



**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO**  
**Rede de Inteligência e Inovação da 1ª Região**

**NOTA TÉCNICA n.º 01/2024**

**Assunto:** Inovações nas audiências nos Juizados Especiais Federais: as experiências de Juazeiro/BA, Altamira/PA e Porto Velho/RO.

**Relatores:**

**Juiz Federal Emmanuel Mascena de Medeiros** (16ª Vara/Juizado Especial Federal/SJGO)

**Juiz Federal Mateus Benato Pontalti** (4ª Vara/Juizado Especial Federal/SJRO)

**Juiz Federal Wagner Mota Alves de Souza** (Vara Única/Subseção Judiciária de Juazeiro/SJBA)

**SUMÁRIO:** I. INTRODUÇÃO – II. CONTEXTO FAVORÁVEL A MUDANÇAS– III. EXPERIÊNCIA DE JUAZEIRO/BA – IV. EXPERIÊNCIA DE ALTAMIRA/PA – V. EXPERIÊNCIA DE PORTO VELHO/RO – VI. BREVES CONCLUSÕES – VII. PROPOSTAS.

## **I. INTRODUÇÃO**

A judicialização excessiva da concessão dos benefícios previdenciários é um tema que está na pauta do dia. O Presidente do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Luís Roberto Barroso, realizou, recentemente, reunião com a Presidência do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) para tratar dessa questão, demonstrando a preocupação das mais altas instâncias do Poder Judiciário com o tema<sup>1</sup>.

A prática consagrada nas ações previdenciárias é no sentido de que o reconhecimento da qualidade de segurado especial, para a concessão de benefícios

---

<sup>1</sup><https://www.cnj.jus.br/presidente-do-cnj-e-do-stf-recebe-presidente-do-inss-para-discutir-reducao-de-acoes-sobre-beneficios-previdenciarios/>

previdenciários, depende da existência de início de prova material (documental) corroborada por prova testemunhal.

A importância da prova oral nesse tema é tamanha que há, inclusive, súmula do STJ sobre a matéria: “A prova exclusivamente testemunhal não basta à comprovação da atividade rurícola, para efeitos da obtenção de benefício previdenciário” (súmula n. 149).

A audiência permite que o magistrado tenha uma importante aproximação dos fatos, mas também é um ato que consome muitos recursos dos atores da justiça, principalmente o tempo. Além disso, a organização de pautas cada vez mais extensas, chegando a mais de 50 audiências realizadas por um único magistrado em um único dia, tende a criar atritos com as partes e procuradores, insatisfeitos com o ritmo exaustivo e o trabalho repetitivo proporcionado por dezenas de casos similares analisados num único dia.

Num contexto de demanda crescente, e de falta de recursos públicos para expansões do Poder Judiciário, fica claro o esgarçamento do modelo. O mero aumento constante do número de audiências marcadas, para tentar alcançar a elevação no número de ajuizamentos, tem potencial maior de provocar *burnout* nos integrantes no sistema de justiça, e reduzir a qualidade do produto final do Poder Judiciário, do que de resolver o problema.

## **II. CONTEXTO FAVORÁVEL A MUDANÇAS**

Dado esse cenário, passou a ocorrer uma busca por soluções para julgar as ações rurais com um aproveitamento mais eficiente dos recursos públicos e privados envolvidos na condução dos processos judiciais.

Em 2020, a pandemia do Covid-19 obrigou as instituições a reelaborar profundamente suas formas de trabalho. A necessidade de distanciamento social fez proliferar, de imediato, a prática da realização das audiências virtuais. Essa mudança, que de imediato pode não parecer revolucionária, trouxe já um importante acréscimo de produtividade para as pautas de audiência dos Juizados Especiais Federais (JEFs). Muito tempo e dinheiro passou a ser economizado com a desnecessidade de deslocamento para um ambiente físico para a realização da oitiva das partes e testemunhas.

Mais importante até que essa mudança mais imediata, a pandemia criou um ambiente geral de experimentações. O modelo para julgamento das ações de segurados especiais, que parecia imutável, tornou-se objeto de questionamentos simultâneos em várias partes do país.

