

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO PROCESSUAL

RAPHAELA FERNANDA CRUZ DE SOUSA LIMA

ACESSO À JUSTIÇA E TUTELA PREVIDENCIÁRIA

VITÓRIA/ES

2025

RAPHAELA FERNANDA CRUZ DE SOUSA LIMA

ACESSO À JUSTIÇA E TUTELA PREVIDENCIÁRIA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Processual do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito Processual. Área de concentração: na área de concentração de Justiça, Processo e Constituição. Orientador: Prof. Dr. Hermes Zaneti Jr.

VITÓRIA/ES

2025

RAPHAELA FERNANDA CRUZ DE SOUSA LIMA

ACESSO À JUSTIÇA E TUTELA PREVIDENCIÁRIA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Processual do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito Processual. Área de concentração: na área de concentração de Justiça, Processo e Constituição. Orientador: Prof. Dr. Hermes Zaneti Jr.

Aprovada em: 28 de maio de 2025.

Comissão examinadora:

Prof. Dr. Hermes Zaneti Junior
Universidade Federal do Espírito Santo
Orientador

Prof. Dr. Cláudio Iannotti da Rocha
Universidade Federal do Espírito Santo
Membro interno

Prof. Dr. Thiago Ferreira Siqueira
Universidade Federal do Espírito Santo
Membro interno

Prof. Dr. Maurílio Casas Maia
Universidade Federal do Amazonas
Membro Externo

VITÓRIA/ES

2025

Ficha catalográfica disponibilizada pelo Sistema Integrado de
Bibliotecas - SIBI/UFES e elaborada pelo autor

L732a LIMA, RAPHAELA FERNANDA CRUZ DE SOUSA, 1996-
ACESSO À JUSTIÇA E TUTELA PREVIDENCIÁRIA /
RAPHAELA FERNANDA CRUZ DE SOUSA LIMA. - 2025.
136 p. : il.

Orientador: Hermes Zaneti Junior.
Dissertação (Mestrado em Direito Processual) - Universidade
Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e
Econômicas.

1. Acesso à Justiça. 2. Tutela Previdenciária. 3. Processo
Civil. 4. Direitos Sociais. 5. Precedentes. 6. Vulnerabilidade. I.
Zaneti Junior, Hermes. II. Universidade Federal do Espírito
Santo. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. III. Título.

CDU: 340



Às 11 horas do dia 28 do mês de maio do ano de 2025, via webconferência, reuniu-se a Banca Examinadora assim composta: Prof. Dr. Hermes Zaneti Jr. (orientador); Prof. Dr. Cláudio Iannotti da Rocha (membro interno-PPGDIR); Prof. Dr. Thiago Ferreira Siqueira (membro interno-PPGDIR); Prof. Dr. Maurílio Casas Maia (membro externo-UFAM/PPGDir); para a sessão pública de Defesa de Dissertação da mestranda **RAPHAELA FERNANDA CRUZ DE SOUSA LIMA** com o tema: **“ACESSO À JUSTIÇA E TUTELA PREVIDENCIÁRIA”**. Presentes os membros da banca e a examinanda, o presidente deu início a sessão, passando a palavra a aluna; após exposição de 20 minutos por parte da examinanda, os membros da banca formularam as suas arguições, as quais foram respondidas pela aluna; em seguida, o presidente da sessão solicitou que os presentes deixassem a sala virtual para que a banca pudesse deliberar; ao final das deliberações, o presidente da sessão convocou a mestranda e os interessados para ingressarem na sala; com a palavra, o presidente da banca leu a decisão da banca que resultou a:

X	APROVAÇÃO da examinanda; por fim, a presidente da sessão alertou que a aprovada somente terá direito ao título de Mestre após a entrega da versão final de sua dissertação em meio digital à Secretaria do Programa e da homologação do resultado da defesa pelo Colegiado Acadêmico do PPGDIR/UFES.	
	REPROVAÇÃO da examinanda; por fim, o presidente da sessão alertou que a aluna deverá verificar no Regimento do PPGDIR/UFES quais os efeitos desta decisão, devendo eventuais requerimentos serem dirigidos por escrito à coordenação do PPGDIR/UFES.	
Conforme decisão do Colegiado Acadêmico do dia 29.09.2023, os conceitos dos campos acima passaram a seguir a seguinte métrica: 0,0 (zero) a 6,9 (seis vírgula nove) = REPROVADO; 7,0 (sete) a 10,0 (dez) – APROVADO.		NOTA 10.0

gov.br Documento assinado digitalmente
HERMES ZANETI JUNIOR
Data: 02/07/2025 12:12:01-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

MAURILIO
CASAS
MAIA:74587234
249



Reconhecimento do curso: Portaria MEC nº 946 | Publicação no DOU em 30/11/2021
 Av. Fernando Ferrari, 514, CCJE, Campus de Goiabeiras, Vitória-ES, Brasil. CEP 29075-910
 E-mail: pos.direito@ufes.br | Site: <http://www.direito.ufes.br>





UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

PROTOCOLO DE ASSINATURA



O documento acima foi assinado digitalmente com senha eletrônica através do Protocolo Web, conforme Portaria UFES nº 1.269 de 30/08/2018, por
CLAUDIO IANNOTTI DA ROCHA - SIAPE 3044755
Departamento de Direito - DD/CCJE
Em 08/07/2025 às 18:08

Para verificar as assinaturas e visualizar o documento original acesse o link: <https://api-lepisma.prod.uks.ufes.br/arquivos-assinados/1161837?tipoArquivo=O>



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

PROTOCOLO DE ASSINATURA



O documento acima foi assinado digitalmente com senha eletrônica através do Protocolo Web, conforme Portaria UFES nº 1.269 de 30/08/2018, por
THIAGO FERREIRA SIQUEIRA - SIAPE 3154500
Departamento de Direito - DD/CCJE
Em 08/07/2025 às 22:26

Para verificar as assinaturas e visualizar o documento original acesse o link: <https://api-lepisma.prod.ukf.ufes.br/arquivos-assinados/1161921?tipoArquivo=O>

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, autor e consumidor da minha fé, em primeiro lugar. Sem Ele e sem Sua direção, teria sido impossível chegar até aqui.

À minha filha, minha motivação diária. Que sigas teu caminho, nunca se esquecendo das nossas batalhas e da certeza de que, com esforço e dedicação, podemos alcançar nossos sonhos.

