

5.2 Parâmetros de desenho instrucional: turma, tempo e governança pedagógica

Para além da síntese da Tabela 1, é útil explicitar parâmetros de desenho que variam conforme a complexidade: tamanho de turma, proporção formador/participante, tempo dedicado à prática, tipo de material didático e dispositivos de acompanhamento.

Em competências de baixa complexidade, a escala é desejável: turmas maiores, uso intensivo de recursos digitais, maior uso de métodos tradicionais. Vale destacar que ainda que competências de baixa complexidade possam ser desenvolvidas com modelos tradicionais, é interessante empregar métodos ativos, até para esse grau de competência. Em competências de média complexidade, a proporção de prática aumenta e exige turmas menores e facilitação, o perfil do formador também contribui diretamente, não obstante os alunos serem os protagonistas do processo de ensino e aprendizagem. Em competências de alta complexidade, a qualidade do acompanhamento e a profundidade do processo de ensino e aprendizagem, especialmente com foco na avaliação-reflexão-ação se torna indispensável, tornam-se determinantes, justificando turmas reduzidas e estratégias longitudinais, que por vezes refletem em trilhas de aprendizagem, ou itinerários formativos.

5.3 Modelo de plano de ensino por competências (roteiro mínimo)

A operacionalização da matriz pode ser facilitada por um roteiro mínimo de plano de ensino. Propõe-se que cada curso explicita: (i) competência-alvo (descrita como mobilização de conhecimentos, habilidades e atitudes); (ii) grau de complexidade e pré-requisitos; (iii) situação-problema ou contexto de aplicação; (iv) resultados de aprendizagem observáveis; (v) metodologias e sequenciamento (exposição, prática, reflexão); (vi) instrumentos e critérios de avaliação (rubricas); (vii) estratégias de feedback e acompanhamento pós-curso; e (viii) recursos necessários (infraestrutura, tempo de formadores, tecnologias, materiais).

Esse roteiro cria transparência para gestores e participantes, alinhando expectativas e reduzindo o risco de prometer resultados de alta complexidade com desenhos de baixa complexidade. Além disso, contribui para padronizar a qualidade do portfólio formativo e apoiar decisões orçamentárias baseadas em critérios pedagógicos.

6. Discussão: Implicações para Escolas Judiciais e para a Formação no Judiciário Federal

6.1 Da “sensação de efetividade” à efetividade: alinhamento entre fins e meios

Um dos desafios mais recorrentes em programas de capacitação é a confusão entre sensação de efetividade e efetividade. Iniciativas com alta adesão e boa avaliação de satisfação podem produzir baixo impacto no trabalho quando há desalinhamento entre o nível de complexidade da competência-alvo e as estratégias adotadas.

Para ilustrar o problema, considere-se o dilema entre medidas que geram resposta imediata (sensação de solução) e medidas estruturais (solução efetiva de longo prazo). Em formação, o paralelo é direto: cursos rápidos e expositivos geram percepção imediata de atualização, mas raramente transformam atitudes, práticas colaborativas e capacidades decisórias, que são competências de alta complexidade. Já intervenções formativas mais profundas – com prática, reflexão e acompanhamento – exigem mais tempo e recursos, porém têm maior potencial de mudança.

Quando o objetivo é desenvolver competências de alta complexidade – como condução de audiências, gestão de equipes, comunicação institucional, conciliação e mediação, liderança e ética aplicada –, abordagens centradas apenas em transmissão de conteúdo tendem a ser insuficientes. Nesses casos, a formação precisa criar oportunidades de prática, simulação, análise de dilemas e reflexão estruturada, além de mecanismos de acompanhamento pós-curso, sempre que possível, até porque a competência no contexto geral só é percebida na prática. Didaticamente fazemos um esforço para poder identificar durante os cursos de formação, através da avaliação formativa.

Políticas formativas no âmbito do Judiciário devem, portanto, priorizar o alinhamento entre competência-alvo, complexidade, metodologia e avaliação. Isso implica governança pedagógica capaz de superar desenhos que prometem resultados complexos com custos e tempos típicos de formações de baixa complexidade.

6.2 Repercussões no dimensionamento de recursos e gestão

Ao classificar competências por complexidade, a instituição pode organizar seu portfólio formativo em trilhas progressivas: conteúdos básicos (baixa complexidade) como pré-requisitos, seguidos de

módulos práticos (média complexidade) e, por fim, dispositivos de desenvolvimento atitudinal e estratégico (alta complexidade).

Esse arranjo favorece decisões orçamentárias mais racionais. Competências de baixa complexidade podem ser escaladas via EAD e recursos digitais, liberando orçamento e tempo presencial para competências que realmente exigem interação, prática e acompanhamento.

Além disso, a matriz auxilia no planejamento de turmas, na seleção e formação de formadores e na previsão de infraestrutura (laboratórios, salas flexíveis, ambientes virtuais, recursos metodológicos, dentre outros).

Outro efeito relevante recai sobre a gestão de tempo de magistrados e servidores: conteúdos básicos podem ser distribuídos em micro-unidades e consumidos sob demanda, enquanto momentos presenciais são reservados para experiências práticas de alto valor pedagógico.

6.3 Competências estratégicas no Judiciário: exemplos de aplicação

No âmbito do Judiciário, algumas competências se destacam pela recorrência e pela complexidade: (i) gestão do acervo e de fluxos processuais; (ii) condução de audiências e comunicação com partes; (iii) conciliação, mediação e técnicas de negociação; (iv) gestão de equipes, liderança e clima organizacional; (v) uso de tecnologias, incluindo automação e inteligência artificial; e (vi) ética e integridade no processo decisório.

Tais competências raramente se desenvolvem por exposição de conteúdo. Gestão de acervo, por exemplo, exige prática com ferramentas, leitura de indicadores e reconfiguração de rotinas (média complexidade). Conciliação e mediação demandam treino comunicacional e análise de casos com simulações (média e alta). Liderança e ética aplicada exigem reflexão sobre dilemas, feedback 360° e acompanhamento de mudanças de postura (alta complexidade).

A matriz proposta permite mapear, para cada competência, quais partes do conteúdo podem ser tratadas como pré-requisito auto-instrucional e quais exigem oficina, simulação, mentoria e acompanhamento. Essa decomposição diminui custos e aumenta a efetividade ao reservar recursos intensivos para o que realmente precisa de interação humana e reflexão, sendo necessário que se apresente no âmbito do planejamento dos cursos e nos planos de aula.

Em síntese, a formação no Judiciário se beneficia de uma arquitetura didática em camadas: fundamentos (baixa), aplicação e prática (média) e desenvolvimento comportamental e estratégico (alta), com avaliação coerente e feedback contínuo.

6.4 Formação de magistrados e servidores: competências além do domínio jurídico

A prática jurisdicional contemporânea revela que o domínio jurídico é condição necessária, porém não suficiente. Magistrados e servidores atuam em redes de interdependência, com múltiplos atores e tecnologias mediando o trabalho. Isso exige competências transversais: gestão, comunicação, mediação, sensibilidade cultural e domínio de ferramentas digitais.

Em termos de complexidade, grande parte dessas competências transversais se situa em patamares médio e alto. A gestão de pessoas demanda habilidades de planejamento, negociação e feedback; a conciliação e a mediação exigem escuta qualificada, empatia e manejo de emoções; a liderança institucional requer visão sistêmica e tomada de decisão ética sob pressão. Logo, a agenda formativa das escolas judiciais deve contemplar dispositivos específicos para essas competências, sob pena de manter lacunas críticas que impactam diretamente a prestação jurisdicional.

Um ganho adicional da abordagem por complexidade é explicitar pré-requisitos: por exemplo, antes de uma oficina avançada de mediação (alta complexidade), é racional ofertar módulos de fundamentos e normativos (baixa) e de técnicas de comunicação e negociação com prática guiada (média). Isso aumenta a eficiência do investimento e a qualidade do desempenho observado na oficina avançada.

6.5 Avaliação de impacto e aprendizagem organizacional

No Judiciário, a formação profissional precisa demonstrar valor público. Para isso, recomenda-se complementar a avaliação de reação (satisfação) com avaliação de aprendizagem, transferência e resultados. Indicadores possíveis incluem: melhoria de desempenho em tarefas-alvo, evidências de aplicação no trabalho, redução de retrabalho, melhoria de comunicação e fortalecimento de práticas colaborativas.

A aprendizagem organizacional depende de mecanismos para capturar e compartilhar o que foi aprendido. Assim, formações de média e alta complexidade devem prever etapas pós-curso: planos de ação individuais e de equipe, acompanhamento por mentores, reuniões de lições aprendidas e comunidades de prática temáticas.

No âmbito das escolas judiciais, isso se conecta a uma cultura de avaliação institucional permanente, em que dados de desempenho e feedbacks retornam ao planejamento pedagógico, gerando ciclos contínuos de melhoria. Quando esse ciclo se institucionaliza, a escola deixa de operar por oferta de cursos isolados e passa a atuar por programas integrados, com metas, evidências e governança.

7. Desafios e Estratégias de Implementação

A implementação de uma política de formação por competências com observância dos graus de complexidade enfrenta resistências culturais, institucionais e operacionais. Entre os desafios mais frequentes estão: (i) tradição conteudista e preferência por aulas expositivas; (ii) pressão por cursos rápidos e de baixo custo; (iii) carência de formadores capacitados em metodologias ativas e avaliação por desempenho; (iv) infraestrutura inadequada para práticas e simulações; (v) dificuldade de mensurar impacto; e (vi) baixa articulação entre escola, unidades administrativas e gestão de pessoas.

Como estratégias de superação, recomenda-se: (a) instituir governança pedagógica com critérios de desenho por complexidade e comitê de portfólio; (b) formar formadores em metodologias ativas, design instrucional e avaliação formativa; (c) adotar trilhas e pré-requisitos, deslocando conteúdos básicos para EAD; (d) investir em ambientes flexíveis e recursos digitais; (e) desenvolver pilotos com avaliação robusta e escala gradual; (f) integrar formação aos planos estratégicos e aos processos de gestão de pessoas; e (g) envolver chefias como patrocinadoras da transferência.

A mudança de paradigma exige também liderança institucional e narrativa de valor: competências complexas requerem tempo, acompanhamento e condições, e o custo de não desenvolvê-las pode ser maior, manifestando-se em retrabalho, conflitos, decisões inconsistentes e perda de legitimidade institucional.

Por fim, recomenda-se considerar a formação como política institucional e não como evento. Isso implica estabelecer orçamento plurianual, priorizar programas estratégicos e criar indicadores de maturidade pedagógica e de transferência, permitindo que a escola demonstre resultados e consolide confiança organizacional.

8. Considerações Finais

Este artigo sustentou que a clareza quanto ao grau de complexidade das competências é condição necessária para aumentar a efetividade da formação profissional no serviço público e, em particular, no Poder Judiciário. Ao distinguir competências de baixa, média e alta complexidade, torna-se possível alinhar modalidades, metodologias e avaliações, bem como planejar recursos de forma mais racional.

A matriz de planejamento proposta oferece instrumento prático para equipes pedagógicas organizarem portfólios formativos e decidirem desenhos instrucionais aderentes. Sua aplicação favorece a

transição de iniciativas centradas na transmissão de conteúdo para programas orientados ao desempenho, à reflexão e à ética aplicada, com metodologias ativas e avaliação formativa.

Como agenda de pesquisa e desenvolvimento institucional, recomenda-se testar a matriz em projetos-piloto nas escolas judiciais, acompanhando indicadores de aprendizagem, transferência e impacto/resultados, e refinando parâmetros de recursos com base em evidências empíricas. Em síntese, formar por competências complexas no Judiciário não é apenas uma escolha pedagógica: é estratégia de governança institucional para qualificar a prestação jurisdicional e fortalecer o valor público.

Referências Bibliográficas

- BOURDIEU, Pierre. *Le sens pratique*. Paris: Les Éditions de Minuit, 1980.
- CHARLOT, Bernard. *Educação, mobilização social e aprendizagem: reflexões sobre a diversidade de contextos*. Educação & Sociedade, v. 39, n. 142, p. 1165-1178, 2018.
- DELORS, Jacques et al. *Educação: um tesouro a descobrir*. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI. Brasília: MEC/UNESCO, 1999.
- DEWEY, John. *Democracia e educação*. São Paulo: Nacional, 1959.
- FILATRO, Andrea. *Design instrucional na prática*. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2008.
- FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra, 1996.
- FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. São Paulo: Paz e Terra, 2019.
- FULLAN, Michael. *Liderar em um mundo de mudanças: lições para organizações do setor público*. Porto Alegre: Artmed, 2007.
- GARDNER, Howard. *Cinco mentes para o futuro*. Porto Alegre: Artmed, 2006.
- GUSKEY, Thomas R. *Evaluating professional development*. Thousand Oaks: Corwin Press, 1999.
- JARVIS, Peter. *Adult education and lifelong learning: theory and practice*. 3. ed. London: RoutledgeFalmer, 2004.
- LE BOTERF, Guy. *Construire les compétences individuelles et collectives*. Paris: Éditions d'Organisation, [s.d.].
- MASETTO, Marcos T. *Metodologias ativas: propostas para uma aprendizagem inovadora*. São Paulo: Contexto, 2012.
- MITRE, Sandra M. et al. *Metodologias ativas de ensino-aprendizagem na formação profissional em saúde*. Interface – Comunicação, Saúde, Educação, v. 12, p. 151-162, 2008.
- MORAN, José Manuel; MASETTO, Marcos T.; BEHRENS, Marilda Aparecida. *Novas tecnologias e mediação pedagógica*. 14. ed. Campinas: Papirus, 2000.

- MORIN, Edgar. *Os sete saberes necessários à educação do futuro*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2018.
- PERRENOUD, Philippe. *Construir as competências desde a escola*. Porto Alegre: Artmed, 1999.
- PERRENOUD, Philippe. *Avaliação: da excelência à regulação das aprendizagens*. Porto Alegre: Artmed, 2000.
- RHODE, Deborah L. *Ethics in practice: lawyers' roles, responsibilities, and regulation*. 2. ed. New York: Oxford University Press, 2015.
- SCHÖN, Donald A. *The reflective practitioner: how professionals think in action*. New York: Basic Books, 1983.
- SCHÖN, Donald A. *Educating the reflective practitioner*. San Francisco: Jossey-Bass, 2000.
- SENGE, Peter. *A quinta disciplina: arte e prática da organização que aprende*. 26. ed. Rio de Janeiro: BestBusiness, 2013.
- TARDIF, Maurice. *Saberes docentes e formação profissional*. 15. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.
- UNESCO. *Learning: the treasure within*. Report to UNESCO of the International Commission on Education for the Twenty-first Century. Paris: UNESCO, 1999.
- WENGER, Etienne. *Communities of practice: learning, meaning, and identity*. New York: Cambridge University Press, 1998.
- ZABALA, Antoni; ARNAU, Laia. *Como aprender e ensinar competências*. Porto Alegre: Penso, 2020.

Praça de Justiça e Cidadania de Canudos/BA: Integração Interinstitucional como Instrumento de Desenvolvimento Social e Concretização de Direitos

Gabriel Vinicius Sousa da Silva¹

Resumo: O presente artigo analisa a experiência da Praça de Justiça e Cidadania realizada em Canudos/BA, entre 1º e 3 de outubro de 2025, como modelo de política pública judiciária fundada na cooperação interinstitucional e na justiça restaurativa. A partir de metodologia que combinou diagnóstico territorial, planejamento colaborativo e execução integrada, examina-se como a presença coordenada do Estado em território historicamente vulnerabilizado – palco do massacre de 1897 – produziu resultados imediatos (86 audiências, 167 sentenças, 141 perícias, R\$ 673.330,00 em acordos) e inaugurou agendas estruturantes, especialmente em matéria fundiária. A análise qualitativa evidencia quatro dimensões da atuação: proximidade institucional e reconstrução da confiança social; efetividade e resolutividade imediata; interinstitucionalidade e coesão operativa; e dimensão simbólica e restaurativa da presença judicial. Conclui-se que o modelo de governança em rede, com capilaridade e continuidade, pode transformar intervenções pontuais em desenvolvimento humano, econômico e institucional duradouro, reafirmando o compromisso do Poder Judiciário com a concretização material do acesso à justiça.

Palavras-chave: Acesso à justiça; Cooperação interinstitucional; Justiça restaurativa; Canudos; Política pública judiciária.

1. Introdução

A Praça da Justiça e Cidadania de Canudos, realizada entre os dias 1º e 3 de outubro de 2025, constituiu um marco na consolidação de uma nova lógica de presença estatal, fundada na cooperação interinstitucional, na acessibilidade cidadã e na reconstrução do vínculo entre o Estado e populações historicamente vulnerabilizadas. Idealizada sob a coordenação do Ministro do Superior Tribunal de Justiça Carlos Pires Brandão e conduzida pelo Sistema de Conciliação da Justiça Federal da 1ª Região (SISTCON/TRF1), a iniciativa materializou a vocação humanizadora e inclusiva do Poder Judiciário ao reunir, em um

¹ Juiz Federal Substituto da 3ª Vara Federal de Feira de Santana – Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Email: gabriel.silva@trf1.jus.br.

mesmo espaço, mais de trinta instituições públicas e privadas parceiras, de âmbito federal, estadual e municipal.

A Praça, enquanto projeto e conceito, insere-se no escopo do Programa Casas de Justiça e Cidadania, instituído pela Recomendação nº 26/2009 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2009), e desenvolvido no âmbito da Justiça Federal como expressão de política pública judiciária descentralizada, capaz de aproximar os serviços do Estado dos cidadãos em contextos de difícil acesso. A Nota Técnica nº 01/2025 da Justiça Federal da 1ª Região (BRASIL, 2025a) reforça que a ampliação do acesso à Justiça não pode se restringir à expansão física de varas ou subseções, devendo adotar estratégias que integrem atendimento itinerante, inclusão digital e articulação em rede entre órgãos públicos e entidades civis.

Nesse paradigma, a Praça de Justiça e Cidadania representa uma manifestação concreta da integração de órgãos constituídos em rede, cada qual mantendo sua competência institucional, mas atuando de forma colaborativa, coordenada e territorializada. Essa metodologia, testada e consolidada em experiências como a Praça Restaurativa de Grajaú (MA) e a ação interinstitucional de Alcântara (MA) (BRANDÃO; FRAZÃO, 2025), tem como propósito romper o isolamento funcional entre os entes do sistema de justiça e ampliar o alcance de políticas públicas para populações que enfrentam barreiras geográficas, tecnológicas e culturais de acesso a direitos.

A Nota Técnica nº 01/2025 (BRASIL, 2025a) identifica tais barreiras como dimensões estruturais de vulnerabilidade – socioeconômica, digital, geográfica e étnico-cultural – que, combinadas, agravam o afastamento entre o cidadão e o Estado. Em territórios como o sertão baiano, essas vulnerabilidades se sobrepõem, transformando o acesso à justiça em um desafio não apenas jurídico, mas também civilizatório e democrático (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 31-73). Canudos, em especial, constitui um espaço simbólico dessa distância histórica, palco de uma das mais profundas expressões de conflito social do país e, simultaneamente, território de resistência e de memória coletiva (CUNHA, 2016).

Diante dessa realidade, a Praça de Justiça e Cidadania de Canudos não se limitou a ofertar serviços ou atendimentos pontuais. Ela representou a implementação prática de um modelo de governança cooperativa e escuta ativa, em que o Poder Judiciário atua como catalisador de uma rede interinstitucional que envolve órgãos federais (como INSS, INCRA, FUNAI, CEF, MPF, DPU), instituições estaduais (TJBA, DPE, MPBA, SESAB, SAEB) e o ente municipal (Prefeitura de Canudos).

Essa arquitetura colaborativa permitiu que a Praça fosse compreendida não apenas como um evento, mas como uma estratégia territorial de justiça social, operando a partir de um tripé fundamental: (i) proximidade institucional – a presença física e dialogal do Estado em locais remotos; (ii) integração em rede – a atuação horizontal e complementar dos órgãos públicos; e (iii) efetividade restaurativa – a promoção

de soluções pacíficas, imediatas e transformadoras, baseadas no reconhecimento da dignidade humana (ZEHR, 2008, p. 25-42).

Ao realizar-se em Canudos – espaço de profundas cicatrizes históricas e persistentes desigualdades – a Praça reafirmou a função pedagógica e reconciliadora da Justiça, demonstrando que a cidadania não se constrói apenas pela via processual, mas pelo encontro direto entre o Estado e o povo, pela escuta das suas necessidades e pelo reconhecimento das suas identidades (SANTOS, 2007, p. 31-59).

Assim, o presente artigo busca refletir, sob perspectiva acadêmica e institucional, sobre os impactos, resultados e lições da experiência em Canudos, destacando sua relevância como modelo replicável de política pública judiciária interinstitucional, comprometida com os valores constitucionais de inclusão, equidade e dignidade humana (BRASIL, 1988).

2. Metodologia

A metodologia adotada na Praça da Justiça e Cidadania de Canudos partiu do reconhecimento de que nenhuma ação pública pode ser efetiva sem a compreensão profunda do território em que se insere. Nesse sentido, o diagnóstico histórico e social de Canudos constituiu o ponto de partida para o delineamento das estratégias de atuação interinstitucional.

A cidade de Canudos, situada no sertão nordestino, carrega marcas históricas que moldam até hoje sua estrutura socioeconômica e suas relações com o Estado. O massacre de 1897, episódio trágico que resultou na dizimação da comunidade liderada por Antônio Conselheiro, deixou como herança um estado de exclusão e estigmatização coletiva. A memória desse conflito entre o poder instituído e o povo tornou-se parte indelével da identidade local (CUNHA, 2016).

Essa memória traumática, somada a décadas de ausência de políticas públicas estruturantes, produziu um cenário de abandono institucional, que se refletiu na precariedade dos serviços básicos e na persistência de desigualdades profundas. A tentativa de reconfigurar a região, durante a década de 1960, com a construção do Açude do Cocorobó, pretendia ressignificar o território – agora submerso – e promover o desenvolvimento socioeconômico local. Contudo, o empreendimento, apesar de bem-intencionado, reeditou uma intervenção desarticulada, deslocando populações tradicionais e não solucionando o problema fundiário que, desde então, constitui o principal entrave ao crescimento regional.

A ausência de titulação das terras transformou-se em obstáculo estrutural ao desenvolvimento econômico. Atualmente, mesmo diante de uma área de irrigação superior a 11 mil hectares, com potencial para a produção em larga escala – notadamente de banana, cultura emblemática da região –, os agricultores e empreendedores locais não conseguem acesso ao crédito rural e financiamento público devido à falta

de títulos de propriedade ou posse. Essa situação de informalidade fundiária mantém a população em um ciclo de dependência e vulnerabilidade, perpetuando a exclusão histórica e limitando as possibilidades de emancipação econômica e social (SARLET, 2021, p. 464-478).

Diante desse diagnóstico, a metodologia da Praça de Justiça e Cidadania de Canudos estruturou-se em três fases interdependentes: (a) diagnóstico territorial e social; (b) planejamento colaborativo e atuação em rede; (c) execução integrada e perspectiva restaurativa.

O primeiro eixo metodológico consistiu na identificação empírica e documental dos problemas estruturais que afetam Canudos e seu entorno. Para garantir dignidade social, mostra-se necessário superar a estratificação social que ainda remanesce na sociedade brasileira, sendo imprescindível a adoção de mecanismos transparentes e capazes de identificar injustiças e formas de discriminação (FRAZÃO, 2024).

Com esse escopo, foram levantados dados e relatos sobre a memória do massacre e seus efeitos simbólicos, a persistente ausência de políticas públicas continuadas e as deficiências nos serviços sociais essenciais – saúde, documentação civil, capacitação profissional e regularização fundiária. Esse diagnóstico dialogou com os referenciais da Nota Técnica nº 01/2025 do TRF1 (BRASIL, 2025a), que enfatiza a necessidade de compreender a vulnerabilidade territorial e cultural como parte do planejamento das ações judiciais descentralizadas.

Assim, antes de qualquer intervenção prática, buscou-se construir uma leitura integrada do território, baseada na escuta comunitária e na cooperação técnica entre os órgãos parceiros. Durante essa fase, foi realizada uma visita técnica integrada pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região (Subseções de Feira de Santana e Paulo Afonso) e Tribunal de Justiça da Bahia.

A segunda fase envolveu o planejamento conjunto da ação, conduzido pelo Sistema de Conciliação da Justiça Federal da 1ª Região (SISTCON/TRF1) e Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (TJBA). O planejamento colaborativo estruturou-se com a participação direta de dezenas de instituições federais, estaduais, municipais e da sociedade civil, que integraram as comissões de trabalho e execução da Praça.

Entre os órgãos e entidades parceiras destacam-se: no âmbito do Poder Judiciário, a Justiça Federal da 1ª Região (TRF1/SISTCON/Subseções de Feira de Santana e Paulo Afonso), o Tribunal de Justiça da Bahia (TJBA), o NUPEMEC/TJBA, o CEJUSC/Uauá e o TRE/BA; nas funções essenciais à Justiça, o Ministério Público Federal (MPF), o Ministério Público da Bahia (MPBA), a Defensoria Pública da União (DPU), a Defensoria Pública da Bahia (DPE/BA), a Procuradoria-Geral Federal (PGF) e a Advocacia-Geral da União (AGU); entre os órgãos federais, o INSS, o INCRA, o DNOCS, a Caixa Econômica Federal e o Ministério da Saúde; entre os órgãos estaduais, as Secretarias de Administração (SAEB), Justiça e Direitos Humanos (SJDH), Saúde (SESAB), Educação (SEC), Segurança Pública (SSP) e a Universidade do Estado da Bahia (UNEB); no âmbito

municipal, a Prefeitura de Canudos e suas Secretarias de Saúde, Educação, Assistência Social e Agricultura, além do CRAS e Conselhos Tutelares; e, por fim, entidades de apoio como SENAI, SENAC, SESC, SESI, SENAR, FIEB, ARPEN/BA e organizações da sociedade civil local.

A Praça de Canudos, portanto, adotou o método de integração em rede, no qual cada órgão atua em complementaridade funcional, mantendo sua autonomia técnica, mas compartilhando objetivos, fluxos de informação e responsabilidades. Essa abordagem horizontal permitiu alinhar as dimensões jurídica, social e econômica do evento. Sob o prisma da Justiça Federal, para além da organização de mutirão de audiências judiciais, perícias médicas e orientação jurídica, buscou-se instalar, em campo, uma mesa permanente de diálogo interinstitucional, especialmente voltada à resolução de conflitos fundiários e à estruturação de políticas públicas de regularização. O diálogo entre Justiça Federal, MPF, INCRA, DNOCS e PGF constituiu o núcleo de uma agenda cooperativa de longo prazo, voltada à superação das causas estruturais da exclusão territorial.

A terceira fase consistiu na execução da Praça propriamente dita, marcada pela presença simultânea dos diversos órgãos públicos em território canudense. O modelo metodológico adotou a lógica da ação concentrada de cidadania, combinando serviços imediatos (como saúde, documentação e assistência social) com a construção de soluções institucionais escalonadas no tempo.

A metodologia, portanto, não se limitou ao socorro emergencial aos problemas sociais básicos, mas teve como horizonte a construção conjunta e sustentável de soluções, em etapas progressivas, compondo uma abordagem composicional e restaurativa (ZEHR, 2008, p. 25-42). Tal perspectiva traduz o entendimento de que a pacificação social não decorre apenas da resolução de litígios, mas da reconstrução das relações entre o Estado e a comunidade, com base na confiança, na presença institucional e na participação cidadã.

Assim, a metodologia da Praça de Justiça e Cidadania de Canudos combinou diagnóstico histórico, planejamento cooperativo e execução articulada, fundamentando-se em princípios de justiça social, inclusão territorial e governança interinstitucional, reafirmando o compromisso do Poder Judiciário Federal com o papel transformador da justiça como instrumento de desenvolvimento humano e cidadania ativa.

3. Resultados Quantitativos da Justiça Federal

A atuação da Justiça Federal da 1ª Região, no contexto da Praça da Justiça e Cidadania de Canudos, alcançou resultados expressivos em termos de produtividade jurisdicional, efetividade conciliatória e impacto social. Esses números refletem não apenas o volume de atividades realizadas, mas sobretudo

o comprometimento institucional com a concretização do direito de acesso à Justiça em um território historicamente marcado pela exclusão e pela escassez de serviços públicos.

Durante os três dias de evento, foram realizadas 86 audiências de conciliação e instrução. Esses atos envolveram matérias previdenciárias e assistenciais, com enfoque especial em soluções consensuais e em demandas de caráter social e alimentar. Além disso, os magistrados e servidores federais proferiram 167 sentenças no local, consolidando uma estratégia de descentralização produtiva que alia celeridade e efetividade.

No eixo pericial, foram realizadas 141 perícias médicas e sociais, possibilitando a avaliação imediata de beneficiários e o encaminhamento célere de demandas assistenciais. As perícias ocorreram em processos já existentes e também nos que foram atermados durante o evento, reforçando a integração entre o Poder Judiciário e a política previdenciária federal.

O resultado financeiro direto das conciliações e transações homologadas somou R\$ 673.330,00 (seiscentos e setenta e três mil, trezentos e trinta reais), com potencial de atingimento de mais de R\$ 2.000.000,00, valor que expressa não apenas a resolução de litígios, mas a injeção imediata de recursos na economia local, promovendo o adensamento do circuito econômico de base popular.

Por fim, embora não quantificável no presente momento, durante a audiência *in loco* da Ação Civil Pública nº 1007856-32.2025.4.01.3306, que visa reparar a população de Canudos em razão do massacre de 1897 (valor da causa fixado em R\$ 597.000.000,00), foram realizados direcionamentos para o prosseguimento do feito, com a próxima audiência já designada para o dia 06 de novembro de 2025.

Esses dados quantitativos evidenciam que a atuação da Justiça Federal, ao deslocar-se de sua sede e instalar-se no território, não apenas amplia o alcance do serviço jurisdicional, mas também ressignifica o papel do Judiciário como agente de desenvolvimento humano e social. A efetividade dos resultados demonstra a viabilidade técnica e institucional da metodologia restaurativa e interinstitucional adotada na Praça, reafirmando o compromisso do TRF1 com a construção de uma justiça acessível, eficiente e socialmente transformadora.

4. Avaliação Qualitativa da Justiça Federal

A avaliação qualitativa da atuação da Justiça Federal da 1ª Região durante a Praça da Justiça e Cidadania de Canudos foi construída a partir de observações diretas, registros institucionais, relatos de servidores e gestores públicos, e manifestações espontâneas da população beneficiária. A análise buscou

compreender não apenas a efetividade operacional das ações, mas sobretudo a dimensão simbólica, social e restaurativa do evento, dentro do contexto histórico e estrutural do território.

O processo avaliativo foi estruturado em quatro eixos interpretativos: (a) proximidade institucional e reconstrução da confiança social; (b) efetividade social e resolutividade imediata; (c) interinstitucionalidade e coesão operativa; (d) dimensão simbólica e restaurativa da presença judicial.

4.1 Proximidade Institucional e Reconstrução da Confiança Social

O primeiro eixo avaliativo refere-se à presença física e simbólica da Justiça Federal em território historicamente marginalizado, e aos efeitos dessa presença sobre a percepção social de legitimidade e pertencimento.

Em Canudos, cidade marcada por uma memória coletiva de confronto e abandono estatal, a chegada da Justiça Federal representou mais do que um gesto administrativo – configurou-se como um ato de reconhecimento e escuta ativa. A realização de audiências, perícias e julgamentos no próprio território, em espaços compartilhados com escolas, associações comunitárias e órgãos municipais, aproximou a instituição da realidade cotidiana das famílias sertanejas.

A população demonstrou elevado nível de receptividade e surpresa diante da atuação direta e conjunta de juizes e servidores dos mais diversos órgãos parceiros, o que foi registrado em depoimentos informais colhidos durante o evento. Essa interação imediata fortaleceu o capital simbólico da Justiça Federal como instituição acessível e protetora, em contraste com a percepção histórica de um Estado ausente ou distante.

Assim, a presença institucional foi compreendida pela comunidade como um gesto de reparação moral e histórica, capaz de reconfigurar a relação de confiança entre o cidadão e o Estado (SANTOS, 2007, p. 31-59).

4.2 Efetividade Social e Resolutividade Imediata

O segundo eixo diz respeito à capacidade da Justiça Federal de transformar a prestação jurisdicional em resultados concretos e mensuráveis, tanto em termos processuais quanto sociais.

A efetividade foi demonstrada por meio da celeridade na resolução de demandas, com 86 audiências de conciliação e instrução, 167 sentenças proferidas, 141 perícias realizadas, R\$ 673.330,00 em acordos homologados e potencial de atingimento de mais de R\$ 2.000.000,00 após liquidação – resultados que,

para além da dimensão estatística, representam soluções imediatas a problemas reais de subsistência, previdência e dignidade.

A articulação direta com o INSS, PGF, MPF e DPU permitiu que diversos casos fossem resolvidos de forma integral no próprio local, inclusive com concessão de benefícios e encaminhamentos administrativos, evitando o prolongamento de litígios e deslocamentos onerosos para outras cidades.

Essa resolutividade imediata, associada à horizontalidade do atendimento, configurou um modelo de ação pública de alta eficiência social. A experiência evidenciou que a justiça itinerante e colaborativa não apenas decide, mas transforma, ao devolver à população a percepção concreta de que o Estado é capaz de responder com rapidez e empatia às suas necessidades (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 31-73).

4.3 Interinstitucionalidade e Coesão Operativa

O terceiro eixo analisa o grau de integração operacional entre os órgãos parceiros e a capacidade de coordenação técnica e administrativa sob o eixo da Justiça Federal. A experiência de Canudos demonstrou elevado grau de coesão interinstitucional, consolidando um modelo de governança horizontal que se torna referência para futuras ações do TRF1 e do TJBA.

Durante o planejamento e execução, observou-se comunicação contínua e cooperação efetiva entre os órgãos do sistema de justiça (TJBA, MPF, DPU, DPE, MPBA), as autarquias federais (INCRA, INSS, DNOCS, PGF, FUNAI, CEF), e as secretarias estaduais e municipais. O fluxo de informações foi mediado por uma coordenação conjunta, liderada pelo SISTCON/TRF1 e pelo NUPEMEC/TJBA, o que garantiu alinhamento metodológico e clareza na divisão de responsabilidades.

Essa estrutura de trabalho em rede resultou em redução de redundâncias, melhor aproveitamento dos recursos logísticos e uniformidade no atendimento à população. A execução integrada dos serviços, por sua vez, constituiu o núcleo prático da coesão operativa. O cidadão atendido pela DPU podia, em sequência, submeter-se à perícia médica, participar de audiência de conciliação e instrução conduzida pela Justiça Federal e, ao final, obter, se cabível, benefícios previdenciários ou assistenciais, tudo em um mesmo espaço e no mesmo dia.

Essa articulação reduziu de modo significativo o tempo de resposta estatal e demonstrou a viabilidade de um modelo de justiça itinerante e multifuncional, que opera como um verdadeiro polo de soluções.

Sob a ótica da gestão pública, a experiência de Canudos reafirmou que a eficiência estatal depende menos da ampliação de estruturas e mais da articulação entre as que já existem. O modelo adotado consolidou-se como boa prática de coordenação interinstitucional e transversalidade de políticas públicas.

Do ponto de vista técnico-jurídico, a coesão operativa demonstrou que problemas estruturais – como os conflitos fundiários e a exclusão previdenciária – somente podem ser enfrentados de modo eficaz mediante uma abordagem intersetorial. A título de exemplo, a convergência entre Justiça Federal, INCRA, DNOCS, MPF e PGF possibilitou o início de uma agenda institucional escalonada, voltada à regularização de terras e à consolidação de políticas públicas que ultrapassam o escopo do evento. Essa agenda, construída coletivamente, expressa a transição de uma intervenção pontual para uma estratégia de governança duradoura, com potencial de replicação em outras regiões de vulnerabilidade.

4.4 Dimensão Simbólica e Restaurativa da Presença Judicial

O quarto eixo refere-se à dimensão simbólica, pedagógica e restaurativa da presença da Justiça Federal em Canudos – uma localidade cuja história está marcada por traumas coletivos e pela memória de um Estado que, por muito tempo, foi percebido como agente de destruição e não de proteção.

A escolha de Canudos como sede da Praça possui profundo significado político e social. No local onde, há mais de um século, o Estado atuou de forma violenta contra seu próprio povo, a Justiça Federal – instituição representativa da democracia e da legalidade constitucional – retornou em missão de pacificação e diálogo.

A presença dos magistrados, defensores, procuradores e servidores em atividades de escuta e atendimento comunitário representou um gesto restaurativo de alto valor simbólico, que ressignificou o papel do Estado perante a memória histórica da população (ZEHR, 2008, p. 25-42).

Além disso, o evento contribuiu para reconstruir o sentimento de pertencimento cívico e para estimular a percepção de que o Estado pode ser agente de reparação, e não de opressão. A Praça, nesse sentido, materializou o ideal de justiça restaurativa ampliada, na qual o foco desloca-se da punição para a reconstrução das relações sociais e institucionais. Como salientado em relatos colhidos por representantes locais, o Estado voltou a Canudos agora para escutar e servir – síntese da inversão paradigmática que marca essa experiência.

Ademais, a experiência de Canudos deixa como legado o reconhecimento de que a interinstitucionalidade não é apenas um meio logístico, mas uma nova forma de atuação estatal. A coesão operativa observada durante a Praça demonstrou que a governança em rede é viável, eficiente e sustentável quando fundada na confiança, na clareza de papéis e na responsabilidade compartilhada. Em Canudos, o Estado não se apresentou de modo fragmentado ou burocrático, mas como uma presença unificada e

restaurativa – uma ação de Estado em rede que transformou o ato de julgar em ato de escutar, dialogar e reconstruir laços sociais.

5. Conclusão

A Praça da Justiça e Cidadania de Canudos (1º a 3 de outubro de 2025) evidenciou que a presença coordenada do Estado – especialmente por meio da Justiça Federal da 1ª Região e de seus parceiros estratégicos – pode produzir resultados imediatos e inaugurar agendas estruturantes em territórios historicamente vulnerabilizados. Em uma cidade cuja memória coletiva ainda é atravessada pelos efeitos do massacre de 1897 e pelas desarticulações posteriores associadas ao Açude de Cocorobó, a atuação institucional integrada operou simultaneamente no plano do socorro social básico e na reconstrução de caminhos de desenvolvimento, recolocando o Estado como agente de proteção, escuta e cooperação.

Metodologicamente, a experiência consolidou um tripé de intervenção: diagnóstico territorial (incluindo memória do conflito, ausência prolongada de políticas públicas e carência de serviços essenciais), planejamento colaborativo em rede e execução integrada com foco restaurativo. Esse desenho, já ensaiado em edições anteriores (BRANDÃO; FRAZÃO, 2025), mostrou-se adequado para reduzir barreiras geográficas, culturais e institucionais, e está em sintonia com as diretrizes de descentralização e inclusão digital formalizadas pela Nota Técnica nº 01/2025 do TRF1 (BRASIL, 2025a). Em termos de política judiciária, a Praça funcionou como mecanismo de concertação do poder público no território, articulando justiça, cidadania e serviços sociais num mesmo ambiente operacional, em linha com o paradigma das Casas de Justiça e Cidadania (CNJ, 2009).

No plano dos resultados imediatos, a Justiça Federal apresentou produtividade e resolutividade compatíveis com o desafio local: 86 audiências de conciliação e instrução, 167 sentenças proferidas, 141 perícias médicas realizadas, R\$ 673.330,00 em acordos homologados e potencial de atingimento de mais de R\$ 2.000.000,00 em benefícios após liquidação. Para além da métrica, tais números significam direitos concretizados, renda injetada na economia local e litígios prevenidos, sobretudo em matéria previdenciária, assistencial e cível. O arranjo interinstitucional – com DPU, PGF, MPF, INSS, CEF e demais parceiros – foi determinante para encadear serviços e permitir soluções fim a fim no próprio local, reduzindo custos de transação e tempos de resposta para a população.

A dimensão estrutural do evento, entretanto, ultrapassa a entrega de curto prazo. O diagnóstico reiterou que a ausência de titulação de terras, somada à frágil presença estatal e a conflitos fundiários de difícil composição, bloqueia o acesso a financiamento e inviabiliza a exploração econômica de áreas com alto potencial. A Praça iniciou – sob o prisma da Justiça Federal – um diálogo interinstitucional entre TRF1, PGF, INCRA, MPF e DNOCS, orientado à construção de uma agenda escalonada de regularização e

de solução de controvérsias, premissa sem a qual não haverá desenvolvimento sustentável. Trata-se de movimento coerente com a lógica restaurativa: pacificar relações, reconhecer vulnerabilidades e pactuar etapas de transformação institucional e social (ZEHR, 2008, p. 25-42).

Como legado de governança, a experiência demonstrou que a cooperação em rede não é contingencial, mas replicável. Há, aqui, um caminho claro de institucionalização: (i) formalização de um grupo de trabalho interinstitucional, com cronograma e metas; (ii) adoção de protocolos de atendimento integrado e bases mínimas de dados compartilhados; (iii) manutenção de ciclos periódicos de mutirões e audiências públicas para monitorar compromissos; e (iv) implantação de soluções de presença contínua – PIDs/UCDs – que, conforme as diretrizes do TRF1, ampliem capilaridade, reduzam custos de deslocamento e sustentem o acesso digital e processual no território. Essas medidas dão perenidade ao que foi iniciado e convertem um evento em política pública territorializada.

Há limites, naturalmente. O sucesso da iniciativa depende de consolidações administrativas de múltiplos órgãos e de séries históricas ainda em construção. A intervenção temporal é curta, e nem todas as frentes produzem efeitos imediatos. Tais limites, porém, não anulam a lição central: o modelo funciona quando congrega diagnóstico sério, coordenação horizontal, execução integrada e avaliação compartilhada – como se verificou também em Grajaú/MA, onde a metodologia de avaliação captou ganhos reputacionais e de confiança institucional, sinalizando um referencial que pode e deve ser reproduzido em iniciativas futuras (BRANDÃO; FRAZÃO, 2025).

