



Justiça de Proximidade Previdenciária

Proposta de gestão de processos na área da jurisdição previdenciária, visando à redução de tempos médios e custos e à satisfação dos litigantes mediante o incentivo à conciliação(1)

Autor: Leonardo Müller Trainini

Juiz Federal Substituto, Coordenador do Cejuscon da Subseção Judiciária de Blumenau/SC

publicado em 29.08.2014

 [\[enviar este artigo\]](#)

 [\[imprimir\]](#)

Resumo

Objetiva apresentar uma forma simples de gestão de processos na jurisdição previdenciária, com base em experiência prática adotada no âmbito do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania – Cejuscon da Subseção Judiciária de Blumenau/SC, em conjunto com a 4ª Vara Federal e a PFE do INSS local, com o primado na conciliação, mediante aproximação imediata das partes. Resgata os conceitos e propostas do legislador constituinte originário ao prever na CRFB a criação dos Juizados Especiais, passando pela experiência francesa a partir da criação da Justiça de Proximidade, ou *Jurisdiction de Proximité*, com as modificações operadas no Código de Organização Judiciária a partir da Lei nº 2002-1138, de 09.09.2002 (*Loi d'orientation et de programmation pour la justice*).

Palavras-chave: Gestão. Processos. Jurisdição previdenciária. Juizados Especiais Federais. Justiça de Proximidade. Conciliação.

Sumário: Introdução. 1 Justiça de Proximidade. 2 Experiência do Cejuscon – Blumenau/SC. Conclusão. Referências bibliográficas.

Introdução

Se não reina mais absoluta hodiernamente a teoria subjetivista da interpretação defendida por **Savigny(2)** e **Windsched,(3)** não se pode negar, por outro lado, a importância dos “chamados trabalhos preparatórios, isto é, projetos de lei, debates nas comissões técnicas das assembleias legislativas e no plenário destas, pareceres, emendas e suas justificações”,(4) no ato de interpretar, senão para definir o alcance da norma, ao menos para identificar o sentido desta.(5)

Uma busca simples nos arquivos históricos disponíveis na rede mundial de computadores nos fornece uma ideia do que objetivavam os representantes populares ao inserirem, na CRFB de 1988, o inciso I do art. 98. Segundo palavras do deputado constituinte Plínio de Arruda Sampaio ao Diário da Constituinte (Programa nº 90, de 11.06.1987), mais precisamente a partir dos 02min05seg, estariam sendo criados os Juizados Especiais “para resolver na hora os litígios de menor complexidade e de grande número de ocorrência. Esse juizado vai ter conciliadores, vai ter árbitros, e vai trabalhar junto com a comunidade”.(6)

Passados mais de 25 anos desde a promulgação da Constituição de 1988, e treze da edição da Lei nº 10.259, de 12.07.2001, que criou os Juizados Especiais Federais,(7) tem-se verificado uma corrente ordinarização dos procedimentos afetos à jurisdição destes, fato que, aliado à crescente demanda de processos ajuizados, sem o eco necessário no aparelhamento humano do Poder Judiciário, faz *tabula rasa* da proposta idealizada pelo constituinte originário.

É a busca por implantar na prática tal proposta, com espelho, em termos, na Justiça de Proximidade francesa, que orientou a experiência adotada no âmbito do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania – Cejuscon da Subseção Judiciária de Blumenau/SC, em conjunto com a 4ª Vara Federal e a Procuradoria Federal Especializada do INSS local, com o primado na conciliação, mediante aproximação imediata das partes, e que será apresentada no decorrer deste trabalho.

1 Justiça de Proximidade

Em palestra no auditório da sede da Justiça Federal de Curitiba/PR, aos 18.04.2013, intitulada “Efetividade jurisdicional, governança e administração da Justiça”, proferida por **Pedro Heitor Barros Geraldo**,⁽⁸⁾ foi narrada a experiência francesa denominada de *Juridiction de Proximité*, ou Justiça de Proximidade, inserida no Código de Organização Judiciária francês com a promulgação da Lei nº 2002-1138, de 09.09.2002 (*Loi d'orientation et de programmation pour la justice*).