Essas iniciativas contaram com o apoio e as inquietações de juízes e advogados, fossem eles públicos ou privados, mas sempre foram marcadas por um intenso e colaborativo diálogo intra e interinstitucional.

Veremos, a seguir, algumas experiências exitosas que, com o apoio de todos os envolvidos no processo, resultaram em julgamentos mais céleres.

### **III. EXPERIÊNCIA DE JUAZEIRO/BA**

Em Juzeiro/BA, há uma unidade jurisdicional integrada por uma Vara Única com JEF Adjunto, abarcando 9 Municípios na região semiárida do Nordeste, atendendo uma população de aproximadamente 500 mil habitantes, muitos deles segurados especiais.

O contexto da implantação do Projeto Instrução Concentrada para Fins de Acordo envolveu uma convergência de fatores negativos associados à Pandemia de Covid-19: i) suspensões *sine die* de atos processuais; ii) redução da capacidade de trabalho da equipe; iii) existência significativa de acervo processual físico; iv) aumento de distribuição processual; v) acúmulo de processos com pendência de realização de audiência.

Diante desse cenário, avaliou-se uma proposta de melhoria do fluxo apresentada pela Procuradoria Federal no Estado da Bahia, cujo escopo consistia em imprimir maior celeridade e otimizar a análise do conjunto probatório para oferecimento de proposta de acordo pelo INSS em processos previdenciários, a partir da complementação voluntária da prova documental pela parte autora.

Avançando nas tratativas, a Subseção Judiciária de Juazeiro apresentou a arquitetura de fluxo processual que induzisse a ampla produção probatória na fase inicial do processo. Tal etapa consistiria na dilação da fase de produção de prova documental, com o objetivo de permitir à parte autora contribuir voluntária e ativamente para ampliação da possibilidade de oferta de acordo direto pelo INSS. A opção pelo procedimento atípico não implica qualquer restrição ao exercício de direitos de ordem processual assegurados à parte autora (Anexo I - Fluxograma).

Com a validação pela Procuradoria do INSS do desenho procedimental, passou-se à fase da normatização através de edição de Portaria Conjunta a qual disciplinava i) a aceitação ao fluxo da instrução concentrada; ii) rol exemplificativo de documentos; iii) intimação do despacho modelo para complementação da prova com orientações gerais, cujo descumprimento não implicaria quaisquer ônus processuais, além da preclusão à opção pelo procedimento atípico (Anexo II – Despacho Modelo); iv) fixação de prazos específicos; v) detalhamento do fluxo (Anexo III – Portaria).

No mesmo ato normativo, a Procuradoria Federal manifestou a adesão ao Juízo 100% Digital em relação a todo acervo de JEF, facultando-se à parte autora individualmente exercer a mesma faculdade (Anexo IV – Material de Divulgação). Foi ainda previsto no fluxo, frustrado o acordo na fase inicial, a possibilidade de realização de audiência de instrução e julgamento por conciliador da Justiça Federal, sob a supervisão do Juiz, para colheita de prova oral (testemunhal e depoimento pessoal) restrita a processos de natureza previdenciária. Fundamento normativo: Art. 28 da Resolução Presi n. 33/2021; Artigos 24,25 e 36 da Resolução Presi n. 17/2014, ambas do TRF 1ª Região; Art. 18 da Lei n. 10.259/2001 c/c artigos 22 e 73 da Lei n. 9.099/95.

Preparada, mas ainda não publicada a normatização, ocorreram simultaneamente as etapas de convencimento e desenvolvimento de rotinas de secretaria.

Foi realizada uma reunião prévia na Sede da Subseção Judiciária com a Seccional da OAB, em especial, os integrantes da comissão de direito previdenciário para apresentação do fluxo processual e dos atos normativos que seriam publicados. Uma segunda rodada de conversações ocorreu na sede da OAB local, com a presença dos Juízes Federais Titular e Substituto e do Procurador do INSS, designado pelo Procurador-Chefe. Esclarecidas as dúvidas, a OAB deu ampla publicidade nas mídias sociais do procedimento que viria a ser implementado.