Em síntese, a Praça de Canudos demonstra que o acesso à justiça, compreendido em sentido material, exige a conjugação de jurisdição, políticas sociais e soluções administrativas de curto, médio e longo prazo (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 31-73). Ao reocupar um território marcado por rupturas históricas, o Estado – por meio da Justiça Federal e de seus parceiros – não apenas realizou atos processuais e serviços, mas afirmou um compromisso de presença, escuta e coautoria de soluções. O passo seguinte é dar forma institucional a esse compromisso: consolidar a agenda fundiária, estabilizar a rede de atendimento contínuo (inclusive digital) e sustentar ciclos de diálogo e conciliação que, gradualmente, convertam vulnerabilidade em cidadania ativa.

A lição de Canudos, portanto, é dupla: resultados imediatos são possíveis e necessários. No entanto, somente a governança colaborativa e restaurativa, com capilaridade e continuidade, poderá transformar tais resultados em desenvolvimento humano, econômico e institucional duradouro.

Referências

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. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 08 out. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. *Nota Técnica nº 01/2025*. Rede de Inteligência da 1ª Região (REINT1). Disponível em: <https://www.trf1.jus.br/trf1/rede-de-inteligencia-da-1-regiao-reint1/notas-tecnicas>. Acesso em: 08 out. 2025.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). *Recomendação nº 26, de 26 de maio de 2009*. Recomenda aos Tribunais a criação de Casas de Justiça e Cidadania. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 08 out. 2025.

CUNHA, Euclides da. *Os Sertões: campanha de Canudos*. Edição crítica de Walnice Nogueira Galvão. São Paulo: Ubu Editora, 2016.

FRAZÃO, Hugo Leonardo 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. DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v61_n244_p21. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/61/244/ril_v61_n244_p21. Acesso em: 08 out. 2025.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma revolução democrática da justiça*. São Paulo: Cortez, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.

ZEHR, Howard. *Trocando as lentes: um novo foco sobre o crime e a justiça*. Tradução de Tônia Van Acker. São Paulo: Palas Athena, 2008.

A Categoria de Segurado Especial Vista sob as Perspectivas da Devida Proteção e da Necessidade de Reformas

Luiz Izidro da Silva Neto¹

Resumo: O artigo analisa a proteção social destinada aos segurados especiais no sistema previdenciário brasileiro e propõe medidas de adequação à realidade contemporânea. A Constituição Federal de 1988 instituiu tratamento previdenciário diferenciado a esse grupo de trabalhadores, consolidando uma discriminação positiva historicamente justificada. Apesar das sucessivas reformas no Regime Geral de Previdência Social, os benefícios dos segurados especiais foram, em grande medida, preservados e, em alguns casos, ampliados pela legislação infraconstitucional. A previdência rural, no entanto, enfrenta desafios que demandam atenção: representa o maior déficit financeiro do sistema previdenciário e contribui de forma expressiva para a posição do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) como maior litigante nacional. O estudo examina dados estatísticos sobre despesas públicas e litigiosidade previdenciária, apresentando propostas voltadas à racionalização do sistema sem comprometer a proteção social dessa categoria vulnerável.

Palavras-chave: segurado especial; previdência rural; proteção social; reforma previdenciária; litigiosidade.

1. Introdução

O presente artigo analisa a proteção social destinada aos segurados especiais no sistema previdenciário brasileiro e apresenta propostas de adequação dessa categoria à realidade contemporânea. O sistema previdenciário nacional não foi originalmente concebido para garantir proteção social ao conjunto de trabalhadores agrupados na categoria de segurados especiais. Os anos de discriminação em desfavor desse grupo resultaram na necessidade de adoção de medidas protetivas diferenciadas.

A Constituição Federal de 1988, marcadamente centrada nos direitos sociais, consolidou o tratamento previdenciário diferenciado em benefício dos segurados especiais. Essa discriminação positiva mostrava-se plenamente justificável quando da promulgação da ordem constitucional vigente. O texto constitucional estruturou o sistema previdenciário em dois grandes regimes: o Regime Próprio

¹ Juiz Federal Substituto na 10ª Vara Federal da Seção Judiciária do Maranhão. Especialista em Direito pela Universidade Católica de Brasília (UCB). Ex-integrante da Advocacia-Geral da União. Email: luiz.izidro@trf1.jus.br.

de Previdência Social (RPPS) e o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), os quais já foram objeto de sucessivas reformas.

Os benefícios previdenciários destinados aos segurados especiais não apenas foram preservados das reformas estruturais em grande medida, como também receberam tratamento mais favorecido após a edição de leis previdenciárias subsequentes. A previdência rural, no entanto, apresenta sinais de que necessita de atualização, pois, do ponto de vista financeiro, representa o maior déficit do sistema previdenciário e, do ponto de vista da administração da justiça, contribui de forma relevante para a posição do INSS como maior litigante nacional. Espera-se, com este estudo, contribuir para o amadurecimento desse debate.

2. A tardia proteção previdenciária ao trabalhador rural

A Lei Eloy Chaves (Decreto n. 4.682, de 1923) é considerada o marco inicial do sistema de previdência social brasileiro. Sua promulgação ocorreu em um momento histórico no qual a população brasileira e a economia nacional tinham suporte predominante na atividade agrícola tradicional.

A Revolução de 1930 resultou na tomada de poder por Getúlio Vargas, após um movimento armado, e impulsionou a tardia industrialização nacional, com o objetivo de romper com o sistema econômico rural que sustentava a República Velha. A população brasileira, antes majoritariamente agrícola, passou a ser estimulada a migrar para os centros urbanos. As principais cidades do Brasil, em especial São Paulo e Rio de Janeiro, passaram a receber grande quantidade de trabalhadores oriundos do campo para trabalharem nas fábricas em condições precárias.

O preconceito contra o trabalho manual, a mudança de regime político e o êxodo rural acentuaram a discriminação contra a parcela da população que permaneceu no campo. Em termos previdenciários, a proteção ao homem do campo foi significativamente impactada. A Lei n. 4.214/1963 (Estatuto do Trabalhador Rural), que instituiu o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (Funrural), foi aprovada somente 40 anos após o surgimento do sistema previdenciário nacional e não garantiu aos trabalhadores rurais os mesmos direitos destinados aos trabalhadores urbanos.

O tratamento previdenciário desfavorável ao trabalhador rural perdurou até a promulgação da Constituição Federal de 1988, que, além de instituir o sistema da Seguridade Social, promoveu a equiparação entre trabalhadores urbanos e rurais, proibiu a discriminação pelo trabalho desempenhado e reconheceu

a necessidade de tratamento previdenciário diferenciado em benefício dos trabalhadores rurais (arts. 7º, *caput*, XXXI, e 201, § 7º, II).

A Constituição Federal de 1988, na realidade, não garantiu o tratamento previdenciário diferenciado apenas à população campestre tradicional, mas um conjunto de trabalhadores categorizados pelo sistema como segurados especiais. Estes, segundo a regra constitucional, têm como traço comum o exercício de atividade em regime de economia familiar.

A Lei n. 8.213/1991 foi promulgada para atender à determinação constitucional de sistematizar o Regime Geral de Previdência Social e, como não poderia deixar de ser, disciplinou a categoria de segurado especial. Nela foram incluídos, em conformidade com a Lei Maior, o produtor rural, o pescador artesanal, seus cônjuges e companheiros, além dos filhos maiores de 16 anos ou equiparados (art. 11, VII).

A legislação previdenciária e a jurisprudência evoluíram para atender ao intento constitucional de garantir aos trabalhadores categorizados como segurados especiais o tratamento previdenciário diferenciado, seja em decorrência da injusta exclusão dessa classe do sistema previdenciário por anos, seja pela situação diferenciada desse grupo social.

A Constituição Federal de 1988 representou um marco na ampliação dos direitos previdenciários e, desde sua promulgação, tanto o Regime Próprio de Previdência Social quanto o Regime Geral de Previdência Social já foram objetos de sucessivas reformas (Emendas Constitucionais ns. 20/1998, 41/2003, 47/2005).

A Emenda Constitucional n. 103/2019, que entrou em vigor em 13 de novembro de 2019 (art. 36, III), corporificou a mais recente reforma previdenciária, com novos regramentos a serem observados por servidores públicos filiados ao RPPS e segurados e dependentes vinculados ao RGPS.

A legislação previdenciária infraconstitucional seguiu na mesma direção reformista, com foco, de um lado, na manutenção dos direitos previdenciários essenciais e, de outro, na preservação do equilíbrio financeiro do sistema previdenciário. A partir dessa dupla orientação, foram impostas restrições ao acesso a benefícios e à redução das rendas mensais iniciais (RMI).

A Lei n. 9.032/1995 extinguiu a possibilidade de concessão de pensão por morte a pessoa designada. A Lei n. 9.876/1999 instituiu o fator previdenciário. A Lei n. 13.135/2015 impôs novas regras à concessão do benefício de pensão por morte. A Lei n. 13.846/2019 estabeleceu novas regras para o auxílio-reclusão. Essas normas exemplificam a tendência reformista acima destacada.

A categoria de segurados especiais, na contramão desse pensamento reformista, não apenas manteve os direitos previdenciários preservados em termos gerais, como ainda foi beneficiada por novas leis. Giambiagi, Nagamine e Sidone (2023) ressaltam, nesse sentido:

A análise da evolução mais recente da legislação sobre a previdência rural no Brasil, com destaque para as Leis 11.718/2008 e 12.873/2013 e a LC 155/2016, evidencia um conjunto de tentativas de manutenção de tratamentos diferenciados aos trabalhadores rurais, principalmente por meio da maior permissividade aos segurados especiais em relação a diversas situações que não acarretassem seu desenquadramento.

A tardia proteção previdenciária ao trabalhador rural, que em determinado momento histórico justificou o tratamento diferenciado à categoria de segurados especiais, atualmente produz reflexos sobre o sistema previdenciário que não podem ser desconsiderados, conforme a seguir explicitado.

3. A categoria de segurados especiais em termos de despesas públicas

O Poder Executivo encaminhou recentemente o projeto de lei orçamentária para o ano de 2026 (PLN 15/2025), peça legislativa que consolida as receitas e despesas anuais, conforme os ditames constitucionais (CRFB/88, art. 165, § 6º).

O Ministério do Planejamento e Orçamento disponibilizou, para consulta, o PLOA 2026 com demonstrativo de despesas obrigatórias, o qual revela o majoritário impacto financeiro dos benefícios previdenciários nas contas públicas. A Previdência Social representa, portanto, o maior impacto no orçamento público anual, com projeção de déficit progressivo para as próximas décadas, em decorrência, dentre outros fatores, do envelhecimento da população e da redução da taxa de natalidade.

As despesas previdenciárias relacionadas aos segurados especiais cresceram expressivamente após a edição da Lei n. 8.213/1991, conforme ponderaram Giambiagi, Nagamine e Sidone (2023), segundo os quais '[o] gráfico 1 mostra a trajetória da evolução dos benefícios rurais e das aposentadorias por idade rural ao longo dos últimos 42 anos, no período de 1980 a 2022. Nessa trajetória, há um divisor de águas, representado pelo ano de 1991'.

Os autores, a partir da análise de dados estatísticos, concluíram que:

o déficit previdenciário do RGPS/INSS é, em sua maior parte, rural, relacionado por sua vez com os baixíssimos níveis de arrecadação nesse segmento, enquanto no meio urbano a arrecadação previdenciária cobre 83% das despesas, no meio rural esse coeficiente, em 2022, foi de cerca de 6% do gasto.

A categoria de segurados especiais, em termos financeiros, corresponde à maior despesa pública obrigatória. Por essa razão, merece ser repensada, como foi tentado durante a tramitação da Reforma Previdenciária de 2019, que, contudo, não avançou por opção política.

Na Câmara dos Deputados, o Relator da PEC 6/2019, posteriormente convertida na EC n. 103/2019, manifestou-se, em seu primeiro parecer, nos seguintes termos acerca da proposta de reforma previdenciária em relação aos trabalhadores rurais:

Quanto aos trabalhadores rurais, que hoje têm regras diferenciadas para aposentação, a Proposta iguala a idade mínima para homens e mulheres em sessenta anos, enquanto pela regra vigente as mulheres podem se aposentar aos cinquenta e cinco. Ademais, eleva de quinze para vinte anos o tempo de contribuição e exige, ainda, valor mínimo anual de contribuição previdenciária do grupo familiar de R\$ 600,00 (seiscentos reais), o que também inexistia nas regras atuais.

Trata-se de matérias que merecem a mais elevada atenção deste Relator e, com certeza, de todos os membros desta Casa Legislativa.

Pedimos licença para registrar, no nosso caso particular, que somos oriundos da zona rural do município de Montes Claros/MG, Região Norte do Estado de Minas Gerais, que é nacionalmente conhecida por seus problemas sociais e econômicos, muitos dos quais relacionados às consequências do clima semiárido. Assim, tanto a renda mínima mensal para pessoa com deficiência e para a pessoa idosa, como os benefícios de aposentadoria e pensão para o produtor rural, são recursos significativamente importantes para a nossa gente.

Ocorre, porém, que o exame reservado à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania é tão somente de constitucionalidade e, nesta senda, não encontramos desconformidades que possam ser destacadas em relação às regras constantes da Proposta de Emenda à Constituição. No que se refere à renda mínima para a pessoa idosa, a proposição promove uma antecipação de cinco anos e somente por isso o benefício será pago com o valor inicial de R\$ 400,00 até que o titular complete setenta anos, quando, então, o valor será elevado para um salário mínimo.

Haja vista não se tratar de salário e nem de provento, mas de um benefício de natureza assistencial, que, nesta condição se assemelha a outros benefícios, como o salário-família por exemplo, não vislumbramos inconstitucionalidade no que respeita ao valor inicial proposto, tanto mais porque aquele valor é fixado num contexto de antecipação de cinco anos no requisito da idade de concessão.

Com essas considerações, o nosso parecer é pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição também quanto às novas regras para a garantia de renda mensal mínima para pessoa com deficiência e pessoa idosa e aposentadoria do produtor rural, *com a recomendação encarecida de que a Comissão Especial, quando dos debates e deliberações relativos ao mérito, examine com profundidade a conveniência, a oportunidade e a justiça dos parâmetros fixados. Este Relator, particularmente, jamais deixou de levar isso em conta neste parecer.*

4. A posição do INSS como maior litigante nacional e as demandas previdenciárias rurais

A expansão do Poder Judiciário possui estreita relação com a concretização dos direitos sociais consagrados na Constituição Federal de 1988. Esse crescimento foi retratado por diversas pesquisas e é

resultado da mudança de regime político, da primazia dos direitos fundamentais de primeira e de segunda dimensões e do fortalecimento das competências dos órgãos jurisdicionais.

A atuação judicial também foi impulsionada pelo fortalecimento de instituições integrantes do sistema de justiça, agrupadas no texto constitucional no capítulo intitulado 'Das Funções Essenciais à Justiça': o Ministério Público (art. 127 e seguintes), a Advocacia Pública (art. 131 e seguintes), a Advocacia (art. 133) e a Defensoria Pública (art. 134 e seguintes).

A extensão de direitos sociais à população vulnerável representou, no Brasil, a 1ª Onda de Acesso à Justiça, conforme sistemática proposta por Cappelletti e Garth (1988), para a qual contribuiu a instalação dos Juizados Especiais nas Justiças Estaduais (Lei n. 9.099/1995) e na Justiça Federal (Lei n. 10.259/2001).

O sistema de justiça brasileiro, contudo, apresenta sinais de que necessita ser repensado, até mesmo para que se preservem os direitos sociais consagrados na Carta de 1988, diante da constatação de que a atuação judicial enfrenta, há muito, dificuldade relacionada à adequada prestação jurisdicional.

Os problemas relacionados à atuação judicial são constantemente noticiados nos diversos meios de comunicação e retratados em estudos especializados: morosidade da prestação jurisdicional, custos elevados, qualidade das decisões judiciais, acesso desigual à jurisdição e disfuncionalidade do processo judicial.

As estatísticas oficiais retratam a difícil situação enfrentada pela prestação jurisdicional, por vezes somente imputada aos órgãos jurisdicionais, quando, na realidade, precisa ser compartilhada com os diferentes atores do sistema de justiça.

As demandas previdenciárias constituem parcela significativa dessa problemática, com impacto sobre a atuação da Justiça Federal, conforme se constata a partir da análise dos dados disponíveis no sítio eletrônico do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) é o maior litigante nacional. De acordo com o painel disponível no sítio do CNJ, a autarquia possui mais causas pendentes de julgamento do que os processos em trâmite registrados em nome de qualquer outro grande litigante.

As razões para essa disparidade de demandas previdenciárias são variadas e estão relacionadas ao volume de beneficiários do sistema, à complexidade da legislação previdenciária, à ineficiência administrativa e à ocorrência de fraudes.

A Previdência Social contempla, a partir do desenho constitucional, dois grandes regimes: o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), destinado à proteção social de servidores públicos titulares de cargos

efetivos, e o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), administrado pelo INSS, que congrega a maioria dos trabalhadores do setor privado.

Segundo Giambiagi, Nagamine e Sidone (2023), do ponto de vista da administração da justiça:

No caso dos benefícios rurais, a judicialização é muito superior àquela observada no setor urbano: no período de junho de 2003 a dezembro de 2020, a participação das concessões judiciais nos benefícios rurais atingiu 14%, enquanto que a dos urbanos foi de 7%.

A afirmação dos pesquisadores pode ser constatada a partir da análise do quantitativo de demandas ajuizadas para a obtenção dos benefícios de aposentadoria urbana e rural entre os anos de 2020 a 2025, disponível para consulta no sítio do CNJ, no Painel INSS Justiça em Números.

A Seção Judiciária do Estado do Maranhão (SJMA) tem como característica marcante a sobrecarga de demandas previdenciárias, em especial as de natureza rural, o que resulta, em termos práticos, no congestionamento das varas federais especializadas em julgamento de causas de menor potencial ofensivo (os Juizados Especiais Federais).

Na 10ª Vara Federal da SJMA, unidade judiciária em que está lotado o autor deste artigo, as demandas previdenciárias rurais representaram o maior contingente de processos líquidos distribuídos até setembro de 2025, quantitativo que corresponde proporcionalmente à grande maioria de causas iniciais ajuizadas.

Os benefícios rurais, além do crescimento expressivo, também são instrumentalizados para fomentar fraudes previdenciárias, as quais, em grande medida, valem-se da fragilidade das provas ainda admitidas para garantir a concessão de benefícios previdenciários aos segurados especiais. Infelizmente, não são escassas as notícias nesse sentido, tanto na esfera administrativa quanto na judicial.

O combate a esses atos que causam prejuízos à sociedade depende de atuação conjunta dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e das instituições integrantes do sistema de justiça. A luta contra as fraudes previdenciárias, que corrói o sistema protetivo, deve representar um programa coletivo, de coordenação múltipla.

A atuação judicial é imprescindível nesses casos, seja por intermédio de juízes, turmas recursais e tribunais, seja por meio do apoio institucional, de centros de inteligência e outros instrumentos de combate a demandas fraudulentas, a exemplo da Recomendação CNJ n. 159, de 23 de outubro de 2024, que estabelece medidas para identificação, tratamento e prevenção da litigância abusiva.

A Defensoria Pública da União, por exemplo, conta com a Comissão de Coordenação e Revisão Previdenciária (CCRP), que, dentre outras atribuições, emite pareceres sobre as hipóteses de não atuação

institucional dos defensores públicos federais (Resolução CSDPU n. 160, art. 6º, V), o que representa, na prática, importante filtro contra a propositura de demandas previdenciárias juridicamente inviáveis.

A Advocacia Pública, por sua vez, desenvolveu nos últimos anos ações voltadas para a redução da litigiosidade, com efeitos positivos sobre demandas previdenciárias, como a recente edição da Instrução Normativa n. 188, de 8 de julho de 2025, que procurou adequar os procedimentos administrativos do INSS às decisões judiciais em temas como a validação do trabalho realizado na infância, o fim da exigência de carência para o salário-maternidade e a flexibilização na aposentadoria por idade híbrida.

A Advocacia privada precisa caminhar na mesma direção, combatendo condutas fraudulentas, como a proliferação de demandas predatórias. Essa atitude cooperativa merece ser estimulada, como destacou o Ministro Benedito Gonçalves em entrevista concedida durante o XII Fórum de Lisboa:

O primeiro ponto para o qual chamo a atenção é a responsabilidade do profissional chamado advogado. Ele é essencial para propor uma ação, o contribuinte vai até ele. O primeiro juiz da causa, já falava Piero Calamandrei, é o advogado. Ele tem de recusar as aventuras, as litigâncias que não vão chegar a lugar nenhum.

5. Algumas propostas a serem aplicadas à categoria de segurado especial

A categoria de segurados especiais deve ser vista a partir de dupla perspectiva: de um lado, a necessária proteção social, já que agrupa camada social constituída por pessoas vulneráveis; de outro, a necessária adequação à atual realidade social, que impõe reformas estruturais para que sejam preservados os direitos sociais conquistados.

A necessária proteção social, primeiro ângulo a ser observado, reafirma a necessidade de tratamento previdenciário diferenciado em benefício dos trabalhadores agrupados na categoria de segurados especiais. Trata-se de legítima discriminação positiva, seja pela tardia proteção previdenciária, seja pela vulnerabilidade social inerente aos membros desse grupo.

A necessária adequação à atual realidade social, segundo aspecto a ser observado, corresponde à conformação das conquistas dessa categoria de trabalhadores a mudanças estruturais indispensáveis para a preservação do sistema previdenciário.

A proteção social dispensada à categoria de segurados especiais não é incompatível com a adoção de medidas destinadas à adequação de seus direitos à atual realidade social. Propõem-se, nesse sentido, medidas a serem aplicadas a esse grupo de segurados, algumas, inclusive, já previstas na legislação.

O INSS utiliza as informações constantes no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) para análise de requerimentos de segurados urbanos, desde, no mínimo, a introdução do art. 29-A na Lei n. 8.213/1991, pela LC n. 128/2008. Os segurados especiais, no entanto, ainda não seguem a mesma

sistemática, embora o art. 19-D do Decreto n. 3.048/1998, com redação dada pelo Decreto n. 10.410/2020, preveja o cadastro dessa categoria no CNIS.

O cadastro dos segurados especiais no sistema de informações sociais utilizado pela autarquia previdenciária importará em avanço significativo. Além de inibir condutas fraudulentas, também resultará em maior proteção ao próprio segurado especial, que terá maior facilidade de comprovar sua condição nas esferas administrativa e judicial.

A ampliação do diálogo interinstitucional deve corresponder a outro caminho a ser trilhado em relação a demandas previdenciárias rurais, medida que trará impactos positivos sobre as decisões judiciais. Mostra-se salutar, assim, a adoção de atitudes cooperativas extra e endoprocessuais, com vistas à redução da litigiosidade e ao combate a demandas abusivas.

O Poder Judiciário, nesse sentido, deve atuar em coordenação com os demais integrantes do sistema de justiça, fomentando a adoção de parcerias com as Defensorias Públicas, a Advocacia Pública e a Advocacia privada. Essa prática construtiva resultará na redução de demandas previdenciárias rurais.

Além disso, as decisões judiciais adotadas sob a sistemática de precedentes qualificados devem apoiar-se em estudos relacionados a essa categoria de segurados, firmando, para tanto, parcerias com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU).

Compete ao Poder Legislativo amadurecer o debate em relação aos benefícios previdenciários destinados aos segurados especiais, seja quanto ao requisito etário, seja quanto à fonte de custeio dessa proteção social.

O IBGE, no Censo 2022, não detalhou a taxa de mortalidade da população idosa por área. Mostram-se pertinentes, portanto, maiores subsídios acerca do tema, sobretudo diante da ampliação da diferença de idade para a aposentadoria de mulheres urbanas e rurais, que passou de 5 para 7 anos após a edição da EC n. 103/2019.

A contribuição dos trabalhadores agrupados na categoria de segurados especiais encontra previsão no art. 195, § 8º, da Constituição Federal de 1988, no art. 25 da Lei n. 8.212/1991 e suporte jurisprudencial consolidado desde a edição da Súmula 272 do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

Na prática, contudo, os benefícios previdenciários dessa categoria são concedidos com base no art. 39 da Lei n. 8.213/1991, que assegura a fruição da renda mensal de 1 (um) salário mínimo, desde que comprovado o exercício de atividade rural, ainda que de forma descontínua, pelo período mínimo de carência do benefício requerido (LBPS, art. 106).

A ampliação da fonte de custeio dessa categoria profissional precisa ser enfrentada, para que seja garantido ao segurado especial o direito à fruição de um benefício para o qual contribuiu financeiramente.

A capacidade econômica dessa categoria, ainda que respeitadas suas peculiaridades, como a sazonalidade da produção, precisa ser analisada com maior profundidade.

Sem desconsiderar a importância do associativismo, o que se percebe, a partir da análise de processos judiciais, é que muitos segurados especiais revertem contribuições sindicais para ver assegurada sua condição. Tal situação revela, além de certa capacidade econômica, a possibilidade de organização dessa categoria em prol do custeio de seus benefícios.

A proposta incluída na PEC 6/2019 previa a contribuição dos segurados especiais por grupo familiar, mas foi rejeitada. O tema, contudo, merece ser amadurecido, uma vez que a efetiva contribuição dessa categoria trará impactos positivos para as contas públicas e para o próprio segurado, que terá o financiamento do seu benefício registrado no sistema.

A condição de segurado especial representa o ponto controvertido de grande parte das demandas previdenciárias rurais, tema que já ensejou a fixação de diversas teses em julgamentos de recursos repetitivos (Temas 297, 532, 533, 554, 629, 638).

A acentuada controvérsia em relação a esse requisito decorre da fragilidade das provas ainda admitidas para a confirmação da qualidade de segurado especial, o que gera insegurança jurídica e produz efeitos nas diferentes instâncias do Poder Judiciário.

A informação cadastral e a contribuição dos segurados especiais são instrumentos importantes para a racionalização do sistema. A contribuição dessa categoria não pode representar um tabu, porque prevista na legislação nacional, inclusive na Constituição Federal de 1988.

A fixação de parâmetros objetivos, sobretudo o montante da contribuição a cargo dessa categoria, em condições compatíveis com a capacidade econômica desses trabalhadores, representará avanço significativo, que resultará em benefícios dos pontos de vista financeiro e jurídico.

6. Conclusão

O sistema de previdência nacional renegou proteção social à população campestre tradicional por longo período, em decorrência de razões históricas, políticas e econômicas. A discriminação contra os trabalhadores rurais, em termos previdenciários, deixou sequelas que justificaram a adoção de medidas diferenciadas em benefício desse grupo de segurados.

A primazia dos direitos sociais no texto constitucional de 1988 consolidou a proteção previdenciária em favor da categoria de segurados especiais, opção política que deve ser respeitada.

O sistema previdenciário destinado aos segurados especiais, contudo, precisa ser repensado, diante dos sinais econômicos e jurídicos que evidenciam a necessidade de adaptar essas medidas protetivas à realidade atual.

Os benefícios previdenciários representam a principal despesa pública obrigatória, para a qual contribuem de forma relevante os benefícios rurais, que, além do crescimento expressivo a partir de 1991, correspondem ao maior déficit do sistema. As demandas previdenciárias rurais formam o maior contingente de processos em trâmite atualmente, o que contribui para a posição de maior litigante nacional do INSS.

O debate precisa ser amadurecido, de forma construtiva, sem vieses, para que os direitos sociais conquistados por essa categoria de pessoas em situação de vulnerabilidade sejam preservados.

O presente artigo, a partir de dados estatísticos, procurou apresentar subsídios que sinalizam para a necessidade de reformas estruturais em relação à proteção social conferida aos trabalhadores agrupados na categoria de segurados especiais.

As propostas apresentadas ao final do texto agruparam medidas que podem ser adotadas com vistas à compatibilização da proteção social diferenciada dessa categoria e a necessidade de adequação dos direitos previdenciários dos segurados especiais.

Referências

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição n. 6, de 2019. Pareceres, Substitutivos e Votos. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_pareceres_substitutivos_votos?idProposicao=2192459. Acesso em: 19 set. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Painel Litigantes. Justiça em Números. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-litigantes/>. Acesso em: 18 set. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Painel INSS. Justiça em Números. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-inss/>. Acesso em: 18 set. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Recomendação n. 159, de 23 de outubro de 2024. Recomenda medidas para identificação, tratamento e prevenção da litigância abusiva. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original2331012024102367198735c5fef.pdf>. Acesso em: 19 set. 2025.

BRASIL. Defensoria Pública da União. Resolução CSDPU n. 160, de 7 de maio de 2020. Dispõe sobre as Câmaras de Coordenação e Revisão no âmbito da DPU. Disponível em: <https://www.dpu.def.br/conselho-superior/resolucoes/57010-resolucao-n-160-de-07-de-maio-de-2020-dispoe-sobre-as-camaras-de-coordenacao-e-revisao-no-ambito-da-dpu>. Acesso em: 19 set. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. PLOA 2026: Coletiva de Imprensa. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/noticias/2025/com-previsao-de-superavit-nas-contas-publicas-governo-federal-envia-projeto-de-orcamento-de-2026-ao-congresso/ploa-2026-coletiva-de-imprensa.pdf>. Acesso em: 8 set. 2025.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à justiça. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

GIAMBIAGI, Fabio; NAGAMINE, Rogério; SIDONE, Otavio. A reforma previdenciária que faltou: a revisão das regras de aposentadoria rural. Rio de Janeiro: FGV IBRE, 2023. (Texto para Discussão, n. 11). Disponível em: https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2024-01/td11-a-reforma-previdenciaria-que-faltou-a-revisao-das-regras-de-aposentadoria-rural_2.pdf. Acesso em: 12 set. 2025.

GONÇALVES, Benedito. Advogado deve atuar como filtro das causas, afirma Benedito Gonçalves. Consultor Jurídico, 2 ago. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-ago-02/advogado-deve-atuar-como-filtro-das-causas-afirma-benedito-goncalves/>. Acesso em: 19 set. 2025.

IBGE. Brasil: 500 anos de povoamento. Rio de Janeiro: IBGE, 2000. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv93322.pdf>. Acesso em: 21 set. 2025.

A Prova como Direito Fundamental e Condição de Justiça Social no Processo Previdenciário dos Juizados Especiais Federais

Pablo Raoni Vasconcelos da Silva Matos¹

Resumo: O presente artigo analisa a centralidade do direito à prova no processo previdenciário e tensiona sua aplicação no microsistema dos Juizados Especiais Federais (JEFs). Parte-se da natureza prioritária da prova no Código de Processo Civil de 2015 e de sua índole constitucional, em diálogo com os valores da Seguridade Social e com o caráter alimentar dos benefícios previdenciários e assistenciais. Examina-se como a promessa de celeridade e simplicidade, frequentemente invocada nos JEFs, tem servido de fundamento para restrições probatórias indevidas, notadamente em matéria pericial e documental, em detrimento da efetividade e da própria função social da jurisdição. Discute-se a flexibilização da coisa julgada secundum eventum probationis em lides previdenciárias, a partir da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal Regional Federal da Primeira Região, bem como os efeitos das inovações normativas que recrudesceram exigências de início de prova material, especialmente para segurados especiais e dependentes. Analisa-se, ainda, o impacto da automação administrativa e da motivação padronizada nos indeferimentos do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), fenômenos que retroalimentam a judicialização e acentuam a assimetria informacional entre o Estado e o segurado. A pesquisa adota metodologia qualitativa e exploratória, com análise doutrinária, jurisprudencial e documental, tendo como base o CPC/2015, a Constituição Federal de 1988 e a prática forense previdenciária. Conclui-se que a efetividade da tutela previdenciária exige uma política probatória cooperativa e contextualizada, apta a permitir o exame substantivo do mérito sem sacrificar as garantias processuais, inclusive no âmbito dos JEFs.

Palavras-chave: direito à prova; processo previdenciário; juizados especiais federais; efetividade processual.

Introdução

A Constituição da República de 1988 consolidou o processo judicial como instrumento de realização dos direitos fundamentais e de efetivação da justiça social, ao reconhecer a Seguridade Social como um dos pilares do Estado Democrático de Direito.

¹ Juiz Federal na Justiça Federal do Tribunal Regional Federal – 1ª Região em Irecê-BA. Analista Judiciário da Justiça Federal do Tribunal Regional Federal – 5ª Região, na Paraíba, entre 2008-2024. E-mail: pablo.matos@trf1.jus.br.

Nesse contexto, o direito previdenciário assume papel estruturante na proteção da dignidade humana, pois assegura prestações destinadas a mitigar situações de vulnerabilidade decorrentes da idade, da incapacidade, da pobreza e de contingências sociais diversas. Entretanto, a concretização desses direitos não depende apenas do reconhecimento formal da norma, mas da construção de procedimentos capazes de garantir a produção de provas suficientes para a formação de um juízo justo e fundado em evidências.

O processo previdenciário destaca-se, assim, como espaço singular de materialização do direito fundamental à prova, especialmente diante da assimetria informacional entre o segurado e a Administração Pública. Essa assimetria torna a instrução processual elemento determinante da efetividade da tutela jurisdicional. No entanto, a busca institucional por celeridade – valor constitucional também consagrado – tem levado, sobretudo no âmbito dos Juizados Especiais Federais (JEFs), à restrição indevida da atividade probatória. O problema de pesquisa que orienta este artigo, portanto, consiste em investigar: como a ênfase na celeridade processual nos Juizados Especiais Federais tem afetado o direito fundamental à prova e, consequentemente, a efetividade da tutela previdenciária?

Parte-se da hipótese de que a aplicação acrítica do princípio da celeridade, em detrimento da instrução probatória adequada, tem comprometido a legitimidade das decisões judiciais, alimentando a judicialização repetitiva e reduzindo a qualidade epistêmica das sentenças. Sustenta-se que a efetividade processual previdenciária somente será alcançada por meio de uma política probatória cooperativa e contextualizada, capaz de equilibrar rapidez e justiça material, assegurando o pleno exercício do contraditório substancial e da ampla defesa.

O]objetivo geral deste estudo é analisar de que modo o direito à prova é tensionado pela estrutura procedimental dos Juizados Especiais Federais, identificando as consequências dessa tensão sobre a efetividade da jurisdição previdenciária. Como objetivos específicos, busca-se: (i) examinar o fundamento constitucional e processual do direito à prova à luz do CPC/2015 e da doutrina cooperativa; (ii) identificar as práticas forenses restritivas à instrução probatória no âmbito dos JEFs; (iii) avaliar os impactos da automação administrativa e da padronização decisória sobre a produção e a valoração da prova; e (iv) propor caminhos interpretativos e institucionais para o fortalecimento de uma política probatória cooperativa na jurisdição previdenciária.

A justificativa da pesquisa decorre da importância social e econômica da jurisdição previdenciária no Brasil. A crescente judicialização das demandas previdenciárias – muitas delas decorrentes de indeferimentos administrativos automáticos ou mal fundamentados – impõe ao Judiciário o desafio de garantir respostas céleres sem sacrificar a qualidade decisória. O debate sobre a prova, portanto, não é apenas técnico, mas político e ético: envolve o modo como o Estado reconhece e protege os direitos sociais

das pessoas mais vulneráveis. Além disso, o tema contribui para o aprimoramento das práticas judiciais nos Juizados Especiais Federais, que concentram a maior parte das ações previdenciárias do país.

A pesquisa adota metodologia qualitativa e exploratória, com base em revisão bibliográfica, análise doutrinária, jurisprudencial e documental. Foram examinadas decisões do Superior Tribunal de Justiça, do Tribunal Regional Federal da 1ª Região e a doutrina contemporânea sobre o modelo cooperativo processual, com destaque para autores como Fredie Didier Jr., Daniel Mitidiero, Luiz Guilherme Marinoni e Boaventura de Sousa Santos. A observação empírica da prática forense previdenciária complementa a análise teórica, permitindo relacionar a aplicação concreta do direito probatório às diretrizes normativas do CPC/2015 e da Constituição Federal de 1988.

A estrutura do artigo foi delineada de modo a refletir a lógica progressiva da pesquisa, partindo da fundamentação teórica e normativa do direito à prova até a proposição de medidas concretas voltadas à sua efetividade prática no âmbito da jurisdição previdenciária. O tópico 2 tem caráter essencialmente teórico e estabelece o alicerce conceitual do estudo ao examinar o direito à prova como uma garantia constitucional e processual de natureza fundamental, intrinsecamente vinculada ao contraditório, à ampla defesa e ao devido processo legal. Nessa seção, demonstra-se que a prova ultrapassa a dimensão técnica para assumir função política e social, constituindo o principal meio de legitimação das decisões judiciais em matérias sensíveis como a previdenciária, em que o processo se converte em espaço de proteção à dignidade da pessoa humana e de concretização dos direitos sociais.

O tópico 3, por sua vez, desloca o debate para o plano empírico e institucional, ao analisar as restrições probatórias verificadas no microssistema dos Juizados Especiais Federais (JEFs) e os impactos dessas limitações sobre a efetividade da tutela jurisdicional previdenciária. Nesse ponto, o artigo evidencia a tensão entre os valores constitucionais da celeridade e da efetividade, demonstrando que a busca pela rapidez processual, quando dissociada do compromisso com a qualidade da instrução, tem conduzido à simplificação indevida de fases probatórias e à produção de decisões precárias. A análise também abrange os efeitos da automação administrativa, especialmente no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), cujos sistemas de triagem e indeferimentos padronizados repercutem diretamente na judicialização em massa e no esvaziamento da prova como instrumento de reconstrução dos fatos sociais.

Por fim, o tópico 4 assume caráter propositivo e normativo, ao apresentar caminhos para a construção de uma política probatória cooperativa e efetiva na jurisdição previdenciária. Essa seção articula dimensões interpretativas, institucionais e de gestão processual, defendendo a necessidade de consolidar práticas de cooperação entre magistrados, advogados e a Administração Pública, com base no modelo de processo cooperativo consagrado pelo Código de Processo Civil de 2015. Propõe-se a criação de mecanismos estruturais – como protocolos probatórios, integração de cadastros públicos, qualificação

das perícias e ampliação dos núcleos técnicos interdisciplinares — que assegurem um processo equilibrado, capaz de harmonizar a celeridade com a justiça material. Assim, o artigo encerra sua trajetória reafirmando que a efetividade da jurisdição previdenciária depende, sobretudo, da valorização da prova como bem público processual e da consolidação de uma cultura jurídica comprometida com a dignidade humana e com a racionalidade democrática da decisão judicial.

2. O Direito Prioritário à Prova, sua Índole Constitucional e o Processo Previdenciário como Espaço de Produção Probatória

O direito probatório configura-se como um ramo essencial do direito processual, destinado a disciplinar os instrumentos, as formas e os procedimentos voltados à demonstração da veracidade dos fatos relevantes à solução de litígios. A prova, nesse sentido, não se limita a ser um elemento técnico-processual, mas constitui também uma garantia fundamental para a concretização dos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, assegurando a legitimidade das decisões judiciais².

A virada trazida pelo CPC/2015 substituiu a visão reducionista do contraditório – como simples direito de dizer – por um contraditório de participação e influência, que reclama um desenho instrutório adequado à complexidade do caso concreto.

O princípio da cooperação impõe a todos os sujeitos processuais deveres de esclarecimento e de lealdade, com especial relevo para o magistrado, que não pode reduzir seus poderes instrutórios a uma retórica inócua: determinar provas necessárias, delimitar pontos controvertidos, justificar indeferimentos e, quando for o caso, redistribuir dinamicamente o ônus probatório constituem exigências do modelo cooperativo³. A prova pertence ao processo, e não a uma das partes; a noção de comunhão da prova supera a antiga máxima que isolava o juiz como seu único destinatário.

Transposto esse paradigma para o campo previdenciário, sobressai a função social da jurisdição. Benefícios previdenciários e assistenciais ostentam natureza alimentar e se destinam a mitigar riscos sociais em contextos de vulnerabilidade. O processo, aqui, não pode ser uma barreira de acesso ao mérito; deve ser um espaço de produção de conhecimento suficiente para decidir com justiça⁴.

Isso é particularmente verdadeiro nas demandas de atividade especial, nas quais se exige a reconstrução de ambientes laborais pretéritos; nas ações de reconhecimento de tempo rural, cujo universo

² DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno. OLIVEIRA, Rafael. Curso de Direito Processual Civil, vol II. 10ª ed., Salvador: Editora Juspodivm, 2015, p. 43.

³ *Idem*, p. 122.

⁴ OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. O formalismo-valorativo no confronto com o formalismo excessivo. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, Porto Alegre, v. 26, n. 26, 2017. DOI:10.22456/0104-6594.74203. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/revfacdir/article/view/74203>. Acesso em: 28 set. 2025.

probatório se distribui em documentos esparsos e testemunhos, e nos pedidos ligados a incapacidade ou impedimento de longo prazo, cujos contornos não se apreendem por uma avaliação clínica fragmentária e descontextualizada.

A jurisprudência, atenta a essas peculiaridades, tem entendido que nos casos em que a documentação não configurar início de prova material, deve haver a extinção do processo sem o exame do mérito, conforme tema 629 do Superior Tribunal de Justiça, a fim de viabilizar a propositura de uma nova ação diante da obtenção de documentação mais robusta⁵, e mesmo nos casos em que o julgamento enfrenta o mérito, tem sido admitida a flexibilização da coisa julgada *secundum eventum probationis* em matéria previdenciária, pois a improcedência fundada em insuficiência de prova não pode petrificar a realidade fática: novos documentos, achados posteriores em bases de dados, laudos atualizados e outras circunstâncias podem justificar o ajuizamento de nova ação, sem que isso configure afronta dogmática à segurança jurídica, conforme tem se pronunciado o TRF1^o:

PREVIDENCIÁRIO. APOSENTADORIA POR IDADE. RURÍCOLA. INEXISTÊNCIA DE RAZOÁVEL INÍCIO DE PROVA MATERIAL CORROBORADA POR PROVA TESTEMUNHAL. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. 1. Os requisitos para a concessão de aposentadoria por idade de trabalhador rural estão dispostos no art. 48, §§ 1º e 2º, da Lei 8.213/91, quais sejam: contar com 55 (cinquenta e cinco) anos de idade, se mulher, e 60 (sessenta) anos de idade, se homem, e comprovar o efetivo exercício de atividade rural, ainda que de forma descontínua, por tempo igual ao número de meses de contribuição correspondentes à carência do benefício pretendido. 2. Na hipótese, a parte autora cumpriu o requisito etário, eis que completou 55 anos em 2023 (nascimento em 15/11/1968) cuja carência é de 180 meses (2009-2023). Todavia, não se desincumbiu de comprovar a sua qualidade de segurado especial, eis que a grande maioria dos documentos são extemporâneos à carência e as notas fiscais foram emitidas em data próxima ao cumprimento do requisito etário. 3. Diante da ausência de documentos contemporâneos ao período de carência exigido, que demonstrem atividade rural da parte autora, não se reconhece o direito ao benefício de aposentadoria rural por idade, eis que não é admitida prova exclusivamente testemunhal para tal fim (Súmula 27 do TRF/1ª Região e 149/STJ). 4. Considerado o caráter social que permeia o Direito Previdenciário, a coisa julgada opera *secundum eventum litis* ou *secundum eventum probationis*, permitindo a renovação do pedido, ante novas circunstâncias ou novas provas. Precedentes. 5. Honorários recursais arbitrados em 20% (vinte por cento) sobre o valor fixado pelo juízo a quo e sem prejuízo deste, a teor do disposto no art. 85, §§ 2º, 3º e 16º, primeira parte, do CPC, ficando suspensa a execução desse comando por força da assistência judiciária gratuita, nos termos do art. 98, § 3º do mesmo Códex. 6. Apelação desprovida. (AC 1010529-95.2025.4.01.9999, DESEMBARGADOR FEDERAL JOAO LUIZ DE SOUSA, TRF1 - SEGUNDA TURMA, PJe 30/07/2025 PAG.)