Agradeço à minha família, nas pessoas de minha mãe e de meu irmão. À minha mãe, que mesmo sem qualquer instrução acadêmica, me mostrou esse caminho e fez com que sua luta diária para me criar me ensinaste a dar o meu melhor em tudo o que faço. Ao meu querido irmão, que sempre acreditou em mim, sou grata pelos seus conselhos, seu cuidado paterno e por tudo o que fez por mim.

Ao meu querido orientador, Hermes Zaneti Jr. Professor, não tenho palavras para expressar o quanto sou grata por sua dedicação. Entrei no mestrado admirando-o como jurista; saio dele admirando-o ainda mais como ser humano, pela grandeza do seu coração.

Aos membros da minha banca, professores Cláudio Iannotti da Rocha, Maurílio Casas Maia e Thiago Ferreira Siqueira, agradeço imensamente pelo convite aceito, pela parceria e por compartilharem esse amor pela pesquisa em cada contribuição feita.

Aos meus amigos, sou profundamente grata pelas palavras de motivação, pelas orações e por toda a força ao longo desta jornada.

À Universidade Federal do Espírito Santo e à Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Direito Processual da UFES, pela preocupação com a pesquisa, excelência na condução das atividades do mestrado e pelo apoio contínuo aos alunos.

Aos amigos feitos nesta caminhada.

“O que segue a justiça e a bondade achará a vida, a justiça e a honra. [...] O cavalo prepara-se para o dia da batalha, mas do Senhor vem a vitória”.

Pv. 21:3,31. Bíblia Almeida Corrigida e Fiel (ACF).

LISTA DE SIGLAS

a.C – Antes de Cristo

ACP – Ação Civil Pública

ADC – Ações Declaratória de Constitucionalidade

ADI ou ADIN – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADR – Alternative Dispute Resolution

ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária

AgRg – Agravo Regimental

Art. – Artigo

BEPS – Boletim Estatístico da Previdência Social

CACOL – Cadastro Nacional de Ações Coletivas

CCP – Comissão de Conciliação Prévia

CDC – Código de Defesa do Consumidor

CF – Constituição Federal

CIDH – Corte Interamericana de Direitos Humanos

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CPC – Código de Processo Civil

DJ – Diário da Justiça

DPVAT – Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre

FGV – Fundação Getúlio Vargas

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

LACP – Lei da Ação Civil Pública

MP – Ministério Público

MPF – Ministério Público Federal

n. 3 – número

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

ONU – Organização das Nações Unidas

PJE – Processo Judicial Eletrônico

RE – Recurso Extraordinário

REsp – Recurso Especial

SUS – Sistema Único de Saúde

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TJ – Tribunal de Justiça

TRF – Tribunal Regional Federal

UFES – Universidade Federal do Espírito Santo

ÍNDICE DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Trecho do Ranking extraído da pesquisa do instituto GfK Verein	15
Figura 2 – Trecho do Ranking extraído da pesquisa do instituto GfK Verein a nível mundial	17
Figura 3 – Trecho do Ranking extraído da pesquisa do instituto GfK Verein a nível Brasil	17
Tabela 1 – Cotejo entre as ondas renovatórias e reflexos legislativos no Brasil	29
Figura 4 – Trecho extraído do acordo firmado entre MPF e INSS no Recurso Extraordinário 1.171.152/SC	76
Figura 5 – Trecho do “BEPS” – Tempo médio de concessão de benefícios por unidades da Federação	79
Figura 6 – Trecho do “BEPS” – Benefícios concedidos por origem de decisão e clientela, segundo principais espécies de benefícios do RGPS	80
Figura 7 – Portal dos Grandes Litigantes	81
Figura 8 – Trecho do “BEPS” – Benefícios concedidos por clientela segundo grupos de espécies	83
FIGURA 9 – Trecho do “BEPS” – Benefícios concedidos por origem de decisão e clientela	84

RESUMO

A presente pesquisa investiga o acesso à justiça no contexto previdenciário brasileiro, focando na exigência do requerimento administrativo prévio como condição de procedibilidade para o ajuizamento de ações contra o INSS. Analisa os impactos dessa exigência sobre indivíduos vulneráveis, à luz do Tema 350 do STF, e seus efeitos sobre o acesso efetivo à justiça. A metodologia inclui revisão bibliográfica, análise documental e estudo empírico da judicialização das demandas previdenciárias.

O trabalho examina a influência das ondas renovatórias de Mauro Cappelletti e Bryant Garth no acesso à justiça no Brasil, com ênfase na terceira onda, e coteja esse enfoque com a exigência da fase administrativa do INSS, estabelecida no Recurso Extraordinário 631.240/MG. A pesquisa avalia se essa condição de procedibilidade facilita ou obstaculiza o acesso à justiça, especialmente para os hipervulneráveis.

A análise do Recurso Extraordinário 631.240/MG, à luz da teoria dos precedentes, explora sua *ratio decidendi* e a cadeia de acórdãos subsequentes no STF e STJ. Também é investigado se a fase administrativa do INSS pode ser um instrumento de efetivação do direito à seguridade ou se representa um obstáculo à concretização dos direitos sociais.

Os resultados indicam que, embora a exigência administrativa busque desjudicialização e racionalização, ela tem gerado barreiras significativas ao acesso à justiça, particularmente para indivíduos vulneráveis. A pesquisa propõe alternativas interpretativas para flexibilizar essa fase administrativa, com base na teoria dos precedentes e no princípio da proteção ao hipervulnerável, visando garantir o acesso efetivo à justiça.

Palavras-chave: Acesso à Justiça; Tutela Previdenciária; Processo Civil; Direitos Sociais; Precedentes; Vulnerabilidade.

ABSTRACT

This research investigates access to justice within the Brazilian social security system, focusing on the requirement of prior administrative request as a condition for initiating lawsuits against the INSS. It analyzes the impact of this requirement on vulnerable individuals, in light of Supreme Federal Court (STF) Topic 350, and its effects on effective access to justice. The methodology includes literature review, document analysis, and an empirical study of the judicialization of social security claims.