Encontramos em **Anne Wyvekens** a conceituação mais apropriada do que seja a origem da Justiça de Proximidade francesa, nos moldes do que pretendemos utilizar, ao menos nos princípios informadores, como parâmetro para a experiência adotada em Blumenau em julho de 2013:

“A justiça de proximidade: inovação ou *trompe-l'oeil*? Justiça melhorada ou justiça barateada? A instituição é recente: as jurisdições de proximidade foram criadas por uma lei de setembro de 2002, e os primeiros juízes de proximidade assumiram as suas funções no outono de 2003. A noção, porém, tem história mais longa. Falava-se anteriormente de ‘justiça de proximidade’ para designar a justiça dita ‘de gabinete’ dos juízes da infância. Essa proximidade do juiz, desembaraçado de sua toga e do tablado, recebendo o jovem em seu escritório, é a que se qualifica hoje de humana, sendo a aproximação entre o juiz e os jurisdicionados sempre associada, em um momento ou em outro, à figura do saudosos juiz de paz.”⁽⁹⁾

Embora tenha suas origens relacionadas a questões criminológicas em **áreas consideradas críticas** – “*les quartiers sensibles*”⁽¹⁰⁾ – na década de 1990 na França, o que levou à criação das *Maisons de Justice et Droit – MJD*, ainda em 1991,⁽¹¹⁾ é na jurisdição civil, a partir da criação do juiz de proximidade, com a edição da Lei nº 2002-1138, de 09.09.2002 (*loi d'orientation et de programmation pour la justice*), **com a finalidade de se buscar uma justiça mais rápida e eficaz ao alcance da população**,⁽¹²⁾ que encontramos o comparativo adotado.

Em muitos aspectos aproximada dos Juizados Especiais, nos moldes do que temos hoje no Brasil, reserva-se à competência de tal órgão – em matéria cível – o julgamento dos processos “de até 4.000 euros, movidos por pessoas físicas para as necessidades de sua vida privada, mas também profissional, ou pelas pessoas jurídicas, bem como, nas mesmas condições anteriores, dos litígios de um valor indeterminado que têm por origem a execução de uma obrigação cujo montante não exceda 4.000 euros”,⁽¹³⁾ de acordo com a modificação operada no Código de Organização Judiciária francês com a edição da Lei nº 2005-47, de 26.01.2005. A diferença está em que lá, ao contrário daqui, os juízes de proximidade não são magistrados de carreira, “recrutados pela Escola Nacional da Magistratura, mas são recrutados especialmente pelo Ministério da Justiça, exigindo-se experiência na área jurídica”.⁽¹⁴⁾ Afeiçoa-se à figura do conciliador no Brasil, distinguindo-se pelo nível de exigência no recrutamento e pelos poderes de julgamento de que são investidos os juízes de proximidade. E sua criação, consoante a exposição de motivos da *loi organique n° 2003-153 du 26 février 2003 relative aux juges de proximité*, teve por escopo “trazer aos pequenos litígios da vida cotidiana, bem como às pequenas infrações às regras de conduta elementar da vida em sociedade, para os quais não existe atualmente solução apropriada, uma resposta judicial simples, rápida e eficaz”.⁽¹⁵⁾

Refere o Doutor **Barros Geraldo**, em seu artigo “A gestão da ‘Justiça de Proximidade’ na França: a análise da política pública judiciária”,⁽¹⁶⁾ após analisar

os motivos que levaram o legislador francês a aprovar rapidamente a proposta tendente a incluir mais esse ator no processo judicial francês, que a experiência adotada – ao menos no âmbito das analisadas cortes de apelação em Montpellier e em Nîmes –, se não surtiu os efeitos esperados, “não correspondeu a uma resposta judicial mais rápida, com a diminuição da média do tempo de julgamento”,(17) não o foi em razão dos equívocos na sua idealização, mas em virtude da escassez de recursos humanos, porquanto a inserção de mais um juiz na instituição, com a consequente realização de mais audiências, para que surta os efeitos esperados, demanda mais funcionários para assisti-lo, além de mobilizar “outros atores direta e indiretamente engajados na atividade judicante”.(18)

Tal problema se verifica igualmente no âmbito dos Juizados Especiais Federais da 4ª Região – como de resto na quase totalidade dos Juizados Especiais do Brasil –, como veremos adiante, pois a realização de mais uma audiência no processo, preliminarmente à instrução processual propriamente dita, além de tomar mais tempo de servidores e magistrados, impescinde da cooperação dos não menos atarefados procuradores federais previdenciários. Veremos, contudo, que o esforço a mais empregado no início pode se reverter em benefício para todos, com considerável economia de tempo e atos processuais.

2 Experiência do Cejuscon – Blumenau/SC

Motivados pelo relato da aproximação das partes na França, e desafiados por um crescente número de processos distribuídos nos Juizados Previdenciários da Subseção Judiciária de Blumenau, o que deixava a pauta de audiências distante mais de quatro meses da data do ajuizamento das ações – os processos distribuídos em meados de junho, acaso mantida a situação, teriam suas audiências designadas para o início de novembro –, procuramos uma solução que, ao mesmo tempo, lograsse reduzir o tempo de tramitação daqueles processos aguardando audiência – que ultrapassavam duzentos, ou 10% dos cerca de dois mil em tramitação na Vara –, trouxesse mais para perto da data do ajuizamento as audiências a serem marcadas nos processos pendentes de designação e tentasse solucionar as lides previdenciárias de uma maneira mais efetiva, com o primado na conciliação.