⁵ A ausência de conteúdo probatório eficaz a instruir a inicial, conforme os requisitos do art. 319 do CPC/2015, pode implicar a extinção do processo sem resolução do mérito (art. 485 do CPC/2015), com a conseqüente possibilidade de o autor intentar novamente a ação (art. 486 do CPC/2015), caso reúna os elementos necessários.

Importa salientar que essa compreensão não desvaloriza a coisa julgada; apenas reconhece que, nesse domínio, a verdade possível se constrói por aproximações sucessivas e que a rigidez formal não pode inviabilizar a proteção social, sobretudo quando o primeiro processo sucumbiu às carências instrutórias típicas de populações hipossuficientes.

É igualmente importante reconhecer que a repartição do ônus probatório, no previdenciário, não se esgota na fórmula abstrata do art. 373. A assimetria informacional é estrutural: a Administração detém bases de dados, laudos, prontuários, históricos de vínculos e meios de apuração inacessíveis ao segurado.

Decerto, revela-se comum que durante audiências o INSS traga informações que a parte somente tem de se manifestar durante o ato, e sem que tenha qualquer preparação de seu patrono a respeito. Ainda que a audiência seja um momento importante e adequado para o prestar de esclarecimentos, não pode ser desconsiderado que muitas vezes se tratam de informações que não necessariamente têm o condão de afastar a prova da qualidade de segurado especial, na medida em que eventuais endereços urbanos, a propriedade de veículos ou imóveis, por si só, ou o fato de ter documentos emitidos em localidades outras que não aquelas em que se alegou exercer o labor rural, não são questões que necessariamente descaracterizam a qualidade de trabalhador rural.

A boa-fé objetiva e o dever de cooperação, ao imporem ao INSS um dever concreto de colaboração probatória, não se esgotam na mera produção de documentos ou na prestação de esclarecimentos técnicos. Esses princípios também irradiam efeitos sobre a dinâmica dialética do processo, de modo que a eventual apresentação de contraprova deve não apenas ser oportunizada à parte adversa para manifestação, mas igualmente considerada pelo magistrado no momento de formação de sua convicção. A supressão desse espaço de resposta comprometeria o próprio contraditório, reduzindo-o a uma formalidade vazia e afastando-se de sua dimensão substancial, que pressupõe a efetiva possibilidade de influir no convencimento judicial.

Com efeito, e conforme escólio de abalizada doutrina acerca do direito fundamental à prova: “[...] o direito fundamental à prova tem conteúdo complexo. Ele se compõe das seguintes relações jurídicas: adequada oportunidade de requerer provas; direito de produzir provas; direito de participar da produção da prova; direito de se manifestar sobre a prova produzida; direito ao exame da prova produzida.”⁶

Em matéria previdenciária rural, a valoração judicial da prova há de ser feita de modo sensível às peculiaridades do meio social em que se insere, reconhecendo-se que a ausência de documentação robusta não pode ser interpretada, de forma automática, como fragilidade do direito alegado.⁷ A

⁶ *Op. cit.*, 2015, p. 41.

⁷ RUBIN, Fernando. Preclusão processual Versus Segurança jurídica: possibilidades práticas de aplicação minorada da técnica preclusiva na instrução. *Revista Dialética de Direito Processual*, São Paulo, v.97, p.25-36, 2011.

atuação colaborativa do INSS, somada ao respeito ao contraditório substancial e à efetiva apreciação da contraprova, representa não apenas um imperativo jurídico, mas um compromisso constitucional com a proteção do trabalhador rural, cuja realidade socioeconômica exige um olhar diferenciado por parte do Estado-juiz⁸.

Nessa mesma linha, é preciso revisitar a noção de necessidade de prova pericial. Em benefícios por incapacidade, a perícia raramente é dispensável; ademais, a especialidade do perito, a resposta a quesitos relevantes, a consideração do histórico laboral e de reabilitação e a abertura a esclarecimentos complementares não são luxos, mas condições materiais para que a prova pericial cumpra sua função epistêmica.

As recentes alterações normativas, em especial as promovidas pela Lei nº 13.846/2019, elevaram o rigor probatório para a comprovação da qualidade de dependente na união estável, restringindo a aceitação de meras declarações testemunhais e exigindo início de prova material. Essa intensificação das formalidades, embora destinada a coibir fraudes, gera repercussões práticas que o sistema judicial precisa administrar com equilíbrio, sob pena de inviabilizar o acesso a direitos previdenciários legítimos.

No mesmo sentido, a exigência de um acervo documental extenso ao segurado especial, sem levar em conta a informalidade estrutural que marca o meio rural, ou a desqualificação do labor agrícola em razão de domicílio urbano, sem apurar a efetiva indispensabilidade econômica dessa atividade para a subsistência familiar, representam uma inversão do caráter protetivo da legislação previdenciária.

A experiência demonstra que a prova testemunhal, embora não baste sozinha, é capaz de conferir densidade a inícios de prova material frágeis, especialmente quando se trata de fatos remotos e contextos de baixa documentação. Negar-lhe valor por apriorismo é renunciar ao ideal de verdade possível que informa o processo justo.

A tudo isso se soma a consideração de que o rito sumaríssimo não pode converter-se em instrumento de empobrecimento cognitivo. O julgamento antecipado do mérito, na previdenciária, há de ser a exceção justificada, e não a regra disfarçada, sob pena de transformar o direito à prova em cláusula residual, e não é por outro motivo que mesmo diante de frágil prova documental, a realização da audiência se revela essencial para o deslinde de muitos casos.

A compreensão contemporânea do processo previdenciário como espaço de produção probatória impõe reconhecer que o tempo da prova é também o tempo da justiça. A celeridade, embora constitucionalmente assegurada, não pode ser interpretada como sinônimo de pressa, mas de racionalidade procedimental. O desafio reside em compatibilizar a urgência social dos benefícios com o rigor necessário

⁸ SERAU JR., Marco Aurélio. Processo Previdenciário, 5ª Ed., ver. E atual., Rio de Janeiro: Forense, 2023.

à formação da convicção judicial. O julgador, nesse cenário, deixa de ser mero espectador para assumir o papel de gestor do conhecimento jurídico e fático que permitirá a decisão justa, cooperando com as partes na construção da verdade possível.

O direito fundamental à prova, portanto, não se limita a garantir o direito de requerer e produzir provas, mas compreende o dever estatal de assegurar condições materiais e institucionais para sua efetiva realização. Isso inclui a qualificação das perícias médicas e sociais, a ampliação dos meios de obtenção de documentos rurais e trabalhistas, e o incentivo à integração de bases públicas de dados, que ainda funcionam de forma fragmentada e desarticulada. O reconhecimento de que a vulnerabilidade probatória é estrutural demanda políticas judiciárias voltadas à simplificação dos procedimentos de exibição documental e à valorização das provas produzidas no âmbito administrativo.

Dessa forma, a concretização do direito à prova no processo previdenciário exige mais do que técnica processual: requer sensibilidade institucional. É nesse ponto que a análise deve se voltar ao microsistema dos Juizados Especiais Federais — espaço privilegiado de tramitação das lides previdenciárias —, onde o ideal de celeridade tem se chocado, em muitos casos, com o direito fundamental à prova e com a própria efetividade da jurisdição. O estudo crítico das restrições probatórias que vêm se consolidando na prática forense dos JEFs é essencial para compreender os limites do modelo atual e para propor mecanismos que restituam ao processo sua dimensão cognitiva e protetiva.

3. O Microsistema dos Juizados Especiais Federais, as Restrições Probatórias na Prática Forense e os Efeitos Sistêmicos da Automação Administrativa

Os Juizados Especiais Federais foram concebidos para conferir resposta rápida a causas de menor complexidade, mediante simplificação procedimental, oralidade e economia⁹. No contencioso previdenciário, tornaram-se a via ordinária para uma massa de litígios que, não raro, está longe de ser simples.

A promessa de celeridade, louvável em tese, converte-se em risco concreto quando serve de alicerce para contenções probatórias apriorísticas.

Na prática, multiplicam-se decisões que indeferem perícias em benefícios por incapacidade, limitam a apresentação de quesitos, dispensam respostas técnicas sob o argumento de suficiência do laudo padronizado, desconsideram estudos socioeconômicos no BPC, dispensam realização de audiências para aferição da qualidade de segurado especial quando constatado algum histórico de vínculos de

⁹ LAZZARI, João Batista; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. *Manual de Direito Previdenciário*. 28ª ed. Rio de Janeiro. Forense. 2025, p. 747.

natureza urbana ou, ainda, sobrevalorizam contraprovas administrativas sem submetê-las a um escrutínio metodológico.

O resultado é paradoxal: pretendendo ganhar tempo, o sistema decide sem lastro probatório suficiente, alimenta recursos, provoca retrabalho e, ao fim, perde a batalha da efetividade material.

A dificuldade de obtenção de documentos pelos segurados explica parte desse quadro. Muitos vínculos laborais antigos não foram adequadamente anotados; empresas fecharam sem transferir acervos; o CNIS, embora valioso, é incompleto; PPP e LTCAT, essenciais para atividade especial, dependem de empregadores resistentes; e a vida rural se desenrola em uma economia de papéis rarefeita.

A exigência de um início de prova material robusto, à margem de tais contingências, acaba por excluir justamente quem a previdência se comprometeu a proteger. A valoração integrada dos meios de prova – documentos, testemunhos, laudos – é a resposta juridicamente correta e socialmente responsável, porque permite reconstruir trajetórias laborais e familiares verossímeis, ainda que os documentos isolados sejam insuficientes.

O terreno pericial enseja cuidados adicionais. Em benefícios por incapacidade, por definição, discute-se a aptidão para o trabalho e a possibilidade de reabilitação. Uma perícia que ignore o ofício do segurado, sua escolaridade, idade, histórico de readaptações e a realidade do mercado local não produz conhecimento útil; apenas perpetua estereótipos clínicos.

No Benefício de Prestação Continuada, a avaliação não se exaure no laudo médico, porque o impedimento de longo prazo, por definição legal e convencional, é construto biopsicossocial: circunstâncias socioeconômicas, barreiras ambientais e contextos familiares interferem decisivamente na participação social do indivíduo. Um laudo social robusto pode revelar, por exemplo, que a aparente ausência de incapacidade clínica se dissolve diante de barreiras concretas que impedem o desempenho mínimo de atividades, de modo que a leitura integrada dos elementos médico e social é imprescindível.

Com efeito, na avaliação do BPC, a redução do impedimento a uma métrica biológica, apartada do estudo social, ignora que as barreiras ambientais e econômicas podem tornar inviável a participação social mínima, mesmo quando a limitação clínica ainda permite, em tese, algum desempenho. O magistrado, como gestor da prova, deve exigir respostas a quesitos pertinentes, oportunizar esclarecimentos, nomear especialista quando a patologia o recomende e, se necessário, converter o julgamento em diligência. Nada disso conflita com a celeridade; ao contrário, previne nulidades e aumenta a qualidade decisória.

As contraprovas administrativas merecem vigilância. Relatórios automatizados, pareceres médicos padronizados e cruzamentos de dados com baixa explicabilidade podem sugerir segurança sem oferecê-la. A Administração tem o dever de motivar seus atos, enfrentando pedidos e provas de modo individualizado;

decisões padronizadas e opacas transferem ao Judiciário a tarefa de recompor a motivação perdida e de reconstruir a instrução.

O uso crescente de sistemas de triagem por algoritmos acelerou concessões simples, mas também gerou indeferimentos em casos complexos, bloqueios procedimentais e confusões quanto aos fundamentos das negativas, especialmente em benefícios assistenciais, nos quais, muitas vezes, não se sabe se o óbice foi clínico, socioeconômico ou ambos. Esse déficit de motivação alimenta a judicialização e sobrecarrega o JEF, que, então, se vê tentado a responder com fórmulas de rapidez que degradam a prova e, em última análise, comprometem a legitimidade do próprio microsistema.

A consequência é um ciclo vicioso: decisões rápidas, recursos inevitáveis, reformulações, novas ações instruídas com documentos supervenientes e aumento do estoque de processos, que, por sua vez, reforça a pressão por decisões sumaríssimas.

Romper esse ciclo exige recolocar a prova no centro do palco e compreender que instruções bem conduzidas economizam tempo no médio prazo, estabilizam a jurisprudência e induzem melhorias na atuação administrativa, inclusive na qualidade dos indeferimentos e na gestão de dados.

A resposta institucional passa por uma releitura consequencialista do CPC/2015¹⁰. O saneamento do feito, com identificação precisa dos pontos controvertidos e explicitação da necessidade – ou desnecessidade – de prova, deve ser levado a sério.

Não se quer dizer que o rito do processo em curso no Juizado Especial Federal deve observar a liturgia esculpida no CPC, mas sim que durante a instrução deve ser bem delimitado o ponto controvertido, especificar qual a questão efetivamente a ser esclarecida, e então se promover uma instrução qualificada, atenta às nuances fáticas, sensível à espécie de direito em litígio, a fim de não tratar o procedimento como uma mera etapa obrigatória a ser realizada de forma meramente automática e resignada em atender seu aspecto formal.

Assim, quando a prova é mesmo dispensável, a fundamentação há de ser clara e analítica; quando é necessária, não basta o chavão de que o “juiz é o destinatário da prova”, pois a cooperação impõe que o destinatário dialogue com quem dela depende.

A distribuição dinâmica do ônus probatório, em especial para documentos em poder do INSS ou de empregadores, não é favor; é exigência de racionalidade. A integração de cadastros públicos, a cooperação

¹⁰ NALINI, José Renato. *Consequencialismo: urgente, nefasto ou modismo*. In: *Consequencialismo no Poder Judiciário*. Org. Gandra, Nalini e Chalita. Indaiatuba: Ed. Foca, 2019, p. 39.

interinstitucional para exibição de informações e a admissão de prova emprestada, com observância do contraditório, completam esse mosaico.

Destarte, a opção pelo julgamento antecipado, embora possa contribuir para a celeridade processual, não pode se sobrepor às garantias fundamentais do devido processo legal e do contraditório substancial. A audiência, nesse contexto, revela-se imprescindível justamente para possibilitar o esclarecimento das circunstâncias em que, por exemplo, os vínculos urbanos se verificaram, permitindo à parte explicar sua eventual transitoriedade, a compatibilidade com a atividade rural ou, ainda, sua irrelevância em relação ao período de carência exigido para o benefício.

A simplificação procedimental que caracteriza os Juizados Especiais Federais não se presta a restringir o direito à prova, mas sim a racionalizar o acesso à justiça. Transformá-la em fundamento para o indeferimento de uma instrução probatória essencial implicaria uma inversão teleológica do sistema, convertendo a celeridade em obstáculo à justiça material. Em demandas previdenciárias, e especialmente naquelas que envolvem trabalhadores rurais, a audiência desempenha papel fundamental na aproximação do juiz com a realidade fática subjacente, assegurando que a decisão não se limite a uma análise fria de registros formais, mas que reflita a verdade possível do caso concreto.

Nesse sentido, Fernando Rubin preconiza¹¹:

Ocorre que mesmo um processo simplificado – em que há menor liberdade de produção de provas e recursos, e que admite decisões mais concisas, inclusive as proferidas em sede de cognição exauriente – não pode se transformar em lide onde não são observados relevantes ditames constitucionais no âmbito do direito adjetivo. (...) Nulidades no âmbito do cerceamento de defesa, da mesma forma, são tradicionalmente ignoradas, como se a efetividade pudesse justificar, por si só, grandes aberrações que distorcem a qualidade necessária aguardada de um rito judicial

Assim, a dispensa da audiência, em situações em que se discutem vínculos urbanos que possam comprometer o reconhecimento da condição de segurado especial, traduziria não apenas um déficit instrutório, mas também uma afronta direta ao direito constitucional à prova. A jurisdição previdenciária, por sua natureza protetiva, exige que o magistrado privilegie a ampla instrução do feito, sob pena de sacrificar o princípio da dignidade da pessoa humana em nome de uma celeridade meramente formal.

Em situações de dúvida razoável sobre fatos relevantes, deve-se favorecer a produção probatória adequada, pois a efetividade, longe de se opor ao tempo da prova, depende dele para que a decisão seja estável e justa.

¹¹ RUBIN, Fernando, *Processo judicial previdenciário: notas especiais de acordo com o CPC*, Curitiba: Juruá, 2022, p. 26.

No BPC, a leitura conjunta do laudo médico e do laudo social deixa de ser uma recomendação e se torna um dever metodológico. Em temas de tempo rural e segurado especial, a aposentadoria híbrida deve ser considerada sempre que os autos revelarem a sobreposição de vínculos urbanos e rurais, ainda que o pedido inicial não a tenha aventado expressamente, evitando-se a perda social de uma prova já produzida e reputada idônea para fins diversos.

Por fim, conhecer a realidade social local não é um adorno romântico, mas requisito de correção decisória. A compreensão das cadeias produtivas rurais, dos perfis ocupacionais urbanos, das práticas de saúde e segurança do trabalho e dos mercados de trabalho regionais fornece o pano de fundo sem o qual perícias e testemunhos não se tornam plenamente inteligíveis.

Um processo previdenciário que ignore esse contexto perde a capacidade de reconhecer, com justiça, os direitos que pretende tutelar. O desafio, portanto, não é escolher entre rapidez e prova, e sim organizar a prova de modo inteligente, proporcional e cooperativo, para que a rapidez não seja sinônimo de superficialidade.

4. Caminhos para uma Política Probatória Cooperativa e Efetiva na Jurisdição Previdenciária

A consolidação de uma política probatória cooperativa no âmbito da jurisdição previdenciária pressupõe reconhecer que a efetividade processual depende da reconstrução compartilhada dos fatos. O processo não é apenas o espaço de litígio, mas um ambiente de produção de conhecimento jurídico e social. Esse novo paradigma rompe com o modelo adversarial tradicional e exige do magistrado postura ativa na busca da verdade possível — sem que isso represente autoritarismo instrutório, mas, sim, compromisso epistemológico com a justiça material.

Conforme Didier Jr. e Mitidiero¹², o modelo cooperativo de processo introduzido pelo CPC/2015 desloca o eixo da instrução probatória para uma lógica de participação e influência, em que todos os sujeitos processuais — juiz, autor e réu — compartilham a responsabilidade pela descoberta dos fatos relevantes¹. Essa mudança é especialmente sensível nas ações previdenciárias, nas quais a vulnerabilidade informacional do segurado e o caráter protetivo da demanda exigem uma atuação judicial proativa, equilibrada e empática.

A aplicação prática desse modelo nos Juizados Especiais Federais, contudo, ainda encontra resistência. O discurso da celeridade processual, muitas vezes mal compreendido, tem levado à supressão

¹² DIDIER JR., Fredie; MITIDIERO, Daniel. *Teoria do Processo Civil*. 10. ed. Salvador: JusPodivm, 2023.

indevida de fases probatórias essenciais, como a audiência de instrução e a perícia social. Em nome da rapidez, sacrifica-se a densidade cognitiva das decisões. Essa tendência reduz o processo previdenciário a um ritual de validação administrativa, esvaziando sua função transformadora.

Boaventura de Sousa Santos¹³ preleciona que a democratização da justiça depende da ampliação dos espaços de escuta e produção de conhecimento dentro do processo, especialmente quando envolve grupos historicamente vulneráveis. O autor defende que o direito deve ser instrumento de emancipação social e não de reprodução das desigualdades. A restrição probatória nos JEFs, ao limitar o exercício do contraditório substancial, distancia o processo da sua função social prevista na Constituição de 1988.

O primeiro passo para uma política probatória cooperativa é a valorização da audiência como espaço de diálogo e reconstrução dos fatos. A audiência previdenciária não deve ser vista como mera formalidade, mas como instrumento de humanização da decisão judicial. É nesse momento que o magistrado tem contato direto com a realidade social do segurado, suas condições de trabalho, saúde e subsistência. A escuta ativa é componente essencial da legitimidade decisória.

A literatura processual contemporânea reforça essa perspectiva. Marinoni e Arenhart¹⁴ sustentam que o direito à prova é indissociável do direito à tutela jurisdicional efetiva, pois a decisão judicial somente será justa se fundada em um conjunto probatório adequado e contraditado. A prova, portanto, não é um acessório do processo, mas seu núcleo funcional – e a limitação indevida da instrução implica violação direta ao devido processo legal.

O segundo eixo dessa política probatória deve ser a integração interinstitucional entre o Judiciário, o INSS e outros órgãos públicos detentores de informações. O modelo de distribuição dinâmica do ônus da prova, previsto no art. 373, § 1º, do CPC, deve ser aplicado de modo a exigir da Administração a exibição de dados, documentos e registros de difícil acesso ao segurado. Essa cooperação interinstitucional não representa privilégio processual, mas compensação justa das assimetrias informacionais que caracterizam o sistema.

O terceiro eixo de uma política probatória cooperativa consiste na requalificação das perícias médicas e socioeconômicas. A prova pericial é, no contexto previdenciário, o principal instrumento epistêmico de aferição da incapacidade, do impedimento de longo prazo e da condição de vulnerabilidade. A formação técnica dos peritos, a clareza dos quesitos formulados e o controle de qualidade dos laudos

¹³ SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma revolução democrática da justiça*. Revista Direito e Práxis, v. 9, n. 2, p. 1058-1083, 2018.

¹⁴ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. O direito fundamental à prova no processo civil brasileiro. *Revista Brasileira de Direito Processual*, v. 27, n. 107, p. 25-54, 2019.

são medidas indispensáveis para que o processo produza decisões ancoradas em conhecimento e não em automatismos.

Nesse sentido, a experiência dos Núcleos de Apoio Técnico do Poder Judiciário (NAT-JUS), inicialmente criados na área da saúde, pode inspirar a criação de núcleos previdenciários voltados ao assessoramento técnico interdisciplinar. Conforme Diogo Coutinho¹⁵, a institucionalização de práticas de deliberação técnica no Judiciário contribui para democratizar o processo decisório e fortalecer a racionalidade pública das decisões. O mesmo raciocínio se aplica ao campo previdenciário, onde a prova tem valor social e distributivo.

O quarto eixo envolve a revisão dos critérios de valoração da prova testemunhal, especialmente em contextos rurais e informais. A jurisprudência e a doutrina reconhecem que o excesso de formalismo documental marginaliza trabalhadores pobres e invisíveis. A prova testemunhal, quando coerente e corroborada por elementos indiciários, deve ser considerada meio legítimo de convencimento judicial, pois traduz a memória social das relações de trabalho.

Além das medidas interpretativas, é imprescindível o desenvolvimento de protocolos probatórios cooperativos entre magistrados e servidores. Tais protocolos podem padronizar a formulação de quesitos, o agendamento de perícias, o intercâmbio de informações com o INSS e o controle de qualidade dos laudos. Esses instrumentos, já adotados em experiências-piloto em alguns tribunais regionais federais, reduzem o retrabalho e fortalecem a segurança jurídica.

Assim, uma política probatória cooperativa e efetiva exige um compromisso ético-institucional com a dignidade da pessoa humana. O juiz previdenciário deve reconhecer-se como agente de concretização de direitos fundamentais, e não como mero aplicador de normas procedimentais. A prova, nesse contexto, é mais do que meio técnico: é o elo entre o direito e a realidade, entre o Estado e o cidadão. Somente quando a prova for tratada como bem público processual, partilhado e valorizado, a jurisdição previdenciária poderá cumprir integralmente sua função social.

Considerações Finais

A análise empreendida ao longo deste artigo permitiu responder à questão central que o orientou: a busca por celeridade nos Juizados Especiais Federais tem, de fato, tensionado e, em muitos casos, comprometido o direito fundamental à prova no processo previdenciário, repercutindo negativamente sobre a efetividade da tutela jurisdicional e sobre a realização concreta dos direitos sociais assegurados pela Constituição de 1988. Verificou-se que, embora o princípio da duração razoável do processo seja

¹⁵ COUTINHO, Diogo R. Direitos sociais e justiça: o papel do Judiciário na implementação de políticas públicas. *Revista Direito GV*, v. 8, n. 2, p. 353-372, 2012.

essencial à eficiência judicial, sua aplicação descontextualizada conduz à restrição indevida de fases instrutórias, à desvalorização da prova testemunhal e à limitação de perícias médicas e socioeconômicas, gerando decisões rápidas, porém insuficientemente fundamentadas e socialmente injustas.

Os objetivos propostos foram alcançados. Demonstrou-se, primeiramente, o fundamento constitucional e processual do direito à prova, como condição de legitimidade e elemento de garantia do contraditório substancial. Em seguida, identificaram-se as práticas restritivas no âmbito dos Juizados Especiais Federais e os efeitos sistêmicos da automação administrativa, que reforçam a judicialização e a desigualdade de acesso à prova. Por fim, propuseram-se caminhos interpretativos e institucionais para a consolidação de uma política probatória cooperativa, pautada na cooperação processual, na revalorização das audiências, na qualificação das perícias e na integração de bases públicas de informação.

Apesar dos avanços teóricos e propositivos alcançados, reconhece-se que o presente estudo possui limitações inerentes ao método adotado. A abordagem qualitativa e documental, embora suficiente para sustentar os argumentos jurídicos apresentados, não abrangeu a dimensão empírica quantitativa da atuação dos Juizados Especiais Federais em todo o território nacional. Futuras pesquisas poderão ampliar a análise mediante levantamentos estatísticos sobre indeferimentos de provas, duração de processos e índices de reforma em grau recursal, de modo a subsidiar políticas judiciárias mais precisas e baseadas em evidências.

Como desdobramento, sugere-se o aprofundamento da investigação sobre a relação entre automação administrativa, cultura decisória e acesso à prova, bem como o estudo comparado de experiências internacionais de cooperação probatória em processos de cunho social. Tais pesquisas podem contribuir para o aperfeiçoamento institucional da jurisdição previdenciária brasileira e para a consolidação de uma justiça social efetivamente inclusiva.

Em síntese, conclui-se que a efetividade da tutela previdenciária não se confunde com a rapidez procedimental, mas com a capacidade do processo de reconstruir os fatos com profundidade e sensibilidade social, assegurando decisões justas, legítimas e humanizadas. A valorização da prova, enquanto bem comum do processo e expressão concreta da dignidade da pessoa humana, representa o caminho mais sólido para transformar o ideal constitucional de proteção social em realidade concreta.

Referências

COUTINHO, Diogo R. Direitos sociais e justiça: o papel do Judiciário na implementação de políticas públicas. *Revista Direito GV*, v. 8, n. 2, p. 353-372, 2012.

DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno. OLIVEIRA, Rafael. Curso de Direito Processual Civil, vol II. 10ª ed., Salvador: Editora Juspodivm, 2015, p. 43.

DIDIER JR., Fredie; MITIDIERO, Daniel. Teoria do Processo Civil. 10. ed. Salvador: JusPodivm, 2023.

LAZZARI, João Batista; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. Manual de Direito Previdenciário. 28ª ed. Rio de Janeiro. Forense. 2025, p. 747.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. O direito fundamental à prova no processo civil brasileiro. Revista Brasileira de Direito Processual, v. 27, n. 107, p. 25-54, 2019.

NALINI, José Renato. Consequencialismo: urgente, nefasto ou modismo. In: Consequencialismo no Poder Judiciário. Org. Gandra, Nalini e Chalita. Indaiatuba: Ed. Foco, 2019, p. 39.

OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. O formalismo-valorativo no confronto com o formalismo excessivo. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, Porto Alegre, v. 26, n. 26, 2017. DOI: 10.22456/0104-6594.74203. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/revfacdir/article/view/74203>. Acesso em: 28 set. 2025.

RUBIN, Fernando, Processo judicial previdenciário: notas especiais de acordo com o CPC, Curitiba: Juruá, 2022, p. 26.

RUBIN, Fernando. Preclusão processual Versus Segurança jurídica: possibilidades práticas de aplicação minorada da técnica preclusiva na instrução. Revista Dialética de Direito Processual, São Paulo, v.97, p.25-36, 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma revolução democrática da justiça. Revista Direito e Práxis, v. 9, n. 2, p. 1058-1083, 2018.

SERAU JR., Marco Aurélio. Processo Previdenciário, 5ª Ed., ver. E atual., Rio de Janeiro: Forense, 2023.

VAZ, Paulo Afonso Brum. Judicialização dos Direitos da Seguridade Social. Curitiba: Alteridade Editora, 2021, p. 29.

O Direito das Trabalhadoras Rurais a Benefícios Previdenciários e o Julgamento com Perspectiva de Gênero

Mirna Brenda de Magalhães Salmázio¹ e Priscila Goulart Garrastazu Xavier²

Resumo: As trabalhadoras rurais desempenham papel essencial na atividade agrícola, porém enfrentam dificuldades no acesso a benefícios previdenciários em razão da invisibilização de seu trabalho. O problema jurídico central deste estudo consiste na ausência de reconhecimento adequado da qualidade de segurada especial para essas mulheres, conforme previsto na Lei n. 8.213/1991. A pesquisa utiliza metodologia qualitativa, baseada em revisão bibliográfica e análise documental, com enfoque nas diretrizes do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero do Conselho Nacional de Justiça. Examina-se, ademais, o impacto do Projeto de Lei n. 2047/2023, que propõe alterações na legislação previdenciária. Os resultados incluem a identificação de barreiras jurídicas e institucionais ao acesso das mulheres rurais aos direitos previdenciários e a proposição de medidas interpretativas alinhadas à igualdade de gênero. A conclusão reforça a necessidade de aplicação do julgamento com perspectiva de gênero para evitar decisões que perpetuem desigualdades e garantir a efetivação dos direitos fundamentais das mulheres rurais no âmbito previdenciário.

Palavras-chave: Benefícios previdenciários. Segurada especial. Julgamento com perspectiva de gênero. Trabalhadoras rurais.

1. Introdução

As mulheres que trabalham no campo desempenham papel essencial na atividade rural. Contudo, seu trabalho permanece invisibilizado em uma sociedade marcada pelo patriarcado, na qual a função feminina vincula-se a atividades não remuneradas de cuidado, enquanto as atividades econômicas são relacionadas aos homens, vistos como os reais provedores da família.

Diante dessa categorização, o trabalho da mulher é percebido como secundário em relação ao do homem, voltado predominantemente ao lar e à atividade reprodutiva, ao passo que o masculino dirige-se

¹ Juíza Federal Substituta na 4ª Vara Federal da Seção Judiciária de Roraima. Aprovada no XVII Concurso Público para Provimento de Cargos de Juiz Federal Substituto (2024). Anteriormente, exerceu as funções de Analista Judiciária no Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF3) e no Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Agente de Polícia Federal e Agente Penitenciária da Polícia Civil do Distrito Federal (PCDF). Email: mirna.salmazio@trf1.jus.br.

² Juíza Federal na Subseção Judiciária de Paragominas. Graduada em Direito e laureada na Universidade da Região da Campanha (Urcamp) em Bagé-RS (2013). Pós-graduada em Direito Público pela Escola da Magistratura Federal do Rio Grande do Sul (ESMAFE-RS) em 2015. Pós-graduada em Direito Tributário pela Escola da Magistratura Federal do Rio Grande do Sul (ESMAFE-RS) em 2016. Pós-graduada em Direito Processual Civil pela Universidade Anhanguera em 2016. Ex-Analista Judiciária da Justiça Federal do Rio Grande do Sul. Email: priscila.xavier@trf1.jus.br.

à atividade econômica. A situação agrava-se quando outros fatores se interrelacionam, como raça, classe social e territorialidade, configurando o que a jurista estadunidense Kimberlé Crenshaw denominou, em 1989, interseccionalidade.

Nesse contexto, a Previdência Social desempenha papel essencial na proteção dos trabalhadores brasileiros. Todavia, o sistema previdenciário nem sempre reconhece adequadamente as especificidades de determinados grupos sociais, especialmente das mulheres que vivem no campo. Essas mulheres participam da produção de alimentos, da organização familiar e do trabalho doméstico, porém, frequentemente, sem o devido reconhecimento jurídico. O presente estudo propõe-se a analisar o acesso dessas mulheres aos benefícios previdenciários sob a perspectiva de gênero, considerando os desafios e barreiras impostas pelo ordenamento jurídico.

Historicamente, a proteção previdenciária das mulheres no Brasil foi ampliada de forma gradual. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, houve avanços significativos na consolidação dos direitos sociais, garantindo a igualdade entre homens e mulheres e a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais. No entanto, apesar dos avanços normativos, persiste a desigualdade material entre os gêneros, especialmente no reconhecimento da mulher como segurada especial. De acordo com o artigo 106 da Lei n. 8.213/1991, para que o trabalhador rural tenha direito aos benefícios previdenciários, é necessário comprovar sua condição de segurado especial por meio de documentos, o que frequentemente constitui entrave para as mulheres que exercem atividades no âmbito familiar sem registro formal.

O problema jurídico central desta pesquisa reside na dificuldade de reconhecimento da mulher rural como segurada especial em razão da invisibilização de seu trabalho, da atribuição predominante do trabalho reprodutivo e da dificuldade probatória. Muitas dessas mulheres exercem atividades rurais conjuntamente com suas famílias, mas são identificadas em documentos oficiais como “do lar” ou “doméstica”, o que prejudica seu enquadramento previdenciário. Como resposta a essa problemática, o Projeto de Lei n. 2047/2023 propõe a alteração da legislação para evitar que a indicação de “dona de casa” ou expressões similares impeça o reconhecimento da qualidade de segurada especial da mulher.

A relevância desta pesquisa justifica-se não apenas pela necessidade de ampliar o reconhecimento jurídico e social dessas trabalhadoras, mas também pelo impacto positivo que a efetivação desses direitos pode gerar na redução das desigualdades no meio rural e na garantia de uma justiça mais acessível e equitativa. O estudo alinha-se ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n. 5 da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas.

O presente estudo tem como objetivo geral examinar o direito das mulheres ligadas à atividade rural aos benefícios previdenciários sob a perspectiva de gênero, identificando os desafios enfrentados

para o reconhecimento da sua condição de segurada especial. Os objetivos específicos incluem: avaliar as resoluções do Conselho Nacional de Justiça que orientam julgamentos considerando as desigualdades de gênero, bem como a doutrina pertinente; analisar decisões judiciais que aplicaram o Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero nesta temática; investigar de que forma a interpretação judicial e a análise da prova produzida nos autos, sob a ótica da perspectiva de gênero, pode contribuir para decisões mais inclusivas e alinhadas com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da igualdade de gênero; e examinar o Projeto de Lei n. 2047/2023 e seu impacto potencial no reconhecimento da segurada especial.

A metodologia adotada é qualitativa, baseada em revisão bibliográfica e análise documental. Para tanto, foram consultadas legislações, resoluções do Conselho Nacional de Justiça, doutrinas jurídicas, artigos científicos e decisões judiciais que tratam do tema. O estudo utiliza as diretrizes do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero para embasar a análise, garantindo uma abordagem crítica e contextualizada da temática.

2. Breve histórico

A sociedade brasileira é marcada por uma cultura patriarcal que repercute na formação do sistema jurídico com viés androcêntrico e discursos sexistas propagados por operadores do Direito ainda nos tempos atuais.

Em perspectiva histórica, verificam-se os diversos avanços conquistados pelos movimentos feministas e constata-se que a sociedade evoluiu em grande medida. Contudo, ainda se observam cenários discriminatórios que devem ser combatidos, ou seja, a luta não se encerrou e deve persistir até que a igualdade material de gênero seja alcançada.

Nesse cenário, Pereira (2024) aponta que, no século XIX, a realidade das mulheres no Brasil refletia as desigualdades sociais e econômicas, com forte opressão às mulheres negras, submetidas à escravidão, e às mulheres brancas, restritas ao papel doméstico no contexto patriarcal. A legislação penal da época, representada pelos Códigos Penais de 1830 e 1890, reforçava a subordinação feminina ao manter a tutela masculina sobre suas vidas. No entanto, a influência de pensadoras como Nísia Floresta e a gradual ampliação do acesso à educação permitiram o surgimento de um movimento feminista incipiente, que buscava o direito ao voto e à educação formal, culminando na formação das primeiras mulheres advogadas no final do século XIX.

A autora destaca, ainda, que ao longo do século XX, as mulheres intensificaram suas reivindicações, especialmente no campo político e trabalhista, demandando igualdade salarial e melhores condições

de trabalho. O sufrágio feminino foi conquistado em 1932, e a década de 1960 marcou avanços com a introdução da pílula anticoncepcional e a luta pela emancipação civil, consolidada com o Estatuto da Mulher Casada, em 1962, e a Lei do Divórcio, em 1977. Com a Constituição de 1988, a igualdade de gênero foi reconhecida como princípio fundamental, resultado da intensa mobilização de grupos feministas, como o “Lobby do Batom”, que teve papel essencial na incorporação de direitos fundamentais das mulheres ao texto constitucional.

No cenário internacional, as convenções da Organização das Nações Unidas e do Sistema Interamericano de Direitos Humanos tiveram papel crucial na promoção da igualdade de gênero e no combate à violência contra as mulheres. A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), adotada pela ONU em 1979 e ratificada pelo Brasil em 1984, estabeleceu diretrizes para a eliminação da desigualdade de gênero. No âmbito interamericano, a Convenção de Belém do Pará, de 1994, reforçou o compromisso do Estado brasileiro na erradicação da violência contra as mulheres. O Comentário Geral n. 34, de 2016, ao interpretar o artigo 14 da CEDAW, traz orientações aos Estados para a implementação efetiva dos direitos das mulheres rurais.

Nessa toada, o artigo 4º da CEDAW orienta os Estados signatários a adotarem “medidas especiais de caráter temporário destinadas a acelerar a igualdade de fato entre o homem e a mulher”. Por sua vez, o artigo 11, alínea “e”, trata especificamente da necessidade de reduzir a desigualdade de gênero na previdência social, assegurando às mulheres “o direito à seguridade social, em particular em casos de aposentadoria, desemprego, doenças, invalidez, velhice ou outra incapacidade para trabalhar”.

Tal dispositivo prevê um dever fundamental para os Estados-parte, qual seja, implementar as denominadas ações afirmativas, que objetivam reduzir a desigualdade de grupos ou pessoas com o objetivo de promover sua equiparação com os demais. Assim, diante da realidade social de invisibilidade do trabalho da mulher, que dificulta a produção de início de prova documental apta a comprovar sua condição de trabalhadora rural, constitui dever do Estado brasileiro, no exercício da jurisdição, facilitar a produção de tal prova para dar cumprimento à referida Convenção.

Nessa linha, após a condenação do Brasil pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso *Márcia Barbosa e outros vs. Brasil*, o Conselho Nacional de Justiça publicou o Protocolo de Julgamento com Perspectiva de Gênero, resultado das pesquisas conduzidas pelo Grupo de Trabalho criado pela Portaria CNJ n. 27, de 2 de fevereiro de 2021, com o objetivo de contribuir para a implementação das políticas nacionais definidas pelas Resoluções CNJ n. 254 e 255, de 4 de setembro de 2018. Essas resoluções tratam,

respectivamente, do combate à violência contra as mulheres no âmbito do Poder Judiciário e do estímulo à maior participação feminina nesse setor.

No contexto de tornar efetiva a maior participação feminina no Poder Judiciário, foi alterada a Resolução CNJ n. 106/2010 pela Resolução CNJ n. 525/2023, dispondo sobre ação afirmativa de gênero para acesso das magistradas aos tribunais de segundo grau. Outro mecanismo relevante é a criação do Comitê de Acompanhamento e Capacitação sobre Julgamento com Perspectiva de Gênero, instituído pela Resolução CNJ n. 492/2023, e o Banco de Sentenças e Decisões com aplicação do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero, com o fim de auxiliar na implementação dessa resolução.

Nesse sentido, o Projeto de Lei n. 2047/2023, que pretende alterar o artigo 106 da Lei n. 8.213/1991 para dispor sobre o reconhecimento da qualidade de segurada especial da mulher, representa um avanço na proteção previdenciária das mulheres do campo, ao estabelecer que qualificações como “do lar”, “dona de casa” ou “doméstica” em documentos apresentados à Previdência Social não impedirão o reconhecimento da qualidade de segurada especial como trabalhadora rural, rústica, lavradora ou agricultora.

Essas medidas e compromissos internacionais estão alinhados ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n. 5 da Agenda 2030 da ONU, que visa alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas. Apesar dos importantes avanços, o Brasil ainda enfrenta desafios na implementação dessas políticas, sendo fundamental a continuidade de esforços para a consolidação de um sistema jurídico mais inclusivo e igualitário.

3. O Contexto Socioeconômico da Mulher Trabalhadora Rural no Brasil

Não se pode olvidar que o trabalho de milhares de mulheres, denominadas simploriamente de “donas de casa” ou “do lar”, constitui trabalho invisível, não remunerado e desvalorizado, visto com menosprezo, inclusive por aqueles que se locupletam diuturnamente dessa força de trabalho. Em primeiro lugar, o próprio Estado, pois essa “dona de casa” é a primeira educadora do cidadão e da cidadã do futuro. Essa silenciosa legião de mulheres “do lar” constitui elemento fundamental para a economia e a estabilidade social do país, pois, embora não estejam no mercado de trabalho formal, labutam para forjar as gerações futuras do Brasil.