The study examines the influence of Mauro Cappelletti and Bryant Garth's renovatory waves on access to justice in Brazil, with an emphasis on the third wave, and compares this approach with the requirement of the INSS administrative phase, established in Extraordinary Appeal 631.240/MG. The research evaluates whether this procedural condition facilitates or obstructs access to justice, particularly for the most vulnerable.

The analysis of Extraordinary Appeal 631.240/MG, in light of the theory of precedents, explores its ratio decidendi and the chain of subsequent rulings in the STF and STJ. It also investigates whether the INSS administrative phase can be an instrument for implementing social security rights or if it represents an obstacle to the realization of social rights.

The results indicate that, although the administrative requirement aims at dejudicialization and system rationalization, it has created significant barriers to access to justice, particularly for vulnerable individuals. The research proposes interpretative alternatives to make this administrative phase more flexible, based on the theory of precedents and the principle of protection for the vulnerable, in order to ensure effective access to justice.

Keywords: Access to Justice; Social Security Protection; Civil Procedure; Social Rights; Precedents; Vulnerability.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1. AINDA E SEMPRE AS ONDAS DO ACESSO À JUSTIÇA DE CAPPELLETTI E GARTH E SEUS IMPACTOS NA TUTELA DE DIREITOS SOCIAIS INDIVIDUAIS E COLETIVOS: ACESSO À JUSTIÇA DENSO E RESPONSIVO	4
1.1 Uma breve análise histórico-comparatista sobre a preocupação com o acesso à justiça dentre as sociedades no decorrer do tempo	4
1.2 A evolução do conceito histórico e teórico de acesso à justiça à luz de Mauro Cappelletti e Bryant Garth – Relatório Geral do Projeto de Florença	7
1.3 Os obstáculos para acesso à justiça a serem transpostos segundo o Relatório Geral do Projeto de Florença	9
1.4 Uma tese " <i>tertium comparationis</i> " sobre a desconfiança nos advogados e no Poder Judiciário: obstáculos para a parte hipossuficiente	14
1.5 As ondas do acesso à justiça	18
1.5.1 A primeira onda: assistência jurídica aos necessitados	18
1.5.2 A segunda onda: reformas para representação dos direitos difusos e coletivos	21
1.5.3 A terceira onda: uma concepção mais ampla de acesso à justiça	24
1.5.4 A quarta onda: atuação adequada dos profissionais do Direito como pré-requisito para a mudança de mentalidade sobre o tema	30
1.6 Reflexos da terceira onda no acesso à justiça do Brasil para a tutela de direitos sociais individuais e coletivos	32
1.6.1 Entre a história e a terceira onda: a judicialização dos direitos sociais no Brasil	37
1.6.2 Acesso à justiça 50 anos depois e o acesso à justiça denso e responsivo (<i>Jasminka Kaladjic</i>)	39
2. O TEMA 350 DO STF (RE 631.240/MG) E UMA DISCUSSÃO SOBRE A FASE ADMINISTRATIVA DO INSS COMO CONDIÇÃO DE PROCEDIBILIDADE JUDICIAL	41
2.1 <i>Leading case</i> : Recurso Extraordinário 631.240/MG (2014)	41
2.1.1 Circunstâncias fáticas	39

2.1.2 A ratio decidendi – interesse de agir ou condição de procedibilidade: A exigência do prévio requerimento administrativo para o regular exercício do direito de ação é compatível com a garantia constitucional de amplo acesso ao Poder Judiciário?.....	44
2.1.3 Uma breve análise da necessidade do requerimento prévio contexto constitucional e supranacional	54
2.1.4 Distinções/exceções indicadas pelo caso: XXX a) desnecessidade de aguardar a apreciação do INSS; b) reiteração da denegação pelo INSS	58
2.2 Aplicação da mesma <i>ratio decidendi</i> para ratificar a fase administrativa como condição de procedibilidade: STJ (DPVAT)	62
2.3 O Caso Comissão Prévia de Conciliação na Justiça do Trabalho: Analisando a não aplicação do precedente em relação às ADIs 2139, 2160 e 2237(2018)	67
3. PROBLEMAS ESTRUTURAIS E A FALÊNCIA DO OBJETIVO CENTRAL DO PRECEDENTE FORMADO NO TEMA 350 DO STF	74
3.1 Terceira onda: A instância administrativa como um meio para alcançar a justiça e como uma opção alternativa/adequada para a resolução de conflitos e seus impactos sobre os excluídos digitais	74
3.2 Acordo entre o MPF e o INSS e o problema estrutural da "fila do INSS"	79
3.3 O acordo firmado resolveu o problema da fila do INSS?	81
3.4 Justiça em números	84
3.5 <i>Unmet Legal Needs</i> : a cifra obscura das necessidades de tutela não atendidas	86
4. FLEXIBILIZAÇÃO INTERPRETATIVA DA FASE ADMINISTRATIVA DO INSS COMO CONDIÇÃO DE PROCEDIBILIDADE JUDICIAL: APLICAÇÃO DO PRECEDENTE DO STJ NO TEMA 995 E A MÁXIMA 'IURA NOVIT CURIA' NA AMPLIAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA EM PROL DO DIREITO SOCIAL À SEGURIDADE	91
4.1 A adoção brasileira da teoria da substanciação e a aplicação da máxima <i>iura novit curia</i>	91
4.2 Visão da doutrina em relação aos limites do <i>iura novit curia</i>	96
4.3 O precedente formado no tema 995/STJ e a aplicação da máxima <i>iura novit curia</i> para ampliação do acesso à justiça	101

4.4 Analisando a aplicação do precedente em outros julgados pelo STJ –REsp: 2050664 – TO e REsp: 2017215 – PB (fungibilidade de benefícios previdenciários)	107
4.5 Flexibilização Processual para ampliação do acesso à justiça: Uma análise comparativa dos Temas 995 do STJ e 350 do STF à luz do CPC	111
CONCLUSÕES	120
REFERÊNCIAS	122

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa representa uma análise do Recurso Extraordinário 631.240/MG (2014¹) à luz da teoria de precedentes², a fim de identificar sua *ratio decidendi* e distinções em Acórdãos também julgados pelo STF, bem como alguns dos seus efeitos na tutela de direitos sociais dos vulneráveis e hipervulneráveis³.

Na análise do referido Leading Case, será possível inferir, do voto condutor do Acórdão que julgou o Recurso Extraordinário, interposto pelo Instituto Nacional do Seguro Social, INSS, que foi estabelecido um requisito para o regular exercício do direito de ação em demandas ajuizadas em face dessa autarquia previdenciária.