Em conversas com a PFE do INSS local, que na oportunidade se mostrou favorável à adoção da experiência, destacamos cem processos da 4ª Vara Federal para remessa ao Cejuscon visando à marcação de audiência conciliatória prévia à instrução, ou seja, sem desmarcarmos a audiência inicialmente designada nos autos, e independentemente de ter-se esgotado o prazo de contestação da autarquia-ré. Os processos não foram triados, com a ressalva de que, no caso, optamos por destacar apenas os que versavam matéria relativa à inclusão de tempo de serviço (rural, urbano ou especial), para fins de concessão ou revisão de benefício de aposentadoria por tempo de serviço/contribuição ou por idade. Optamos, ainda, a pedido do INSS, por excluir aqueles que versavam sobre benefícios concedidos há mais de dez anos contados da data do ajuizamento da ação, sobretudo os anteriores a 27.06.1997, em virtude da pendência de decisão acerca da incidência da decadência, o que obstaria a proposição de acordo por parte da procuradoria.

A partir daí, destacamos três tardes da primeira semana de julho de 2013 (dias 01.07, 03.07 e 05.07), formamos duas mesas de negociação em cada uma das tardes, com um conciliador e um procurador por mesa, sob a supervisão do magistrado, que se dividia entre elas, e com o apoio da servidora responsável pelo Cejuscon – Blumenau.

Das cem audiências marcadas, quatro não foram realizadas em razão da formulação de prévia proposta de acordo, com a aceitação da parte-autora. Nas outras 96 que se realizaram, foram homologados 83 acordos, dos quais 27 parciais. No total, obtivemos um índice de 87% de acordo nos processos destacados – com e sem audiência –, com a necessidade de realização de posterior instrução em apenas treze dos cem.

Deve ser ressaltado, ainda, que os processos destacados tinham suas audiências de instrução previamente marcadas para os meses de agosto, setembro e

outubro (os de julho não foram selecionados em função da proximidade da data), fazendo com que, em alguns casos, a economia no tempo de tramitação alcançasse quase quatro meses. Não podemos olvidar, outrossim, a economia que se permitiu naqueles processos que aguardavam marcação de audiência, com claros na pauta apenas para o mês de novembro. Muitos deles puderam tê-las antecipadas para agosto, gerando uma economia de cerca de três meses.

A experiência foi noticiada no sítio da Justiça Federal na Internet,⁽¹⁹⁾ com a ressalva de que as informações foram repassadas no decorrer da última tarde de audiências, na pendência de realização de algumas delas. O texto foi assim veiculado:

“Mutirão de conciliações em Blumenau agiliza processos previdenciários

O Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejuscon) de Blumenau (SC) realizou durante esta semana um mutirão de audiências com o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). A iniciativa, que se dedicou a promover audiências exclusivas de conciliação prévia à instrução processual, dispensando o comparecimento de testemunhas, partiu do 2º Juizado Especial Federal (JEF) Previdenciário de Blumenau (**atual 4ª Vara Federal de Blumenau**), em conjunto com o INSS. A ação teve um total de 88 audiências previdenciárias, alcançando 55 acordos totais e 23 acordos parciais.

Economia processual

‘Além de economizar no tempo de tramitação dos processos, essa sistemática evita o desnecessário deslocamento de testemunhas até a sede da Justiça’, declarou o juiz titular do JEF previdenciário e coordenador do Cejuscon, Leonardo Müller Trainini. Ele também acrescenta que o mutirão foi muito proveitoso, resultando no cancelamento da etapa de audiências de instrução em mais de 90% dos processos selecionados.

‘A ação oportunizou o esclarecimento às partes e seus advogados dos motivos que impediram a formalização da proposta de acordo nos poucos processos que não foram conciliados, o que possibilita a eles a reunião de mais elementos de prova para a audiência de instrução’, finalizou o magistrado.” (Fonte: JFSC – anotação destacada não constante do texto original)

Como referido na notícia, a aproximação das partes, ao se deslocarem às audiências já imbuídas do espírito conciliatório, além de poupar tempo na tramitação dos feitos, recursos de ambas as partes e do Poder Judiciário na economia de atos processuais (manifestações, intimações, cartas precatórias, cálculos, sentenças, recursos etc.), e na desnecessidade de deslocamento de testemunhas à sede da Justiça Federal, também gera seus frutos nos casos em que a conciliação resta inexitosa neste primeiro momento, pois faculta aos autores a reunião de mais elementos visando à comprovação de seus alegados direitos, permitindo inclusive a realização de acordos na audiência de instrução, como de fato ocorreu em um ou outro caso daqueles destacados. Os números, por si sós, revelam o sucesso da experiência, que deveria ser disseminada para adoção em todas as unidades que detêm competência previdenciária (e por que não estendida a outras matérias?).