Em segundo lugar, têm sua força de trabalho apropriada pelos próprios maridos, pois essas mulheres “do lar” são o apoio de muitos homens, tendo em vista que administram a economia doméstica, preparam os alimentos, providenciam a limpeza e educam os filhos, garantindo, assim, aos seus maridos a condição necessária para prosperarem em suas profissões e ofícios.

Uma terceira hipótese de apropriação do trabalho das mulheres é aquela feita pelos patrões dos homens que trabalham na área rural. Esses empregadores, em regra, apropriam-se gratuitamente do

trabalho das mulheres de seus empregados. Mulher de capataz, de empregado rural, de caseiro, de roceiro, também é trabalhadora rural. Só desconhece essa realidade quem nunca viveu na área rural de um país de profundas desigualdades.

Os dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em 2014, sobre o trabalho feminino não remunerado das denominadas “donas de casa” revelam que:

(...) em 2014, as mulheres seguiam fazendo muito mais trabalho doméstico do que os homens (90% delas declararam realizar algum tipo de trabalho doméstico não remunerado e apenas 51% dos homens declararam algum envolvimento nestas atividades) e apresentavam jornadas muito mais extensas que a deles (25,3 horas semanais, contra 10,9 horas). Ao longo da década, nota-se aumento no envolvimento masculino, que passa de 46%, em 2004, para 51%, uma década depois. (...) Não há, portanto, novidade neste campo. O destaque aqui é a permanência destas desigualdades.

Estudo do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), de 2014, sobre o perfil do trabalhador rural no Brasil, é revelador da desigualdade de gênero no campo. Segundo o estudo, são três as categorias que compõem a ocupação no meio rural brasileiro: agricultores familiares, empregadores e empregados. Para melhor caracterizar esses ocupados, faz-se necessário analisar as diferentes posições na ocupação, em decorrência das diferentes estruturas produtivas em que estão imbricados.

A análise dos dados do IBGE/PNAD 2013, elaborados pelo DIEESE, permite verificar a apropriação indevida do trabalho feminino na área rural. Enquanto a quantidade de trabalhadores do sexo masculino com carteira assinada era de 1.430.973, a quantidade de trabalhadoras rurais com carteira assinada era de 216.050, ou seja, as trabalhadoras mulheres com carteira assinada totalizam menos de um quarto em comparação à quantidade de homens com carteira assinada. Por outro lado, no quadro que demonstra a quantidade de trabalhadores na produção para o próprio consumo, as mulheres superam os homens: são 1.932.265 homens para 2.303.952 mulheres. Isso demonstra o trabalho feminino invisível para sustentar a família. Igualmente, no quadro de trabalho não remunerado, as mulheres superam os homens: são 628.275 homens não remunerados para 828.753 mulheres não remuneradas.

Esses dados estatísticos são suficientes para demonstrar a desigualdade de gênero no trabalho rural. A maioria das mulheres rurícolas são pequenas agricultoras para a subsistência, que não vendem sua produção, ou empregadas rurais informais. Estas últimas mantêm contratos de trabalho tácitos com os empregadores de seus maridos e sequer são remuneradas. Há também a situação daquelas mulheres trabalhadoras rurais cujos maridos são empregados rurais, e os patrões disponibilizam para a família um

pedaço de terra para o cultivo e criação de animais, objetivando o incremento da renda e subsistência da família.

Ambas as situações são informais e surgem quase de forma acessória aos contratos de trabalho dos maridos. Na hipótese de haver um contrato de trabalho tácito entre a companheira ou esposa do empregado rural e o empregador deste, esse contrato há de ser reconhecido pela Justiça do Trabalho para caracterizar a condição de segurada empregada rural dessa mulher.

Entretanto, há a outra hipótese, em que a companheira ou esposa do empregado rural não mantém vínculo contratual tácito com o empregador de seu marido, mas esse patrão disponibiliza-lhe a terra da propriedade para o cultivo e criação de animais, de modo que essa mulher produza para subsistência de sua família, complementando o salário mínimo pago ao empregado.

Muitas mulheres plantam hortas, criam galinhas e porcos para garantir a segurança alimentar de suas famílias, pois o salário mínimo do marido não é suficiente para isso. Em muitos casos, a expressão econômica dessa atividade de subsistência é mais relevante economicamente que o salário mínimo recebido pelo marido, bastando conferir o preço da carne de frango, de porco, dos ovos e das verduras.

Nesse caso, essa mulher é uma trabalhadora rural, ainda que não tenha um contrato de arrendamento com o dono da terra, pois o uso dessa terra decorre de uma relação de confiança estabelecida com o patrão de seu marido. Essa é uma permissão informal de uso da terra que decorre do próprio vínculo entre o marido, empregado rural, e o patrão. Todavia, o fato de essa relação jurídica de comodato informal entre a mulher trabalhadora rural e o patrão de seu marido não estar documentada não pode servir de óbice ao reconhecimento de sua condição de trabalhadora rural.

Nessa linha, exigir que mulheres nessa situação apresentem prova documental dessa relação jurídica informal para o reconhecimento da sua condição de trabalhadora rural em regime de economia familiar seria exigir-lhes uma prova diabólica, ou seja, condicionar o exercício de seu direito ao amparo na velhice à prova impossível, sabendo-se que a impossibilidade dessa prova decorre da própria desigualdade entre homens e mulheres ao longo de séculos, retratada nos dados estatísticos mencionados.

Nesses casos, o vínculo empregatício do marido como empregado rural não deve fazer prova contra a mulher trabalhadora rural em regime de economia familiar; ao contrário, esse vínculo constitui início de prova material da qualidade de segurada especial rural dessas mulheres. Justamente neste ponto, na facilitação da produção da prova pelas mulheres trabalhadoras rurais nessa situação, devem ser aplicadas as normas adotadas pelo Brasil em tratados internacionais para o combate à desigualdade de gênero.

A ação afirmativa necessária para a busca da igualdade material entre a trabalhadora rural e o trabalhador rural consiste no reconhecimento da dificuldade dessa trabalhadora de apresentar

documentos que comprovem formalmente sua condição de trabalhadora rural, tendo em vista que essa dificuldade decorre da própria discriminação estrutural da mulher no mercado de trabalho rural.

Assim, a facilitação da produção dessa prova, admitindo como início de prova material o contrato de trabalho do marido, é medida de equiparação material, que terá reflexos concretos e efetivos para a correção pelo Poder Judiciário, ao editar normas individuais e concretas, dessa desigualdade injusta que penaliza as trabalhadoras rurais, tornando-as mais pobres e desamparadas que os homens.

Em razão da desvalorização de seu trabalho não remunerado em situação de informalidade e invisibilidade, a trabalhadora rural não consegue produzir prova material de sua condição de trabalhadora como exigem os artigos 55, § 3º, e 106, incisos I a X, da Lei n. 8.213/1991.

4. Protocolo de Julgamento com Perspectiva de Gênero

O Protocolo de Julgamento com Perspectiva de Gênero foi criado pela Portaria CNJ n. 27, de 2 de fevereiro de 2021, e, ao tratar do Direito Previdenciário, foi elaborado com base na cartilha da Associação dos Juizes Federais do Brasil (AJUFE) intitulada “Julgamento com Perspectiva de Gênero: Um Guia para o Direito Previdenciário”, constituindo um marco para a equidade no Judiciário. Ambos os documentos reconhecem a desigualdade estrutural vivida por mulheres e grupos vulneráveis, orientando magistrados a interpretar normas previdenciárias com sensibilidade às realidades de gênero. No âmbito previdenciário, essas diretrizes reforçam a necessidade de considerar fatores como a divisão desigual do trabalho reprodutivo, a informalidade laboral e a dupla jornada, garantindo que decisões respeitem os princípios da igualdade material e da não discriminação.

O Protocolo destaca que a aplicação de normas previdenciárias supostamente neutras pode, na prática, reproduzir ou agravar desigualdades estruturais de gênero e raça no acesso a direitos sociais fundamentais. Essa realidade impõe ao intérprete e aplicador do Direito o dever de incorporar uma perspectiva substancialmente igualitária, sob pena de naturalizar exclusões históricas e comprometer os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da isonomia material e da vedação à discriminação.

Nesse sentido, Coelho (2024) destaca a aplicação da teoria do impacto desproporcional e aponta para a imprescindibilidade de uma análise do caso concreto a fim de verificar a repercussão de regras aparentemente neutras que podem gerar resultados discriminatórios e demandam, com isso, a aplicação do Protocolo de Julgamento com Perspectiva de Gênero.

O Protocolo ressalta, ademais, que a desvalorização simbólica e jurídica do trabalho rural feminino resulta em barreiras desproporcionais à comprovação do labor necessário à obtenção de benefícios previdenciários, especialmente para seguradas especiais. Embora a legislação reconheça a vulnerabilidade

do trabalho rural e dispense contribuições diretas, exige da mulher um esforço probatório significativamente mais oneroso, ancorado em estereótipos de gênero que privilegiam o paradigma masculino de produtividade.

O uso de conceitos jurídicos vagos, como “economia familiar” e “trabalho indispensável à subsistência”, amplia a discricionariedade decisória e, por conseguinte, os riscos de juízos enviesados, que frequentemente presumem a centralidade do trabalho masculino e secundarizam o feminino. Tal construção simbólica impõe às trabalhadoras rurais uma carga injustificada de prova, por vezes superior à exigida dos homens em situação semelhante, refletindo um padrão discriminatório estrutural que compromete a igualdade material e a efetividade da proteção previdenciária constitucionalmente assegurada.

Quanto à constituição da prova, a principal dificuldade probatória decorre da sobreposição entre o trabalho doméstico e o produtivo, especialmente em contextos onde ambos ocorrem no mesmo espaço físico e em condições informais, dificultando a distinção e a documentação do labor rural. Além disso, como os documentos que atestam a atividade rural frequentemente estão em nome do companheiro, mulheres que não formalizaram união estável ou que vivem sozinhas enfrentam obstáculos ainda mais severos, inclusive por não possuírem documentos próprios ou certidões de filhos.

Diante dessa realidade, o Protocolo propõe uma ampliação interpretativa do conceito de “início de prova material”, reconhecendo como válidos documentos de familiares próximos que atestem a vocação rural do núcleo familiar.

A condição da mulher no meio urbano também é atravessada por uma dupla desigualdade: a dificuldade de inserção e permanência no mercado de trabalho e a sobrecarga com atividades domésticas e de cuidado, ainda socialmente naturalizadas como inerentes ao seu papel. Essa percepção distorcida tem implicações diretas na análise da incapacidade laboral feminina, especialmente na concessão de benefícios por incapacidade ou assistenciais. Frequentemente, a perícia médica, ao considerar que a mulher “do lar” mantém capacidade para tarefas domésticas, nega-lhe o reconhecimento da incapacidade, mesmo quando ela está impossibilitada para o trabalho formal ou produtivo. Tal raciocínio, além de não ser aplicado aos homens, reduz o conceito de trabalho feminino à esfera privada e invisibiliza sua exclusão do mercado.

O Protocolo chama a atenção para a necessidade de o Poder Judiciário adotar uma leitura crítica e com perspectiva de gênero ao interpretar a prova pericial, a fim de garantir o acesso equitativo das mulheres aos benefícios previdenciários e assistenciais previstos em lei.

O Protocolo indica, ainda, as seguintes diretrizes para julgamento e valoração da prova: as julgadoras e os julgadores de processos previdenciários não podem ignorar, quando da valoração da prova, a divisão sexual do trabalho por força da qual cabe, nos núcleos familiares, prioritariamente às mulheres a tarefa dos cuidados e afazeres domésticos; devem ser admitidas provas para além do rol taxativo do artigo 106 da Lei n. 8.213/1991, incluindo vídeos e fotografias que possam provar a qualidade de segurada especial

de uma trabalhadora rurícola; importa que os questionamentos em audiência sejam claros o bastante para que a segurada não se qualifique como alguém que não contribui com a dinâmica familiar no campo por ser “do lar”, evitando-se perguntas sobre se ela “trabalha com enxada”, “faz roçado” ou “trabalha pesado”; é necessário que haja uma interpretação harmônica do artigo 11 da Lei n. 8.213/1991 com a Constituição Federal, de modo a não se excluir as seguradas mulheres por entender que elas não trabalham “diretamente” com as atividades rurais ao executarem tarefas domésticas em prol do grupo familiar.

O Protocolo também estabelece que não existe hierarquia entre provas que podem ser admitidas no processo judicial, não havendo prevalência entre certidão de casamento ou evidências baseadas na família patriarcal em relação às demais modalidades de documento que podem ser utilizados por seguradas solteiras. Na análise da documentação relativa às seguradas especiais solteiras, deve ser considerada sua dificuldade para figurar em títulos de propriedade, devendo ser especialmente valorada a documentação havida em nome de terceiros, caso harmônica com o depoimento e os demais elementos de prova.

As julgadoras e os julgadores, ao examinarem laudos atinentes a processos de benefícios por incapacidade, devem rechaçar conclusões que sugiram as atividades domésticas como improdutivas, inclusive quando se posicionam pela ausência de incapacidade supondo, implícita ou explicitamente, que essas tarefas não demandam esforço físico. Ao empreender a análise de provas documentais relativas à carência de trabalhadores urbanos e rurais, os magistrados devem sopesar a dificuldade histórica e estrutural das mulheres negras para constituir vínculos de trabalhos formais, podendo-se conferir especial valor, nesses casos, à prova testemunhal e à CTPS, em detrimento dos registros oficiais existentes junto ao INSS.

Por fim, os julgadores devem considerar estudos que apontam as trabalhadoras rurais como responsáveis por inúmeros lares e agentes que empregam seu rendimento prioritariamente para o sustento das famílias, e não em gastos pessoais. Assim, a realização de atividades precárias e “bicos” necessários à subsistência não deve ser circunstância que, por si só, afaste a qualidade de segurada especial das mulheres.

As diretrizes apresentadas representam um marco essencial na incorporação efetiva da perspectiva de gênero no julgamento de causas previdenciárias, especialmente ao reconhecer que o modelo tradicional de valoração da prova, centrado em parâmetros masculinos e formais, opera de forma discriminatória contra as mulheres, sobretudo rurais, negras e em situação de informalidade. Ao exigir que magistradas e magistrados considerem a divisão sexual do trabalho, a informalidade das contribuições femininas e a insuficiência probatória documental tradicional, o Protocolo corrige distorções históricas de invisibilização e exclusão, promovendo uma hermenêutica constitucionalmente adequada à igualdade substantiva.

5. Decisões que Aplicam o Protocolo de Julgamento com Perspectiva de Gênero

No campo da jurisprudência, verifica-se uma evolução na análise das provas apresentadas para comprovação da condição de segurada especial, flexibilizando-se a apresentação de documentos em nome do cônjuge, como se depreende do recente Tema 327 da Turma Nacional de Uniformização (TNU).

Nessa trilha, há decisões relevantes no Tribunal Regional Federal da 1ª Região que abordam o tema com a aplicação do Protocolo de Julgamento com Perspectiva de Gênero, tanto na valoração da prova de forma mais flexível quanto na indistinção entre o trabalho doméstico e o trabalho rural produtivo, este último com necessidade de ser mais difundido e sedimentado na jurisprudência.

A aplicação da perspectiva de gênero é fundamental para reconhecer as peculiaridades do trabalho feminino no campo e superar as dificuldades probatórias enfrentadas por essas trabalhadoras. As decisões refletem a importância de uma análise sensível e atenta às realidades sociais na aplicação do Direito Previdenciário.

Em decisão proferida pela Primeira Turma Recursal do Maranhão (Agravo em Recurso Extraordinário 1004181-41.2019.4.01.3704), o relator consignou que não deve prevalecer a percepção acerca do caráter acessório do auxílio da autora, destacando que o Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero do Conselho Nacional de Justiça, a ser observado pelo Poder Judiciário conforme a Resolução n. 492/2023, dispõe que as julgadoras e julgadores de processos previdenciários não podem ignorar, quando da valoração da prova, a divisão sexual do trabalho por força da qual cabe, nos núcleos familiares, prioritariamente às mulheres a tarefa dos cuidados e afazeres domésticos.

A decisão consignou, ainda, que é necessário que haja uma interpretação do artigo 11 da Lei n. 8.213/1991 harmônica com a Constituição Federal, de modo a não se excluir as seguradas mulheres por entender que elas não trabalham “diretamente” com as atividades rurais ao executarem tarefas domésticas em prol do grupo familiar. Dessa forma, a eventual realização de atividades acessórias no contexto de economia familiar em que está inserida não descaracteriza sua condição de segurada especial rural, uma vez que a recorrente permaneceu contribuindo com a dinâmica familiar.

Na mesma linha, em julgamento da Primeira Turma Recursal da Bahia (Agravo em Recurso Extraordinário 1002747-18.2022.4.01.3314), consignou-se que, em se tratando de segurada mulher que possui maior dificuldade de produção de provas documentais, à luz do livre convencimento motivado e do Protocolo de Julgamento com Perspectiva de Gênero do Conselho Nacional de Justiça, é de rigor que se colha a prova oral ainda que tenha sido apresentado contrato de comodato recente e em nome de terceiros.

A decisão destacou que deve-se ressaltar a singularidade que caracteriza a mulher do campo e que atua para tornar mais difícil a constituição da prova do labor rural: a indistinção entre o trabalho doméstico

e o trabalho rural produtivo. No caso da mulher que exerce atividades no mercado de trabalho urbano, embora acumule historicamente duas funções, a doméstica e o trabalho economicamente relevante, há uma evidente ou pelo menos suficiente distinção entre ambos os espaços. A trabalhadora do campo, por outro lado, não distingue trabalho doméstico de trabalho da terra, sendo especialmente comum a apresentação de contratos de comodato recentes em processos dessa natureza, dado que as relações de prestação de serviço e arrendamento no campo são marcadas pela informalidade.

Consulta ao Banco de Dados de Sentenças e Decisões com aplicação do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero revela que o maior número de decisões está concentrado na Justiça Estadual, predominantemente em matéria penal. No âmbito da Justiça Federal, destaca-se a predominância de decisões na seara previdenciária, com um total de 568 registros até 22 de junho de 2025. Embora os dados ainda não sejam numericamente expressivos, observa-se avanço na incorporação da perspectiva de gênero nas decisões judiciais. Entretanto, seja pela ausência de cadastramento integral das decisões proferidas, seja pela aplicação ainda limitada do Protocolo, evidencia-se a necessidade de fortalecimento de sua implementação.

6. Projeto de Lei n. 2047/2023

O Projeto de Lei n. 2047/2023 altera o artigo 106 da Lei n. 8.213/1991, para dispor sobre o reconhecimento da qualidade de segurada especial da mulher. Se aprovado, o dispositivo legal passará a vigorar com o seguinte parágrafo único:

Parágrafo único. A qualificação da mulher como “do lar”, “dona de casa”, “doméstica” ou outras similares, em documentos de que trata este artigo ou o Regulamento, não impedirá o reconhecimento de sua qualidade de segurada especial, devendo ser admitidos, de forma complementar à autodeclaração de que trata o § 2º e ao cadastro de que trata o § 1º, ambos do art. 38-B desta Lei, aqueles nos quais conste expressamente a qualificação da segurada e de seu cônjuge ou companheiro, enquanto durar o matrimônio ou a união estável, ou da segurada e de seu ascendente, enquanto dependente deste, na condição de trabalhador rural, rurícola, lavrador ou agricultor.

Tradicionalmente, mulheres que vivem e trabalham no meio rural frequentemente aparecem em documentos oficiais apenas como “do lar”, “dona de casa” ou “doméstica”, refletindo uma visão social que desconsidera sua contribuição efetiva no trabalho agrícola.

A proposta reflete a evolução da perspectiva de gênero no Direito Previdenciário, reconhecendo que a divisão sexual do trabalho historicamente invisibilizou a participação feminina na atividade agrícola.

É certo que a interpretação sistemática, à luz da Constituição Federal e dos princípios que regem o Direito Previdenciário, aliada ao Protocolo de Julgamento com Perspectiva de Gênero, já permite ao

intérprete reconhecer a condição de segurada especial da mulher rural, mesmo diante de qualificações documentais genéricas que a vinculam ao espaço doméstico. Contudo, a mera possibilidade interpretativa não tem se mostrado suficiente para assegurar esse reconhecimento de forma ampla e uniforme. Na prática, mulheres seguem tendo seus pedidos indeferidos por interpretação literal ou restritiva.

A positivação da regra proposta no PL n. 2047/2023 é fundamental para garantir eficácia plena aos direitos das mulheres seguradas especiais, rompendo com padrões discriminatórios historicamente cristalizados na documentação civil e previdenciária. Ainda que a interpretação já a permita, a sua inserção no texto legal elimina ambiguidades, reduz litígios e reafirma o compromisso do Estado com a equidade de gênero e a justiça social no campo.

7. A Aplicação Prática do Protocolo de Gênero: Estudos de Caso

Conforme demonstrado neste artigo, uma situação que expõe a discriminação estrutural é a da trabalhadora rural cuja documentação de atividade está exclusivamente em nome do cônjuge. Essa é, talvez, a expressão mais clássica da invisibilidade do trabalho feminino no campo.

Em um caso concreto julgado, uma senhora que atingiu a idade para a aposentadoria por idade rural postulou o benefício. Durante toda a vida, trabalhou ao lado do marido em regime de economia familiar: plantava, colhia, cuidava da horta e dos pequenos animais, atividades essenciais para a subsistência e para a complementação da renda familiar. Contudo, o contrato de arrendamento da terra e demais documentos estavam todos em nome do esposo. Em sua certidão de casamento, constava a profissão “do lar”.

A autarquia previdenciária negou o benefício, alegando ausência de início de prova material em nome próprio. Uma decisão que se limitasse à literalidade do artigo 106 da Lei n. 8.213/1991 chancelaria essa injustiça.

A aplicação do Protocolo de Gênero, no entanto, inverte essa lógica. Primeiro, quanto à prova do marido como prova da mulher: os documentos em nome do cônjuge não são provas de terceiros, mas sim o início de prova material da entidade familiar rural. Dada a cultura patriarcal onde o homem figura como o “chefe” da família perante as instituições, exigir documentos em nome da mulher seria exigir prova diabólica.

Segundo, quanto à audiência com escuta qualificada: durante a audiência de instrução, as perguntas foram formuladas para dar visibilidade ao trabalho da autora, evitando estereótipos como “trabalho pesado”. Questionou-se sobre sua rotina, a gestão da pequena produção, a venda de excedentes

na feira local e seu papel na economia doméstica. As testemunhas corroboraram de forma uníssona sua condição de agricultora.

Terceiro, quanto à interpretação constitucional: a decisão reconheceu que a qualificação “do lar” em documentos antigos é um reflexo da cultura da época e não pode se sobrepor à realidade fática do trabalho. A interpretação do conceito de “regime de economia familiar” deve ser ampla e inclusiva, reconhecendo que o trabalho doméstico e o trabalho rural produtivo, no contexto feminino, frequentemente se confundem.

Ao final, a sentença concedeu o benefício, afirmando que a documentação em nome do marido, longe de enfraquecer, fortalecia a pretensão da autora quando analisada sob uma ótica de gênero e corroborada por prova testemunhal robusta. Trata-se de exemplo de como a jurisdição pode e deve atuar para desmontar as barreiras invisíveis que perpetuam a desigualdade, garantindo que a proteção social previdenciária alcance efetivamente aquelas que, historicamente, mais contribuíram em silêncio.

Outro caso emblemático, enfrentado no exercício da jurisdição criminal, ilustra a indispensabilidade da aplicação do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero para além do Direito Previdenciário.

Tratava-se de uma ré, mãe solteira e gestante, acusada do transporte ilegal de sete barras de ouro. Uma análise superficial e estritamente formalista enquadraria sua conduta de forma simples no tipo penal, focando-se unicamente no dolo de transportar o material ilícito. Contudo, a aplicação do Protocolo compele a ir além e investigar as circunstâncias que a levaram a essa posição. A ré foi cooptada para atuar como “mula” por uma razão específica: sua filha mais velha, de apenas nove anos, foi diagnosticada com câncer e necessitava de tratamento urgente e de alto custo no hospital de referência em Barretos.

A aplicação do Protocolo desdobra-se em etapas concretas. A primeira delas é a superação da análise da “livre escolha”. A decisão da ré não pode ser interpretada como um ato de livre arbítrio em paridade de condições com o Estado ou com outros cidadãos. Sua vontade estava manifestamente viciada por um estado de necessidade material e emocional. A exploração de sua condição de mãe, gestante e cuidadora de uma criança gravemente enferma foi o vetor que a tornou alvo para a organização criminosa. A maternidade e o trabalho de cuidado, socialmente impostos como responsabilidade primária da mulher, funcionaram como fatores de hipervulnerabilidade.

Isso se reflete concretamente na instrução processual e na valoração da prova. A oitiva da ré, sob a ótica de gênero, deixa de ser um mero interrogatório para se tornar uma “escuta qualificada”. É imperativo que o julgador crie um ambiente seguro para que ela possa narrar sua trajetória, permitindo a produção de provas que corroborem seu estado de vulnerabilidade, como laudos médicos da filha, relatórios de

assistentes sociais e testemunhos sobre sua precária condição financeira. O Protocolo orienta a buscar ativamente a compreensão do contexto, não se limitando à prova material do crime.

Por fim, a perspectiva de gênero impacta diretamente a dosimetria da pena. Ao analisar as circunstâncias judiciais do artigo 59 do Código Penal, a culpabilidade da agente deve ser aferida com menor rigor, pois sua capacidade de agir conforme o direito estava reduzida. Os motivos do crime, longe de serem torpes, revelam um desespero atrelado ao seu papel de cuidadora. O julgador deve ponderar, ademais, as consequências sociais de uma sentença condenatória que resulte em encarceramento.

Este caso demonstra que julgar com perspectiva de gênero não significa criar uma excludente de ilicitude não prevista em lei, mas sim realizar uma análise jurídica completa e contextualizada, que reconhece como as desigualdades estruturais de gênero moldam e, por vezes, determinam as trajetórias individuais. Trata-se de aplicar o Direito em sua plenitude, garantindo que a resposta do Estado não se converta em um aprofundamento das mesmas injustiças que levaram a mulher ao banco dos réus.

8. Conclusão

A trajetória histórica do reconhecimento dos direitos das mulheres no Brasil revela um processo contínuo de enfrentamento das estruturas patriarcais que moldaram o sistema jurídico e social. As seguradas especiais, sobretudo mulheres rurais, seguem enfrentando invisibilidade e obstáculos probatórios ancorados em estereótipos de gênero que as vinculam ao espaço privado. Essa realidade demonstra que a igualdade formal já consagrada na Constituição ainda não se traduz plenamente em igualdade material no campo previdenciário, sendo urgente a adoção de medidas normativas e interpretativas que corrijam tais distorções históricas.

Nesse cenário, o Protocolo de Julgamento com Perspectiva de Gênero do Conselho Nacional de Justiça constitui ferramenta indispensável para garantir decisões judiciais que reflitam a realidade vivida por mulheres em situação de vulnerabilidade. Suas diretrizes orientam julgadores e julgadoras a aplicar uma hermenêutica crítica, que considere a divisão sexual do trabalho, a informalidade das contribuições femininas e os obstáculos na constituição da prova documental. Sua correta aplicação é fundamental para assegurar o direito à previdência social de forma isonômica e digna, combatendo padrões discriminatórios naturalizados na estrutura decisória.

No entanto, a experiência demonstrada pelas decisões judiciais revela que, embora o Protocolo represente um avanço significativo, sua aplicação ainda é limitada e não uniformemente adotada. A dependência da formação individual dos magistrados e a ausência de norma legal clara sobre o impacto da qualificação documental da mulher, como “do lar” ou “doméstica”, geram insegurança jurídica e reiterados

indeferimentos administrativos e judiciais. A interpretação conforme a Constituição, embora juridicamente viável, não tem sido suficiente para assegurar efetividade plena aos direitos dessas seguradas.

É nesse contexto que o Projeto de Lei n. 2047/2023 adquire especial relevância. Sua aprovação permitirá a inserção explícita no texto da Lei n. 8.213/1991 de dispositivo que reconhece o valor jurídico do trabalho feminino no campo, ainda que qualificado genericamente em documentos. Ao reforçar a proteção previdenciária das mulheres rurais, o projeto de lei complementa e fortalece o escopo do Protocolo do CNJ, promovendo maior uniformidade interpretativa e contribuindo para a superação de entraves burocráticos e jurídicos que historicamente excluíram essas trabalhadoras do sistema de proteção social.

A combinação entre a aplicação qualificada do Protocolo de Julgamento com Perspectiva de Gênero e a positivação da regra prevista no PL n. 2047/2023 representa um caminho coerente e eficaz para a consolidação de uma justiça previdenciária comprometida com a igualdade substantiva. Trata-se de uma resposta institucional que articula ação normativa e prática jurisdicional com base em princípios constitucionais e compromissos internacionais de direitos humanos, como a CEDAW e a Convenção de Belém do Pará.

Conclui-se, assim, que o avanço na proteção das seguradas especiais depende da conjugação dessas duas frentes: de um lado, a adoção contínua e consistente do Protocolo como ferramenta de análise crítica e sensível às desigualdades de gênero no julgamento de causas previdenciárias; de outro, a positivação normativa que elimine margens de discricionariedade excludente. Juntas, essas medidas contribuem para um sistema de justiça mais inclusivo, igualitário e comprometido com a efetividade dos direitos sociais das mulheres brasileiras.

Referências

ANTUNES, Ana Paula de Oliveira; BARBOSA, Gabriela Jacinto; ELEUTÉRIO, Júlia Melim Borges. Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero: aplicações, conceitos e práticas. 1. ed. Florianópolis: Habitus Editora, 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero. Brasília: Conselho Nacional de Justiça; Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/protocolo-para-julgamento-com-perspectiva-de-genero-cnj-24-03-2022.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Recomendação n. 128, de 15 de fevereiro de 2022. Recomenda a adoção do “Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero” no âmbito do Poder Judiciário brasileiro. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 17 fev. 2022. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4377>. Acesso em: 5 mar. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n. 106, de 6 de abril de 2010. Dispõe sobre os critérios objetivos para aferição do merecimento para promoção de magistrados e acesso aos Tribunais de 2º grau. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/168>. Acesso em: 5 mar. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n. 254, de 4 de setembro de 2018. Institui a Política Judiciária Nacional de enfrentamento à violência contra as Mulheres pelo Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2669>. Acesso em: 5 mar. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n. 255, de 4 de setembro de 2018. Institui a Política Nacional de Incentivo à Participação Institucional Feminina no Poder Judiciário. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2670>. Acesso em: 5 mar. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n. 492, de 17 de março de 2023. Estabelece, para adoção de Perspectiva de Gênero nos julgamentos em todo o Poder Judiciário, as diretrizes do protocolo aprovado pelo Grupo de Trabalho constituído pela Portaria CNJ n. 27/2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original144414202303206418713e177b3.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n. 525, de 6 de junho de 2023. Altera a Resolução CNJ n. 106/2010, dispondo sobre ação afirmativa de gênero, para acesso das magistradas aos tribunais de 2º grau. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5277>. Acesso em: 5 mar. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 mar. 2025.

BRASIL. Decreto n. 1.973, de 1º de agosto de 1996. Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 2 ago. 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1973.htm. Acesso em: 5 mar. 2025.

BRASIL. Decreto n. 4.377, de 13 de setembro de 2002. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 16 set. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm. Acesso em: 5 mar. 2025.

BRASIL. Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 25 jul. 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm. Acesso em: 5 mar. 2025.

BRASIL. Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 25 jul. 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 5 mar. 2025.

BRASIL. Projeto de Lei n. 2.047, de 2023. Altera o art. 106 da Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991, para dispor sobre o reconhecimento da qualidade de segurada especial da mulher. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2357620>. Acesso em: 5 mar. 2025.

BRASIL. Estudo DIEESE, Subseção Contag. O emprego doméstico no Brasil. 2014. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/estudosepesquisas/2014/estpesq74trabalhoRural.pdf>. Acesso em: 28 maio 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Agravo em Recurso Extraordinário 1004181-41.2019.4.01.3704. Relator: Rubem Lima de Paula Filho. Primeira Turma Recursal - MA. Julgado em 16 jun. 2023. Disponível em: <https://www2.cjf.jus.br/jurisprudencia/trf1/>. Acesso em: 4 mar. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Agravo em Recurso Extraordinário 1002747-18.2022.4.01.3314. Relatora: Clara da Mota Santos Pimenta Alves. Primeira Turma Recursal - BA. Julgado em 16 abr. 2024. Disponível em: <https://www2.cjf.jus.br/jurisprudencia/trf1/>. Acesso em: 4 mar. 2025.

BRASIL. Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais (TNU). Tema 327. Processo: PEDILEF 0040819-60.2014.4.01.3803/MG. Relatora: Juíza Federal Luciana Ortiz Tavares Costa Zanoni. Julgado em: 6 nov. 2024. Acórdão publicado em: 7 nov. 2024. Trânsito em julgado em: 11 dez. 2024. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/turma-nacional-de-uniformizacao/temas-representativos/tema-327>. Acesso em: 4 mar. 2025.

CAMPOS, Carmen Hein de; CASTILHO, Ela Wiecko V. de (org.). Manual de direito penal com perspectiva de gênero. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

COELHO, Fabiana Moura. Decisão judicial e perspectiva de gênero: como regras aparentemente neutras influenciam o trabalho, a família e a vida das mulheres. São Paulo: JusPodivm, 2024.

COMITÊ PARA A ELIMINAÇÃO DA DISCRIMINAÇÃO CONTRA AS MULHERES (CEDAW). Comentário geral n. 34 (2016) sobre os direitos das mulheres rurais. Disponível em: https://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/rec_geral_34_direitos_das_mulheres_rurais.pdf. Acesso em: 7 mar. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 5: Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas. In: Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Nova York: ONU, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/5>. Acesso em: 5 mar. 2025.

PEREIRA, Janaina Nunes. Decisão judicial na perspectiva de gênero. João Pessoa: Porta, 2024.

PORTO, Rafael Vasconcelos; COSME, Rafaela Lopes de Melo. A segurada especial e o protocolo do CNJ para julgamento com perspectiva de gênero: breves observações. Revista Brasileira de Direito Previdenciário, São Paulo, v. 14, n. 82, p. 5-20, ago./set. 2024.

SALLES, Gabriela de Azevedo Campos; PORTO, Rafael Vasconcelos. Gênero e proteção previdenciária ao trabalho rural no Brasil. Revista Síntese Direito Previdenciário, v. 96, p. 63-78, 2020.

WURSTER, Tani Maria; ALVES, Clara da Mota Santos Pimenta (coord.). Julgamento com perspectiva de gênero: um guia para o direito previdenciário. Ribeirão Preto: Migalhas; AJUFE, 2020. Disponível em: http://ajuferg.br/images/pdf/CARTILHA_-_JULGAMENTO_COM_PERSPECTIVA_DE_GENERO_2020.pdf. Acesso em: 5 mar. 2025.

Política Judiciária e Inovação Social: Um Estudo sobre o Acesso à Justiça da População em Situação de Rua no Âmbito do 3º Mutirão do Popruajud em Cuiabá/MT

Luciane Benedita Duarte Pivetta¹

Resumo: O presente estudo analisa o papel do Poder Judiciário como agente de inovação social, a partir da experiência do 3º Mutirão PopRuaJud realizado em Cuiabá/MT, em 18 de setembro de 2025. A pesquisa adota abordagem empírica e descritiva, com base em 419 formulários de triagem aplicados durante o evento, buscando identificar o perfil socioeconômico da população atendida, as lacunas de acesso à cidadania e as principais demandas jurídicas. Os resultados revelam predominância masculina (72%), população em faixa etária produtiva, baixa escolaridade e expressiva proporção de migrantes (22,4%). Consta-se que 35% dos atendidos não possuíam documento de identidade, 75% não exerciam atividade laboral e 31% relataram questões jurídicas pendentes. O estudo demonstra que a atuação interinstitucional, a integração acadêmica e a adoção de práticas restaurativas constituem elementos centrais para a efetivação da Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua, instituída pela Resolução CNJ nº 425/2021.

Palavras-chave: População em situação de rua. Acesso à justiça. Política judiciária. Mutirão PopRuaJud. Inovação social.

1. Introdução

A população em situação de rua no Brasil enfrenta múltiplas vulnerabilidades de ordem social, jurídica e econômica. O Decreto Federal nº 7.053/2009 define esse grupo populacional como heterogêneo, caracterizado pela pobreza extrema, pelos vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e pela inexistência de moradia convencional regular (BRASIL, 2009). Tais pessoas utilizam logradouros públicos e áreas degradadas como espaço de moradia e sustento, de forma temporária ou permanente, bem como unidades de acolhimento para pernoite ou moradia provisória.

Dados do Observatório do Cadastro Único indicam que, em dezembro de 2025, havia 365.822 pessoas em situação de rua no Brasil. Os principais fatores associados a essa condição são problemas com familiares (152.014 pessoas) e desemprego (134.945 pessoas), segundo os registros do mesmo observatório

¹ Juíza Federal Substituta da 9ª Vara Federal da Seção Judiciária de Mato Grosso. Email: luciane.pivetta@trf1.jus.br.

(BRASIL, 2025). Esses números evidenciam a dimensão estrutural do fenômeno e sua vinculação com rupturas nas redes de proteção social e no mercado de trabalho.

O acesso à justiça, direito fundamental assegurado pelo art. 5º, XXXV, da Constituição Federal de 1988, apresenta-se de forma desigual para esse grupo. Barreiras burocráticas, ausência de documentação civil, exclusão digital e estigmatização social constituem obstáculos concretos ao exercício da cidadania. A Constituição estabelece, ainda, como objetivos fundamentais da República a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais (art. 3º, III), além de consagrar o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) e o direito social à moradia (art. 6º).

No âmbito normativo infralegal, o Conselho Nacional dos Direitos Humanos editou a Resolução nº 40, de 13 de outubro de 2020, estabelecendo diretrizes para promoção, proteção e defesa dos direitos humanos das pessoas em situação de rua (BRASIL, 2020). Na esfera do Poder Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça instituiu, por meio da Portaria nº 70/2021, Grupo de Trabalho destinado à elaboração de propostas para a formulação da Política Nacional de Atenção às Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades.

Como desdobramento normativo, a Resolução CNJ nº 425/2021 instituiu a Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua, estabelecendo princípios e diretrizes voltados à promoção do acesso à justiça, ao atendimento humanizado e à atuação articulada entre órgãos públicos. A norma prevê especial atenção a grupos interseccionais, incluindo mulheres, idosos, população LGBTQIA+, migrantes e pessoas com deficiência (BRASIL, 2021).

No plano da jurisdição constitucional, em 22 de maio de 2022, foi ajuizada perante o Supremo Tribunal Federal a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 976, pelos partidos REDE Sustentabilidade e PSOL, bem como pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST). A ação alegou a configuração de estado de coisas inconstitucional concernente às condições desumanas de vida da população em situação de rua, decorrente de omissões estruturais de todos os Poderes e níveis federativos.

Em 25 de julho de 2023, o Ministro Relator Alexandre de Moraes deferiu parcialmente a medida cautelar, posteriormente referendada pelo Plenário em 22 de agosto de 2023. Na decisão, a Suprema Corte reconheceu que a violação maciça de direitos humanos indica potencial estado de coisas inconstitucional e impele o Poder Judiciário a intervir, mediar e promover esforços para estabelecer estrutura adequada de enfrentamento (BRASIL, 2023).

Nesse contexto, o Mutirão PopRuaJud configura instrumento de efetivação da política judiciária e da determinação estabelecida na ADPF 976, promovendo atendimento itinerante, interinstitucional e multidisciplinar às pessoas em situação de rua. A realização de mutirões pelos Comitês Locais PopRuaJud

possui previsão expressa no art. 36-B da Resolução CNJ nº 425, incluído pela Resolução nº 605, de 13 de dezembro de 2024, que estabelece periodicidade mínima semestral e diretrizes para articulação interinstitucional.

As ondas de acesso à justiça, propostas por Cappelletti e Garth (1988), reforçam a necessidade de estratégias inovadoras para superar barreiras burocráticas e financeiras. No Brasil, a experiência dos mutirões judiciais expande a concepção tradicional do Judiciário, permitindo atuação mais próxima, inclusiva e socialmente eficaz. Considerando esse contexto, o presente estudo analisa o papel do Poder Judiciário como agente de inovação social, verificando em que medida a atuação no Mutirão PopRuaJud contribui para a promoção da cidadania das pessoas em situação de rua.

2. Metodologia

A pesquisa adotou abordagem empírica e descritiva, com análise dos dados por meio de estatística descritiva. O objetivo consistiu em identificar o perfil socioeconômico da população atendida, as lacunas de acesso à cidadania e as principais demandas jurídicas manifestadas durante o Mutirão. O recorte metodológico teve como base a análise dos dados produzidos no 3º Mutirão PopRuaJud em Cuiabá/MT, realizado em 18 de setembro de 2025.

Os dados primários foram obtidos a partir de 419 respostas coletadas mediante aplicação de formulário eletrônico de triagem durante o evento. Os formulários foram aplicados por servidores da Justiça Federal, do Ministério Público Federal e por estudantes da Universidade Federal de Mato Grosso. A elaboração dos gráficos e a sistematização estatística foram realizadas pela Coordenadoria de Inteligência e Segurança Institucional da Defensoria Pública do Estado de Mato Grosso.

A pesquisa possui caráter documental e empírico, combinando análise normativa (Resolução CNJ nº 425/2021, ADPF 976) com levantamento de dados primários. As variáveis analisadas incluem: condição de situação de rua, tempo nessa condição, faixa etária, escolaridade, gênero, orientação sexual, nacionalidade, estado civil, cor/etnia, documentação civil, situação laboral, recebimento de benefícios sociais e existência de demandas jurídicas.

3. Atuação do Comitê Interinstitucional Poprujud da Seção Judiciária de Mato Grosso

O Comitê Interinstitucional para promoção de políticas públicas judiciais de atenção às pessoas em situação de rua da Seção Judiciária de Mato Grosso (SJMT) foi instituído por meio do Processo SEI nº 0006407-80.2023.4.01.8009, regulamentado pelas Portarias SJMT-Diref nº 513 e nº 94. O Comitê é

integrado pela Juíza Federal Luciane Benedita Duarte Pivetta, na função de Coordenadora, pelo Juiz Federal Fábio Henrique Rodrigues de Moraes Fiorenza e por servidores das áreas de cidadania, comunicação e gestão.