Esse requisito disse respeito à fase administrativa do INSS como condição de procedibilidade para que seja possível acionar o judiciário, justificando algumas exceções que serão explicitadas ao longo da pesquisa.

De acordo com a *ratio decidendi* do referido Leading Case, o estabelecimento da fase administrativa como condição para levar ao conhecimento do judiciário demandas em desfavor do INSS visava ampliar o acesso à justiça, com uma fase que poderia proporcionar ao segurado – ou assistido – o benefício a que faz jus sem que houvesse a necessidade de se buscar seu direito pela via judicial.

Via de consequência, seria possível reduzir custos, tempo, bem como ampliar o próprio acesso, dado que grande parte daqueles que buscam benefícios previdenciários ou assistenciais são considerados vulneráveis, ou, ainda, hipervulneráveis, e possuem carências informacionais próprias do cenário de vulnerabilidade em que estão inseridos.

¹BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 631.240/MG*. Relator Min. Roberto Barroso. Julgamento em 03/09/2014.

²ZANETI JR, Hermes. *A Constitucionalização do Processo. Do problema ao Precedente. Da Teoria do Processo ao Código de Processo Civil de 2015*. 3. Ed. Ver., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2022. p. 272. Zaneti Jr explica a teoria da interpretação tipificada por Wróblewski em três tipos de decisões: as interpretativas, que tratam do significado da norma legal; as decisões de prova, que trabalham sobre a identificação fático-probatória; e as decisões finais, que determinam as consequências dos fatos provados de acordo com a norma legal. ZANETI JR, Hermes. *O Valor Vinculante dos Precedentes*. 5. Ed. Salvador: JusPodivm, 2021. p.162-167.

³O STJ tem adotado os termos "vulneráveis" e "hipervulneráveis", como no REsp nº 1.192.577/RS, ao interpretar "necessitados" (art. 134, caput, CF) de forma ampla, abrangendo não apenas os financeiramente carentes, mas também grupos socialmente excluídos, como crianças, idosos e outros em situação de debilidade diante de abusos do poder econômico ou político. BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Embargos de divergência no REsp nº 1.192.577/RS. Relatora: Ministra Laurita Vaz, 21 de outubro de 2015. Diário Oficial da União, Brasília, 2015.

Referência a essa fase administrativa pode ser extraída da 3ª onda de acesso à justiça, destacada no Relatório do Projeto de Florença, encabeçado por Mauro Cappelletti e Bryant Garth.

A 3ª onda foi chamada pelos autores de “novo enfoque de acesso à justiça⁴”. A fase administrativa do INSS, como será visto, pode ser um importante instrumento para concretização do direito social à seguridade, proporcionando um acesso à justiça mais acessível e rápido, tal como pregava, e ainda prega, a 3ª onda.

Ademais, é preciso compreender que o conceito de acesso à justiça mudou ao longo do tempo nas sociedades. Para traçar uma comparação no tempo e espaço, é fundamental conhecer tais conceitos e compreender o desenvolvimento da concepção de acesso à justiça e as preocupações associadas a esse acesso em diferentes momentos históricos, especialmente nas Constituições brasileiras e no sistema judiciário brasileiro.

No primeiro capítulo, busca-se conhecer a evolução conceitual de acesso à justiça e os movimentos sociais para alcançar um acesso real e não apenas formal, destacando o Relatório Geral do Projeto de Florença de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, que delineou três ondas de acesso à justiça. A análise dessas ondas permitirá uma comparação com o histórico evolutivo de acesso à justiça no Brasil e o impacto na tutela dos direitos individuais e sociais.

No segundo capítulo, será analisado o Recurso Extraordinário 631.240/MG (2014) à luz da teoria de precedentes, identificando sua *ratio decidendi* e distinções em outros acórdãos do STF, além de seus efeitos na tutela de direitos sociais dos vulneráveis.

O terceiro capítulo aborda dados empíricos que apontam uma falência no objetivo central do precedente. Discute-se a eficácia da fase administrativa do INSS como condição de procedibilidade judicial, avaliando sua flexibilidade e questionando se essa exigência realmente amplia o acesso à justiça ou, ao contrário, impõe novos entraves ao exercício dos direitos pelos segurados.

No quarto capítulo, será analisada a interpretação do pedido e causa de pedir no processo civil previdenciário, com foco na teoria da substanciação e na aplicação da

⁴CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant G. Acesso à justiça. Traduzido por: NORTHFLEET, Ellen Gracie. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 67-75.

máxima "*iura novit curia*". A análise observa o precedente do Tema 995/STJ, destacando a necessidade de uma abordagem flexível para ampliar o acesso à justiça e garantir o direito social à seguridade. A flexibilidade no processo civil previdenciário, respeitando princípios processuais, pode concretizar o direito social à seguridade, alinhando-se à terceira onda de acesso à justiça.

Dessa forma, a presente dissertação tem como objetivo principal investigar a *ratio decidendi* do Recurso Extraordinário 631.240/MG (2014) e seus desdobramentos na tutela de direitos sociais de indivíduos vulneráveis e hipervulneráveis, analisando criticamente a exigência do prévio requerimento administrativo como condição de procedibilidade judicial. Busca-se verificar se essa exigência efetivamente amplia o acesso à justiça, conforme sustentado no precedente, ou se, na prática, representa um obstáculo ao exercício de direitos fundamentais, especialmente no contexto previdenciário e assistencial.

Além disso, a pesquisa visa contribuir para o debate doutrinário sobre o acesso à justiça no Brasil, relacionando-o com as ondas de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, com especial destaque para a terceira onda. Ao explorar a interação entre a fase administrativa do INSS e a teoria de precedentes no sistema jurídico brasileiro, pretende-se fornecer uma reflexão crítica sobre o papel dessa exigência na concretização dos direitos sociais, bem como sugerir interpretações que possam harmonizar a efetividade da tutela jurisdicional com a garantia de um acesso amplo e desburocratizado à Justiça.