O que impediu o prosseguimento da prática na Subseção de Blumenau, ao menos por enquanto? Tal qual verificado por **Barros Geraldo** ao analisar os resultados da Justiça de Proximidade em determinadas cortes de apelação da França, a escassez de recursos humanos foi o principal impeditivo narrado pela PFE do INSS em Blumenau para que se perpetuasse a sistemática da aproximação das partes previamente à contestação, tal qual se objetivava. Isso porque de nada adiantaria a marcação de audiências exclusivamente conciliatórias se uma das partes não se fizesse presente para conciliar. O grande número de processos distribuídos, em comparação ao diminuto número de procuradores – segundo afirmam os profissionais lotados em Blumenau/SC –, seria o principal entrave.

Ainda estamos em negociação para que esta prática possa ser permanentemente adotada no âmbito da 4ª Vara Federal de Blumenau, e, dentre as propostas

apresentadas à chefia da PFE local, estaria o deslocamento de dois procuradores para atuar exclusivamente nos processos da vara, diferentemente do que ocorre hoje, quando os processos distribuídos às Subseções de Blumenau, Brusque, Itajaí e Rio do Sul são divididos entre todos os procuradores que atuam na região, o que faz com que, na maioria das vezes, o procurador destacado a comparecer às audiências não seja o responsável pelo processo, não o conheça, e, segundo já relatado a este magistrado em audiência, por tal motivo, por vezes não se sinta confortável em propor acordo. Outra sugestão seria a disponibilização à procuradoria dos resumos elaborados pela vara previamente à realização das audiências para orientação e facilitação do trabalho do magistrado. Nesses documentos, encontram-se todas as informações relevantes do processo (nome e dados da parte e do benefício, pedidos e provas juntadas). Com a troca de informações, pouparíamos tempo dos procuradores na tentativa de localização de provas – por exemplo –, afastando assim o óbice muitas vezes mencionado para justificar a ausência de proposta de acordo, consistente na falta de tempo para análise prévia do processo.

A intenção para o futuro seria a criação de um núcleo, dentro do Cejuscon, com a participação da Justiça Federal, da Procuradoria Federal e de servidores do INSS – com a possibilidade de realização de cálculos e implantação de benefícios logo após selado o acordo –, para que, a um só tempo, reuníssemos os atores do processo, quiçá previamente até mesmo à citação, conciliássemos as partes, implantássemos o benefício e expedíssemos a requisição de pagamento. Dependemos, contudo, além de recursos materiais e humanos do Poder Judiciário e do Executivo, e previamente a isso, da boa vontade e do engajamento dos envolvidos no ideal conciliatório, como forma de solução amigável dos conflitos e consequente redução da carga de trabalho que – dado o amplo acesso à Justiça conferido pelos Juizados Especiais – só tende a aumentar.

Conclusão

Resolver na hora os litígios, trabalhando junto com a comunidade, era a intenção do constituinte originário ao prever a criação dos Juizados Especiais na CRFB/88, segundo palavras do então deputado Plínio de Arruda Sampaio. A ideia de aproximação das partes e, por que não dizer, da Justiça com a sociedade não é privilégio do Brasil, tendo sido adotada como política judicial em países de forte tradição jurídica, como na França, por intermédio da assim chamada *Juridiction de Proximité*. A crescente ordinarização dos procedimentos adotados no âmbito dos juizados vem de encontro ao ideal originariamente proposto, o que, aliado ao grande número de processos afetos à sua competência, tem tornado complexa e morosa a prestação jurisdicional que deveria ser simples e célere.

Expusemos acima uma forma simples de resgate dos conceitos idealizados na CRFB/88, com aproximação imediata das partes e primado na conciliação, permitindo assim economia no tempo de tramitação dos processos, redução de atos processuais e satisfação dos litigantes. A adoção permanente de referida prática depende da comunhão de desígnios de diversos atores, que, se bem analisarem, verão que os benefícios superam em muito os prejuízos de uma provável repetição de audiências no mesmo processo. A semente está plantada. Rogamos para que brote e renda valiosos frutos.