Em cumprimento à Resolução CNJ nº 425/2021, realizou-se, no dia 18 de setembro de 2025, o 3º Mutirão de atendimento itinerante à população em situação de rua na cidade de Cuiabá/MT. O evento foi coordenado conjuntamente pelo Tribunal de Justiça de Mato Grosso (TJMT), pela Defensoria Pública do Estado (DPE/MT) e pela Seção Judiciária de Mato Grosso (SJMT), evidenciando a articulação interinstitucional preconizada pela normativa do CNJ.

A participação institucional da Justiça Federal compreendeu a atuação voluntária de 17 servidores na triagem, atermação e assessoria, 13 servidores em apoio logístico (comunicação, tecnologia da informação e segurança) e três juizes federais designados por meio do Ato PRESI nº 1255/2025. De forma inédita, foi estabelecida parceria com a Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), com a participação de discentes dos cursos de Direito e Psicologia em atividades de extensão universitária.

Como atividade preparatória, em 11 de setembro de 2025, foi promovida capacitação dos voluntários mediante palestra de sensibilização intitulada “Informar, Formar e Transformar”, ministrada pelo Professor Doutor Juliano Batista dos Santos, docente do Instituto Federal de Mato Grosso. O evento contou com a presença de 107 voluntários no auditório da Justiça Federal. Adicionalmente, foi disponibilizado vídeo orientativo via QR Code, contendo informações sobre o fluxo de atendimento, os serviços prestados por cada entidade e os procedimentos de identificação dos assistidos.

Para otimização do evento, foi elaborada Carta de Serviços do Mutirão PopRuaJud, contemplando os serviços disponíveis: emissão de documentos (RG, CPF, certidões), orientações jurídicas, atendimento de saúde, acesso a benefícios sociais, atendimento previdenciário e práticas restaurativas. A amplitude da Carta de Serviços reflete os objetivos estabelecidos no art. 1º, incisos I e II, da Resolução CNJ nº 425/2021, que determina assegurar acesso amplo à justiça e considerar a heterogeneidade da população em situação de rua.

4. Resultados

O 3º Mutirão PopRuaJud realizado em Cuiabá/MT registrou o atendimento formal de 419 pessoas na triagem. Considerando que cada pessoa utilizou múltiplos serviços, foram prestados 1.788 atendimentos, com distribuição de 1.057 peças de roupas novas, 380 pares de chinelos novos e 100 unidades de toalhas novas para banho.

4.1 Perfil da população atendida

Quanto à condição de situação de rua, 322 pessoas (76,8%) declararam encontrar-se nessa situação. No tocante ao atendimento prioritário (idosos, pessoas com deficiência, crianças e gestantes), 39,4% das respostas foram positivas, com destaque para a população idosa. Esses dados evidenciam a vulnerabilidade ampliada de grupos interseccionais dentro da população em situação de rua.

A análise da faixa etária revela concentração em idade produtiva, o que corrobora estudos anteriores sobre o perfil dessa população. A escolaridade apresentou-se predominantemente baixa, constituindo barreira adicional ao acesso ao mercado de trabalho formal e aos serviços públicos que demandam letramento. Quanto ao gênero, verificou-se predominância masculina (72%), seguida de mulheres (25%) e pessoas que se identificaram como travesti, agênero, não-binário, gênero fluido ou trans (2%).

Dado relevante refere-se à nacionalidade: 22,4% dos atendidos eram estrangeiros, indicando a relevância da migração na composição da população em situação de rua em Cuiabá. Entre os estrangeiros, a ampla maioria (88,4%) era de origem venezuelana, refletindo o fluxo migratório que caracteriza a região. Entre os brasileiros, 56,2% eram naturais do Estado de Mato Grosso, sendo o restante proveniente de diversos estados da federação.

A análise da variável cor/etnia revelou desigualdade estrutural: 76,8% dos atendidos eram pessoas pretas ou pardas. Esse dado confirma a literatura sobre a sobrerrepresentação da população negra entre os grupos em situação de vulnerabilidade social extrema no Brasil. Quanto ao estado civil, predominaram pessoas solteiras, evidenciando a fragilização dos vínculos familiares que caracteriza essa população.

4.2 Documentação civil

A análise dos formulários de triagem constatou que parcela significativa da população atendida carecia de documentação civil, constituindo barreira direta ao exercício de direitos. Os dados indicam que 35% não possuíam documento de identidade (RG), 17% não tinham CPF ou aguardavam segunda via, 48% não possuíam carteira de trabalho, 35% não estavam inscritos no Cadastro Único e 30% não possuíam cartão do SUS.

A ausência de documentação civil impede ou dificulta o acesso a serviços públicos essenciais, a formalização de vínculos empregatícios, a abertura de contas bancárias e o recebimento de benefícios sociais. Essa constatação reforça a relevância dos mutirões como instrumento de regularização documental e, conseqüentemente, de promoção da cidadania formal.

4.3 Trabalho e benefícios sociais

No tocante à situação laboral, 75% dos atendidos não exerciam atividade laboral e apenas 3% possuíam vínculo formal de emprego. Esses dados evidenciam a precariedade da inserção no mercado de trabalho, fator associado tanto às causas quanto à perpetuação da situação de rua.

Quanto ao recebimento de benefícios sociais, 54,7% declararam receber algum benefício, enquanto 45,3% não recebiam nenhum. Entre os que recebiam benefícios, o Bolsa Família foi mencionado por 72,4% dos respondentes. A expressiva proporção de pessoas sem acesso a benefícios sociais sugere lacunas na cobertura das políticas de assistência social ou dificuldades de acesso decorrentes da ausência de documentação.

4.4 Demandas jurídicas

Quanto às demandas jurídicas, 31% dos atendidos relataram questões pendentes. Os principais temas identificados foram: saúde (auxílio-doença e acesso a tratamentos), previdência (aposentadoria e Benefício de Prestação Continuada) e defesa criminal. No âmbito específico da Justiça Federal, foram identificadas situações potenciais de atendimento, embora tenham ocorrido apenas 13 audiências durante o Mutirão.

4.5 Práticas restaurativas

De forma inédita, houve a participação do Núcleo de Práticas Restaurativas da Justiça Federal de Mato Grosso, replicando o projeto Recomeço em Movimento, desenvolvido pelo Núcleo de Práticas Restaurativas da Seção Judiciária do Distrito Federal. O projeto representa abordagem ampliada do Judiciário, que transcende a resposta processual tradicional para oferecer acompanhamento restaurativo, suporte psicossocial e condições de reintegração.

Durante o Mutirão, 20 pessoas manifestaram interesse em participar do projeto. Três foram atendidas no próprio dia do evento, com continuidade iniciada na semana seguinte. O roteiro estruturado do Núcleo inclui: atendimento pós-concessão de benefícios, para garantir a efetiva fruição dos direitos conquistados; escuta ativa e planejamento de futuro; e encaminhamentos estratégicos para redes públicas e comunitárias de saúde, assistência social e educação.

4.6 Impacto humanitário

Além dos atendimentos jurídicos e documentais, o Mutirão ofereceu serviços de impacto humanitário imediato: entrega de kits de higiene, chinelos, banho solidário, vacinação, banho para animais

domésticos, varal solidário com entrega de roupas, atendimento médico e odontológico. Essa pluralidade de serviços reflete o atendimento humanizado preconizado pela Resolução CNJ nº 425/2021 e demonstra a amplitude do evento, que transcendeu a dimensão estritamente processual.

5. Discussão

Os resultados obtidos a partir da análise dos formulários de triagem confirmam o quadro de vulnerabilidade estrutural reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 976. A ausência de documentação civil, a baixa escolaridade e a precariedade laboral constituem barreiras diretas ao exercício da cidadania e ao acesso à justiça. O perfil encontrado em Cuiabá replica tendências verificadas em estudos nacionais: predominância masculina, faixa etária produtiva, baixa escolaridade e sobrerrepresentação da população negra.

A inovação metodológica do 3º Mutirão em Cuiabá destaca-se em três aspectos. O primeiro refere-se à integração acadêmica: a parceria com a UFMT fortaleceu a formação cidadã dos estudantes e ampliou a capacidade de atendimento. O segundo aspecto concerne à adoção de práticas restaurativas: a adesão ao projeto Recomeço em Movimento evidencia que a população em situação de rua busca espaços de escuta e reconstrução de vínculos sociais, transcendendo o litígio judicial tradicional. O terceiro aspecto relaciona-se ao uso de tecnologia e preparação prévia: o vídeo orientativo e os formulários eletrônicos padronizaram informações, qualificaram a triagem e possibilitaram análise estatística posterior.

A expressiva proporção de migrantes (22,4%), com predominância de venezuelanos, indica recorte específico da região de Cuiabá que demanda atenção diferenciada. A barreira linguística e a documentação estrangeira podem constituir obstáculos adicionais ao acesso a serviços públicos, exigindo articulação com órgãos de migração e políticas específicas de acolhimento.

O valor agregado do projeto transcende a resolução de litígios, visando à redução das reincidências de vulnerabilidades, ao fortalecimento de vínculos sociais e à potencialização da efetividade das políticas públicas. A Justiça Federal, ao assumir esse papel, demonstra ser possível compatibilizar sua missão institucional com inovação social, contribuindo para a superação de barreiras históricas de exclusão.

6. Conclusão

O Mutirão PopRuaJud constitui experiência relevante de efetivação da Política Nacional Judicial de Atenção à População em Situação de Rua. A coleta empírica de dados, associada à integração acadêmica e às práticas restaurativas, produziu subsídios para a adequação das políticas públicas locais e para a compreensão das especificidades da população atendida em Cuiabá.

A pesquisa demonstra que o Poder Judiciário pode atuar como agente de inovação social, articulando-se com universidades, órgãos de assistência e sociedade civil. O potencial de replicação da metodologia pode constituir ferramenta de otimização dos mutirões em outras localidades, especialmente pela padronização dos formulários, pela capacitação prévia dos voluntários e pelo uso de práticas restaurativas.

Conclui-se que a efetividade da Resolução CNJ nº 425/2021 depende não apenas da normatividade, mas da implementação concreta de mutirões que combinem atendimento humanizado, estatística confiável e articulação interinstitucional. O 3º Mutirão em Cuiabá confirma que é possível transformar o acesso à justiça em instrumento de reconstrução social e cidadania, conferindo concretude aos direitos fundamentais da população em situação de rua.

Referências

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 out. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 425, de 8 de outubro de 2021. Institui, no âmbito do Poder Judiciário, a Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades. Brasília, DF: CNJ, 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4169>. Acesso em: 22 set. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos Humanos. Resolução nº 40, de 13 de outubro de 2020. Dispõe sobre as diretrizes para promoção, proteção e defesa dos direitos humanos das pessoas em situação de rua. Brasília, DF: CNDH, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/copy_of_Resolucao40.pdf. Acesso em: 22 set. 2025.

BRASIL. Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm. Acesso em: 22 set. 2025.

BRASIL. Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único. Observatório do Cadastro Único. Referência: dezembro de 2025. Brasília, DF: MDS, 2025. Disponível em: <https://paineis.mds.gov.br/public/extensions/observatorio-do-cadastro-unico/index.html>. Acesso em: 15 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 976/DF. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 22 ago. 2023. Informativo STF, n. 1105, 2023.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à Justiça. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

Efetividade da Política Judicial Popruajud: Análise Comparativa entre Brasília e São Luís

Aliana Rubim Cabral Capeletto¹ e Andressa Goebel Pillon²

Resumo: O presente artigo analisa a efetividade dos mutirões PopRuaJud como instrumento de acesso a direitos fundamentais pela população em situação de rua. A partir de estudo comparativo entre as experiências de Brasília e São Luís, examina-se como fatores estruturais, orçamentários e de articulação interinstitucional impactam a concretização de direitos, especialmente o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Os resultados indicam que a consolidação de redes interinstitucionais permanentes, associada a acompanhamento prévio e posterior aos eventos, constitui fator determinante para a efetividade da política. Propõem-se, ao final, medidas de aprimoramento, incluindo inovação tecnológica e fortalecimento da cooperação entre órgãos do sistema de justiça e da assistência social.

Palavras-chave: População em situação de rua. PopRuaJud. Acesso à justiça. Benefício de Prestação Continuada. Política judicial.

1. Introdução

O acesso a direitos fundamentais pela população em situação de rua constitui um dos maiores desafios contemporâneos do Estado brasileiro. A Constituição Federal de 1988 consagra a dignidade da pessoa humana como fundamento do ordenamento jurídico (art. 1º, III), estabelecendo, ademais, a inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV) e a razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII). Não obstante o arcabouço normativo robusto, que compreende a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742/1993), o Decreto nº 7.053/2009 e a Resolução CNJ nº 425/2021, persiste significativo hiato entre a normatividade constitucional e sua efetivação concreta.

Na realidade das ruas, observam-se barreiras materiais que obstaculizam o exercício de direitos fundamentais. A ausência de documentação civil, a falta de endereço de referência, a impossibilidade de deslocamento até órgãos públicos, a carência de informação sobre direitos e, sobretudo, a invisibilidade social configuram elementos que resultam na exclusão de parcela significativa dessa população de políticas públicas essenciais. Entre os benefícios assistenciais de competência federal mais impactados por tais barreiras encontra-se o Benefício de Prestação Continuada (BPC/LOAS).

¹ Juíza Federal Substituta lotada na Seção Judiciária do Maranhão – 7ª Vara do Juizado Especial Federal. Email: aliana.capeletto@trf1.jus.br.

² Juíza Federal Substituta lotada na Seção Judiciária do Maranhão – 9ª Vara do Juizado Especial Federal. Email: andressa.pillon@trf1.jus.br.

Nesse contexto, os mutirões PopRuaJud, instituídos pela Resolução CNJ nº 425/2021, emergem como espaços de articulação institucional vocacionados a aproximar serviços jurídicos, sociais e de cidadania da população em situação de rua. A análise comparativa entre diferentes experiências, notadamente a rede interinstitucional consolidada de Brasília e a realidade ainda incipiente de São Luís, revela contrastes significativos quanto à efetividade das ações empreendidas.

O presente trabalho objetiva analisar essas experiências a partir de resultados empíricos observados em 2025, refletindo sobre os limites e potencialidades do modelo. Além disso, propõe caminhos de aprimoramento que envolvem inovação tecnológica, fortalecimento da rede interinstitucional e maior protagonismo da Justiça Federal na concretização de direitos fundamentais.

2. Identificação do Problema

O problema central objeto desta análise reside na baixa efetividade da participação da Justiça Federal nos mutirões PopRuaJud, particularmente na Seção Judiciária do Maranhão (SJMA), em comparação com a experiência consolidada da Seção Judiciária do Distrito Federal. O contraste entre ambas as experiências evidencia como fatores estruturais, tais como orçamento, disponibilidade de servidores, infraestrutura física, amplitude da rede e nível de articulação interinstitucional, impactam diretamente a concretização da cidadania.

A Justiça Federal do Maranhão esteve presente nos últimos cinco mutirões PopRuaJud realizados em São Luís. No evento mais recente, ocorrido na Praça Deodoro em 16 de agosto de 2025, foram realizados quarenta atendimentos, dos quais trinta e oito envolveram pessoas em situação de rua. Dentre estas, dezessete apresentavam potencial direito ao Benefício de Prestação Continuada, representando aproximadamente quarenta e cinco por cento do público atendido.

Apesar desse contingente expressivo de potenciais beneficiários, não foi possível formalizar nenhum requerimento administrativo junto ao INSS durante o evento. Todas as dezessete pessoas nessa condição apresentavam pendências insuperáveis no mesmo dia, tais como ausência de documentação pessoal ou médica, falta de acompanhamento por Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro Pop) ou inexistência de endereço de referência³. Tais obstáculos demandam acompanhamento

³ O Benefício de Prestação Continuada (BPC), previsto no art. 20 da Lei nº 8.742/1993 (LOAS), garante um salário mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família.

prévio e contínuo, a ser desenvolvido antes, durante e após os mutirões, a fim de viabilizar a efetiva inclusão social e o acesso aos benefícios assistenciais.

3. Fundamentação Teórica e Normativa

A doutrina constitucional é consistente ao reconhecer que a dignidade da pessoa humana deve orientar toda a atuação estatal⁴. No campo das políticas públicas direcionadas à população em situação de vulnerabilidade, Adela Cortina introduziu o conceito de aporofobia, designando a rejeição social e institucional dirigida especificamente aos pobres⁵. Esse fenômeno reforça a exclusão da população em situação de rua, na medida em que a pobreza extrema gera não apenas privação material, mas também invisibilidade institucional e social⁶.

O Decreto nº 7.053/2009 instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR), estabelecendo diretrizes, objetivos e princípios orientadores da atuação estatal. Sua implementação, contudo, depende da adesão efetiva de estados e municípios, a qual não ocorre de forma homogênea no território nacional. No âmbito do Poder Judiciário, a Resolução CNJ nº 425/2021 representou inovação significativa ao reconhecer a necessidade de uma Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades, criando o PopRuaJud como espaço de acesso à justiça, documentação e serviços essenciais.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reforça esse entendimento. Na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 976, a Corte determinou que políticas públicas não podem permanecer omissas frente à vulnerabilidade da população em situação de rua, sob pena de violação à Constituição⁷. Essa decisão consolida a compreensão de que o Poder Judiciário não é mero expectador da implementação de políticas públicas, mas corresponsável pela efetivação dos direitos fundamentais.

Nesse contexto normativo e jurisprudencial, os mutirões PopRuaJud constituem objeto privilegiado de análise empírica, permitindo observar como os arranjos institucionais e os recursos disponíveis impactam diretamente a realização concreta de direitos⁸.

⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

⁵ CORTINA, Adela. *Aporofobia, a aversão ao pobre: um desafio para a democracia*. Trad. Daniel Fabre. São Paulo: Contracorrente, 2020.

⁶ O conceito de aporofobia designa a rejeição, o medo ou a hostilidade dirigida especificamente a pessoas em situação de pobreza, distinguindo-se da xenofobia por não se fundar na origem estrangeira, mas na condição socioeconômica.

⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 976. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Julgamento em 2022.

⁸ A Resolução CNJ nº 425/2021 instituiu a Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades no âmbito do Poder Judiciário.

4. Metodologia

A metodologia adotada neste trabalho combina abordagens teórica e empírica, estruturando-se em quatro eixos complementares. Em primeiro lugar, procedeu-se à observação empírica direta mediante acompanhamento presencial dos mutirões PopRuaJud realizados em Brasília (março de 2025) e em São Luís (agosto de 2025), possibilitando a coleta de dados primários sobre o funcionamento operacional e os resultados alcançados em cada localidade.

Em segundo lugar, realizou-se análise documental abrangendo a Resolução CNJ nº 425/2021, o Decreto nº 7.053/2009, a ADPF 976, o projeto 'Vozes que Ecoam' e relatórios internos da Seção Judiciária do Maranhão. Esse exame permitiu identificar o marco normativo aplicável e as iniciativas institucionais em desenvolvimento.

Em terceiro lugar, empreendeu-se pesquisa bibliográfica com revisão de literatura especializada em direitos fundamentais, políticas públicas e acesso à justiça, contemplando autores como Sarlet, Cortina, Grinover e Pavia⁹. Por fim, adotou-se a técnica de estudo de caso qualitativo comparativo, contrapondo a experiência de Brasília, caracterizada como modelo consolidado com orçamento próprio e rede integrada, à realidade de São Luís, marcada por limitações orçamentárias e dificuldades operacionais.

Esse arranjo metodológico possibilita compreender a distância entre a normatividade constitucional e a realidade prática da efetivação de direitos fundamentais, identificando os fatores que condicionam a maior ou menor efetividade das ações judiciais e interinstitucionais.

5. Resultados

a) PopRuaJud em Brasília (março de 2025)

O mutirão PopRuaJud realizado em Brasília em março de 2025 apresentou características distintas que o consolidam como modelo de referência nacional. A coordenação do evento ficou a cargo da Justiça Federal, por intermédio do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1), que dispõe de orçamento próprio destinado à realização periódica dessas ações, equipe previamente capacitada e pessoal disponível em quantidade adequada, incluindo conciliadores.

Os serviços oferecidos durante o evento abrangeram mais de cinquenta órgãos parceiros, contemplando emissão de documentação civil, assistência médica, odontológica e veterinária, fornecimento de alimentação e vestimentas, corte de cabelo, realização de conciliações judiciais e

⁹ PAVIA, Adriana Maria da Silva de Paula. Pessoas em situação de rua: avanços e dificuldades na consolidação das premissas constitucionais de 1988. *Revista Fapad, Curitiba, 2021.*

concessão de benefícios assistenciais e previdenciários. A integração interinstitucional caracterizou-se pela participação ampla e efetiva da Procuradoria-Geral Federal (PGF), do Ministério Público Federal (MPF), da Polícia Federal (PF), da Defensoria Pública da União (DPU), do INSS, do TRF1, de Centros Pop e de Secretarias Estaduais.

Em termos quantitativos, o evento resultou em mil e duzentos atendimentos, culminando na concessão de cento e trinta benefícios assistenciais. Dentre os beneficiados, cento e oito aceitaram participar de procedimento restaurativo subsequente. A experiência de Brasília, consolidada ao longo de dez anos e atualmente em sua décima edição, constitui referência institucional do TRF1.



Figura: Mutirão PopRuaJud em Brasília (março/2025)

b) PopRuaJud em São Luís (agosto de 2025)

O mutirão PopRuaJud realizado em São Luís apresentou configuração distinta. A coordenação do evento ficou a cargo do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão (TJMA), com participação pontual da Justiça Federal. As principais limitações identificadas incluem a falta de orçamento específico destinado à política e a escassez de Centros Pop disponíveis para acompanhamento prévio e posterior à realização dos mutirões.

No mutirão realizado na Praça Deodoro em 16 de agosto de 2025, foram realizados quarenta atendimentos, dos quais trinta e oito envolveram pessoas em situação de rua. Dentre estas, dezessete apresentavam potencial direito ao BPC. Não obstante, durante o evento não foi possível sequer formalizar as solicitações administrativas do benefício junto ao INSS. Todas as dezessete pessoas atendidas que possivelmente teriam direito ao BPC apresentavam alguma pendência insanável no mesmo dia.

As pendências identificadas incluíam falta de documentação pessoal, ausência de documentação médica comprobatória da condição incapacitante, inexistência de vínculo com Centro Pop para acompanhamento processual e falta de endereço de referência. Tais obstáculos demandam tempo para solução e necessitam ser trabalhados e acompanhados antes, durante e depois da realização de qualquer mutirão. Consequentemente, nenhum pedido foi formalizado no evento em razão dessas pendências.



Figura: Equipe participante do mutirão PopRuaJud em São Luís (agosto/2025)

c) Análise comparativa

A comparação entre as experiências de Brasília e São Luís no período de 2024-2025 evidencia disparidades estruturais significativas. Enquanto Brasília dispõe de rede consolidada ao longo de uma década, orçamento garantido e modelo institucionalizado como referência nacional, São Luís apresenta menor efetividade prática, com atendimentos que não resultam em formalização de requerimentos e ausência de rede estruturada para acompanhamento prévio e posterior aos mutirões.



Figura: Estrutura e público dos mutirões PopRuaJud

6. Discussão

A análise comparativa entre os mutirões revela que a efetividade da política judiciária voltada às pessoas em situação de rua depende fundamentalmente da integração entre instituições, do preparo prévio adequado e do acompanhamento posterior sistemático. Enquanto a experiência de Brasília demonstra que a consolidação de uma rede interinstitucional com mais de cinquenta órgãos, dotada de orçamento próprio e desenvolvida com continuidade ao longo de dez anos, gera impacto concreto na vida dos beneficiários,

a experiência de São Luís evidencia que mutirões isolados, desprovidos de estrutura e rede consolidada, ainda que simbolicamente relevantes, resultam em baixa efetividade prática.

A Constituição Federal de 1988 (art. 1º, III, art. 5º, XXXV e LXXVIII), a Lei Orgânica da Assistência Social, o Decreto nº 7.053/2009 e a Resolução CNJ nº 425/2021 estabelecem diretrizes normativas claras para garantir a dignidade e o acesso a direitos da população em situação de rua. Persistem, contudo, barreiras materiais que impedem a efetivação desses direitos, especialmente a ausência de documentação civil, a inexistência de endereço de referência, as dificuldades de deslocamento e a invisibilidade social. Essa lacuna entre normatividade e efetividade reforça o fenômeno da aporofobia descrito por Adela Cortina.

Os dados empíricos coletados indicam que o mutirão de São Luís demonstrou a insuficiência de se disponibilizar espaço para atendimento em um único dia sem que haja rede contínua de suporte. Revela-se indispensável preparar a população previamente, providenciando documentação, laudos médicos e vínculo com Centros Pop, bem como acompanhá-la posteriormente. Sem essa estruturação, os direitos permanecem apenas no plano formal. Em contraste, Brasília consolidou modelo que alia orçamento específico, planejamento institucional e articulação interinstitucional robusta.

7. Propostas de Aprimoramento

a) Fortalecimento da atuação interinstitucional e instalação do Centro de Acolhimento PopRuaJud

A experiência de Brasília demonstra que a integração e o diálogo permanente entre mais de cinquenta órgãos, incluindo Justiça Federal, INSS, MPF, DPU, PGF, Polícia Federal, cartórios, equipes médicas e veterinárias, CNJ, TRT, TRE, Caixa Econômica Federal, SESC, SENAI, Secretarias Estaduais, Centros Pop, Fiocruz, COHAB, SUS e Receita Federal, ao longo de dez anos, gera resultados amplos e concretos com efetividade verificável.

Em São Luís, onde a coordenação atualmente é exercida pelo TJMA, a participação da Justiça Federal necessita de melhor estruturação, utilizando como referência a expertise e experiência de Brasília, especialmente na articulação e diálogo com a rede que impacta assuntos de competência federal, como Caixa Econômica Federal, INSS, DPU, PGF, Secretarias Estaduais e Centros Pop. Essa articulação é condição necessária para conferir efetividade e concretização aos direitos das pessoas em situação de rua, especialmente no tocante aos benefícios assistenciais.

Sob iniciativa do TJMA, com participação prevista da Justiça Federal da SJMA, está sendo instalado no antigo Casino Maranhense, na Avenida Beira-Mar, em São Luís, o Centro de Acolhimento PopRuaJud. Esse equipamento objetiva recuperar a cidadania e garantir o acesso à justiça para pessoas em situação de rua, funcionando por meio da colaboração de instituições parceiras e utilização de unidade móvel do

TJMA, o Ônibus PopRuaJud, que já presta serviços jurídicos, de saúde, assistência e cidadania a pessoas em situação de rua e outras em vulnerabilidade social, na capital e em comarcas do interior.



PODER JUDICIÁRIO / / MÍDIAS / NOTÍCIAS

TJMA inaugura unidades do PopRuaJud, atenção a vítimas e Justiça Restaurativa nesta sexta

Sedes dos três órgãos funcionarão no antigo Casino Maranhense, na Avenida Beira-Mar, em São Luís

Publicado em 21 de Ago de 2025, 11h00. Atualizado em 21 de Ago de 2025, 12h52
Por Ascom/TJMA

ÚLTIMAS NOTÍCIAS [ver mais](#)

- 12/09/2025
Judiciário de Urbano Santos publica edital para financiamento de projetos sociais
- 12/09/2025
Corregedoria Geral da Justiça agenda correição em unidades de Timon
- 12/09/2025
Judiciário do Maranhão participa do Jespjam 2025 em Pernambuco
- 11/09/2025
CGJ-MA participa de reunião de corregedoras e corregedores do Norte e Nordeste em Recife

NOTÍCIAS RELACIONADAS

- 12/09/2025
ESMAM estende inscrições do curso de Gestão em Unidades Judiciais a secretários judiciais
- 12/09/2025
ESMAM estende inscrições do curso de Gestão em Unidades Judiciais a secretários e secretárias
- 05/09/2025
TJMA realiza encontros nacionais de execução e alternativas penais de 9 a 12 de setembro

Figura: Inauguração das unidades do PopRuaJud e Justiça Restaurativa

b) Acompanhamento prévio e posterior

A experiência do mutirão na Praça Deodoro em 16 de agosto de 2025 demonstrou que, sem preparação documental prévia, torna-se impossível formalizar pedidos de BPC. Revela-se necessário identificar previamente os potenciais beneficiários, sanar pendências antes da realização do evento e

acompanhá-los após o atendimento, mediante atuação coordenada em rede. Essa preparação inclui providenciar documentação pessoal, obter laudos médicos e estabelecer vínculo com Centros Pop que possam fornecer endereço de referência e acompanhamento continuado.

c) Inovação tecnológica: Projeto ‘Vozes que Ecoam’

O projeto ‘Vozes que Ecoam’, estruturado pelo Comitê Local do PopRuaJud da SJMA, busca criar banco de dados, por meio de aplicativo, para registrar fluxos, responsáveis e etapas de cada caso. Tal ferramenta apresenta potencial para reduzir a descontinuidade dos atendimentos, facilitando a responsabilização e a coordenação intersetorial.

A iniciativa objetiva identificar os obstáculos que dificultam o acesso ao mutirão por segmento da população em situação de rua que, pela sua própria natureza, constitui público potencialmente beneficiário do BPC/LOAS. Propõe-se conhecer o fluxo de atendimento e as entidades públicas e da sociedade civil que prestam serviço a essa população, definir as necessidades principais a serem equacionadas para que estejam aptas à obtenção do benefício pela via administrativa ou judicial, estabelecer o caminho a ser percorrido para suprir tais necessidades, definir responsáveis e representantes de cada setor, criar estratégias para colocar os responsáveis em rede e desenvolver aplicativo e banco de dados para acompanhamento de todos os atendimentos, responsáveis e etapas do processo.

A Justiça Federal atuaria como órgão facilitador da criação e acompanhamento dessas ações, buscando maior efetividade em sua participação na Política Nacional de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades, em cumprimento à Resolução nº 425/2021 do Conselho Nacional de Justiça.

d) Criação do Comitê Interinstitucional PopRuaJud do Maranhão (CIP-MA)

O Comitê Interinstitucional PopRuaJud do Maranhão encontra-se em vias de aprovação. Possui caráter multinível, multissetorial e interinstitucional, com a finalidade de promover a efetivação da Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades no Estado do Maranhão.

A composição prevista para o CIP-MA contempla representantes de diversas instâncias do Poder Judiciário: um desembargador ou desembargadora do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão; um juiz de direito ou juíza de direito do mesmo Tribunal; representantes da Corregedoria Geral da Justiça do Estado (CGJ/MA), da Corregedoria Geral do Foro Extrajudicial (COGEX/MA), da Unidade de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e Socioeducativo (UMF/MA), do Núcleo de Justiça Restaurativa (NEJUR)

e da Coordenadoria da Infância e Juventude (CIJ); além de representantes da Justiça Federal, da Justiça Eleitoral e da Justiça do Trabalho.

e) Dotação orçamentária

A Justiça Federal, ao lado de outros órgãos do sistema de justiça, pode provocar o CNJ, o Poder Executivo, o Poder Legislativo e o TRF1 para assegurar dotação orçamentária destinada a cada Seção Judiciária, especificamente voltada à criação de equipes para atuar na política PopRuaJud de forma contínua e durante os mutirões, à ampliação da rede de Centros Pop e à institucionalização de políticas permanentes, evitando a fragmentação da resposta estatal.

8. Considerações Finais

A análise comparativa entre Brasília e São Luís evidencia aspecto fundamental para a efetividade da prestação jurisdicional direcionada à população em situação de rua: a jurisdição não opera isoladamente, dependendo da existência de políticas públicas estruturadas, integradas e contínuas. Brasília demonstra que, com orçamento específico, rede consolidada e engajamento interinstitucional sustentado ao longo do tempo, o PopRuaJud pode exercer papel transformador na vida dos beneficiários. São Luís, por sua vez, revela que, sem tais condições estruturais, os mutirões apresentam impacto limitado, ainda que mantenham relevância como espaço de visibilidade e contato inicial.

A Justiça Federal, ao propor iniciativas como o projeto 'Vozes que Ecoam', busca superar a falta de integração e diálogo entre as instituições e a baixa efetividade na concretização dos direitos das pessoas em situação de rua, mediante integração de dados, fluxos e responsáveis. O aprendizado institucional é consistente: não basta realizar mutirões esporádicos; é necessário estruturar rede estável de apoio, com acompanhamento antes, durante e depois do evento, para que os direitos fundamentais deixem de ser promessas formais e se tornem realidade concreta para a população em situação de rua.

A Justiça Federal deve assumir papel de facilitador e articulador, contribuindo para estruturar a rede, superar barreiras documentais e garantir continuidade no acompanhamento. Projetos inovadores, como o 'Vozes que Ecoam', podem representar inflexão metodológica, conferindo sistematicidade e monitoramento às ações. O Centro de Acolhimento PopRuaJud no antigo Casino Maranhense representa marco nesse processo, funcionando como base para articular serviços jurídicos, de cidadania e assistência. Vinculado ao Ônibus PopRuaJud e em cooperação com o Projeto 'Vozes que Ecoam', poderá consolidar modelo maranhense de integração institucional.

Desse modo, a Justiça Federal deixa de atuar de forma episódica e passa a integrar-se a uma rede permanente, com maior capacidade de impacto social. Trata-se de caminho promissor para que o Poder

Judiciário cumpra sua missão constitucional de efetivar a dignidade humana e reduzir desigualdades, ampliando o acesso à justiça de um dos grupos mais vulneráveis da sociedade brasileira. O Judiciário, em cooperação com os demais Poderes e a sociedade civil, desempenha papel essencial na construção de políticas estruturais que promovam dignidade e cidadania às pessoas em situação de rua.

Referências

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução nº 425, de 8 de outubro de 2021*. Institui a Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades. Brasília: CNJ, 2021.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. *Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009*. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento. Brasília: Presidência da República, 2009.

BRASIL. *Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993*. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1993.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 976*. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília: STF, 2022.

CORTINA, Adela. *Aporofobia, a aversão ao pobre: um desafio para a democracia*. Tradução de Daniel Fabre. São Paulo: Contracorrente, 2020.

PAVIA, Adriana Maria da Silva de Paula. Pessoas em situação de rua: avanços e dificuldades na consolidação das premissas constitucionais de 1988. *Revista Fapad*, Curitiba, 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

O Popruajud como Instrumento de Democratização do Acesso à Justiça e à Cidadania para Populações em Situação de Rua

Fernando Eduardo Hack¹

Resumo: O presente artigo analisa a iniciativa PopRuaJud, instituída pelo Conselho Nacional de Justiça, como instrumento de democratização do acesso à justiça e à cidadania para as populações em situação de rua no Brasil. Examina-se o contexto de vulnerabilidade extrema e invisibilidade histórica desse grupo, com destaque para a decisão cautelar proferida na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 976, que reconheceu um estado de coisas inconstitucional decorrente de omissões estruturais. O estudo aborda o Decreto n. 7.053/2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua, e a Lei n. 14.489/2022 (Lei Padre Júlio Lancellotti), que veda a arquitetura hostil. A análise central recai sobre as Resoluções CNJ n. 425/2021 e n. 460/2022, que estabelecem diretrizes e procedimentos do PopRuaJud, promovendo medidas de acesso simplificado, itinerância, desburocratização e cooperação interinstitucional. São destacados os serviços prestados, como a atermiação de benefícios previdenciários e assistenciais, a orientação jurídica e o apoio à obtenção de documentos indispensáveis ao exercício da cidadania, com ênfase na atuação prática da Justiça Federal.

Palavras-chave: PopRuaJud; acesso à justiça; população em situação de rua; cidadania; vulnerabilidade.

1. Introdução

A população em situação de rua no Brasil constitui um dos grupos mais vulneráveis e historicamente marginalizados da sociedade. Esse contingente enfrenta uma complexa teia de desafios que abrange desde a ausência de moradia digna até a privação de direitos fundamentais, culminando em uma invisibilidade social e institucional que impede o pleno exercício da cidadania e o acesso efetivo à justiça.

O crescimento exponencial dessa população evidencia a urgência de políticas públicas abrangentes. Estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), referidos na decisão cautelar da ADPF 976, apontam um aumento de 211% na última década (Brasil, 2023, p. 18). A aporofobia, entendida como a aversão ou rejeição aos pobres, agrava essa condição ao manifestar-se em práticas de higienismo social

¹ Juiz Federal Substituto, Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Especialista em Direito Aplicado pela Escola da Magistratura do Paraná (EMAP) e em Direito Público pela Escola da Magistratura Federal do Paraná (ESMAFE/PR). Email:

e arquitetura hostil que segregam e criminalizam aqueles que vivem nas ruas, dificultando sua reinserção social e o reconhecimento de sua dignidade intrínseca.

Nesse cenário de profunda precariedade e omissão estatal, o Poder Judiciário brasileiro tem desempenhado um papelativo por meio de iniciativas como o programa PopRuaJud. A iniciativa, capitaneada pelo Conselho Nacional de Justiça, visa reestruturar a forma como o sistema de justiça interage com essa população, derrubando barreiras burocráticas e promovendo um acesso mais humanizado e eficaz aos serviços judiciais e extrajudiciais.

O presente artigo propõe-se a analisar o PopRuaJud como mecanismo essencial de democratização do acesso à justiça e à cidadania. Detalham-se como suas diretrizes e a execução de seus serviços contribuem para mitigar a invisibilidade e as vulnerabilidades enfrentadas por essa população, com destaque para as medidas adotadas no exercício da jurisdição federal no Amapá e outras experiências, em colaboração com entes públicos e privados integrantes da rede.

Para tanto, o estudo debruça-se sobre a base normativa que sustenta essa política judicial, englobando o Decreto n. 7.053/2009, a decisão cautelar proferida na ADPF 976, a Lei n. 14.489/2022, a Resolução CNJ n. 425/2021 e a Resolução CNJ n. 460/2022. Essas normas, em conjunto, pavimentam o caminho para uma abordagem judicial mais inclusiva e sensível às especificidades desse grupo.

2. O Cenário de Vulnerabilidade da População em Situação de Rua e a Relevância da Atuação Judicial

2.1 O estado de coisas inconstitucional e a ADPF 976

A grave situação da população em situação de rua no Brasil foi objeto de análise pelo Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 976, proposta pela Rede Sustentabilidade, pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST). Os requerentes denunciaram um estado de coisas inconstitucional no que concerne às condições desumanas de vida desse segmento social.

Os autores argumentaram que as recorrentes omissões estruturais dos Poderes Executivo e Legislativo, em todas as esferas federativas, violam sistematicamente preceitos fundamentais da Constituição Federal. Entre eles, destacam-se o direito social à saúde (artigos 6º, 23, II, 24, XII e 194 a 200), o direito fundamental à vida (artigos 5º, *caput*, 227 e 230), o direito fundamental à igualdade (artigos 5º,

caput, e 196), o fundamento da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, III), o direito social à moradia (artigo 6º) e o objetivo fundamental de construir uma sociedade justa e solidária (artigo 3º, I).

Esse quadro de desrespeito massivo aos direitos humanos é corroborado pelo aumento de 140% da população em situação de rua entre 2012 e 2020, atingindo 221.869 pessoas, e um crescimento de 211% na última década, conforme dados do IPEA referidos na decisão cautelar (Brasil, 2023, p. 4 e 18). A pandemia de Covid-19 contribuiu decisivamente para o incremento não apenas dessa população, mas igualmente de pessoas sem moradia ou residindo em locais precários, em decorrência da perda de renda e da redução das vagas de emprego formais.

A ausência de um censo nacionalmente coordenado e atualizado representa um limitador significativo para a elaboração de políticas públicas eficazes, perpetuando a invisibilidade e a falta de compreensão sobre o perfil e as necessidades desse grupo heterogêneo.

Diante dessa conjuntura crítica, a decisão cautelar na ADPF 976 reconheceu a presença dos requisitos de *fumus boni iuris* e *periculum in mora*, justificando a intervenção do Poder Judiciário para enfrentar a violação maciça de direitos humanos de modo estrutural. O Ministro Alexandre de Moraes, relator, ressaltou a centralidade da dignidade da pessoa humana como valor espiritual e moral inerente a cada indivíduo, que confere unidade aos direitos e garantias fundamentais, exigindo proteção do Estado em âmbito público e privado.

O Supremo Tribunal Federal determinou, em sede cautelar, a observância compulsória do Decreto Federal n. 7.053/2009 por todos os estados, Distrito Federal e municípios, independentemente de adesão formal. Impôs ainda ao Poder Executivo Federal a elaboração, no prazo de 120 dias, de um Plano de Ação e Monitoramento para a efetiva implementação da Política Nacional para a População em Situação de Rua.

O plano de ação deve incluir a elaboração de diagnóstico atualizado, a criação de instrumentos de diagnóstico permanente, o desenvolvimento de mecanismos para mapear a população no censo do IBGE, o estabelecimento de meios de fiscalização de despejos e reintegrações de posse, a elaboração de diretrizes para intervenção pautada no tratamento humanizado, a formação e sensibilização de agentes públicos, a incorporação das demandas dessa população na Política Nacional de Habitação, a análise de programas de transferência de renda, a previsão de canal de denúncias contra violência, a garantia de padrões mínimos de qualidade nos centros de acolhimento, o desenvolvimento de programas de prevenção de suicídio, a elaboração de programas educacionais sobre aporofobia, a formulação de políticas para fomento do emprego e formação para o mercado de trabalho, o fortalecimento de políticas públicas de

moradia, trabalho, renda, educação e cultura, e a indicação de incentivos fiscais para a contratação de trabalhadores em situação de rua.

A decisão estabeleceu ainda medidas específicas para os Poderes Executivos municipais e distrital, bem como federal e estaduais onde houver atuação. Entre as determinações, destacam-se: garantir segurança em abrigos, disponibilizar apoio de vigilâncias sanitárias para animais, proibir o recolhimento forçado de bens e pertences, a remoção e o transporte compulsório, vedar o emprego de arquitetura hostil, divulgar previamente ações de zeladoria urbana, prestar informações claras sobre a destinação de bens apreendidos, capacitar agentes para tratamento digno, garantir bagageiros para pertences, determinar a participação de agentes de serviço social e saúde em ações de grande porte, disponibilizar bebedouros, banheiros públicos e lavanderias sociais de fácil acesso, realizar inspeção periódica de centros de acolhimento, efetuar mutirões de cidadania para regularização de documentação, criar programas de enfrentamento e prevenção à violência, formular protocolo intersetorial de atendimento em saúde e disponibilizar alertas meteorológicos, barracas de defesa civil e itens de higiene básica.