1. AINDA E SEMPRE AS ONDAS DO ACESSO À JUSTIÇA DE CAPPELLETTI E GARTH E SEUS IMPACTOS NA TUTELA DE DIREITOS SOCIAIS INDIVIDUAIS E COLETIVOS: ACESSO À JUSTIÇA DENSO E RESPONSIVO

1.1 Uma breve análise histórico-comparatista sobre a preocupação com o acesso à justiça dentre as sociedades no decorrer do tempo

O significado de acesso à justiça é controvertido nas sociedades atuais, mas a controvérsia não surgiu agora, considerando que a preocupação com o acesso à justiça tem se mostrado perene nas mais diversas sociedades.

É fundamental que seja observada a preocupação com o acesso à justiça, recuando-se no tempo, a fim de se aplicar um processo comparativo vertical⁵, e de se valer da história do direito e da paleontologia jurídica, expressão cunhada por Clóvis Beviláqua⁶, para entender como o acesso à justiça tem sido perquirido ao longo do tempo.

Abre-se, aqui, parênteses para esclarecer que a diferença entre história do direito e comparação. Segundo Jorge de Miranda⁷, é necessário distinguir história e direito comparado com base nos seguintes critérios: “a) uma comparação simultânea no passado; b) uma comparação sucessiva num único país; c) uma comparação sucessiva em diferentes países; d) uma história comparada de instituições de diferentes países”.

⁵ DA SILVA PEREIRA, Caio Mário. *Direito Comparado e seu estudo*. Revista da Faculdade de Direito da UFMG, 1955, v. 7, p. 35-51. A explicação dada pelo autor para apresentar uma diferenciação entre a comparação vertical e a horizontal é a seguinte: “Tendo em vista os dois sentidos de comparação, e inspirado na sua materialização geométrica, eu chamo ao primeiro de «comparação vertical», e ao segundo «comparação horizontal». Em ambos atua o método comparativo. No primeiro, faz o jurista uma comparação em profundidade, sem se preocupar com a ocorrência do mesmo fenômeno jurídico em outros países ou sistemas na atualidade. Desce verticalmente até à fonte, ou desta sobe verticalmente até o momento presente. No segundo, abraça os sistemas jurídicos vigentes, realiza uma comparação espacial, como que olhando pelas janelas do vizinho a ver o que se passa em sua casa, confronta no mesmo plano horizontal os sistemas que lhe interessam (...)”. Também Konrad Zweigert e Hein Kötz traz o método funcionalista de semelhante concepção, que consiste em identificar respostas jurídicas similares ou distintas, em conflitos sociais que se assemelham mesmo ocorrendo em lugares distintos no mundo funcionalista. ZWIEGERT, K.; KÖTZ, H. *Na Introduction to Comparative Law*. New York: Oxford University Press, 1998.

⁶ BEVILAQUA, Clóvis. *Resumo das lições de legislação comparada sobre o direito privado professadas*. Magalhães, 1897. p. 23. Na referida passagem, Beviláqua traz conceitos e diferenças entre a comparação no tempo e no espaço. Assim, menciona a “paleontologia jurídica” como estudo característico da comparação.

⁷MIRANDA, Jorge. *Sobre o direito constitucional comparado*. Direito e Justiça, v. 2, n. Especial, 1987. p. 204. O autor esclarece a diferença entre história e direito comparado. Nesse mesmo sentido: JÚNIOR, Edilson Pereira Nobre. Anotações sobre o direito comparado. REVISTA ACADÊMICA da Faculdade de Direito do Recife. P. 106.

As primeiras preocupações codificadas sobre o acesso à justiça podem ser encontradas no Código de Hammurabi, vigente dentre os séculos XXI e XVII a.C., na região da Mesopotâmia. Dentre as 282 cláusulas do Código Hamurabi, é possível constatar a possibilidade de se buscar justiça a um juiz que poderia proferir uma decisão⁸.

Isso é possível extrair do excerto do código de Hamurabi que se fala sobre “sortilégios, juízo de deus, falso testemunho, prevaricação de juízes”, cláusula 5ª, que diz:

Se um juiz dirige um processo e profere uma decisão e redige por escrito a sentença, se mais tarde o seu processo se demonstra errado e aquele juiz, no processo que dirigiu, é convencido de ser causa do erro, ele deverá então pagar doze vezes a pena que era estabelecida naquele processo, e se deverá publicamente expulsá-lo de sua cadeira de juiz. Nem deverá ele voltar a funcionar de novo como juiz em um processo⁹.

De igual modo, no Antigo Império Egípcio (século XXV a.C), havia a figura de funcionários administrativos de um sistema jurisdicional, atuando como juízes, cujo poder decisório se pautava na inspiração divina¹⁰.

Já na Grécia Antiga (século VII a.C.), iniciaram-se as discussões filosóficas sobre o direito e também sobre o meio de alcançá-lo, isto é, a busca pelo acesso à justiça, época em que se inicia a discussão relativa à expressão que atualmente a chamamos de isonomia.

Vê-se, desse modo, que o conceito de acesso à justiça transmutou dentre as sociedades com o decorrer do tempo: ora esteve atrelado a figura de um soberano, ora da religião, outrora dos cidadãos¹¹.

Aproximando-se do conceito de justiça, tal como é entendido na atualidade, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948¹² expôs, em seu artigo VIII, que

⁸ BOUZON, Emanuel. *O Código de Hammurabi. Introdução, tradução do texto cuneiforme e comentários*. Editora Vozes. Petrópolis, 2003.

⁹ HAMMURABI, Código. *Código de Hammurabi*. Instituto Técnico de Materiales y Construcciones, 1970.

¹⁰ DE SEIXAS, Bernardo Silva; SOUZA, Roberta Kelly Silva. *Evolução histórica do acesso à justiça nas constituições brasileiras*. Direito e democracia, v. 14, n. 1, 2013. p. 73.

¹¹ DE LIMA BEDIN, Gabriel; SPENGLER, Fabiana Marion. *O direito de acesso à justiça como o mais básico dos direitos humanos no constitucionalismo brasileiro: aspectos históricos e teóricos*. Revista Direitos Fundamentais & Democracia, v. 14, n. 14.1, 2013. p. 135-146.

¹² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 30 mai. 2024.

“Toda pessoa tem direito a receber dos tribunais nacionais competentes remédio efetivo para os atos que violem os direitos fundamentais que lhe sejam reconhecidos pela constituição ou pela lei”.