Definidas as rotinas de Secretaria e elaboradas as minutas padronizadas, foram publicados os atos normativos, dando-se ampla publicidade também ao Fluxograma, Despacho Modelo e ao Material de divulgação do Juízo 100% Digital através do site da Subseção Judiciária: <https://portal.trf1.jus.br/sjba/institucional/subsecoes-judiciarias/subsecao-judiciaria-de-juazeiro.htm>.

Após o início da fase executiva do projeto, passou-se à etapa de monitoramento. O escopo era verificar num intervalo razoável: i) se a adesão ao novo procedimento havia atingido um número expressivo; ii) se o número de propostas de acordo oferecidas havia aumentado no período.

Em relação ao item “i”, constata-se a ampla adesão ao Projeto, sendo cada vez mais raras as petições iniciais sem os elementos de prova sugeridos.

Em relação ao item “ii”, comparou-se a quantidade de acordos por ano, dos 3 (três) anos anteriores à implantação do Projeto, com o número de acordos realizados no primeiro ano de sua execução, iniciada em 1º/05/2022. Entre 01/05/2019 e 30/04/2020, foram homologados 811 acordos; entre 01/05/2020 e 30/04/2021, 599; entre 01/05/2021 a 30/04/2022, 1.787. No ano de implantação do Projeto, de 01/05/2022 a 30/04/2023, foram

homologados 3.040 acordos, verificando-se um aumento de 70,11% em relação ao ano anterior.

#### **IV. EXPERIÊNCIA DE ALTAMIRA/PA**

A Subseção Judiciária de Altamira enfrenta desafios significativos. Composta por apenas uma Vara, que inclui um Juizado Especial Federal adjunto, a unidade atua com um alto volume de processos, que englobam desde casos penais de grande relevância até ações civis públicas complexas. A situação é agravada pela falta de servidores e pela vacância do cargo de juiz substituto.

No Juizado Especial Federal de Altamira, a maioria dos processos envolve pedidos de aposentadoria por idade rural, quase todos demandando audiências. Já na Vara de competência comum, a elevada demanda penal requer a realização de audiências penais em pelo menos dois dias por semana. Como consequência, existia a necessidade de realização de audiências em pelo menos quatro dias da semana. Para viabilizar a realização dos atos, múltiplos servidores se dedicavam à organização das pautas e intimações, e ao menos um servidor acompanhava o juiz em audiências.

Este intenso uso de recursos humanos nesta fase do processo impactava negativamente outras etapas, resultando na redução da produção de minutas e no congestionamento da fase de execução, além do aumento do número de processos aguardando sentença.

Além disso, a vasta área de abrangência da subseção de Altamira impunha desafios adicionais, especialmente aos jurisdicionados residentes em áreas distantes. Não era raro que pessoas viajassem por horas para chegar à Justiça Federal, muitas vezes sem recursos para a viagem de volta. Houve casos em que servidores tiveram de auxiliar jurisdicionados com os custos de retorno.

Diante desse cenário, a subseção de Altamira se viu na necessidade de desenvolver modelos processuais alternativos. No Juizado Especial Federal, adotou-se o modelo do fluxo concentrado com dispensa de audiências de instrução. Esse modelo consiste nas seguintes fases: a) a parte autora ingressa com a ação, anexando os documentos disponíveis e vídeos de depoimentos da parte autora e de testemunhas; b) o INSS responde com uma contestação ou proposta de acordo; c) em caso de contestação, a parte autora é intimada a apresentar réplica; d) após isso, o processo é concluso para julgamento. Os vídeos juntados pela parte autora são considerados como prova oral, a menos que o INSS conteste especificamente o conteúdo das declarações. Com o novo modelo, a realização de audiências nos juizados passou a ser a exceção, e não a regra geral.

Além disso, foram criados dois formulários específicos para benefícios de aposentadoria por idade rural/híbrida e salário-maternidade, substituindo a petição inicial, o que aprimorou a qualidade das iniciais e facilitou o processo decisório.