As determinações da ADPF 976 evidenciam a relevância constitucional da temática e a necessidade imperiosa de uma atuação coordenada e estrutural do Estado para a superação das barreiras que perpetuam a situação de rua.

2.2 A Política Nacional para a População em Situação de Rua e a vedação da arquitetura hostil

O Decreto n. 7.053, de 23 de dezembro de 2009, instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR), instrumento normativo fundamental que visa orientar a resposta estatal à condição de vulnerabilidade desse grupo populacional. O decreto estabelece princípios, diretrizes e objetivos para a atenção às pessoas que utilizam logradouros públicos, áreas degradadas ou unidades de acolhimento como moradia e sustento.

Para os fins do decreto, a população em situação de rua é conceituada como o grupo populacional heterogêneo que compartilha a pobreza extrema, a fragilidade ou interrupção de vínculos familiares e a ausência de moradia convencional regular (artigo 1º, parágrafo único, do Decreto n. 7.053/2009).

As diretrizes da PNPSR incluem a promoção dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais; a responsabilidade do Poder Público pela sua elaboração e financiamento; a articulação e integração das políticas públicas em todos os níveis de governo; a integração dos esforços do poder público e da sociedade civil; a participação da sociedade civil e da população em situação de rua na formulação e monitoramento das políticas; o respeito às singularidades territoriais; a implantação de ações educativas

para superação do preconceito e capacitação de servidores; e a democratização do acesso e fruição dos espaços e serviços públicos (artigo 6º do Decreto n. 7.053/2009).

Contudo, a efetividade dessa política foi comprometida pela baixa adesão dos entes federativos. Até 2020, apenas cinco estados e quinze municípios haviam formalmente aderido à PNPSR, cenário que motivou a decisão cautelar na ADPF 976 a tornar sua aplicação obrigatória para todos os entes federados, independentemente de adesão formal, reconhecendo-a como pormenorização de comandos constitucionais.

A aporofobia, conceito desenvolvido pela filósofa espanhola Adela Cortina, representa o medo, a rejeição ou a aversão aos pobres e sem vínculos (Cortina, 2020, p. 64). Trata-se de um problema estrutural das democracias modernas que se reflete no tratamento hostil e na invisibilização da população em situação de rua.

Essa aversão pode materializar-se em atos estatais que vão além da violência direta, tais como a apreensão de bens, a destruição de pertences, as abordagens agressivas frequentemente perpetradas por agentes do Estado e o envio de pessoas de uma cidade para outra, culminando em práticas higienizadoras e de criminalização. Um exemplo marcante da aporofobia institucional é a chamada arquitetura hostil ou arquitetura de exclusão, que consiste na implementação de estruturas físicas nos espaços urbanos, como pedras sob viadutos ou cilindros em bancos públicos, com o objetivo de dificultar a permanência de pessoas em situação de rua.

Em resposta a essa problemática, a Lei n. 14.489, de 21 de dezembro de 2022, conhecida como Lei Padre Júlio Lancellotti, alterou o Estatuto da Cidade para vedar expressamente o emprego de materiais, estruturas, equipamentos e técnicas construtivas hostis que tenham como objetivo ou resultado o afastamento de pessoas em situação de rua, idosos, jovens e outros segmentos da população. A lei consolidou a promoção de conforto, abrigo, descanso, bem-estar e acessibilidade na fruição dos espaços públicos como diretriz da política urbana, representando um avanço significativo na proteção dos direitos das pessoas em situação de rua ao combater uma das manifestações mais visíveis da aporofobia.

3. O Programa Popruajud como Estratégia de Inclusão Judicial e Cidadã

3.1 A Resolução CNJ n. 425/2021: pilar do PopRuaJud e seus princípios orientadores

A Resolução CNJ n. 425, de 8 de outubro de 2021, que instituiu a Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades, representa um marco na estratégia do Poder

Judiciário para enfrentar a exclusão e a invisibilidade desse grupo. O ato normativo estabelece diretrizes e princípios que norteiam o programa PopRuaJud.

Essa política judicial tem por escopo assegurar o amplo acesso à justiça de forma célere e simplificada, contribuindo para a superação das barreiras decorrentes das múltiplas vulnerabilidades econômica e social, bem como da precariedade ou ausência habitacional das pessoas em situação de rua. A resolução enfatiza a necessidade de considerar a heterogeneidade dessa população, abrangendo aspectos de escolaridade, naturalidade, nacionalidade, identidade de gênero, características culturais, étnicas, raciais, geracionais e religiosas, com especial atenção às interseccionalidades no atendimento a mulheres, população LGBTQIA+, crianças e adolescentes, pessoas idosas, convalescentes, população negra, egressos do sistema prisional, migrantes, povos indígenas e outras populações tradicionais, e pessoas com deficiência, incluindo aquelas em sofrimento mental e que fazem uso abusivo de álcool e outras drogas (artigo 1º, II, da Resolução CNJ n. 425/2021).

Os objetivos da política incluem: monitorar o andamento e a solução de ações judiciais envolvendo a temática, propor medidas normativas para o aperfeiçoamento de procedimentos, promover o levantamento de dados estatísticos para dar visibilidade à política e diagnosticar o grau de acesso à justiça, estimular medidas preventivas de litígios no âmbito do sistema multiportas, promover a atuação articulada com os demais poderes e órgãos da rede socioassistencial, fomentar a formação continuada de magistrados e servidores, estimular a cooperação administrativa e judicial com outras instituições e centros de pesquisa, assegurar o acesso à identificação civil básica e ao alistamento eleitoral, e promover os direitos humanos de crianças e adolescentes em situação de rua, com atenção especial a pessoas com deficiência e mobilidade reduzida.

Para fins dessa política, a Resolução CNJ n. 425/2021 adota uma definição de população em situação de rua que abarca a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados, a inexistência de moradia convencional e a utilização de logradouros públicos, áreas degradadas ou unidades de acolhimento como espaço de moradia, sociabilidade e sustento.

Os princípios orientadores da política são o respeito à dignidade da pessoa humana, a não criminalização, a promoção do acesso aos direitos de cidadania e às políticas públicas, o respeito à autonomia e o reconhecimento como sujeitos de direito com participação nos processos decisórios, a inafastabilidade do acesso à jurisdição em função da exclusão digital, falta de identificação civil, ausência de documentos públicos, ausência de residência fixa, dificuldade de comunicação e tratamento burocratizado.

A política preconiza ainda a compreensão da pessoa em situação de rua como sujeito integral, o reconhecimento da igualdade racial com enfoque no enfrentamento ao racismo estrutural e institucional, a proteção dos direitos da criança com vedação de práticas repressivas, a atuação voltada à redução de

riscos e danos físicos e sociais, o compromisso contra toda forma de violência institucional, o trabalho colaborativo e em rede, e a não estigmatização, utilizando linguagem que não reforce preconceitos ou visões higienistas em relação à população em situação de rua.

3.2 Medidas administrativas de inclusão e acesso simplificado

Para garantir a efetividade dos princípios e objetivos da Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua, a Resolução CNJ n. 425/2021 estabelece uma série de medidas administrativas destinadas a promover a inclusão e o acesso simplificado ao Poder Judiciário. Os tribunais devem viabilizar atendimento prioritário, desburocratizado e humanizado, mantendo equipes especializadas, preferencialmente multidisciplinares e capacitadas sistematicamente para atuar na garantia dos direitos humanos dessas pessoas, em articulação com os órgãos gestores da assistência social (artigo 8º, I, da Resolução n. 425/2021).

O acesso às dependências do Poder Judiciário e o atendimento humanizado são assegurados às pessoas em situação de rua, não podendo constituir óbice a vestimenta e condições de higiene pessoal, a identificação civil, o comprovante de residência, a falta de documentos que alicerçam o direito, ou o não acompanhamento por responsável em caso de crianças e adolescentes. O atendimento independe de prévio agendamento, com previsão de atendimento preliminar para oportunizar o exercício do direito, sendo que a situação de rua enseja a isenção de custas e despesas processuais.

No âmbito das facilidades de acesso, a Resolução CNJ n. 425/2021 autoriza a substituição do comprovante de residência por um endereço de referência da rede de proteção social, como Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), Centros de Referência Especializados em Assistência Social (CREAS), Centros POP ou Casas de Passagem. Essa orientação também pode ser empregada em ações criminais para assegurar medidas diversas da prisão, evitando que a ausência de um endereço fixo ou de referência seja fundamento para a privação de liberdade (artigo 8º, VIII, da Resolução CNJ n. 425/2021).

A não exibição de documentos de identificação não deve ser impedimento para a propositura de ações e a prática de atos processuais, inclusive em fase pré-processual. Cabe ao Poder Judiciário realizar buscas nos cartórios de Registro Civil, na Central de Informações de Registro Civil de Pessoas Naturais (CRC) e em outros cadastros de identificação disponíveis (artigo 8º, VII, da Resolução n. 425/2021). A política prevê ainda que, quando documentos estiverem em entidades públicas, o juízo deverá determinar sua remessa aos autos, evitando o deslocamento desnecessário da pessoa em situação de rua (artigo 8º, IX, da Resolução CNJ n. 425/2021).

Para acolher as necessidades básicas durante o atendimento, deve ser destinado local para acondicionamento provisório de pertences de grandes volumes e, sempre que possível, um local e guia para prender animais de estimação, demonstrando preocupação com o bem-estar integral (artigo 5º, §6º, da Resolução CNJ n. 425/2021). Ademais, os sistemas processuais devem incluir o campo '*pessoa em situação de rua*' no cadastro de parte ou de processo, exclusivamente para garantia de direitos e sem qualquer estigmatização (artigo 8º, §§2º e 3º, da Resolução CNJ n. 425/2021).

3.3 A atuação itinerante e a desburocratização do ajuizamento

A atuação itinerante constitui um pilar estratégico do PopRuaJud, com o intuito de levar os serviços judiciais e de cidadania diretamente aos locais de circulação e permanência das pessoas em situação de rua, bem como aos serviços de acolhimento. Reconhece-se que os instrumentos de acesso à justiça nas dependências físicas dos fóruns podem ser insuficientes para essa população (artigo 8º, IV, da Resolução n. 425/2021).

A Resolução CNJ n. 460, de 6 de maio de 2022, que dispõe sobre a instalação, implementação e aperfeiçoamento da Justiça Itinerante, reforça essa abordagem ao estabelecer diretrizes e procedimentos para efetivar o pleno acesso à justiça por meio dos Serviços da Justiça Itinerante (SEJI), com o objetivo de superar barreiras geográficas, socioeconômicas ou outras que impeçam o acesso. Os princípios da Justiça Itinerante, delineados no artigo 2º da Resolução CNJ n. 460/2022, enfatizam a jurisdição ampla, a cooperação judiciária, a universalidade, e um processo e procedimento orientados pela oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual, celeridade, efetividade e coleta imediata da prova, sempre buscando a autocomposição e a aproximação dos serviços do sistema de justiça da sociedade vulnerável ou em locais de difícil acesso.

No âmbito do PopRuaJud, a operacionalização da itinerância inclui a estrutura para a atermação das ações dos juizados, tanto no âmbito da Justiça Estadual como da Justiça Federal, ou a distribuição das ações formuladas pelos órgãos de assistência jurídica, a realização de laudos médicos e socioeconômicos, e a análise de medidas jurisdicionais de urgência, com o devido respeito à identidade social da população transgênero.

A desburocratização do ajuizamento de ações é um dos pilares dessa atuação. A Resolução CNJ n. 425/2021 estabelece expressamente que a não exibição de documentos de identificação não deve ser empecilho à propositura de ações e à prática de atos processuais. A substituição do comprovante de residência por um endereço de referência da rede de proteção social e a determinação judicial para que

documentos em entidades públicas sejam remetidos aos autos exemplificam essa busca por um acesso menos formalista.

Ainda no contexto da desburocratização e facilitação do acesso, especialmente para ações de Benefício de Prestação Continuada (BPC-LOAS), a dispensa do estudo social prévio pode ser compreendida como uma construção interpretativa derivada dos comandos de desburocratização, itinerância e facilitação do acesso previstos nas Resoluções CNJ n. 425/2021 e n. 460/2022. Essa interpretação decorre do fato de não existir regra específica expressamente prevendo a dispensa do estudo social nas ações cuja causa de pedir seja a concessão de benefício assistencial de prestação continuada.

O estudo social, na prática, acaba sendo substituído pelo cadastro atualizado no CadÚnico, no qual constam informações básicas acerca da composição do grupo familiar da pessoa em situação de rua. A Resolução CNJ n. 425/2021, ao dispor que a incapacidade para o trabalho para fins de concessão de benefícios previdenciários e assistenciais às pessoas em situação de rua não está necessariamente atrelada a condições excepcionais que necessitam de curatela e deve ser considerada no contexto restritivo socioeconômico (artigo 14, §2º, da Resolução n. 425/2021), aponta para uma flexibilização na avaliação da condição de vulnerabilidade.

A possibilidade de realização de laudos médicos e socioeconômicos na própria itinerância, somada à priorização da produção da prova oral, especialmente o depoimento da pessoa em situação de rua, visa assegurar o exercício do direito e evitar a extinção do processo sem resolução de mérito por abandono (artigo 8º, VI e §1º, da Resolução CNJ n. 425/2021). Esses elementos, em conjunto, promovem um modelo de avaliação mais célere e menos burocrático, adaptado à realidade e urgência da situação de rua.

3.4 Serviços essenciais do PopRuaJud para acesso à cidadania

O programa PopRuaJud, fundamentado nas Resoluções CNJ n. 425/2021 e n. 460/2022, articula um conjunto de serviços essenciais que visam promover o acesso à justiça e à cidadania de forma integrada e humanizada. A atermação, que permite às pessoas em situação de rua apresentar suas demandas jurídicas de forma simplificada, sem a necessidade inicial de advogado, está explicitamente prevista como parte da estrutura operacional do atendimento itinerante, facilitando o início de ações judiciais, especialmente aquelas de menor complexidade (artigo 6º, §2º, da Resolução n. 425/2021).

A orientação jurídica é um serviço fundamental, implícito na garantia de atendimento humanizado e na informação sobre o direito à assistência jurídica integral e gratuita pela Defensoria Pública, conforme previsto na Resolução CNJ n. 425/2021, assegurando que as pessoas em situação de rua compreendam seus direitos e as vias para acessá-los (artigo 5º, §7º, da Resolução n. 425/2021). Sem prejuízo da atuação

da Defensoria Pública, a própria advocacia, por intermédio de Comissões específicas da OAB, pode atuar de modo *pro bono* na defesa judicial das populações em situação de rua, bem como os Núcleos de Prática Jurídica das faculdades de Direito.

O encaminhamento à rede socioassistencial é outra medida relevante, prevista para diversas situações. Alcança casos de crianças e adolescentes desacompanhados de responsáveis (artigo 5º, §5º, da Resolução CNJ n. 425/2021), pessoas com questões de saúde mental ou uso problemático de álcool e outras drogas, que devem ser encaminhadas à Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) do Sistema Único de Saúde, e situações de asseguramento de abrigo digno em casos de prisão domiciliar ou saídas temporárias. Essas disposições demonstram a integração entre o Poder Judiciário e os demais órgãos de proteção social.

O apoio à documentação civil constitui um dever do Estado e uma garantia constitucional, sendo objeto de especial atenção do sistema de justiça para a efetividade do exercício da cidadania e do acesso à justiça. Os tribunais devem desenvolver fluxos interinstitucionais para facilitar o livre acesso às informações e certidões gratuitas, bem como o registro tardio de nascimento com fluxo abreviado e prioridade de tramitação (artigo 17, §1º, da Resolução CNJ n. 425/2021).

A itinerância assegura que esses e outros serviços cheguem diretamente à população de rua, superando barreiras físicas e socioeconômicas. A análise de medidas de urgência, realizada no próprio atendimento itinerante, permite uma resposta rápida a situações que demandam intervenção imediata, como a garantia de abrigo ou acesso a tratamentos de saúde.

Adicionalmente, o PopRuaJud promove o levantamento de dados estatísticos sobre ações judiciais envolvendo pessoas em situação de rua para dar visibilidade à política e promover a gestão e inovação na temática, bem como estimula a prevenção de litígios por meio do sistema multiportas, como os Centros de Conciliação e Laboratórios de Inovação (artigo 1º, VI, da Resolução CNJ n. 425/2021). A cooperação interinstitucional com Defensorias Públicas, Ministérios Públicos, Ordem dos Advogados do Brasil e a rede de proteção social é um princípio transversal, buscando a construção de fluxos de atendimento e a atuação articulada para garantir a integralidade da atenção (artigo 8º, I, da Resolução n. 425/2021).

Os mutirões de cidadania, por sua vez, são eventos periódicos que reúnem diversos serviços em um único local, facilitando a regularização de documentação, inscrição em cadastros governamentais e inclusão em políticas públicas existentes, sendo um dos pontos destacados na decisão cautelar da ADPF 976. Esses serviços, em sua totalidade, visam reverter o quadro de invisibilidade e exclusão, transformando a relação da população em situação de rua com o sistema de justiça e promovendo a efetivação de seus direitos.

3.5 A Rede Nacional PopRuaJud e o monitoramento da política

A efetivação e a perenidade da Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua são asseguradas por uma robusta estrutura de governança e monitoramento, estabelecida pela Resolução CNJ n. 425/2021, em sua redação compilada pela Resolução CNJ n. 605/2024, que criou o Comitê Nacional PopRuaJud e a Rede Nacional PopRuaJud.

O Comitê Nacional PopRuaJud, órgão consultivo do Conselho Nacional de Justiça, é responsável por promover a coordenação, a gestão e a governança da Rede Nacional, atuar em questões estruturais, monitorar os dados da política por meio do Índice PopRuaJud (IPopRuaJud), desenvolver protocolos de atuação, promover ações integradas de capacitação, fomentar a elaboração de fluxos permanentes de cidadania e acesso à justiça pelos tribunais, e organizar anualmente o Encontro Nacional PopRuaJud (artigo 36, §1º, da Resolução CNJ n. 425/2021). Sua composição é multinível e multissetorial, incluindo conselheiros, juízes auxiliares do CNJ e da Corregedoria, magistrados e servidores de diversos segmentos da justiça, membros do Ministério Público e da Defensoria Pública (Federal e Estadual), integrantes da Advocacia Pública da União, organismos internacionais, organizações sociais, movimentos sociais e acadêmicos especializados (artigo 36, §2º, da Resolução CNJ n. 425/2021).

Para a execução da política em âmbito estadual e distrital, foram criados os Comitês Locais PopRuaJud, que devem ser multiníveis, multissetoriais e interinstitucionais, com a competência de executar e promover as políticas públicas judiciais de atenção às pessoas em situação de rua, atuar de forma articulada com o objetivo de criar e fortalecer as redes interinstitucionais de proteção, adaptar seus sistemas para fornecer dados ao CNJ e prestar informações para o Índice PopRuaJud (artigo 36-A da Resolução CNJ n. 425/2021). Esses comitês locais, compostos por magistrados e servidores de todos os segmentos da justiça, membros das Defensorias e Ministérios Públicos, integrantes da rede de assistência social e da saúde, movimentos sociais, organismos sociais e academia, garantem a capilaridade da política e a adaptação às realidades regionais.

A Rede Nacional PopRuaJud, instituída pelo Conselho Nacional de Justiça por meio do Comitê Nacional, tem a missão de disseminar e dar visibilidade à Política de Atenção das Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades entre os tribunais, promover o compartilhamento de boas práticas, identificar problemas e oferecer suporte na execução da política, incentivar a cooperação judiciária e facilitar as reuniões periódicas, além de promover o engajamento de magistrados e servidores em eventos de capacitação e seminários (artigo 36-C, §1º, da Resolução n. 425/2021).

A instituição do Prêmio Nacional PopRuaJud e do Índice PopRuaJud reforça o compromisso com o incentivo e o monitoramento da execução da política nacional, servindo como ferramentas de gestão,

avaliação e reconhecimento das boas práticas implementadas pelos tribunais (artigo 38-A da Resolução n. 425/2021). Essa estrutura organizacional e de monitoramento é essencial para garantir que as diretrizes do PopRuaJud sejam efetivamente implementadas, avaliadas e aprimoradas continuamente, assegurando uma resposta judicial coordenada e eficaz às complexas demandas das pessoas em situação de rua.

4. A Atuação da Justiça Federal no Popruajud: Aspectos Práticos da Jurisdição nos Mutirões

A atuação da Justiça Federal no âmbito do PopRuaJud assume importância estratégica, principalmente em virtude de sua competência para processar e julgar causas relativas a benefícios previdenciários e assistenciais, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC-LOAS), cruciais para a garantia do mínimo existencial e a dignidade das pessoas em situação de rua. Utiliza-se nas ações de PopRuaJud, além da itinerância, todo o arcabouço normativo e a expertise dos Juizados Especiais Federais, especialmente sua princiologia, com destaque para a celeridade e a simplicidade.

No PopRuaJud realizado em Brasília/DF, em 12 de março de 2025, a atuação dos magistrados federais em curso de formação não se restringiu à realização de audiências. Houve atuação especialmente na triagem e no conhecimento das atividades dos demais parceiros envolvidos no mutirão da cidadania. Durante a triagem, os magistrados conversavam com o público a ser atendido para detectar as necessidades de cada um e realizar os devidos encaminhamentos, seja para o INSS, Polícia Científica, TRE, Defensoria Pública e outros órgãos atuantes, além de prestar auxílio e conhecer as demais atividades desenvolvidas.

A sistemática dos processos judiciais no PopRuaJud obedece ao seguinte roteiro: atermação, com dispensa do estudo social, mediante substituição pela informação constante do CadÚnico nos casos em que o pedido consiste na concessão de benefício assistencial de prestação continuada; encaminhamento do autor à perícia médica para aferição de impedimento de longo prazo ou incapacidade laborativa; e, em seguida, a realização da audiência de conciliação. Esse procedimento ocorre de forma concentrada, com resolução do processo no mesmo dia.

As audiências no PopRuaJud funcionam sobretudo como um espaço de escuta por parte do magistrado, pois a pessoa em situação de rua, justamente por ser invisibilizada, não possui voz. No ato da audiência no mutirão, ela possui esse espaço para ser ouvida, relatar um pouco de sua vida, os motivos que a fizeram abandonar a família e permanecer em situação de rua. Isso permite ao magistrado ter um melhor conhecimento dessa realidade e observar outras interseccionalidades, além do fato de a pessoa

se encontrar em situação de rua. Essa conversa inicial com a parte pode, inclusive, acalmar ânimos que, eventualmente, estejam exaltados.

A demanda no PopRuaJud é elevada, em razão da ampla divulgação entre a própria população em situação de rua acerca do evento, pois, além dos serviços prestados por órgãos públicos e outros parceiros privados, é fornecida alimentação ao público (café da manhã e almoço).

Na Seção Judiciária do Amapá, a 3ª Vara Federal, com competência de Juizado Especial Cível, participa da Comissão de PopRuaJud da Justiça Federal. Nesse contexto, tomou-se contato com o projeto da 'Sexta Restaurativa', liderado pela Justiça Estadual. Na '*Sexta Restaurativa*' há o contato com o público em situação de rua, com amplo fornecimento de serviços, tais como kits de higiene pessoal, magazine de roupas e atendimento personalizado (Façanha, 2024).

A Justiça Federal no Amapá possui participação efetiva nas '*Sextas Restaurativas*' e no PopRuaJud Amapá, mediante a realização de aterrações, consultas processuais e audiências em processos cuja causa de pedir seja benefício por incapacidade ou assistencial (TRF1, 2025a; TRF1, 2025b). O PopRuaJud Amapá realiza, de modo efetivo e perene, as medidas de atendimento preconizadas pela Resolução CNJ n. 425/2021.

Em 24 de julho de 2025, houve um grande mutirão PopRuaJud com a participação da Justiça Federal (Seção Judiciária do Amapá) e diversas instituições, públicas e privadas, parceiras da política pública em comento. Além da realização de audiências, houve a prestação de inúmeros serviços à população em situação de rua (Pereira, 2025). Em 6 de agosto de 2025, o Comitê Local do PopRuaJud no Amapá reuniu-se para apresentação institucional, levantamento de evidências solicitadas pelo CNJ, análise do relatório do mutirão realizado em 24 de julho de 2025 e o planejamento das ações para o segundo semestre de 2025, com definição do calendário das futuras reuniões para novas ações (Menezes; Tavares, 2025).

As ações realizadas no âmbito do PopRuaJud Amapá contribuem decisivamente para a mudança de vida dos jurisdicionados. Em depoimento, Silvia Carla, de 45 anos, celebrou: '*Hoje é um dia de vitória. Estive tentando o BPC por muito tempo e agora, com o apoio do Pop Rua Jud, acredito que vai dar tudo certo. Esse benefício é essencial, principalmente para cuidar da saúde e conseguir se manter*' (TRF1, 2025a).

Outros casos também evidenciam o impacto dos serviços prestados pelo PopRuaJud na vida de pessoas em situação de rua. Fernando Oliveira, que já viveu nas ruas, iniciará o curso de Direito com bolsa 100% integral ofertada por uma faculdade privada: '*Eu sei o que é ser ignorado. Ter alguém que olhe para você e diga 'vamos te ajudar' faz toda a diferença. Isso muda vidas*'. Raimundo Sousa, atendido no mutirão, saiu do local emocionado: '*Hoje é o dia que eu volto para casa com a minha prótese agendada para entrega. É o começo de uma nova caminhada*'. Jorema dos Passos, de 55 anos, conta que o programa vem ajudando a reconstruir sua vida: '*Minha vida sempre foi muito difícil e enfrento grandes dificuldades pessoais, mas após conhecer e ser*

acolhida neste programa consegui enfrentar os problemas de forma diferente e aos poucos começo a ter vida. Agora já consigo ter contato com a família e venho melhorando meu dia a dia aos poucos e tudo isso iniciou com o programa' (Pereira, 2025).

A atuação do Poder Judiciário, por meio do PopRuaJud, é fundamental na visibilização das pessoas em situação de rua, no atendimento efetivo e na efetivação da cidadania: *'Estamos hoje aqui reunidos para mais uma ação do Pop Rua Jud, em continuidade à ação do dia 24 de julho. Como não conseguimos atender todos naquele dia, estamos aqui para garantir que ninguém fique de fora. O objetivo é visibilizar essas pessoas, mostrar que elas são cidadãs como qualquer outra' (TRF1, 2025a).*

5. Conclusão

O programa PopRuaJud, instituído pelo Conselho Nacional de Justiça, emerge como uma iniciativa transformadora para a democratização do acesso à justiça e à cidadania, conferindo visibilidade às populações em situação de rua no Brasil. A análise dos diplomas normativos que o fundamentam revela um ecossistema de proteção que busca superar as profundas barreiras sociais, econômicas e burocráticas historicamente impostas a esse grupo.

O reconhecimento de um estado de coisas inconstitucional na decisão cautelar da ADPF 976 evidenciou a urgência e a relevância constitucional do tema, impelindo o Estado a uma atuação coordenada e estrutural na efetivação de direitos fundamentais, como a vida, a saúde, a moradia e a dignidade humana, e tornando compulsória a observância do Decreto n. 7.053/2009 e suas diretrizes. A Lei n. 14.489/2022, ao vedar a arquitetura hostil, complementa essa base normativa, combatendo uma das manifestações mais perversas da aporofobia e reafirmando o direito à cidade para todos.

As Resoluções CNJ n. 425/2021 e n. 460/2022 materializam o PopRuaJud, estabelecendo os princípios e medidas administrativas que pavimentam o caminho para um acesso mais célere, simplificado e humanizado à justiça. A adoção de atendimento prioritário e desburocratizado, a garantia de acesso sem óbices de vestimenta ou higiene, a aceitação de endereços de referência em substituição a comprovantes de residência, a não exigência de documentos impeditivos para ajuizamento de ações, a isenção de custas processuais e a criação de um campo específico nos sistemas judiciais para identificar pessoas em situação de rua são exemplos concretos de uma política inclusiva.

A estratégia da itinerância, reforçada pela Resolução CNJ n. 460/2022, é um pilar fundamental, levando serviços como atermiação de benefícios previdenciários e assistenciais, orientação jurídica,

encaminhamento à rede socioassistencial, apoio à documentação civil e análise de medidas de urgência diretamente a quem mais precisa, superando as barreiras físicas do acesso aos fóruns.

A atuação da Justiça Federal nos mutirões de PopRuaJud revela-se de alta importância, uma vez que, ao possibilitar o acesso da população em situação de rua a benefícios previdenciários e assistenciais, incrementa o desenvolvimento da cidadania e auxilia essas populações a saírem da invisibilidade. Alia-se a isso a *expertise* do procedimento adotado no Juizado Especial Federal, que prima pela celeridade e simplicidade na prática dos atos processuais, e a prática dos magistrados condutores das audiências.

A institucionalização do Comitê Nacional e dos Comitês Locais PopRuaJud, bem como da Rede Nacional PopRuaJud, aliada ao Índice PopRuaJud e ao Prêmio Nacional PopRuaJud, assegura a governança, o monitoramento contínuo, a avaliação e o aprimoramento da política, promovendo a cooperação interinstitucional e a disseminação de boas práticas.

O PopRuaJud representa, portanto, um avanço significativo na efetivação da cidadania para as pessoas em situação de rua, transformando a invisibilidade em reconhecimento de direitos e a marginalização em oportunidades de acesso à justiça. Embora o desafio de sua plena implementação seja contínuo, demandando constante engajamento, capacitação e articulação entre os diferentes entes federativos e setores da sociedade, a iniciativa do CNJ consolida um caminho promissor para que o Poder Judiciário atue como um agente catalisador de inclusão social, garantindo que a dignidade da pessoa humana seja uma realidade para todos os brasileiros, independentemente de sua condição habitacional.

Referências

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n. 425, de 8 de outubro de 2021. Institui, no âmbito do Poder Judiciário, a Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4169>. Acesso em: 26 set. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n. 460, de 6 de maio de 2022. Dispõe sobre a instalação, implementação e aperfeiçoamento da Justiça Itinerante, no âmbito dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais do Trabalho e dos Tribunais de Justiça e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4575>. Acesso em: 26 set. 2025.

BRASIL. Decreto n. 7.053, de 23 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm. Acesso em: 26 set. 2025.

BRASIL. Lei n. 14.489, de 21 de dezembro de 2022. Altera a Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), para vedar o emprego de técnicas construtivas hostis em espaços livres de uso público – Lei Padre

Júlio Lancellotti. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/l14489.htm. Acesso em: 26 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. ADPF 976. Requerente: Rede Sustentabilidade e outros. Requeridos: Presidente da República e outros. Relator: Ministro Alexandre de Moraes, julgada em 25 de julho de 2023, publicada em 3 de maio de 2024. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF976MC1.pdf>. Acesso em: 26 set. 2025.

CORTINA, Adela. *Aporofobia: a aversão ao pobre, um desafio para a democracia*. Tradução de Daniel Febre. São Paulo: Contracorrente, 2020.

FAÇANHA, Weverton. Governo do Amapá e Tribunal de Justiça realizam ação de atendimento a pessoas em situação de rua. *Agência Amapá*, 6 dez. 2024. Disponível em: <https://www.agenciaamapa.com.br/noticia/27133/governo-do-amapa-e-tribunal-de-justica-realizam-acao-de-atendimento-a-pessoas-em-situacao-de-rua>. Acesso em: 2 out. 2025.

MENEZES, José; TAVARES, Elton. Comitê Local do Pop Rua Jud alinha ações voltadas à população em situação de rua. *Judici Rádio*, 6 ago. 2025. Disponível em: <https://www.judiciradio.com.br/noticias/cidade/871118/1>. Acesso em: 2 out. 2025.

PEREIRA, Rafaela. Mutirão do Governo do Amapá e Tribunal de Justiça garante cidadania às pessoas em situação de rua em Macapá. *Agência Amapá*, 24 jul. 2025. Disponível em: <https://agenciaamapa.com.br/noticia/31328/mutirao-do-governo-do-amapa-e-tribunal-de-justica-garante-cidadania-as-pessoas-em-situacao-de-rua-em-macapá>. Acesso em: 2 out. 2025.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO. Pop Rua Jud amplia atendimentos com apoio da Justiça Federal no Amapá. *Portal TRF1*, 15 ago. 2025a. Disponível em: <https://www.trf1.jus.br/sjap/noticias/pop-rua-jud-amplia-atendimentos-com-apoio-da-justica-federal-no-amapa>. Acesso em: 2 out. 2025.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO. Justiça Federal do Amapá leva cidadania a pessoas em situação de rua com mais de 30 audiências realizadas em dois meses. *Portal TRF1*, 8 set. 2025b. Disponível em: <https://www.trf1.jus.br/sjap/noticias/justica-federal-do-amapa-leva-cidadania-a-pessoas-em-situacao-de-rua-com-mais-de-30-audiencias-realizadas-em-dois-meses>. Acesso em: 2 out. 2025.

Mora Administrativa e Judicialização: O Impacto da Demora do INSS sobre a Vida dos Segurados

Guilherme Nascimento Peretto¹

Resumo: O presente artigo analisa a mora administrativa do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e seus reflexos sobre a prestação jurisdicional na Justiça Federal. A partir de observação sistemática da rotina de uma vara federal cível, complementada por dados institucionais e revisão bibliográfica, examina-se como a demora na análise de requerimentos administrativos configura violação ao direito fundamental à razoável duração do processo, previsto no art. 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal. A pesquisa identifica a natureza estrutural do problema, evidenciada por auditorias do Tribunal de Contas da União e por indicadores do próprio INSS que registram filas superiores a 1,5 milhão de requerimentos pendentes. Consta-se que a judicialização massiva decorrente da inércia administrativa gera sobrecarga significativa no Poder Judiciário, além de produzir desigualdade no acesso a direitos previdenciários, uma vez que apenas os segurados com recursos para contratar advogado ou com acesso à Defensoria Pública conseguem antecipar seus benefícios por meio de tutelas de urgência. O estudo propõe hipóteses de solução que articulam aperfeiçoamento administrativo interno, atuação legislativa, automação tecnológica e medidas judiciais estruturantes, nos moldes já adotados pelo Supremo Tribunal Federal em outros contextos de violação massiva de direitos fundamentais.

Palavras-chave: mora administrativa; INSS; judicialização; razoável duração do processo; direitos previdenciários.

1. Introdução

A demora na análise de requerimentos administrativos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) constitui um dos problemas mais graves e persistentes enfrentados pela Justiça Federal na atualidade. Esse fenômeno, longe de representar falha pontual ou episódica, revela deficiência estrutural que compromete simultaneamente a efetividade do sistema de seguridade social e a capacidade operacional do Poder Judiciário.

A Constituição da República de 1988, em seu art. 5º, inciso LXXVIII, assegura a todos, tanto no âmbito judicial quanto no administrativo, a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. Tal garantia, introduzida pela Emenda Constitucional nº 45/2004, erige-se como direito

¹ Juiz Federal na 2ª Vara Federal da Seção Judiciária de Mato Grosso. Email: guilherme.peretto@trf1.jus.br.

fundamental oponível ao Estado em todas as suas manifestações. No campo previdenciário, contudo, essa garantia encontra severa limitação prática.

O presente artigo analisa a mora administrativa do INSS a partir de perspectiva que articula observação empírica da rotina jurisdicional com fundamentação teórica e jurisprudencial. A experiência no exercício da jurisdição federal revela que os processos envolvendo a demora administrativa previdenciária impactam significativamente a organização das unidades judiciárias, seja pelo volume de demandas distribuídas, seja pela pressão exercida pelos pedidos de tutela de urgência que invariavelmente os acompanham.

A relevância do tema justifica-se por múltiplas razões. Do ponto de vista dos segurados, a mora administrativa compromete diretamente sua subsistência, especialmente quando se trata de pessoas em situação de vulnerabilidade social que dependem do benefício previdenciário para garantir condições mínimas de dignidade. Do ponto de vista institucional, a judicialização massiva decorrente da inércia administrativa sobrecarrega o Poder Judiciário e produz distorções no acesso à justiça, beneficiando desproporcionalmente aqueles que dispõem de recursos para contratar advogados ou que contam com Defensoria Pública estruturada.

O objetivo central deste estudo consiste em examinar as causas e consequências da mora administrativa do INSS, bem como propor hipóteses de solução que transcendam a perspectiva meramente individual dos litígios e alcancem a dimensão estrutural do problema. Para tanto, emprega-se metodologia que combina observação sistemática da rotina judiciária, análise de dados institucionais secundários e revisão bibliográfica e jurisprudencial.

2. A Mora Administrativa do INSS: Caracterização do Fenômeno

2.1 Dimensão quantitativa do problema

A demora do INSS na análise de requerimentos administrativos não constitui mera percepção subjetiva dos operadores do direito. Dados oficiais publicados pelo próprio Instituto demonstram que, em diversos momentos da última década, a fila de requerimentos pendentes superou a marca de 1,5 milhão de pedidos, alcançando patamares próximos a 2 milhões em períodos críticos (INSS, 2023). Ainda que medidas emergenciais sejam periodicamente adotadas, como mutirões de análise e programas de digitalização, a fila tende a se recompor em curto intervalo de tempo, revelando incapacidade estrutural de resposta.

O Tribunal de Contas da União, em auditoria realizada em 2020, identificou os principais fatores determinantes da mora: insuficiência de pessoal qualificado, falhas na integração tecnológica entre sistemas e deficiências no planejamento estratégico da autarquia (TCU, Acórdão nº 1.599/2020 – Plenário).

O diagnóstico evidencia que o problema transcende questões conjunturais de gestão, configurando deficiência estrutural que demanda intervenção articulada de múltiplos atores institucionais.

No plano local, a observação da rotina de uma vara federal cível da Seção Judiciária do Mato Grosso permite dimensionar o impacto da mora administrativa sobre a prestação jurisdicional. Segundo dados disponibilizados pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, os mandados de segurança impetrados contra a demora do INSS correspondem a aproximadamente 5% do total de processos em tramitação na unidade. Embora o percentual possa parecer modesto isoladamente, trata-se de proporção significativa quando se considera que representa apenas uma classe processual voltada a um único assunto específico.

2.2 Impactos sobre os segurados e beneficiários

A morosidade administrativa não constitui mero inconveniente burocrático. Seus efeitos recaem diretamente sobre a subsistência de cidadãos em condição de vulnerabilidade social. Muitos segurados recorrem ao INSS em situações de incapacidade laboral, idade avançada ou hipossuficiência econômica, esperando do Estado resposta célere que garanta meios de sobrevivência digna.

Quando essa resposta tarda, compromete-se a efetividade do direito fundamental à previdência social. O segurado, privado do benefício a que faz jus, vê-se obrigado a depender de familiares, de favores ou de programas assistenciais suplementares, quando disponíveis. Em casos extremos, a espera administrativa pode significar impossibilidade de adquirir medicamentos, pagar aluguel ou custear necessidades básicas. Tais situações são frequentemente relatadas pelos próprios segurados quando da busca pela via jurisdicional.

A incerteza prolongada gera, ademais, sofrimento psicológico e insegurança social, configurando violação indireta à dignidade da pessoa humana. Nesse sentido, o atraso do INSS não pode ser considerado apenas falha administrativa: configura, na prática, negativa de direitos fundamentais (Sarlet, 2019).

2.3 Impactos sobre a Justiça Federal

A consequência imediata da mora administrativa para o Poder Judiciário consiste na judicialização massiva de pretensões previdenciárias. Em vez de resolver o problema na esfera administrativa, o Estado transfere o ônus ao Poder Judiciário, que se vê compelido a decidir milhares de processos repetitivos.

Esse tipo de demanda acarreta duplo impacto. Primeiro, pelo volume processual: a cada requerimento não analisado tempestivamente, há potencial para instauração de novo processo judicial, o que multiplica o acervo e consome tempo e recursos das unidades jurisdicionais. Segundo, pela pressão

das tutelas de urgência: a quase totalidade desses processos vem acompanhada de pedidos liminares, em razão do caráter alimentar dos benefícios previdenciários.

Essa característica gera reflexos significativos no fluxo de trabalho das varas federais. Além de tramitar como qualquer outra ação cível, ainda que pelo rito célere do mandado de segurança, o processo contra o INSS disputa espaço na fila de liminares, que já é naturalmente volumosa em varas cíveis. O magistrado se vê, então, diante de fila paralela de urgências, muitas vezes de difícil conciliação com a análise de outras matérias igualmente relevantes, como ações de improbidade administrativa e demandas cíveis de maior complexidade.

O resultado configura círculo vicioso: a ineficiência administrativa gera sobrecarga judicial, que por sua vez compromete a qualidade e a celeridade da própria prestação jurisdicional em outras matérias.

3. Fundamentação Jurídica

3.1O direito fundamental à razoável duração do processo

A garantia constitucional da razoável duração do processo, prevista no art. 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal, aplica-se tanto ao âmbito judicial quanto ao administrativo. No contexto previdenciário, os prazos administrativos fixados pela Lei nº 9.784/1999 (Lei do Processo Administrativo Federal) e por normas específicas do INSS raramente são cumpridos. A própria Lei nº 8.213/1991 estabelece prazos relativamente curtos para análise de requerimentos, mas, na prática, a fila prolonga-se por meses, quando não por anos.

O Supremo Tribunal Federal reconheceu, em precedentes paradigmáticos, que a demora excessiva do Estado em decidir constitui lesão a direito líquido e certo. No julgamento do MS 24.631/DF, o Ministro Celso de Mello assentou que a inércia administrativa configura afronta ao devido processo legal e ao princípio da eficiência. O Superior Tribunal de Justiça, por sua vez, consolidou entendimento no mesmo sentido, determinando que a Administração deve decidir em prazo razoável, sob pena de intervenção judicial (REsp 1.138.206/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 25.11.2009).

Há, portanto, robusto fundamento constitucional e jurisprudencial para sustentar que a mora administrativa do INSS configura afronta direta ao direito fundamental à duração razoável do processo.

3.2 A dimensão estrutural do problema e o estado de coisas inconstitucional

O fenômeno da demora do INSS não é problema meramente conjuntural, mas estrutural. Isso significa que não decorre apenas de má vontade ou negligência em casos isolados, mas de limitações organizacionais e orçamentárias do Estado brasileiro. Diagnósticos institucionais apontam para carência

de servidores, sistemas defasados de gestão de benefícios, alta rotatividade de profissionais terceirizados e fragilidade da governança digital.