No Brasil, importante marco para a inserção do acesso à justiça, como direito fundamental, foi a Constituição de 1946, prevendo a impossibilidade de a lei excluir do poder judiciário a apreciação de qualquer lesão de direito individual¹³. Isto é, a inafastabilidade da jurisdição foi inserida no rol de direitos fundamentais.

Apesar desse importante avanço da ordem constitucional brasileira, na prática o acesso à justiça era escasso, tendo em vista os governos pouco populistas da época¹⁴. Não à toa, a previsão do acesso ao judiciário como direito fundamental na Constituição Federal de 1946 não trouxe efeitos relevantes práticos na sociedade brasileira da época.

Finalmente, a Constituição Federal de 1988¹⁵ previu no inciso XXXV, do artigo 5º, que “a lei não excluirá do Poder Judiciário, lesão ou ameaça de direito”. Desse modo, no Brasil atual a inafastabilidade da jurisdição é um direito fundamental.

A preocupação com o acesso à justiça também é verificada na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas¹⁶, especialmente no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16 (ODS 16), cujo tema é “Paz, Justiça e Instituições Eficazes”.

O ODS 16 se fundamenta em “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas a todos os níveis”.

¹³BRASIL. Constituição (1946). Lex: Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 01 ago. 2023. Art. 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: § 4º - A lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual.

¹⁴DE SEIXAS, Bernardo Silva; SOUZA, Roberta Kelly Silva. Evolução histórica do acesso à justiça nas constituições brasileiras. *Direito e democracia*, v. 14, n. 1, 2013. p. 78.

¹⁵BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 23 jul. 2023.

¹⁶ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel>. Acesso em: 18 jan. 2024.

Alguns indicadores podem ser utilizados para medir o progresso do ODS 16. Os dados empíricos, a serem tratados na presente pesquisa, especialmente no terceiro capítulo, poderão trazer indícios da necessidade de um olhar atento para esse objetivo de desenvolvimento sustentável.

Ademais, indagar-se-á, contudo, se a previsão constitucional de inafastabilidade da jurisdição traz conceito sinônimo ao de acesso à justiça. As respostas serão dadas a partir de uma análise comparatista com as ondas de acesso à justiça, propostas por Mauro Cappelletti e Bryant Garth, no Relatório de Florença¹⁷, com dados legislativos e empíricos do Brasil e de outras sociedades ao redor do mundo.

1.2 A evolução do conceito histórico e teórico de acesso à justiça à luz de Mauro Cappelletti e Bryant Garth – Relatório Geral do Projeto de Florença

Mauro Cappelletti e Bryant Garth, protagonistas do Projeto de Florença de Acesso à Justiça, já ressaltavam a dificuldade de se compreender o significado de acesso à justiça¹⁸:

A expressão “acesso à Justiça” é reconhecidamente de difícil definição, mas serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico – o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado. Primeiro, o sistema deve ser igualmente acessível a todos; segundo: ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos.

Nas sociedades modernas, o acesso à justiça não é mais sinônimo de possibilidade de acesso ao judiciário. Isso é o que se pode extrair do Relatório Geral do Projeto de Florença, onde Mauro Cappelletti e Bryant Garth evidenciaram a necessidade de existir um “sistema acessível a todos e com resultados individual e socialmente justos”¹⁹.

¹⁷CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant G.; NORTHFLEET, Ellen Gracie. Acesso à justiça. Porto Alegre: Fabris, 1988.

¹⁸ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant G.; NORTHFLEET, Ellen Gracie. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 8.

¹⁹CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant G.; NORTHFLEET, Ellen Gracie. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 8.

Isto é, de nada adiantaria a previsão do acesso à justiça como direito fundamental, assim como a previsão constitucional de qualquer outro direito fundamental, sem que haja meios para sua efetivação, como leciona Hermes Zaneti Jr:

Ocorre que o direito material mudou, a Constituição Federal de 1988 erigiu outra orientação. A chamada Constituição Cidadã elevou, como princípio fundamental, a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF/88). Trouxe para o início do texto constitucional o capítulo referente aos direitos e garantias fundamentais, originalmente relegado ao seu final. Essa nova ordenação topológica não é ausente de significação. O capítulo foi fortemente influenciado pelos ideais propostos pela Declaração Universal dos Direitos do Humanos e tem se denunciado, à evidência na doutrina, a preocupação com a realização dos direitos fundamentais, principalmente os de cunho não patrimonial, ali afirmados. *É a busca não só pela declaração, mas pela efetividade e efetivação desses direitos.* A ideologia dominante nos ordenamentos constitucionais atuais é justamente essa, pois não basta indicar um rol de direitos fundamentais é preciso efetivá-los²⁰.

Ainda para Cappelletti e Garth, a justiça social pressupõe o acesso efetivo,²¹ o que ainda era invisível para os estados liberais burgueses dos séculos XVIII e XIX, de modo que, ainda que o ordenamento jurídico previsse o acesso à justiça como direito, “afastar a pobreza no sentido legal não era dever do Estado”²².

Importantes transformações nas sociedades do *laissez-faire* traduziram transformações no conceito de direitos humanos. Isso ocorreu de maneira muito evidente a partir do início do século XXI com o crescimento das sociedades capitalistas, de modo que as ações começaram a assumir um caráter mais coletivo que individual, quando se iniciou a busca pelo que se chamou “novos direitos humanos”, refletida principalmente na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948²³.

²⁰ZANETI JR, Hermes. *A Constitucionalização do Processo. Do problema ao Precedente. Da Teoria do Processo ao Código de Processo Civil de 2015*. 3. Ed. Ver., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2022. p. 285.

²¹CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant G.; NORTHFLEET, Ellen Gracie. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 8.

²²CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant G.; NORTHFLEET, Ellen Gracie. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 8-13.

²³MARASCA, Elisângela Nedel. *Meios alternativos de solução de conflitos como forma de acesso à justiça e efetivação da cidadania*. Revista Direito em Debate, v. 16, n. 27-28, 2007. p. 38.

Ou seja, não mais bastou-se a previsão de acesso à justiça como direito dentro de um ordenamento jurídico, mas passou-se a demandar uma atuação positiva do Estado para a fruição desses direitos fundamentais básicos, mormente o de direito à justiça para tutela não apenas individuais, mas, também, coletivos, pudessem ser assegurados.