A adoção do modelo de fluxo concentrado trouxe benefícios significativos, como a quase total eliminação da necessidade de audiências no Juizado Especial Federal, permitindo que os recursos humanos fossem redirecionados para a elaboração de minutas de decisões e sentenças. Também eliminou a necessidade de deslocamento dos autores até a Justiça Federal e resultou em um aumento no número de acordos.

Devido a esses resultados positivos, em março de 2023, o modelo foi institucionalizado pela Portaria CONJUNTA SJPA-ATM-VARA ÚNICA PGF/PA (Anexo V), subscrita pelo Juiz Federal e pela Procuradoria Federal.

## **V. EXPERIÊNCIA DE PORTO VELHO/RO**

A 4ª Vara Federal de Porto Velho adotou uma abordagem semelhante à implementada na subseção de Altamira/PA, consistindo no uso do modelo de fluxo concentrado com dispensa de audiências de instrução. Inicialmente, essa mudança foi introduzida por uma decisão do magistrado. Posteriormente, para formalizar a abordagem, uma Portaria Conjunta com o INSS foi estabelecida, institucionalizando o modelo.

Os efeitos dessa mudança foram notáveis. Antes da implementação do modelo, a 4ª Vara Federal de Porto Velho registrava 729 processos aguardando decisão ou sentença por um período entre 60 e 180 dias e havia 156 processos aguardando decisão ou sentença por mais de 180 dias, conforme dados do E-siest de 30/04/2023. Após a adoção do novo modelo, houve uma melhora significativa: o número de processos pendentes por mais de 180 dias caiu para zero, e os processos aguardando decisão ou sentença entre 60 e 180 dias foram reduzidos para 149.

## **VI. BREVES CONCLUSÕES**

Como se viu no decorrer desta Nota Técnica, a demanda judicial crescente pela concessão de benefícios previdenciários exige novos meios de organização do trabalho judiciário.

Além disso, é preciso muito diálogo interinstitucional. Como se viu no decorrer das reuniões da Rede de Inteligência, a Procuradoria Federal e os advogados têm consciência da necessidade de mudança e vêm se mostrando abertos a experimentações.

Eventuais atritos podem surgir mais da má comunicação entre os atores do sistema de justiça do que da falta de busca por inovação.

E essa comunicação tem que ser intensa também entre os magistrados de graus diferentes dentro da Justiça Federal, de modo que tanto a necessidade de mudança quanto os seus rumos sejam compartilhados.

A transformação do funcionamento da justiça previdenciária é medida urgente, mas só com a colaboração de todos, e em todos os graus de jurisdição, será concretizada.

## **VII. PROPOSTAS**

Com o propósito de que tomem ciência das medidas para o aprimoramento da tramitação de processos previdenciários, notadamente nos JEFs, propomos o envio da presente nota técnica:

a) aos Desembargadores Federais que compõem a Primeira Seção do Tribunal Regional Federal da 1ª Região e aos Juízes Membros de Turmas Recursais no âmbito da Justiça Federal na 1ª Região, a fim de que tomem conhecimento das medidas de aprimoramento da jurisdição previdenciária que vêm sendo aplicadas;

b) aos Juízes relatores das Turmas Recursais que compõem a Justiça Federal da 1ª Região, para conhecimento das válidas medidas acima apresentadas, sobretudo para que se evite a anulação em massa de processos previdenciários julgados sem a realização de audiências tradicionais;

c) aos Magistrados com competência previdenciária no 1º Grau da Justiça Federal da 1ª Região, com o objetivo de disseminação das boas práticas aqui apresentadas conforme as realidades locais enfrentadas por cada um;

d) à Escola de Magistratura Federal da Primeira Região (ESMAF), para análise da conveniência de maior destaque dos temas aqui abordados, tanto na formação continuada quanto na formação de novos magistrados;

e) ao Centro de Inteligência do Poder Judiciário e ao Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal, haja vista as importantes repercussões econômicas, sociais e jurídicas dos temas debatidos;

f) à Procuradoria-Geral Federal à Comissão Especial de Direito Previdenciário do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, ressaltando-se a importância da

necessidade de construção comum de soluções para o aperfeiçoamento da jurisdição previdenciária no Brasil.