Nessa perspectiva, decisões judiciais que apenas determinam a concessão de um benefício ou a apreciação de um caso individual não resolvem o problema estrutural, apenas deslocam seus efeitos. O litígio previdenciário transforma-se, assim, em judicialização de massa que consome energia do Poder Judiciário sem atacar a raiz da questão.

Esse cenário aproxima-se do conceito de estado de coisas inconstitucional, reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito do sistema prisional brasileiro (ADPF 347/DF). Ainda que em contexto diverso, a situação previdenciária também revela violação massiva, continuada e estrutural de direitos fundamentais, cuja solução ultrapassa a capacidade do Poder Judiciário isoladamente. A adoção de perspectiva estrutural poderia contribuir para reposicionar o problema, conduzindo-o a soluções de caráter coletivo e preventivo.

3.3 Desigualdade no acesso à justiça

Um dos aspectos mais problemáticos da judicialização da mora administrativa consiste na desigualdade social por ela agravada. O cidadão que possui recursos para contratar advogado consegue ajuizar ação judicial e, em muitos casos, obter liminar que antecipa os efeitos do benefício. Já aquele que não dispõe de condições financeiras permanece na fila administrativa, aguardando indefinidamente.

Embora exista a Defensoria Pública da União (DPU), sua presença é limitada territorialmente e sua capacidade de atendimento é insuficiente para cobrir toda a demanda social. Cria-se, assim, cenário em que o acesso ao direito previdenciário deixa de ser igualitário e passa a depender da condição econômica do segurado.

Esse fenômeno configura verdadeiro mecanismo de 'fura-fila judicial'. O Poder Judiciário, ao conceder liminares, garante celeridade apenas a quem recorre à via judicial, mas não soluciona a raiz do problema. A fila administrativa permanece, e aqueles que não conseguem acesso à Justiça ficam preteridos. Trata-se de distorção grave, que transforma o processo judicial em instrumento de desigualdade, em vez de garantia de equidade.

4. Metodologia

A análise desenvolvida neste artigo emprega abordagem metodológica plural, que combina elementos empíricos e teóricos. O fenômeno investigado apresenta complexidade que não permite redução a estatísticas ou a relatos subjetivos isolados, demandando articulação de diferentes técnicas de pesquisa

O primeiro método adotado consiste na observação sistemática da rotina de uma vara federal cível. No exercício da titularidade, verificou-se que os processos previdenciários oriundos da demora do INSS apresentam características próprias que influenciam a gestão da unidade jurisdicional: alto volume de demandas com pedido de liminar, que sobrecarregam a fila de tutelas de urgência; reiteração de pedidos semelhantes, evidenciando a repetição estrutural da mora administrativa; e impacto no tempo médio de tramitação dos processos, uma vez que esses feitos demandam acompanhamento constante até decisão final.

Outro recurso metodológico empregado foi a análise de dados secundários, obtidos a partir de relatórios institucionais. Entre as fontes consultadas, destacam-se relatórios do Conselho Nacional de Justiça sobre litigiosidade previdenciária, dados do Tribunal de Contas da União relativos à auditoria sobre a fila do INSS (Acórdão nº 1.599/2020 – Plenário) e indicadores disponibilizados pelo próprio INSS. Essas informações permitem dimensionar a magnitude do problema, contextualizando a percepção individual do magistrado dentro de panorama nacional.

Complementarmente, foi realizada revisão de literatura doutrinária e jurisprudencial sobre o tema. A doutrina nacional destaca a centralidade do direito fundamental à razoável duração do processo (Sarlet, 2019) e a importância da eficiência administrativa como dimensão do Estado Democrático de Direito (Bucci, 2006). No campo jurisprudencial, destacam-se decisões do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça que afirmam a obrigatoriedade de decisão administrativa em prazo razoável.

Cumprе reconhecer as limitações desta pesquisa. Trata-se de estudo exploratório desenvolvido a partir da prática jurisdicional em vara específica, sem pretensão de oferecer estatísticas nacionais originais. A análise empírica baseia-se sobretudo em observações do cotidiano forense, complementadas por dados secundários e literatura especializada. Tais limitações não invalidam o estudo, mas apenas delimitam seu alcance: contribuir com reflexão crítica aplicada que, embora localizada, se insere em debate mais amplo sobre a eficiência da prestação jurisdicional e administrativa no Brasil.

5. Resultados e Discussão

5.1 Constatações empíricas

A observação sistemática da rotina jurisdicional confirmou que os processos previdenciários decorrentes da demora administrativa apresentam características próprias e recorrentes. A judicialização de massa manifesta-se em volume elevado e crescente de processos, ocupando fatia expressiva da distribuição semanal. Os pedidos reiterados de tutela de urgência, presentes na quase totalidade das ações, aumentam a pressão sobre magistrados e servidores.

A complexificação da gestão processual constitui outro achado relevante. Além da análise inicial da liminar, tais processos demandam acompanhamento contínuo, inclusive com frequentes embargos e pedidos de cumprimento provisório. A prioridade conferida às liminares previdenciárias, pela urgência social que as caracteriza, acaba postergando a análise de processos de outras matérias cíveis. Esses dados confirmam que o problema não é episódico, mas sistêmico, afetando a organização do trabalho da unidade jurisdicional e a qualidade da prestação jurisdicional como um todo.

5.2 Reflexos na isonomia

Um dos resultados mais preocupantes da análise consiste na identificação de mecanismo indireto de desigualdade no acesso a direitos. O segurado que dispõe de condições financeiras para contratar advogado, ou que conta com Defensoria Pública estruturada, consegue antecipar seu direito em juízo. Já o cidadão hipossuficiente, sem acesso a esses recursos, permanece aguardando indefinidamente na fila administrativa.

Esse quadro gera distorção grave sob a ótica da isonomia constitucional. O direito previdenciário, que deveria funcionar como instrumento de universalização da cidadania e de proteção social, acaba sendo distribuído de forma desigual. A fila administrativa deixa de ser regulada apenas por critérios objetivos, como data do requerimento e prioridade legal, e passa a ser contaminada por fatores externos, como a capacidade econômica do segurado.

Do ponto de vista reflexivo, essa constatação impõe dilema ético ao magistrado: ao conceder tutela em caso individual, garante-se a efetividade de direito fundamental concreto, mas, ao mesmo tempo, produz-se desequilíbrio sistêmico que prejudica outros cidadãos invisíveis ao processo.

5.3 Potencial de soluções estruturais

Apesar das dificuldades identificadas, a análise também revela caminhos de transformação. Iniciativas interinstitucionais, ainda que incipientes, já demonstram resultados positivos. O acordo firmado em 2020 entre o INSS, a Advocacia-Geral da União e o Ministério Público Federal, homologado pelo Supremo Tribunal Federal (Petição 8.129/DF), estabeleceu prazos máximos para análise de requerimentos administrativos.

Embora nem sempre cumprido integralmente, o acordo representa avanço importante, pois desloca a discussão do plano puramente individual para o plano estrutural, com metas e cronogramas que podem

ser acompanhados por toda a sociedade. A experiência demonstra viabilidade de soluções que articulem diferentes atores institucionais em torno de objetivos comuns.

6. Hipóteses de Solução

A identificação do problema da mora administrativa do INSS exige proposição de hipóteses de solução que permitam avançar na mitigação de seus efeitos. Não há solução única, mas conjunto articulado de medidas que precisam ser pensadas sob diferentes prismas: administrativo, legislativo, tecnológico e judicial.

No plano administrativo, a primeira hipótese passa pela melhoria da gestão interna do INSS. A contratação e capacitação de servidores é reiteradamente apontada como uma das principais necessidades, permitindo reduzir gargalos de análise e padronizar decisões administrativas. A revisão dos fluxos internos de trabalho, com adoção de processos mais simplificados, poderia diminuir significativamente o tempo médio de análise. O fortalecimento da governança digital, com investimentos em infraestrutura, interoperabilidade entre bancos de dados e automação de tarefas repetitivas, seria igualmente decisivo.

No plano legislativo, o aprimoramento do marco legal do processo administrativo previdenciário constitui alternativa relevante. A fixação de prazos máximos vinculantes para cada espécie de benefício, acompanhada de mecanismos eficazes de sanção em caso de descumprimento, poderia induzir maior celeridade. O reforço da transparência ativa, com divulgação obrigatória de relatórios mensais da fila, segmentados por espécie de benefício e unidade administrativa, contribuiria para o controle social.

No plano tecnológico, a automação de benefícios de baixa complexidade desponta como alternativa promissora. Casos como salário-maternidade, auxílio-reclusão ou aposentadorias por idade com tempo de contribuição já consolidado poderiam ser concedidos de forma automática, mediante cruzamento de dados entre Receita Federal, Caixa Econômica Federal e o próprio INSS. O modelo já vem sendo testado pela autarquia, mas ainda de forma tímida. Sua ampliação liberaria servidores humanos para análise de casos mais complexos.

No plano judicial, a adoção de medidas estruturantes, nos moldes do que já vem sendo feito pelo Supremo Tribunal Federal em temas como sistema carcerário (ADPF 347/DF), representa possibilidade concreta. Ações civis públicas com foco estrutural, movidas pelo Ministério Público Federal ou pela Defensoria Pública da União, poderiam resultar em homologação de planos de reestruturação administrativa a serem cumpridos pelo INSS. Acordos judiciais interinstitucionais, envolvendo União, INSS, AGU e órgãos de

controle, com definição de cronogramas e metas de redução de filas, já demonstraram viabilidade, como atesta o acordo homologado na Petição 8.129/DF.

Por fim, mecanismos de filtro processual poderiam contribuir para reduzir a desigualdade gerada pela judicialização. A exigência de comprovação de prévia tentativa administrativa, já em parte observada mas de aplicação desigual, a adoção de sistemas de triagem judicial que priorizem casos de maior vulnerabilidade social e a criação de protocolos de cooperação entre INSS e Defensoria Pública, permitindo tramitação preferencial de casos de hipossuficientes, são alternativas que merecem consideração.

7. Considerações Finais

A análise desenvolvida ao longo deste artigo permitiu identificar a mora administrativa do INSS como um dos maiores desafios contemporâneos para a Justiça Federal. O fenômeno possui caráter estrutural, não se tratando de falha pontual ou episódica. A judicialização massiva das pretensões previdenciárias, acompanhada de pedidos urgentes de tutela provisória, configura mecanismo de correção ex post das ineficiências da Administração Pública.

Esse expediente, contudo, gera consequências indesejadas: de um lado, assegura-se efetividade imediata a determinados segurados; de outro, produz-se desigualdade sistêmica, pois apenas aqueles que conseguem acessar a via judicial se beneficiam do atalho processual. O quadro revela dissonância entre os princípios constitucionais da eficiência, isonomia e universalidade. Enquanto o direito previdenciário tem como fundamento a proteção social ampla, o modelo atual fragmenta essa proteção, beneficiando alguns em detrimento de outros.

A concentração de esforços em demandas repetitivas compromete o atendimento de outras matérias pelo Poder Judiciário, produzindo efeito dominó que prejudica a celeridade processual em geral. O Judiciário, em vez de exercer função típica de solução de conflitos, passa a substituir a Administração em seu papel originário de concessão de benefícios previdenciários.

Duas reflexões emergem dessas constatações. Em primeiro lugar, o papel do magistrado não pode se limitar à aplicação mecânica da lei nos casos concretos. Diante de realidade marcada pela violação massiva de direitos fundamentais, exige-se atuação consciente de seus efeitos sistêmicos. Isso não significa abdicar da proteção do indivíduo que comparece em juízo, mas reconhecer que a soma das decisões individuais produz impactos coletivos. Em segundo lugar, a solução do problema não pode

advir exclusivamente do Poder Judiciário. Trata-se de questão interinstitucional, que requer diálogo entre Executivo, Legislativo, Ministério Público, Advocacia Pública e sociedade civil.

Experiências como o acordo firmado em 2020 entre INSS, AGU e MPF, homologado pelo Supremo Tribunal Federal, indicam caminho a ser fortalecido. A criação de prazos máximos para análise administrativa, aliada ao monitoramento por órgãos de controle, representa avanço significativo. Sua efetividade, contudo, depende de investimentos concretos em estrutura administrativa e tecnológica.

A mora administrativa do INSS constitui problema que transcende a mera análise jurídica e alcança dimensões políticas, sociais e administrativas. O enfrentamento adequado exige magistratura que, sem perder de vista sua função garantidora imediata, saiba também se posicionar como ator reflexivo em sistema mais amplo, contribuindo para a construção de respostas estruturais e sustentáveis.

Referências

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

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1999.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.138.206/RS. Relator: Min. Herman Benjamin. Julgamento: 25 nov. 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 347/DF. Relator: Min. Marco Aurélio. Tribunal Pleno. Julgamento: 9 set. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 24.631/DF. Relator: Min. Celso de Mello. Julgamento: 25 nov. 2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição 8.129/DF. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Homologação de acordo INSS/AGU/MPF. Julgamento: 17 abr. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.599/2020. Plenário. Auditoria sobre a fila de requerimentos do INSS. Brasília, 2020.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. Relatórios de gestão e estatísticas. Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br>. Acesso em: jan. 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 14. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019.

Jurisdição Constitucional e Justiça Federal: Reflexões a Partir da Atuação no Tema 616 da Repercussão Geral

Paulo Vítor Avelino Silva Barros¹

Resumo: Este artigo analisa, a partir de registro reflexivo produzido no âmbito do Curso de Pesquisa Empírica Aplicada à Prestação Jurisdicional, a experiência de atuação como Juiz Auxiliar no Supremo Tribunal Federal, especificamente no acompanhamento técnico do Recurso Extraordinário 639.856 (Tema 616 da Repercussão Geral). O caso versa sobre a aplicação do fator previdenciário às regras de transição da Emenda Constitucional nº 20/1998. Adotando metodologia empírica qualitativa fundada na observação participante, examina-se como a indefinição jurisprudencial prolongada gerou congestionamento processual na Justiça Federal. Argumenta-se que a superação de controvérsias de alta complexidade demanda, por parte da Corte Constitucional, escuta institucional sensível à jurisprudência consolidada nos tribunais de origem.

Palavras-chave: Jurisdição constitucional. Repercussão geral. Fator previdenciário. Justiça Federal. Diálogo institucional.

1. Identificação do Problema

A vivência jurisdicional, especialmente no contexto da Justiça Federal, frequentemente revela tensões institucionais e operacionais que transcendem o caso concreto e se projetam sobre todo o sistema judicial brasileiro.

Nesse cenário, a presente reflexão considera circunstância peculiar: desde 30 de abril de 2025, por força do Ato PRESI 505/2025, encontro-me à disposição do Supremo Tribunal Federal, atuando diretamente no Gabinete do Ministro Gilmar Mendes. Tal experiência proporciona a oportunidade de participar da elaboração de votos em casos paradigmáticos que repercutem em toda a Justiça Federal, abrangendo matéria penal, administrativa, tributária e previdenciária.

Cumprе registrar, nesse ponto, a forma pela qual se deu a convocação, nos termos da Resolução nº 862, de 27 de março de 2025, que regulamenta a atuação de juizes auxiliares e instrutores no âmbito do Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2025a). De acordo com a normativa, a convocação é realizada por ato do Presidente da Corte, mediante solicitação dos Ministros, sendo restrita a membros da magistratura nacional, com garantia de manutenção dos direitos e vantagens do cargo de origem.

¹ Juiz Federal Substituto (TRF1). Juiz Auxiliar no Gabinete do Ministro Gilmar Mendes (STF). Email: paulo.barros@trf1.jus.br.

A nomeação foi precedida por processo seletivo interno, que envolveu a análise do perfil técnico-profissional dos candidatos e entrevistas com membros do Gabinete. A indicação ao Ministro Gilmar Mendes decorreu, em parte, da trajetória funcional desenvolvida ao longo dos anos, seja na condição de Advogado da União, seja como Analista Judiciário junto ao TRF da 1ª e da 5ª Regiões, circunstâncias nas quais se construíram relações profissionais sólidas e reconhecimento por colegas e superiores.

A Presidência e a Corregedoria do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, com postura de fomento à capacitação de seus magistrados, viabilizaram a atuação junto ao Supremo Tribunal Federal. Cabe pontuar que a passagem para a Corte Constitucional não representa um hiato, mas desdobramento crítico da atividade judicante, sob a perspectiva ampliada da jurisdição constitucional.

De toda sorte, assumo atividades que mantêm relação direta com a Justiça Federal, pois, enquanto Juiz Federal, preservo a vocação para atuação nesse campo da judicatura, ocupando cargo no Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

Dentre tais casos, destaca-se o Recurso Extraordinário 639.856, leading case do Tema 616 da Repercussão Geral, cuja controvérsia gravita em torno da aplicação do fator previdenciário e das regras de transição da EC 20/1998 (BRASIL, 1998) aos segurados do Regime Geral da Previdência Social filiados até 16/12/1998.

Em razão da condição de magistrado federal com atuação concreta na jurisdição previdenciária, foi-me confiada a missão de acompanhar tecnicamente o Tema 616 da Repercussão Geral. A responsabilidade foi aceita com senso institucional, por se tratar de momento singular em que a experiência adquirida na Justiça Federal pode contribuir para a resolução definitiva de debate complexo, cujos efeitos se irradiam sobre a rotina da jurisdição previdenciária federal.

A complexidade da questão ultrapassa o debate técnico-constitucional. O volume de processos sobrestados nos diversos Tribunais Regionais Federais — com destaque para o TRF da 1ª Região — evidencia a magnitude do problema, afetando a celeridade processual e a segurança jurídica dos jurisdicionados (CNJ, 2025).

A ausência, por longos anos, de definição vinculante sobre a matéria fomentou decisões dissonantes, judicialização recorrente e cenário de incerteza normativa incompatível com os princípios constitucionais da isonomia, da proteção da confiança e da dignidade da pessoa humana (MENDES; BRANCO, 2023, p. 678-695).

No exercício da função de Juiz Auxiliar, coube-me acompanhar e subsidiar tecnicamente a elaboração do voto do Ministro Gilmar Mendes, o que permitiu observar, com clareza, os efeitos estruturais da indefinição jurisprudencial para a Justiça Federal. Essa atividade revelou, em perspectiva empírica,

gargalo hermenêutico de natureza sistêmica em matéria previdenciária, que impactava a atuação dos magistrados federais, o planejamento da Administração Pública e a necessidade de solução definitiva do problema.

A identificação desse problema foi realizada a partir da análise de: dados estatísticos disponibilizados pelo CNJ e pelos TRFs sobre a quantidade de processos sobrestados em virtude do Tema 616 (CNJ, 2025); estudos de caso de decisões conflitantes proferidas por diferentes Turmas e Relatorias; levantamento da tramitação processual no STF e da demora na definição do *leading case*, afetado há mais de treze anos pela Corte; e observação direta da tramitação interna do processo no âmbito do Gabinete.

A superação do impasse, por meio da fixação de tese com repercussão geral, constitui avanço relevante não apenas para a racionalidade do sistema previdenciário, mas também para a prestação jurisdicional no âmbito federal, com ganhos em uniformidade, previsibilidade e eficiência judicial.

Em síntese, o problema identificado reside na forma como questões de alta complexidade jurídica, com impacto direto sobre a rotina da Justiça Federal, têm sido submetidas ao Supremo Tribunal Federal sem que haja, muitas vezes, análise integrada entre os fundamentos jurídicos abstratos e os efeitos práticos da controvérsia no plano infraconstitucional.

A partir da atuação no RE 639.856 (Tema 616), tornou-se evidente a importância de considerar não apenas os aspectos normativos e principiológicos envolvidos, mas também o modo como a matéria vinha sendo interpretada e aplicada nos tribunais de origem, em especial no âmbito do TRF1.

2. Fundamentação

A construção da jurisprudência constitucional em matéria previdenciária exige, para além do domínio técnico das normas e princípios aplicáveis, sensibilidade institucional capaz de compreender o impacto concreto das decisões judiciais no tecido jurisdicional do país (MARINONI; ARENHART; MITIDIERO, 2019, p. 612).

Essa premissa, longe de ser meramente teórica, tornou-se tangível a partir da atuação direta na elaboração do voto condutor do RE 639.856 (Tema 616 da Repercussão Geral), oportunidade em que se revelou a tensão entre a atuação da Suprema Corte e as realidades vividas pelos tribunais de origem, em especial no âmbito da Justiça Federal.

O problema identificado — a perpetuação de processos na Justiça Federal que aguardavam julgamento definitivo em face de tema afetado por longos anos — demonstra a necessidade de imprimir solução célere para questão que, independentemente da conclusão, permitiria o julgamento de milhares de

processos, reforçando o direito ao devido processo legal e à duração razoável do processo (BRASIL, 1988, art. 5º, LXXVIII).

No caso em apreço, a controvérsia girava em torno da aplicação do fator previdenciário aos benefícios regidos pelas regras de transição do art. 9º da EC 20/1998. A dificuldade interpretativa gerou não apenas dissenso jurisprudencial, mas também instabilidade normativa com reflexos diretos na previsibilidade das decisões e na sobrecarga processual dos tribunais – com milhares de processos sobrestados.

Nesse contexto, o STF foi instado a exercer sua função unificadora, não apenas em termos normativos, mas também sob perspectiva de governança judicial.

A dificuldade hermenêutica enfrentada na aplicação do fator previdenciário à regra de transição do art. 9º da EC 20/1998 não reside na constitucionalidade abstrata do referido instrumento de cálculo – questão já resolvida pela Corte no julgamento do Tema 1.091 –, mas sim na compatibilidade entre a fórmula atuarial introduzida pela Lei 9.876/1999 (BRASIL, 1999) e as normas de transição estabelecidas pela emenda constitucional. A controvérsia, portanto, não exigia rediscutir os méritos do fator previdenciário, mas aferir se sua incidência encontrava respaldo no desenho normativo e na remissão expressa feita pelo texto constitucional à legislação ordinária.

No voto proferido pelo Ministro Gilmar Mendes – substancialmente elaborado por este subscritor – restou claro que o art. 9º da EC 20/1998, ao estabelecer requisitos de elegibilidade (como idade mínima, tempo de contribuição e pedágio), não cristalizou fórmula de cálculo do benefício. O dispositivo delegou ao legislador ordinário, nos termos do art. 201 da Constituição (BRASIL, 1988), a disciplina dos aspectos técnicos e atuariais do regime, inclusive quanto à fixação da renda mensal inicial.

O Supremo Tribunal Federal, ao reafirmar a legitimidade do fator previdenciário como mecanismo de ajuste da proporcionalidade contributiva, reconheceu que a atuação legislativa nessa seara não configura usurpação de competência constitucional, tampouco representa violação a direito adquirido, salvo quando preenchidos todos os requisitos legais antes da entrada em vigor da norma. Assim, a filiação ao regime geral, por si só, não garante o direito ao cálculo segundo regras anteriores, como destacado no voto condutor.

Ressaltou-se, ademais, que a atuação da jurisdição constitucional deve observar limites institucionais, evitando substituir escolhas políticas legítimas por juízos judiciais de conveniência normativa (HESSE, 1991, p. 19-27). A presunção de racionalidade do legislador e a abertura do texto constitucional

à conformação legal impõem postura de prudência hermenêutica por parte do Judiciário, sobretudo em matérias de alta complexidade técnica, como o financiamento da previdência social.

Nesse quadro, a decisão da Suprema Corte reafirmou a compatibilidade entre o fator previdenciário e as regras de transição da EC 20/1998, reforçando a previsibilidade e a segurança jurídica na concessão dos benefícios, sem afastar a observância dos parâmetros constitucionais. O voto do Ministro Gilmar Mendes demonstrou que a coexistência do coeficiente mínimo da aposentadoria proporcional com o fator previdenciário não representa duplicidade restritiva, mas aplicação harmônica de instrumentos distintos – um previsto na emenda constitucional e outro na legislação ordinária – voltados à proteção do equilíbrio atuarial e à justiça contributiva.

3. Hipótese E Solução

A partir da experiência vivenciada na análise e condução técnica do Recurso Extraordinário 639.856, foi possível constatar que a superação de controvérsias de alta complexidade jurídica, especialmente aquelas que envolvem a aplicação de regras previdenciárias em contextos de transição normativa, não pode ser buscada por meio de abstração hermenêutica dissociada da realidade dos tribunais de origem.

A solução efetiva do problema identificado – a paralisia decisória na Justiça Federal em razão da indefinição da tese no Tema 616 da Repercussão Geral – demanda da Suprema Corte não apenas a elaboração de decisão tecnicamente robusta e normativamente coerente, mas também escuta institucional atenta ao modo como o tema vem sendo enfrentado no cotidiano da jurisdição federal, em especial nos Tribunais Regionais Federais, como o TRF1.

Importa reconhecer que os julgamentos paradigmáticos do Supremo Tribunal Federal não devem se constituir em exercícios meramente teóricos, mas em decisões conectadas à vivência da magistratura que atua na solução dos conflitos, na primeira e segunda instâncias, muitas vezes sem a mesma margem de tempo ou recursos disponíveis para deliberação prolongada. O distanciamento entre a Corte Constitucional e os tribunais que compõem o corpo vivo do Poder Judiciário pode comprometer não apenas a eficácia das decisões, mas também a sua legitimidade prática (STRECK, 2021, p. 128-145).

Nesse sentido, cumpre registrar que, no exercício da função de Juiz Auxiliar junto ao Gabinete do Ministro Gilmar Mendes, houve oportunidade de estabelecer interlocução direta com diversos atores relevantes envolvidos na causa. Foram recebidos, para despachos técnicos e institucionais, representantes da Procuradoria-Geral Federal, amici curiae regularmente admitidos no feito, partes interessadas e outros entes públicos e privados com expertise na matéria. Essas audiências, realizadas no ambiente do Supremo

Tribunal Federal, contribuíram para pluralizar o debate, incorporar visões especializadas e agregar elementos empíricos e normativos ao processo decisório.

A escuta ativa desses interlocutores revelou-se ferramenta essencial não apenas para o amadurecimento da tese jurídica, mas também para a conformação de juízo de adequação institucional que levasse em conta os efeitos práticos da decisão sobre a estrutura previdenciária nacional. Em modelo de jurisdição constitucional que se pretende dialógico (NEVES, 2012, p. 215-230), a presença desses agentes – e a consideração séria de suas contribuições – projeta a deliberação judicial para além dos autos, tornando-a sensível aos impactos sociais, orçamentários e administrativos do provimento jurisdicional.

O voto condutor do julgamento do RE 639.856 fez menção expressa à jurisprudência consolidada do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, que já havia afirmado a compatibilidade entre a regra de transição do art. 9º da EC 20/98 e a incidência do fator previdenciário. A ementa citada – proferida no julgamento da Apelação Cível 1005221-77.2017.4.01.3300 (BRASIL, 2017) – demonstra como a jurisprudência regional havia amadurecido a compreensão da matéria, à luz dos parâmetros normativos vigentes e da realidade contributiva dos segurados.

A utilização dessas decisões como elementos de análise pela Suprema Corte revela caminho promissor para qualificar o julgamento de casos com repercussão geral: a escuta ativa da jurisprudência regional como mecanismo de compreensão empírica dos problemas jurídicos, especialmente em contextos de multiplicidade de processos e elevada densidade normativa.

Em síntese, propõe-se como hipótese de solução a adoção, no âmbito da jurisdição constitucional, de metodologias decisórias que valorizem a experiência dos Tribunais Regionais Federais na interpretação e aplicação das normas em debate, permitindo que a construção da tese de repercussão geral seja precedida – e acompanhada – de mapeamento sistemático das decisões proferidas nos graus inferiores. Tal medida contribuiria para o reforço da coerência do sistema, para a racionalização da litigiosidade e para a produção de decisões com maior capacidade de incidência prática.

A experiência no caso do Tema 616 demonstrou que essa prática é não apenas possível, mas desejável. Ao recorrer à jurisprudência do TRF1, a Suprema Corte ancorou sua decisão em dados concretos, reconhecendo a importância da Justiça Federal como espaço privilegiado de formulação interpretativa e, por vezes, como instância antecipadora da racionalidade constitucional.

A decisão final caberá ao Ministro relator e ao colegiado do Supremo Tribunal Federal. Contudo, em ambiente institucional no qual juízes federais ocupam cargos de auxiliares da Corte, cabe a estes oxigenar

o debate constitucional com essa ideologia de aproximação, conectando a racionalidade da decisão paradigmática com a experiência viva da jurisdição federal.

4. Metodologia

A identificação e a análise do problema jurídico enfrentado no âmbito do Tema 616 da Repercussão Geral – relacionado à incidência do fator previdenciário nas regras de transição da EC 20/1998 – foram realizadas a partir de abordagem empírica qualitativa, ancorada na experiência concreta da atuação como Juiz Auxiliar no Supremo Tribunal Federal, em colaboração direta com o Gabinete do Ministro Gilmar Mendes.

Diferentemente de pesquisa de campo convencional, a metodologia adotada insere-se no contexto de observação participante (EPSTEIN; KING, 2002, p. 1-133), própria do ambiente institucional, em que o pesquisador não apenas observa, mas integra ativamente o processo de produção da decisão judicial. Essa condição singular permitiu a análise aprofundada da tramitação do recurso extraordinário no STF, com acesso direto aos elementos processuais, memoriais, manifestações da Procuradoria-Geral da República, dados técnicos da Procuradoria-Geral Federal e estudos de impacto orçamentário.

Os métodos empregados incluíram: levantamento de dados estatísticos disponibilizados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2025) e pelos Tribunais Regionais Federais, com destaque para o TRF da 1ª Região, sobre o número de processos sobrestados em razão da ausência de tese firmada no Tema 616; análise documental de decisões proferidas por Turmas e Relatorias distintas no âmbito dos TRFs, com especial atenção aos acórdãos que tratavam da aplicação ou não do fator previdenciário à luz da EC 20/1998.

Incluiu-se, ademais, o exame interno da tramitação do recurso no STF, com acompanhamento das movimentações processuais, manifestações institucionais e histórico da afetação da repercussão geral, com mais de treze anos sem definição definitiva. Realizou-se estudo de caso, como o da Apelação Cível 1005221-77.2017.4.01.3300 (TRF1), mencionada no voto do Ministro Gilmar Mendes, como exemplo de decisão consolidada na segunda instância sobre a compatibilidade entre o fator previdenciário e as regras de transição.

Por fim, procedeu-se a interlocução institucional com a equipe do gabinete, mediante discussões técnicas a respeito da coerência normativa, dos impactos sistêmicos e das estratégias de redação e

formulação da tese que melhor refletisse tanto os fundamentos constitucionais quanto os precedentes formados nas instâncias inferiores.

Essa metodologia permitiu construir visão crítica e contextualizada da controvérsia, associando a dogmática jurídica aos efeitos práticos da indefinição jurisprudencial. A experiência demonstrou que o processo decisório no âmbito da jurisdição constitucional pode — e deve — ser alimentado por fluxo contínuo de dados empíricos oriundos da própria estrutura judiciária, de modo a assegurar decisões que dialoguem com a realidade institucional e com os desafios concretos enfrentados na base do sistema de justiça.

5. Resultados e Reflexões

A atuação no julgamento do Tema 616 da Repercussão Geral, a partir da experiência vivida como Juiz Auxiliar no STF, revelou a importância de jurisdição constitucional que considere, para além da dogmática, os dados concretos da prática jurisdicional, especialmente os oriundos da Justiça Federal.

O principal resultado observado foi a constatação de que a indefinição jurisprudencial, por longos anos, gerou espécie de congestionamento hermenêutico na base do sistema, afetando a previsibilidade, a uniformidade e a celeridade da jurisdição previdenciária federal. A superação desse impasse, mediante a fixação de tese clara e tecnicamente fundamentada, possibilitou o destrave processual de milhares de ações, contribuindo para o fortalecimento do princípio da duração razoável do processo.

Além disso, a menção expressa à jurisprudência do TRF1 no voto condutor demonstrou que o diálogo entre instâncias pode qualificar a decisão da Suprema Corte, aproximando o discurso constitucional da realidade dos jurisdicionados. A experiência evidenciou, por fim, a necessidade de que os julgamentos de repercussão geral sejam construídos a partir de escuta institucional sensível à complexidade da jurisdição ordinária, especialmente quando se trata da Justiça Federal, que lida com temas de forte impacto social e econômico.

6. Considerações Finais

A experiência vivenciada no âmbito do Supremo Tribunal Federal, especificamente na atuação como Juiz Auxiliar no Gabinete do Ministro Gilmar Mendes, reforçou a convicção de que o fortalecimento da Justiça Federal exige não apenas compromisso com a técnica jurídica, mas também com a escuta institucional, o

respeito à jurisprudência construída nas instâncias inferiores e a integração entre os diversos níveis do Poder Judiciário.

O julgamento do Tema 616 da Repercussão Geral, por sua densidade normativa e impacto processual, revelou a urgência de decisões constitucionais que se projetem sobre a realidade concreta da jurisdição, especialmente quando esta lida com matéria previdenciária, marcada por sensibilidade social e alto grau de litigiosidade. A fixação de tese clara e coerente pela Suprema Corte, após mais de uma década de indefinição, representou não apenas a resolução de impasse hermenêutico, mas também gesto institucional de respeito ao devido processo legal, à segurança jurídica e à racionalidade administrativa.

Esse processo, no entanto, só alcançou tal grau de qualidade decisória porque se alimentou daquilo que a Justiça Federal já vinha produzindo. O recurso aos julgados do TRF1 demonstrou que, antes mesmo da manifestação definitiva do Supremo, a magistratura federal já enfrentava a questão com maturidade interpretativa e compromisso com a sustentabilidade do regime previdenciário.

Conclui-se, portanto, que a melhoria da prestação jurisdicional no Brasil passa pela valorização da interlocução entre a jurisdição constitucional e a jurisdição ordinária federal. Trata-se de reconhecer que, em sistema de justiça que se pretende coeso e eficaz, não há lugar para decisões isoladas do contexto que as sustenta. A construção do Direito, em sua dimensão mais legítima, exige cooperação institucional, técnica refinada e permanente atenção aos efeitos concretos das escolhas judiciais.

Referências

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 23 set. 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 23 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999. Dispõe sobre a contribuição previdenciária do contribuinte individual, o cálculo do benefício, altera dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 23 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 639.856. Relator: Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Brasília, julgado em 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Resolução nº 862, de 27 de março de 2025. Regulamenta a convocação de juízes auxiliares e instrutores no âmbito do Supremo Tribunal Federal. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, 28 mar. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Apelação Cível 1005221-77.2017.4.01.3300. Primeira Turma. Julgado em 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Painel de Temas de Repercussão Geral. Disponível em: <https://paineis.cnj.jus.br>. Acesso em: 23 set. 2025.

EPSTEIN, Lee; KING, Gary. The rules of inference. *University of Chicago Law Review*, Chicago, v. 69, n. 1, p. 1-133, 2002.

HESSE, Konrad. A força normativa da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. Novo curso de processo civil: tutela dos direitos mediante procedimento comum. 5. ed. São Paulo: RT, 2019. v. 2.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

NEVES, Marcelo. Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

STRECK, Lenio Luiz. Precedentes judiciais e hermenêutica: o sentido da vinculação no CPC/2015. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

A Governança da Prova Pericial em Benefícios por Incapacidade: Padronização, Capacitação e Efetividade dos Direitos Sociais na Justiça Federal

Ana Carolina Magalhães Caturelli¹

Resumo: A prova pericial desempenha papel fundamental na concessão de benefícios por incapacidade, tanto de natureza previdenciária quanto assistencial. No âmbito da Justiça Federal, especialmente nos Juizados Especiais Federais (JEFs), a perícia médica e social constitui elemento decisivo para a efetividade do direito constitucional à seguridade social. O presente artigo analisa a governança da prova pericial nos processos relativos ao Benefício de Prestação Continuada (BPC/LOAS) e aos benefícios previdenciários por incapacidade, com foco no Juizado Especial Federal de Franca/SP. Adota-se abordagem qualitativa, de caráter exploratório, com base em diálogos com magistrados, advogados e servidores da Justiça. O diagnóstico indica que, embora a perícia não represente gargalo de celeridade processual em Franca, a heterogeneidade e a insuficiência qualitativa dos laudos impactam a litigiosidade recursal, a uniformidade das decisões e a confiança da população no Judiciário. Discute-se a relevância da Resolução CNJ nº 630/2025, que padroniza procedimentos e institui o SisPerJud, e propõem-se soluções para a capacitação inicial e continuada de peritos médicos e assistentes sociais. Conclui-se que a governança da prova pericial deve ser concebida como política pública judiciária, essencial para a concretização da dignidade da pessoa humana e dos direitos sociais.

Palavras-chave: Prova pericial. Benefícios por incapacidade. Governança judiciária. Capacitação de peritos. Direitos sociais.

1. Introdução

O direito à seguridade social, consagrado no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, integra o núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais. Entre suas dimensões, destacam-se a previdência e a assistência social, destinadas a proteger indivíduos em situação de vulnerabilidade econômica ou incapacidade para o trabalho. A concretização desses direitos demanda a atuação efetiva do Poder Judiciário, em especial nos litígios sobre a concessão de benefícios assistenciais e previdenciários.

¹ Juíza Federal Substituta – JEF Franca/SP – TRF3. Email: ACATUREL@trf3.jus.br.

Nos Juizados Especiais Federais (JEFs), criados pela Lei nº 10.259/2001, verifica-se significativo volume de demandas envolvendo o Benefício de Prestação Continuada (BPC/LOAS) e os benefícios previdenciários por incapacidade, tais como o auxílio por incapacidade temporária e a aposentadoria por incapacidade permanente. Em tais demandas, a prova pericial – médica e social – revela-se elemento nuclear para a formação da convicção judicial.

A perícia judicial, mais do que um ato técnico, constitui instrumento de legitimidade decisória, ao conectar o saber científico ao processo judicial. Se, por um lado, o tempo de realização das perícias constitui gargalo processual em diversas localidades, por outro, a qualidade heterogênea dos laudos compromete a uniformidade das decisões, aumenta a litigiosidade recursal e fragiliza a confiança social no Judiciário.

Diante desse quadro, o presente artigo propõe repensar a governança da prova pericial, entendida como política pública judiciária que articula aspectos normativos, administrativos e formativos para assegurar maior consistência e efetividade na avaliação da incapacidade. Destaca-se a importância da Resolução CNJ nº 630/2025, que introduziu diretrizes nacionais para padronização metodológica das perícias, implantou o Sistema de Perícias da Justiça (SisPerJud) e estabeleceu a obrigatoriedade de capacitação inicial e continuada de peritos e assistentes sociais.

O objetivo consiste em analisar o papel da prova pericial nas demandas de benefícios por incapacidade no âmbito da Justiça Federal, com foco no JEF de Franca/SP, identificando seus impactos sobre a prestação jurisdicional e propondo medidas de inovação institucional para a capacitação de peritos e assistentes sociais. Busca-se compreender de que modo a governança da prova pericial pode contribuir para a efetividade dos direitos sociais e para o fortalecimento da confiança no Poder Judiciário.

A relevância do tema reside em três dimensões: jurídica, por envolver a concretização de direitos fundamentais sociais; social, por tratar de benefícios voltados a populações vulneráveis; e institucional, por propor soluções inovadoras alinhadas às diretrizes do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

2. Direitos sociais, dignidade humana e proteção previdenciária e assistencial

A Constituição Federal de 1988 consolidou um modelo de Estado Social, ao estabelecer no artigo 1º a dignidade da pessoa humana como fundamento da República e, no artigo 6º, os direitos sociais, entre eles a previdência e a assistência. A dignidade da pessoa humana funciona como vetor interpretativo de todo o ordenamento, exigindo do Estado prestações que garantam condições mínimas de existência (Sarlet, 2015).

No plano infraconstitucional, a Lei nº 8.213/1991 disciplina benefícios voltados à proteção de segurados em situação de incapacidade para o trabalho, enquanto a Lei nº 8.742/1993 (LOAS) assegura o

Benefício de Prestação Continuada (BPC) a idosos e pessoas com deficiência em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

2.1 A prova pericial como instrumento de legitimação da decisão judicial

A prova no processo não tem apenas função de reconstrução de fatos, mas também de legitimação da decisão judicial. A decisão é aceita pela comunidade na medida em que se funda em métodos racionais de apuração (Taruffo, 2012). Nas ações previdenciárias e assistenciais, a perícia é essencial, pois fornece subsídios técnicos para aferição de incapacidade e vulnerabilidade.

As normas que regulamentam a atuação dos peritos judiciais, independentemente da natureza da demanda, estão sistematizadas no art. 156 do Código de Processo Civil. Esse dispositivo legal, em seus parágrafos, estabelece diretrizes fundamentais acerca da nomeação de peritos pelos magistrados, da formação e manutenção de cadastros de profissionais habilitados, bem como da necessidade de avaliações e reavaliações periódicas desses especialistas.

Nesse sentido, o art. 156 do CPC não apenas disciplina aspectos formais da atuação dos peritos, mas também se insere em uma política judiciária voltada à qualificação e à padronização dos serviços periciais, buscando reduzir a disparidade de laudos e assegurar maior confiabilidade na prestação jurisdicional.

2.2 Vulnerabilidade social e impactos da perícia judicial

A análise da vulnerabilidade social está intimamente ligada à concessão de benefícios assistenciais e previdenciários. A judicialização dos benefícios por incapacidade decorre, entre outros fatores, da dificuldade de acesso administrativo e da heterogeneidade avaliativa. Nesse cenário, a perícia social e médica adquire papel central: o laudo bem fundamentado favorece o acesso ao direito; a perícia deficiente prolonga litígios, gera insegurança e eleva a litigiosidade recursal.

Dados do relatório Justiça em Números (CNJ, 2024) mostram que ações de natureza previdenciária e assistencial representam parcela significativa das demandas da Justiça Federal. Embora no JEF de Franca não se verifique atraso excessivo na realização de perícias, a heterogeneidade na qualidade dos laudos compromete a uniformidade decisória e impacta diretamente a confiança social.

2.3 Governança judiciária e inovação institucional

O conceito de governança judiciária refere-se à capacidade de o Poder Judiciário planejar, executar e avaliar suas políticas e práticas internas, com foco na eficiência, transparência e legitimidade (Sadek, 2010). Nesse campo, a prova pericial deve ser tratada como componente estratégico, não apenas técnico.

A legitimidade democrática do direito exige procedimentos racionais de deliberação e decisão (Habermas, 1997), o que significa que a perícia precisa ser realizada de modo padronizado, acessível e transparente.