Um problema mais contemporâneo, é evidenciado por Ingo Sarlet, que leciona sobre a “*crise do Estado Social*”²⁴, deriva dos efeitos da globalização econômica e do neoliberalismo. A discussão é trazida à tona, justamente porque essa “crise do Estado Social” evidencia uma verdadeira crise de direitos fundamentais e dos meios para alcançá-los como claro óbice de acesso à justiça.

Aqui encaixa-se perfeitamente a fala de Gomes Canotilho quando diz que os direitos que derivam de prestações compreendem tanto o direito de igual acesso, quanto o direito de igual participação nas prestações que estas instituições dispensam à comunidade²⁵, demonstrando, portanto, que o acesso à justiça não se limita a sua previsão legislativa, devendo ser assegurados meios para sua efetivação, mormente para a busca pela efetivação de direitos de caráter prestacional.

Portanto, a discussão firmada no Relatório de Florença é ainda muito atual e, embora árdua a positivação do acesso ao judiciário como direito fundamental, inclusive no Brasil, essa positivação não se traduz em acesso à justiça, devendo ser tratada a igualdade de meios de acesso individual e coletivo como pontos cruciais para a verdadeira efetivação do acesso à justiça.

1.3 Os obstáculos para acesso à justiça a serem transpostos segundo o Relatório Geral do Projeto de Florença

O direito ao acesso à justiça e à assistência judiciária gratuita estavam positivados em muitos ordenamentos jurídicos no pós-guerra. Contudo, muitos desafios de acesso à justiça eram encontrados na prática²⁶.

Nesse sentido, Boaventura de Sousa Santos destaca tais problemas à época:

²⁴SARLET, Ingo Wolfgang. *Os Direitos Fundamentais Sociais na Constituição de 1988*. Diálogo Jurídico, Salvador, ano I, vol. I, abril 2001. p. 4.

²⁵CANOTILHO, José Joaquim Gomes; PIOVESAN, Flávia; SARLET, Ingo Wolfgang, et al. *Direitos fundamentais sociais*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 8.

²⁶MARASCA, Elisângela Nedel. *Meios alternativos de solução de conflitos como forma de acesso à justiça e efetivação da cidadania*. Revista Direito em Debate, v. 16, n. 27-28, 2007. p. 27.

A qualidade dos serviços jurídicos era baixíssima, uma vez que, ausente a motivação econômica, a distribuição acabava por recair em advogados sem experiência e por vezes ainda não plenamente profissionalizados, em geral sem qualquer dedicação à causa²⁷.

Cappelletti e Garth, por meio do Relatório Geral do Projeto Florença, trazem um verdadeiro compilado do que chamaram de “desafios a serem transpostos”²⁸, dentre os quais citam as custas judiciais, as pequenas causas, a morosidade, a (im)possibilidade das partes, os problemas especiais de direitos difusos, dentre outros fatores complicadores, que serão trabalhados a seguir.

Sobre as custas judiciais e o tempo, nesse mesmo sentido leciona Uzelac sobre desafios “sempre presentes”²⁹ de acesso à justiça, como a morosidade e custos excessivos de litígios, demonstrando a perene dificuldade no acesso à justiça.

Esse alto custo é atribuído aos honorários advocatícios, às custas judiciais e às regras de sucumbência adotadas em cada país³⁰.

Nesse sentido, o próprio Relatório do Projeto Geral de Florença apresenta um estudo empírico realizado na Inglaterra em que cerca de um terço das ações individuais da época possuíam custos que superavam os ganhos daquele caso³¹. O Relatório trouxe esse dado com um exemplo do fato que os custos tendem a subir na medida em que se reduz o valor da causa.

²⁷SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 2003. p. 171.

²⁸CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant; NORTHFLEET, Ellen Gracie. p. 15-29.

²⁹UZELAC, Alan. *Estudos Comparados de Processo Civil –Comparative Studies of Civil Procedure*. Tradução de Hermes Zaneti Jr. e Pedro Pessoa Temer. Texto introdutório ao Curso de Processo Civil Comparado ministrado na Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) nos dias 11/15 de abril de 2023. Convênio Erasmus + entre as Universidades de Zagreb/Croácia e Universidade Federal do Espírito. P. 21. Na oportunidade, Uzelac descreveu que os desafios podem estar sempre presentes – “como o desafio da insuficiência de velocidade e custos excessivos de litígios”. Classifica, tais desafios, ainda, como “relativamente recente – como o desafio do processamento de reivindicações coletivas e difusas em casos de danos em massa, violação de direitos do consumidor ou ameaças ambientais” e classifica-os, ainda, como “muito recentes – como o desafio do desenvolvimento tecnológico (por exemplo, digitalização e uso de inteligência artificial no processo de adjudicação)”.

³⁰TEIXEIRA, Ludmila Ferreira. *Acesso à justiça qualitativa*. 2012. Dissertação de Mestrado em Direito. Faculdade de Direito do Sul de Minas. Pouso Alegre. p. 38.

³¹CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant G.; NORTHFLEET, Ellen Gracie. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Fabris, 1988.p. 14.

Consequentemente, os mais pobres são os mais afetados pelos custos judiciais, considerando-se que tendem a litigar em ações de menor repercussão econômica³². Isso leva ao problema das pequenas causas.

Esses procedimentos especiais de pequenas causas são o que os autores Cappelletti e Garth chamam de “pequenas injustiças de grande importância social”³³, justamente por afetarem primordialmente uma camada menos favorecida do meio social.

Para tentar mitigar o problema das pequenas causas e do acesso à justiça aos menos favorecidos socioeconomicamente, os autores propõem a disposição, pelo Estado, de advogados particulares pagos pelo Estado³⁴ e a criação de “escritórios de vizinhança pagos pelo governo para atender a necessidades dos mais pobres, enquanto classe”, ou mesmo “modelos combinados”, que poderiam propor a existência de advogados servidores públicos e advogados particulares remunerados pelo poder público.

Outro obstáculo trazido pelo Relatório Geral do Projeto Florença, como já fora aqui mencionado, é o tempo.

Afinal, não basta a previsão de acesso ao judiciário como direito fundamental, mas há a necessidade de que seja assegurada a efetiva entrega da prestação jurisdicional, com “menor custo e tempo possível”³⁵.