Referências bibliográficas

BARROS GERALDO, Pedro Heitor. A gestão da 'Justiça de Proximidade' na França: a análise da política pública judiciária. **Rev. SJRJ**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 30, p. 131-144, abr. 2011. Disponível em:

<http://www4.jfrj.jus.br/seer/index.php/revista_sjrj/article/viewFile/190/230>.

BURGOS, Marcelo Baumann. Justiça de proximidade: notas sobre a experiência francesa. **Boletim Cedex** – Centro de Estudos Direito e Sociedade, out. 2006. Disponível em:

<<http://www.cis.puc-rio.br/cedex/banco%20artigos/Direito%20e%20Cidade/burgos.pdf>>.

Diário da Constituinte (Programa n. 90, 11 jun. 1987). Disponível em:

<<http://www.youtube.com/watch?v=6J7m-YaPDyc>>.

ENGISCH, Karl. **Introdução ao pensamento jurídico**. 7. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1996.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise**: uma exploração hermenêutica da construção do Direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

WYVEKENS, Anne. A justiça de proximidade, aproximar a justiça dos cidadãos? Traduzido por Jacqueline Sinhoretto. **Civitas**, Porto Alegre, v. 10, n. 2, p. 233-244, maio/ago. 2010. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/download/6561/5604>>.

Notas

1. Trabalho apresentado como conclusão do curso Currículo Permanente – Módulo VI – Planejamento e Gestão no Poder Judiciário, promovido pela Escola da Magistratura (Emagis) do Tribunal Regional Federal da 4ª Região em 2013.

2. Segundo o qual interpretar significa “colocar-se em pensamento no ponto de vista do legislador e recapitular mentalmente a sua atividade (System, p. 213)”, apud ENGISCH (1996): 170-1.

3. Para quem o intérprete deve “integrar-se o mais possível no espírito do legislador (Pandekten, § 21)”. Ibidem, 171.

4. GUSMÃO, Paulo Dourado de. Introdução ao Estudo do Direito. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997. p. 240-1, apud STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise**: uma exploração hermenêutica da construção do Direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p. 100.

5. MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 37.

6. Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=6J7m-YaPDyc>>.

7. Por determinação do então parágrafo único inserido no art. 98 da CRFB pela EC nº 22, de 18.03.1999, posteriormente renumerado para parágrafo 1º pela EC nº 45, de 30.12.2004.

8. Doutor e mestre em Justiça da Proximidade; especialista em Poder Judiciário; professor adjunto da Universidade Federal Fluminense.

9. WYVEKENS, Anne. A justiça de proximidade, aproximar a justiça dos cidadãos? Traduzido por Jacqueline Sinhoretto. **Civitas**, Porto Alegre, v. 10, n. 2, p. 233-244, maio/ago. 2010, p. 234. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/download/6561/5604>>.

10. BURGOS, Marcelo Baumann. Justiça de proximidade – notas sobre a experiência francesa. **Boletim Cedes** – Centro de Estudos Direito e Sociedade, out. 2006, p. 1. Disponível em: <<http://www.cis.puc-rio.br/cedes/banco%20artigos/Direito%20e%20Cidade/burgos.pdf>>.

11. Ibidem.

12. BARROS GERALDO, Pedro Heitor. A gestão da “Justiça de Proximidade” na França: a análise da política pública judiciária. **Rev. SJRJ**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 30, p. 131, abr. 2011. Disponível em: <http://www4.jfrj.jus.br/seer/index.php/revista_sjrj/article/viewFile/190/230>.

13. WYVEKENS, Anne: p. 237.

14. BARROS GERALDO, Pedro Heitor: p. 132.
15. Apud WYVEKENS, Anne: p. 237.
16. Idem, p. 131-144.
17. Idem, p. 138.
18. Ibidem.
19. Disponível em: <<http://www.jf.jus.br/jf/noticias/2013/julho/mutirao-de-conciliacoes-em-blumenau-agiliza-processos-previdenciarios>>.

Referência bibliográfica (de acordo com a NBR 6023:2002/ABNT):

TRAININI, Leonardo Müller. Justiça de Proximidade Previdenciária. Proposta de gestão de processos na área da jurisdição previdenciária, visando à redução de tempos médios e custos e à satisfação dos litigantes mediante o incentivo à conciliação. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 61, ago. 2014. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao061/Leonardo_Trainini.html> Acesso em: 02 out. 2014.

REVISTA DE DOUTRINA DA 4ª REGIÃO
PUBLICAÇÃO DA ESCOLA DA MAGISTRATURA DO TRF DA 4ª REGIÃO - EMAGIS