A Resolução CNJ nº 630/2025 representa avanço significativo nesse contexto, ao instituir a avaliação biopsicossocial fundamentada na Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF/OMS), determinar a utilização do SisPerJud e exigir capacitação inicial e continuada de peritos e assistentes sociais.

3. Objeto da análise

O objeto da presente análise é a prova pericial – médica e social – nos processos envolvendo benefícios por incapacidade, tanto assistenciais (BPC/LOAS) quanto previdenciários (auxílio por incapacidade temporária e aposentadoria por incapacidade permanente), com foco no JEF de Franca/SP.

3.1 Motivações

No exercício da jurisdição no Juizado Especial Federal de Franca/SP, constata-se diariamente volume expressivo de demandas relacionadas a benefícios por incapacidade. Nessas ações, a definição do direito material do autor depende, de forma incontornável, da realização de perícia médica, uma vez que os magistrados não detêm a capacidade técnica para avaliar, por si, a existência ou a extensão da incapacidade laboral ou da deficiência de longo prazo. Esse cenário torna a decisão judicial fortemente condicionada aos laudos periciais.

A heterogeneidade e, em diversos casos, a insuficiente qualidade técnica desses laudos impactam diretamente o mérito das decisões, refletindo na justiça do caso concreto. Esse diagnóstico não é isolado. Durante curso para vitaliciamento, promovido pela Escola de Magistrados da Justiça Federal da 3ª Região (EMAG/TRF3), em grupo formado por juízes e juízas de diversos JEFs da região, verificou-se que uma das maiores dificuldades práticas no julgamento dessas demandas reside exatamente na falta de padronização e na carência de capacitação sistemática dos peritos.

A prática cotidiana reforça essa constatação. Parcela significativa dos atendimentos realizados com advogados envolve questionamentos relativos ao conteúdo, à clareza ou à suficiência dos laudos periciais. Além disso, observa-se número significativo de determinações para complementação ou esclarecimento dos exames periciais, o que aumenta a duração do processo e compromete a previsibilidade das decisões.

Em diálogo com servidores sobre o tema, uma servidora relatou que sua filha, estudante do quinto ano de medicina, demonstrava interesse em atuar futuramente como perita judicial, mas desconhecia

qualquer caminho de formação ou disciplina universitária voltada à perícia médica. Esse relato revela não apenas a lacuna existente na formação acadêmica, mas também a oportunidade de estabelecer parcerias com universidades para integrar conteúdos de perícia judicial na graduação em medicina.

3.2 Desafios

A reflexão crítica acerca da prova pericial encontra diversos desafios, entre os quais se destacam: a escassez de profissionais especializados em medicina do trabalho e em perícia judicial, dificultando a composição de um corpo técnico qualificado e estável; a heterogeneidade metodológica dos laudos, que compromete a previsibilidade e a consistência das decisões; a ausência de um controle centralizado rigoroso por parte dos Tribunais sobre a atuação dos peritos, o que perpetua práticas desuniformes; a necessidade de conciliar a independência técnica do perito com parâmetros de governança, de forma a garantir tanto rigor científico quanto efetividade social; e as limitações logísticas, especialmente em subseções judiciárias situadas em regiões mais afastadas, em que não há oferta próxima de cursos presenciais de capacitação.

4. Desenvolvimento

4.1 Diagnóstico do cenário atual

O panorama das demandas envolvendo benefícios por incapacidade no âmbito da Justiça Federal evidencia a centralidade da prova pericial na solução desses litígios. O Juizado Especial Federal de Franca/SP apresenta um cenário particular: diferentemente de outras subseções judiciárias, a perícia médica e social não constitui um dos principais gargalos processuais em termos de tempo de tramitação. Esse dado é relevante porque desloca o foco da análise.

Se em diversos JEFs do país a demora na realização da perícia compromete a razoável duração do processo (CF/88, art. 5º, LXXVIII), em Franca o problema não se relaciona à celeridade, mas sim à qualidade e uniformidade dos laudos periciais. A heterogeneidade metodológica entre peritos leva a conclusões divergentes sobre situações semelhantes, o que repercute diretamente na litigiosidade recursal.

A interposição de recursos contra sentenças de indeferimento de benefícios revela-se, por vezes, não apenas como manifestação de inconformismo da parte, mas como resposta à insuficiência ou fragilidade dos elementos técnicos apresentados nos laudos. Esse quadro gera múltiplos efeitos: aumento da taxa de recursos, uma vez que decisões baseadas em laudos frágeis tendem a ser questionadas com maior frequência, sobrecarregando os Tribunais Regionais Federais; insegurança jurídica, pois a falta de padronização metodológica reduz a previsibilidade das decisões, dificultando a consolidação de jurisprudência estável; desigualdade no acesso à justiça, visto que cidadãos em situação de vulnerabilidade

social enfrentam barreiras adicionais quando precisam recorrer para obter benefício; e erosão da confiança social no Judiciário, na medida em que a percepção de arbitrariedade ou inconsistência nas decisões fragiliza a legitimidade institucional da Justiça Federal.

Nesse contexto, a questão central não é a velocidade com que as perícias são realizadas, mas a governança da prova pericial, que envolve desde a seleção e capacitação dos profissionais até a padronização de instrumentos de avaliação.

A Resolução CNJ nº 630/2025 surge como marco relevante nesse processo, ao estabelecer diretrizes nacionais de unificação metodológica, instituir o SisPerJud como sistema de gestão pericial e determinar a obrigatoriedade de capacitação inicial e continuada dos profissionais envolvidos. Contudo, a mera existência da norma não garante sua efetividade, sendo imprescindível a criação de mecanismos concretos de implementação.

4.2 Impactos da heterogeneidade dos laudos periciais

A ausência de critérios uniformes na elaboração de laudos periciais médicos e sociais gera um conjunto de efeitos negativos que transcendem o plano processual, atingindo diretamente a efetividade dos direitos sociais e a legitimidade da jurisdição.

Do ponto de vista processual, a heterogeneidade dos laudos produz decisões judiciais inconsistentes. Situações fáticas semelhantes, avaliadas por diferentes peritos, podem resultar em conclusões divergentes sobre incapacidade ou vulnerabilidade, o que compromete a coerência interna do sistema de justiça. Essa disparidade metodológica repercute na litigiosidade recursal. Quando a decisão judicial se fundamenta em laudo considerado insuficiente, contraditório ou incompleto, aumenta-se a probabilidade de interposição de recurso, o que onera o Tribunal Regional Federal e prolonga a solução definitiva do conflito. Além disso, a insegurança causada pela variabilidade das perícias gera incentivos à litigância, uma vez que as partes percebem que resultados distintos podem ser obtidos em diferentes instâncias.

No plano social, a heterogeneidade dos laudos afeta diretamente os segurados e beneficiários em situação de vulnerabilidade. Para diversos cidadãos, a demora adicional decorrente da interposição de recursos significa prolongamento de situações de desamparo econômico, que podem resultar em agravamento das condições de saúde e aprofundamento da exclusão social.

Do ponto de vista institucional, a falta de uniformidade compromete a confiança pública no Judiciário. A legitimidade da justiça não decorre apenas da aplicação da lei, mas também da percepção de que o processo decisório é racional e justo (Taruffo, 2012). Quando a sociedade observa decisões

divergentes baseadas em laudos frágeis ou inconsistentes, instala-se a sensação de arbitrariedade, o que corrói a credibilidade da instituição.

Por fim, há impactos econômicos relevantes. O aumento do número de recursos e a necessidade de repetição de perícias elevam o custo processual e demandam mais recursos públicos, em um sistema já sobrecarregado. O princípio da eficiência administrativa (CF/88, art. 37) impõe ao Judiciário o dever de racionalizar a utilização de recursos, o que só será possível mediante padronização metodológica e capacitação dos profissionais envolvidos.

Assim, a heterogeneidade dos laudos periciais não pode ser tratada como questão meramente técnica, mas como um problema sistêmico de governança, que afeta simultaneamente a eficiência processual, a justiça social e a legitimidade institucional do Poder Judiciário.

4.3 A inovação normativa da Resolução CNJ nº 630/2025

A publicação da Resolução nº 630/2025 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) representou um marco na governança da prova pericial no âmbito da Justiça Federal. O normativo surgiu como resposta à necessidade de padronização metodológica, qualificação profissional e integração tecnológica dos processos envolvendo benefícios por incapacidade, especialmente aqueles relacionados ao Benefício de Prestação Continuada (BPC/LOAS) e aos benefícios previdenciários que exigem avaliação médica e social.

Entre suas principais inovações, destacam-se: a adoção da avaliação biopsicossocial, estabelecendo que a perícia médica e social deve observar a Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF), desenvolvida pela Organização Mundial da Saúde (OMS), ampliando a análise para além do diagnóstico clínico e incluindo aspectos funcionais e contextuais do indivíduo; a implantação do SisPerJud, sistema nacional para gestão de perícias, com objetivo de uniformizar procedimentos, permitir maior transparência e facilitar a interlocução entre magistrados, peritos e partes; a capacitação inicial e continuada de peritos e assistentes sociais, impondo a obrigatoriedade de formação técnica para ingresso e manutenção na função pericial; a padronização de formulários e critérios periciais, com a criação de modelos nacionais de laudos, visando reduzir a heterogeneidade e assegurar maior objetividade e clareza na apresentação dos resultados; e o foco na acessibilidade e nos direitos fundamentais, ao adotar parâmetros internacionais de avaliação da incapacidade, reforçando a centralidade da dignidade humana e da inclusão social como valores orientadores da atuação jurisdicional.

Do ponto de vista teórico, a Resolução CNJ nº 630/2025 dialoga com a concepção de governança judiciária enquanto política pública de inovação. Nesse sentido, a resolução pode ser compreendida como

mecanismo de racionalização institucional, na medida em que padroniza práticas e amplia a transparência do processo decisório.

Todavia, a eficácia das normas de proteção de direitos fundamentais não se esgota na edição de textos normativos. Sua concretização depende da implementação efetiva e da criação de instrumentos de monitoramento, auditoria e integração com escolas da magistratura, universidades e conselhos profissionais. Assim, a Resolução nº 630/2025 precisa ser acompanhada de políticas de capacitação e de recursos adequados para que alcance seus objetivos.

Ao alinhar-se a experiências internacionais, como as diretrizes da União Europeia sobre avaliação de incapacidade laboral e os manuais da Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2021), a resolução insere o Judiciário brasileiro em um movimento global de modernização e racionalização da prova pericial. Ainda assim, seu êxito dependerá da articulação entre CNJ, Conselhos de classe, universidades e magistrados federais na construção de um sistema integrado de formação e acompanhamento das práticas periciais.

4.4 Propostas de capacitação de peritos e assistentes sociais

A qualidade da prova pericial, especialmente em demandas de benefícios por incapacidade, depende diretamente da formação técnica e ética dos profissionais envolvidos. A Resolução CNJ nº 630/2025, ao estabelecer a obrigatoriedade de capacitação inicial e continuada, inaugura um marco regulatório que precisa ser traduzido em práticas efetivas. Nesse sentido, propõem-se formas inovadoras de capacitação, capazes de combinar rigor técnico, acessibilidade e integração institucional.

4.4.1 Cursos de capacitação inicial

A capacitação inicial deve ser compreendida como requisito para ingresso de novos peritos e assistentes sociais no âmbito da Justiça Federal. Esses cursos poderiam ser oferecidos em parcerias entre o Conselho da Justiça Federal (CJF), as Escolas da Magistratura Federal e as universidades públicas e privadas, com carga horária mínima de 60 a 80 horas, abordando: fundamentos constitucionais da seguridade social e dos direitos fundamentais; legislação previdenciária e assistencial (Lei nº 8.213/1991 e Lei nº 8.742/1993); metodologia da avaliação biopsicossocial; integração com sistemas eletrônicos (SisPerJud); elaboração de laudos técnicos claros, objetivos e acessíveis; e ética profissional e imparcialidade pericial.

4.4.2 Programas de capacitação continuada

A atualização periódica é indispensável diante das constantes mudanças normativas e científicas. Propõe-se a criação de programas anuais de capacitação continuada, com duração de 20 a 40 horas, ofertados em diferentes formatos, contemplando: atualização legislativa e jurisprudencial; novos

instrumentos de avaliação funcional e social; oficinas práticas de padronização de laudos; e estudos de caso interdisciplinares.

4.4.3 Modalidades presenciais e a distância

Um dos desafios da capacitação é garantir acesso a profissionais em regiões sem universidades ou centros de formação próximos. Para enfrentar esse problema, sugere-se a adoção de modelo híbrido, com cursos presenciais concentrados em polos regionais estratégicos (universidades federais e estaduais, centros do CNJ e do CJP) e cursos a distância (EAD), desenvolvidos em plataformas digitais de aprendizagem, com aulas síncronas e assíncronas, permitindo que peritos de locais remotos participem sem prejuízo da qualidade.

Essa estratégia dialoga com o princípio da eficiência (CF/88, art. 37) e democratiza o acesso à formação, assegurando que a qualidade da perícia não dependa da localização geográfica do profissional.

4.4.4 Instituições envolvidas

Para ampliar o alcance e a qualidade dos programas de capacitação, podem ser envolvidas diversas instituições: universidades públicas e privadas, mediante parcerias para oferta de cursos lato sensu e extensão em perícia judicial, inclusive durante a graduação; conselhos profissionais, responsáveis por validar conteúdos técnicos específicos; Escolas da Magistratura Federal (EMAG, ESMAF, ENFAM), que já possuem tradição em cursos jurídicos de alto nível; e organismos nacionais e internacionais, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a Escola Virtual do Governo (ENAP), que oferecem manuais e cursos voltados à avaliação de incapacidade e inclusão social.

4.4.5 Inovações propostas

Como inovação, sugere-se a criação de um Cadastro Nacional de Peritos Certificados (CNPC), vinculado ao SisPerJud, no qual apenas profissionais que concluírem os programas de capacitação inicial e continuada poderiam ser habilitados. Esse modelo garantiria controle de qualidade e possibilitaria auditorias periódicas.

5. Discussão e propostas de inovação institucional

A reflexão desenvolvida até aqui evidencia que é possível apontar três eixos fundamentais de propostas de inovação institucional.

5.1 Padronização metodológica da prova pericial

A heterogeneidade dos laudos compromete a coerência das decisões judiciais e alimenta a litigiosidade recursal. Para enfrentar esse problema, é necessário: implementar integralmente os formulários padronizados previstos na Resolução CNJ nº 630/2025 (SisPerJud); realizar oficinas periódicas de alinhamento metodológico entre magistrados, peritos e assistentes sociais, com foco na uniformização da linguagem e critérios técnicos; e instituir mecanismos de auditoria de qualidade dos laudos, com relatórios periódicos de conformidade, a serem monitorados pelo SisPerJud.

Essa padronização não apenas assegura maior clareza e objetividade, mas também fortalece a legitimidade da decisão judicial perante a sociedade.

5.2 Capacitação inicial e continuada

A formação dos profissionais é pilar central para a melhoria da prova pericial. Nesse ponto, as propostas são: criação de cursos de capacitação inicial como requisito obrigatório para ingresso de novos peritos, ofertados em parceria entre o CJF, escolas da magistratura e universidades; oferta de programas de capacitação continuada anuais, em formato híbrido (presencial e EAD), garantindo acessibilidade a profissionais em regiões remotas; envolvimento de instituições públicas e privadas (universidades, conselhos profissionais, organismos nacionais e internacionais) para enriquecer os conteúdos programáticos e validar metodologias; e criação de um Cadastro Nacional de Peritos Certificados (CNPC), integrado ao SisPerJud, no qual somente profissionais capacitados e atualizados poderiam atuar.

Essa proposta atende ao princípio da eficiência administrativa (CF/88, art. 37) e promove maior equidade na formação dos profissionais.

5.3 Governança e integração institucional

O terceiro eixo de propostas refere-se ao fortalecimento da governança, entendida como política pública judiciária: desenvolvimento de relatórios periódicos de monitoramento, com indicadores sobre litigiosidade recursal, qualidade dos laudos e tempo médio de tramitação das ações de benefícios por incapacidade; integração entre SisPerJud e Justiça em Números (CNJ), permitindo maior transparência e avaliação de políticas públicas; incentivo à formação de equipes multidisciplinares integradas, que combinem médicos, assistentes sociais, psicólogos e terapeutas ocupacionais; e articulação com

programas sociais e de saúde pública para construção de diagnósticos mais amplos sobre a vulnerabilidade dos beneficiários.

Essa perspectiva dialoga com a concepção de Habermas (1997) sobre a legitimidade das decisões em sociedades complexas, fundada em procedimentos racionais e inclusivos, e com a noção de justiça como instrumento de integração social.

5.4 Síntese das propostas

As propostas apresentadas podem ser resumidas em três níveis: normativo, com a efetiva implementação da Resolução CNJ nº 630/2025, incluindo padronização metodológica e auditorias de qualidade; formativo, com capacitação inicial e continuada dos peritos e assistentes sociais, com uso de modalidades híbridas de ensino; e institucional, com fortalecimento da governança por meio de monitoramento, integração tecnológica e equipes multidisciplinares.

Em conjunto, tais medidas não apenas qualificam a prova pericial, mas contribuem para a efetividade dos direitos sociais, a redução das desigualdades e o fortalecimento da confiança social no Poder Judiciário.

6. Conclusão

A efetividade do direito à seguridade social, especialmente no tocante aos benefícios por incapacidade de natureza assistencial e previdenciária, depende da atuação qualificada do Poder Judiciário. Nesse contexto, a prova pericial médica e social não se limita a ser mero meio de instrução processual, mas assume a condição de instrumento de legitimidade decisória e de justiça social.

As fragilidades relacionadas à qualidade e à uniformidade dos laudos impactam diretamente a segurança jurídica, a litigiosidade recursal e a confiança da sociedade nas instituições.

O presente estudo evidenciou que a edição da Resolução CNJ nº 630/2025 representa avanço normativo significativo ao estabelecer diretrizes nacionais para a padronização da perícia, a capacitação dos profissionais e a implantação do SisPerJud. Contudo, a efetividade dessas medidas dependerá da implementação prática e do fortalecimento da governança judiciária.

As propostas de inovação institucional apresentadas apontam três eixos estratégicos: padronização metodológica, por meio da adoção integral dos formulários padronizados, oficinas de alinhamento e auditorias de qualidade; capacitação inicial e continuada, com cursos presenciais e a distância, em parceria com universidades, escolas da magistratura e conselhos profissionais, além da criação de um Cadastro Nacional de Peritos Certificados; e governança e integração institucional, por meio de relatórios

de monitoramento, integração tecnológica (SisPerJud e Justiça em Números), equipes multidisciplinares e diálogo com políticas sociais e de saúde pública.

O presente artigo busca propor uma visão sistêmica da perícia judicial, que a compreende como política pública judiciária de inclusão e equidade, e não apenas como atividade técnica acessória ao processo.

Como perspectivas futuras, sugere-se: ampliar pesquisas empíricas, com análises de relatórios, entrevistas com peritos, acadêmicos de cursos de medicina, advogados, servidores do INSS e periciandos; desenvolver estudos comparados com sistemas estrangeiros que já consolidaram práticas de avaliação biopsicossocial; e fomentar políticas públicas judiciárias que fortaleçam a formação e o acompanhamento dos profissionais envolvidos.

Em última análise, o fortalecimento da perícia judicial qualificada contribuirá não apenas para a eficiência processual, mas para a concretização da promessa constitucional de uma sociedade livre, justa e solidária, em que a dignidade humana e a proteção social não sejam meros enunciados normativos, mas realidades vividas pelos cidadãos.

Referências

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

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993.

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. Brasília, DF: Presidência da República, 2001.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em Números 2024. Brasília: CNJ, 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução nº 630, de 2025. Dispõe sobre a padronização de procedimentos para realização de perícias judiciais. Brasília: CNJ, 2025.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 1.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Managing disability in the workplace: ILO code of practice*. Geneva: ILO, 2021.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde* (CIF). São Paulo: Edusp, 2003.

SADEK, Maria Tereza. *Poder Judiciário: perspectivas de reforma*. Opinião Pública, Campinas, v. 10, n. 1, p. 1-62, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

TARUFFO, Michele. *Uma simples verdade: o juiz e a construção dos fatos*. São Paulo: Marcial Pons, 2012.

Gestão Jurisdicional e Litigiosidade Previdenciária no Semiárido Baiano: Diagnóstico e Estratégias na Subseção Judiciária de Jequié/BA

Diandra Pietraroia Bonfante¹

Resumo: O presente artigo analisa a litigiosidade previdenciária na Subseção Judiciária de Jequié/BA, situada no semiárido baiano, a partir da experiência de exercício jurisdicional durante o período de vitaliciamento. Realiza-se diagnóstico que articula indicadores socioeconômicos do município — IDHM de 0,665, PIB per capita de R\$ 24.448,29, predominância de agricultura familiar de subsistência — com o perfil quantitativo e qualitativo das demandas judiciais, marcadas pela centralidade da prova oral na instrução de pedidos de benefícios condicionados à comprovação da qualidade de segurado especial. Identifica-se uma disfunção estrutural que conjuga vulnerabilidade socioeconômica, limitação probatória decorrente da informalidade laboral e pressão operacional sobre a unidade judiciária. A partir desse diagnóstico, descrevem-se as medidas de gestão jurisdicional implementadas: triagem documental qualificada, organização de pautas temáticas por espécie de benefício e estímulo à consensualidade com o INSS. Os resultados indicam que ajustes pontuais de gestão, quando realizados em ambiente de cooperação institucional e baseados em dados objetivos, podem produzir efeitos sistêmicos positivos na racionalização do fluxo processual, sem comprometer as garantias fundamentais do contraditório e da ampla defesa.

Palavras-chave: gestão jurisdicional; litigiosidade previdenciária; segurado especial; semiárido baiano; prova oral.

1. Introdução

A elevada judicialização de demandas previdenciárias constitui um dos desafios estruturais mais significativos enfrentados pela Justiça Federal em regiões marcadas por vulnerabilidade socioeconômica. O fenômeno insere-se no contexto mais amplo do que Cappelletti e Garth (1988) denominaram obstáculos econômicos, sociais e culturais ao acesso efetivo à justiça, os quais se manifestam com particular intensidade em matéria previdenciária. A experiência vivenciada como Juíza Federal Substituta na Subseção Judiciária de Jequié/BA, durante o período de vitaliciamento, evidenciou a magnitude desse fenômeno e a necessidade de reflexão institucional sobre as práticas jurisdicionais adotadas.

A Subseção Judiciária de Jequié localiza-se no interior do semiárido baiano, região caracterizada por baixos índices de desenvolvimento humano e pela predominância de atividades rurais de subsistência

¹ Juíza Federal Substituta 1ª Vara da Subseção Judiciária de Jequié/BA – SJBA. Email: diandra.bonfante@trf1.jus.br.

em regime de economia familiar. Essas condições repercutem diretamente no perfil da litigiosidade local: dados extraídos do sistema E-Siest indicam uma média mensal de 1.400 novos processos distribuídos, dos quais parcela expressiva envolve pedidos de benefícios previdenciários condicionados à comprovação da qualidade de segurado especial, nos termos do art. 11, VII, da Lei nº 8.213/1991.

Estima-se que aproximadamente 50% das novas ações estejam relacionadas a pleitos de salário-maternidade, auxílio-doença e aposentadoria por idade rural, todos dependentes da demonstração do exercício efetivo de atividade rural em período imediatamente anterior ao requerimento ou à ocorrência da incapacidade laborativa. A centralidade da prova oral na instrução desses feitos, aliada à escassez de documentação formal que caracteriza o trabalho campestre na região, impõe desafios operacionais relevantes à prestação jurisdicional.

Nesse contexto, o presente artigo tem por objetivo analisar a correlação entre as condições socioeconômicas da população jurisdicionada e a natureza das demandas previdenciárias prevalentes, bem como descrever as medidas de gestão jurisdicional implementadas para racionalizar o fluxo processual. O estudo justifica-se pela necessidade de sistematizar experiências de governança judiciária que possam ser replicadas em jurisdições com perfil semelhante, contribuindo para o aprimoramento da administração da justiça previdenciária em contextos de vulnerabilidade.

2. Metodologia

O presente estudo adota abordagem qualitativa, de natureza exploratório-descritiva, baseada na observação participante do exercício jurisdicional na Subseção Judiciária de Jequié/BA ao longo de quatro meses de atividade durante o período de vitaliciamento. A pesquisa se desenvolve mediante articulação de três eixos complementares.

O primeiro eixo consiste na análise de dados quantitativos objetivos, extraídos do sistema E-Siest e dos registros administrativos da unidade, abrangendo indicadores como taxa de entrada de processos, índice de saneamento, frequência de redesignações de audiências e tempo médio entre distribuição e sentença. O segundo eixo compreende uma amostragem qualitativa de feitos, classificados segundo o tipo de benefício postulado e a origem dos documentos apresentados. O terceiro eixo corresponde à escuta ativa de servidores envolvidos na tramitação do fluxo de audiências, cuja experiência cotidiana forneceu subsídios empíricos para a formulação das estratégias de gestão.

O marco teórico estrutura-se em torno das categorias de acesso à justiça em sua dimensão qualitativa (Cappelletti; Garth, 1988), da racionalidade probatória no processo previdenciário (Savaris, 2021) e dos princípios de governança judicial inscritos na Resolução CNJ nº 325/2020, que institui a

Estratégia Nacional do Poder Judiciário. A delimitação normativa abrange a Constituição Federal, a Lei nº 8.213/1991, o Código de Processo Civil e a jurisprudência consolidada dos tribunais superiores sobre o início de prova material do segurado especial.

3. Diagnóstico da Litigiosidade Previdenciária na Subseção de Jequié/BA

3.1 Caracterização socioeconômica da jurisdição

A construção de um diagnóstico adequado da litigiosidade previdenciária exige, preliminarmente, a caracterização socioeconômica do território jurisdicionado. O município de Jequié integra o Território de Identidade Médio Rio de Contas, que abrange 16 municípios no centro-sul baiano, e funciona como polo regional de serviços para toda a microrregião (IBGE, 2022). Segundo dados do Censo Demográfico de 2022, Jequié possui população de 158.813 habitantes, distribuída em uma área territorial de 2.969 km², com densidade demográfica de 53,49 hab/km² (IBGE, 2022).

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de Jequié é de 0,665, situado na faixa de médio desenvolvimento humano, e o PIB per capita do município alcança R\$ 24.448,29 (IBGE, 2023). Esses indicadores posicionam Jequié abaixo da média nacional (IDHM de 0,766) e revelam um cenário de vulnerabilidade socioeconômica que repercute diretamente na demanda por proteção previdenciária. O município situa-se em zona de transição entre os biomas Caatinga e Mata Atlântica, com áreas de semiaridez onde a escassez hídrica impõe limites à atividade agrícola (Jequié, 2022). O estado da Bahia possui mais de 66% de seu território inserido no semiárido, região em que a maioria da população depende da agricultura de subsistência e da criação de animais (Brasil, 2018).

A economia rural da microrregião estrutura-se predominantemente em torno da agricultura familiar de subsistência, com produção voltada ao consumo próprio do núcleo familiar e eventual comercialização de excedentes em feiras locais. Essa configuração econômica corresponde ao perfil do segurado especial definido pelo art. 11, VII, da Lei nº 8.213/1991: o trabalhador rural que exerce atividade campestre em regime de economia familiar, abrangendo o produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais que explorem atividade agropecuária em área de até quatro módulos fiscais (Brasil, 1991). A informalidade que marca essas relações laborais constitui fator determinante para a compreensão do perfil de litigiosidade descrito a seguir.

3.2 Perfil quantitativo e qualitativo da litigiosidade

Dados extraídos do sistema E-Siest indicam uma média mensal de 1.400 novos processos distribuídos na Subseção Judiciária de Jequié, com predominância significativa de demandas de natureza

previdenciária. Estima-se que aproximadamente 50% das novas ações estejam relacionadas a pleitos de salário-maternidade, auxílio-doença e aposentadoria por idade rural, todos condicionados à demonstração do exercício efetivo de atividade rural em período imediatamente anterior ao requerimento do benefício ou à ocorrência da incapacidade laborativa.

Esse perfil processual é coerente com o cenário nacional. De acordo com dados do Conselho Nacional de Justiça, o INSS figura como o maior litigante da Justiça brasileira, com cerca de 4,5 milhões de processos previdenciários em tramitação em 2025 e aproximadamente 5,2 milhões de ações ajuizadas apenas em 2024 (CNJ, 2024). No entanto, a litigiosidade verificada em Jequié apresenta especificidade qualitativa que a diferencia da média nacional: a quase totalidade dos pleitos rurais depende da comprovação da qualidade de segurado especial, categoria cuja prova se distingue das demais por não exigir contribuições previdenciárias diretas, mas sim a demonstração do efetivo exercício da atividade rural em regime de economia familiar (Savaris, 2021).

Essa litigiosidade não pode ser compreendida como simples questão de volume estatístico. Conforme assinala Savaris (2021, p. 107), o processo previdenciário opera sob lógica probatória distinta daquela que orienta os litígios de natureza patrimonial, exigindo do julgador sensibilidade para as condições materiais de produção da prova pelo segurado. Na jurisdição de Jequié, a correlação entre os indicadores socioeconômicos da região — baixo IDHM, predominância de agricultura familiar de subsistência, elevada informalidade laboral — e o perfil das demandas judiciais revela que a judicialização previdenciária traduz vulnerabilidades estruturais que antecedem e condicionam a atuação jurisdicional.

3.3 A centralidade da prova oral e suas implicações operacionais

A exigência de apresentação de “início razoável de prova material”, consolidada na Súmula nº 149 do Superior Tribunal de Justiça e no art. 55, § 3º, da Lei nº 8.213/1991, constitui o principal gargalo probatório na jurisdição analisada. A ausência de documentos como notas fiscais de produtor rural, contratos de arrendamento, registros associativos ou comprovantes de comercialização é consequência direta da informalidade que caracteriza a agricultura de subsistência no semiárido baiano. Conforme observa Serau Junior (2020, p. 182), a exigência de prova documental para segurados especiais frequentemente ignora a realidade de comunidades rurais em que as relações de trabalho se desenvolvem à margem dos registros formais.

Em razão dessa circunstância, a prova oral — notadamente a testemunhal — assume posição central na instrução processual, convertendo-se no principal instrumento de convencimento judicial quanto à veracidade dos vínculos rurais alegados. A Instrução Normativa PRES/INSS nº 128/2022 reconhece a autodeclaração do segurado especial como meio probatório principal na esfera administrativa, substituindo

o antigo sistema de declaração sindical. No entanto, quando o benefício é indeferido administrativamente e judicializado, a prova oral permanece como eixo da instrução, com todas as implicações operacionais que dela decorrem.

O deslocamento do eixo probatório para a oralidade acarreta consequências operacionais concretas e mensuráveis. A multiplicação de audiências de instrução gera impacto direto em quatro indicadores: previsibilidade da pauta, tempo médio de tramitação dos feitos, custos de deslocamento das partes e taxa de redesignação. Ademais, esse arranjo probatório apresenta maior suscetibilidade a rupturas na cadeia de confiabilidade das informações e exige da unidade judiciária mecanismos de integridade que coibam fraudes documentais – como a reutilização de documentos por terceiros ou incompatibilidades cronológicas e geográficas – sem produzir, inadvertidamente, barreiras de acesso para quem efetivamente labora no campo.

Trata-se de desafio que remete ao princípio da adequação do procedimento à tutela do direito material, consagrado no art. 139, VI, do Código de Processo Civil (Marinoni; Arenhart; Mitidiero, 2020). A racionalidade probatória convencional, que impõe observância simultânea aos princípios da cooperação (art. 6º), da proporcionalidade (art. 8º) e da adequação (art. 139), é tensionada pelas condições materiais de produção da prova em um território marcado por baixo desenvolvimento humano e elevada informalidade laboral.

3.4 Síntese diagnóstica

O diagnóstico realizado permite identificar uma disfunção estrutural que articula três dimensões interdependentes. A primeira é de natureza socioeconômica: a região atendida pela Subseção de Jequié apresenta IDHM de 0,665, economia rural predominantemente informal e população dependente de benefícios previdenciários como instrumento de subsistência. A segunda é de natureza probatória: a informalidade das relações laborais impede a produção de prova material na maioria dos casos, deslocando o eixo probatório para a oralidade e multiplicando as audiências de instrução. A terceira é de natureza operacional: a conjugação das duas dimensões anteriores produz um volume de audiências que pressiona a capacidade humana e logística da unidade, com impacto nos indicadores de celeridade e efetividade da prestação jurisdicional.

Essa articulação entre vulnerabilidade social, limitação probatória e pressão operacional configura o cenário que demandou a adoção das medidas de gestão jurisdicional descritas na seção seguinte.

4. Estratégias de Gestão Jurisdicional Implementadas

Diante do diagnóstico apresentado, tornou-se imprescindível adotar medidas de gestão jurisdicional voltadas à racionalização do fluxo processual. A partir de diálogo estruturado com a equipe da subseção, foram concebidas e implementadas ações estratégicas com o objetivo de mitigar o estrangulamento da fase instrutória. As medidas adotadas estruturaram-se em três eixos principais, descritos a seguir.

4.1 Triagem documental qualificada

O primeiro eixo consistiu na instituição de um sistema de triagem prévia dos documentos apresentados pelas partes, com dupla finalidade: qualificar o início de prova material e identificar eventuais indícios de fraude, como a reutilização de documentos por terceiros ou incompatibilidades cronológicas e geográficas. A triagem não se destina a antecipar juízos de mérito, mas a qualificar o contraditório e evitar a realização de audiências desnecessárias.

Cumprе destacar que a triagem documental não pode presumir negativamente a ausência de documentos. A padronização não deve cegar para as singularidades do caso concreto, sob pena de converter medidas de integridade em barreiras de acesso à justiça. Conforme observa Santos (2011, p. 39), a sociologia do acesso à justiça demonstra que obstáculos processuais aparentemente neutros tendem a produzir efeitos desproporcionais sobre populações em situação de vulnerabilidade, perpetuando a desigualdade que o sistema pretende corrigir.

4.2 Pautas temáticas por espécie de benefício

O segundo eixo compreendeu a organização de pautas temáticas classificadas por tipo de benefício previdenciário. Essa medida visa à padronização de quesitos, à otimização do tempo das audiências, à melhor preparação das partes e à maior previsibilidade para os representantes das instituições envolvidas – o INSS, a advocacia pública e a advocacia privada.

A concentração temática permite ao magistrado aprofundar a análise dos padrões probatórios pertinentes a cada espécie de benefício e reduzir o tempo de adaptação entre audiências de naturezas distintas. Trata-se de aplicação prática do princípio da adequação procedimental, que autoriza o juiz a adaptar o procedimento às necessidades do conflito, conforme disciplina o art. 139, VI, do Código de Processo Civil (Didier Jr., 2023). Além disso, a concentração possibilita a identificação mais eficiente de padrões locais relevantes, como ciclos agrícolas, práticas comunitárias de trabalho, registros informais e

formas de organização rural que, se reconhecidos em precedentes e orientações internas, podem promover maior segurança jurídica e reduzir a litigiosidade repetitiva.

4.3 Consensualidade qualificada e cooperação institucional

O terceiro eixo priorizou a tramitação célere de processos devidamente instruídos, com vistas à abertura de janelas negociais com o INSS, sem prejuízo do controle jurisdicional. Esse modelo consensual qualificado mostrou-se eficiente na redução da litigiosidade de baixa complexidade fática, liberando capacidade operacional para o processamento dos casos que efetivamente demandam produção probatória intensa.

A consensualidade qualificada no processo previdenciário encontra amparo nos artigos 3º, § 2º, e 174 do Código de Processo Civil, que consagram o princípio da cooperação e estimulam a autocomposição como meio de pacificação social (Brasil, 2015). No âmbito da Justiça Federal, a Resolução CJF nº 386/2016 estabelece diretrizes para a política judiciária de tratamento adequado dos conflitos, reforçando o dever institucional de promover soluções consensuais quando viáveis.

A cooperação institucional com o INSS, a Defensoria Pública, a advocacia e entidades representativas locais possibilitou, ainda, a promoção de ações informativas e fluxos de conferência pré-processual, contribuindo para a racionalização do acesso à justiça e para a prevenção de demandas desnecessárias.

5. Medidas Complementares e Perspectivas de Aprimoramento

Além dos três eixos estruturantes, foi avaliada a viabilidade da realização de mutirões de audiências como mecanismo emergencial para reduzir o passivo processual. Reconhece-se, contudo, que, sem critérios objetivos de seleção e uniformização temática, os mutirões podem resultar em soluções paliativas, com ganhos efêmeros e eventual aumento do retrabalho.

Com base nessa premissa, foram concebidas soluções de médio prazo: ampliação da equipe de apoio à fase instrutória; adoção do modelo de instrução concentrada, com a oitiva de partes e testemunhas no mesmo ato, em consonância com o princípio da concentração dos atos processuais inscrito no art. 365 do CPC (Brasil, 2015); e capacitação dos servidores para atividades instrutórias auxiliares, em analogia funcional ao modelo de juiz leigo previsto no art. 7º da Lei nº 9.099/1995, sempre observados os limites constitucionais da jurisdição e da indelegabilidade do ato de julgar. Essas medidas visam otimizar a

atuação do magistrado togado, permitindo-lhe concentrar esforços no controle da coerência decisional, na uniformização de entendimentos jurídicos e no estímulo a soluções autocompositivas.

O acompanhamento dessas iniciativas pode ser operacionalizado mediante indicadores públicos – tempo médio de tramitação, índice de acordos, taxa de redesignação, percentual de processos com início de prova material idôneo – que confirmam transparência à gestão e permitam a revisão contínua das rotinas conforme os resultados obtidos. A publicização de indicadores de desempenho judicial constitui, conforme a Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026 instituída pela Resolução CNJ nº 325/2020, instrumento essencial de governança e prestação de contas à sociedade (CNJ, 2020).

6. Limites e Cautelas

Não obstante os avanços, os limites do modelo permanecem evidentes. A jurisdição de Jequié/BA opera em contexto de escassez de recursos, sob exigências de garantias processuais inafastáveis e diante de uma realidade socioeconômica desafiadora. Torna-se imperativo, portanto, evitar que medidas de integridade degenerem em barreiras de acesso à justiça, ou que a busca por eficiência se converta em denegação disfarçada de prestação jurisdicional.

A cultura decisória que se busca consolidar não se mostra complacente com práticas fraudulentas, mas reconhece a centralidade da realidade social do trabalhador rural e modula as exigências probatórias à luz dos princípios da proporcionalidade, da coerência e da sensibilidade regional. A delegação de atribuições a servidores deve respeitar estritamente os limites legais e constitucionais da atividade jurisdicional, conforme disciplina o art. 93, XIV, da Constituição Federal e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a indelegabilidade do ato decisório.

Ademais, é necessário reconhecer que a análise temática das pautas e a leitura contextualizada do acervo permitem identificar padrões probatórios locais – como ciclos agrícolas, práticas comunitárias de trabalho e registros informais de organização rural – que, se reconhecidos em precedentes e orientações internas, promovem maior segurança jurídica. Todavia, essa contextualização não pode servir de pretexto para a flexibilização de requisitos legais sem fundamento normativo, devendo submeter-se ao crivo do contraditório e da fundamentação adequada.

7. Conclusão

O elevado volume de demandas e a centralidade probatória da condição de segurado especial na Subseção Judiciária de Jequié/BA não devem ser encarados como fatalidade administrativa, mas como oportunidade concreta de reconfiguração das práticas jurisdicionais. O diagnóstico realizado – que articula

os indicadores socioeconômicos do território (IDHM de 0,665, economia rural predominantemente informal, dependência de benefícios previdenciários como instrumento de subsistência) com o perfil quantitativo e probatório das demandas – indica que a experiência de Jequié constitui caso representativo de uma realidade disseminada na Justiça Federal do semiárido nordestino.

As medidas descritas – triagem documental qualificada, pautas temáticas por espécie de benefício e consensualidade qualificada – constituem um laboratório de governança jurisdicional passível de replicação e de aperfeiçoamento progressivo. A articulação entre dados objetivos, análise qualitativa de feitos e escuta ativa dos servidores demonstrou que ajustes pontuais de gestão, quando realizados em ambiente de cooperação institucional, podem gerar efeitos sistêmicos positivos.

O aprimoramento da jurisdição previdenciária em contextos de vulnerabilidade socioeconômica é possível e necessário, desde que fundado em atuação que reconheça os limites operacionais existentes, valorize os recursos humanos e institucionais disponíveis e promova uma jurisdição célere, íntegra e previsível. A transformação jurisdicional, nesse cenário, não consiste em romper com os marcos existentes, mas em estruturar a atuação com base em evidências e em promover a transparência institucional como princípio orientador da gestão judicial.

Referências

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 fev. 2026.

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 10 fev. 2026.

BRASIL. Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm. Acesso em: 10 fev. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 10 fev. 2026.

BRASIL. Resolução nº 115, de 16 de novembro de 2017. Aprova a delimitação do Semiárido Brasileiro. Brasília, DF: SUDENE, 2018.

BRASIL. Instrução Normativa PRES/INSS nº 128, de 28 de março de 2022. Disciplina as regras, procedimentos e rotinas necessárias à efetiva aplicação das normas de direito previdenciário. Brasília, DF: INSS, 2022. Disponível em: <https://portal.inss.gov.br/in>. Acesso em: 10 fev. 2026.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à justiça. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. Resolução nº 386, de 26 de abril de 2016. Estabelece a Política Judiciária de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito da Justiça Federal. Brasília, DF: CJF, 2016.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução nº 325, de 29 de junho de 2020. Dispõe sobre a Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026 e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em Números 2024: ano-base 2023. Brasília, DF: CNJ, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 10 fev. 2026.

DIDIER JR., Fredie. Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 25. ed. Salvador: JusPodivm, 2023. v. 1.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Demográfico 2022: população e domicílios: primeiros resultados. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>. Acesso em: 10 fev. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Jequié: panorama. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/jequie/panorama>. Acesso em: 10 fev. 2026.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. Novo curso de processo civil: tutela dos direitos mediante procedimento comum. 6. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. v. 2.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma revolução democrática da justiça. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SAVARIS, José Antonio. Direito processual previdenciário. 8. ed. Curitiba: Alteridade, 2021.

SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. Seguridade social e direitos fundamentais. 4. ed. Curitiba: Juruá, 2020.