Fato é que a demora excessiva não afeta a todos os litigantes de maneira igual, tendo em vista que a tendência é prejudicar ainda mais a camada mais pobre da sociedade, que acaba sendo pressionada pelo tempo para aceitar acordos muito desfavoráveis, além de desencorajar a procura pelo judiciário.

Isso leva ao problema apresentado por Cappelletti e Garth denominado “possibilidade das partes”³⁶, que visa a tratar essas diferenças de acesso entre as camadas sociais.

³²TEIXEIRA, Ludmila Ferreira. *Acesso à justiça qualitativa*. 2012. Dissertação de Mestrado em Direito. Faculdade de Direito do Sul de Minas. Pouso Alegre. p. 38.

³³CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant G.; NORTHFLEET, Ellen Gracie. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Fabris, 1988.p. 95.

³⁴CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant G.; NORTHFLEET, Ellen Gracie. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 40.

³⁵BERNARDES, Lívia Heringer Pervidor; CARNEIRO, Yandria Gaudio. *As ondas de acesso à justiça de Mauro Cappelletti e o acesso transacional à justiça*. In: Anais do Congresso de Processo Civil Internacional. 2018. p. 195-206.

³⁶CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant G.; NORTHFLEET, Ellen Gracie. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Fabris, 1988.p. 21.

Esse problema envolve a escassez financeira e a falta de conhecimento dos mais pobres. De um lado, tem-se, na maioria das vezes, um grande litigante que possui um melhor assessoramento jurídico, a possibilidade de suportar os custos do litígio e a demora excessiva, o que pode os favorecer.

De outro lado, tem-se uma parte que dificilmente saberá reconhecer seu direito por conta própria e como acionar os tribunais para sua efetivação e tampouco possui capacidade financeira para suportar os custos do litígio.

A desigualdade de acesso à justiça, evidenciada pela “possibilidade das partes” apresentada por Cappelletti e Garth, ganha ainda mais clareza quando analisada sob a perspectiva proposta por Marc Galanter³⁷ em *Why the “Haves” Come Out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change*. Galanter distingue os litigantes entre *repeat players* (litigantes habituais) e *one-shot players* (litigantes eventuais), uma classificação que ajuda a entender as dinâmicas de poder no sistema jurídico e que se relaciona diretamente com o tema da presente dissertação.

Os *repeat players*, geralmente grandes organizações ou entidades públicas, possuem ampla experiência e recursos para lidar com processos judiciais. No Brasil, como demonstra a pesquisa do CNJ sobre os “100 Maiores Litigantes” (2011), incluem-se instituições financeiras, empresas de telecomunicação e o próprio Poder Público, que, pela frequência com que recorrem aos tribunais, desenvolvem estratégias processuais sofisticadas, maior capacidade de suportar os custos do litígio e maior resiliência diante da demora judicial.

Por outro lado, os *one-shot players* são, em sua maioria, indivíduos que recorrem ao Judiciário de maneira esporádica, muitas vezes por necessidade urgente de resolver um problema específico. Essas partes depositam grandes expectativas na resolução de sua causa, mas carecem do conhecimento técnico e da capacidade financeira para enfrentar longos processos judiciais. A consequência disso é que, pressionados pelo tempo e pelos custos, acabam mais suscetíveis a aceitar acordos desfavoráveis ou a sequer buscar seus direitos no sistema judicial.

³⁷GALANTER, Marc. Why the “haves” come out ahead: speculations on the limits of legal change. 1974. Law & Society Review, vol. 9, n. 1, p. 95-160. Disponível em: <https://www25.marccgalanter.net/Documents/papers/?subid1=20250117-0121-2921-867f-931feb128b2>. Acesso em: 17 jan. 2025.

No contexto da presente análise, a dinâmica entre *repeat players* e *one-shot players* reflete a disparidade que afeta a proteção do direito social à seguridade. Enquanto grandes litigantes, como o INSS, figuram como *repeat players* altamente estruturados, as pessoas que buscam a tutela de direitos previdenciários ou assistenciais geralmente se enquadram como *one-shot players*, enfrentando barreiras financeiras, psicológicas e informacionais para acionar o Judiciário. Essa realidade agrava o problema da (im)possibilidade das partes, apontado por Cappelletti e Garth, e evidencia o desequilíbrio estrutural que permeia o acesso à justiça no Brasil.

Além disso, as dificuldades não se limitam ao acesso individual. Quando os direitos pleiteados são difusos ou coletivos, como ocorre em casos que envolvem grupos de indivíduos em situação de vulnerabilidade, surgem novos desafios, conforme identificado no Relatório Geral do Projeto de Florença. Esses desafios demonstram que a simples presença de um sistema de justiça formal não é suficiente; é necessário equilibrar as forças entre as partes e superar as barreiras que perpetuam desigualdades no acesso e na efetivação dos direitos.

Essa (im)possibilidade das partes também é refletida na desconfiança em advogados, figuras tidas como opressoras, assim como juízes e tribunais³⁸ e na falta de disposição psicológica para ajuizar uma demanda, considerando todos os problemas já aqui mencionados.

Mas não é só: por vezes, não apenas há um titular de direito individual na busca pela tutela de um direito, mas um grupo, o que leva a outro desafio a ser transposto, tratado no Relatório Geral do Projeto de Florença como “problemas especiais dos direitos difusos”³⁹.

As ideias de transposição de cada um desses desafios são colocadas em prática nas três ondas de acesso à justiça, propostas pelo Relatório do Projeto de Florença, cuja análise comparativa será analisada neste trabalho.

³⁸CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant G.; NORTHFLEET, Ellen Gracie. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 24.

³⁹CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant G.; NORTHFLEET, Ellen Gracie. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Fabris, 1988. p.26. Os autores Mauro Cappelletti e Bryant Garth explicam os direitos difusos como “interesses fragmentados ou coletivos”, exemplificam trazendo o direito ao ambiente saudável e a proteção ao consumidor. Em síntese, demonstram que esses direitos são assim classificados porque possuem uma razão básica de ser em comum, que é a razão de sua natureza difusa: “ou ninguém tem direito a corrigir a lesão a um interesse coletivo, ou o prêmio para qualquer indivíduo buscar essa correção é pequeno demais para induzi-lo a tentar uma ação”.

1.4 Uma tese “*tertium comparationis*” da desconfiança em advogados e no judiciário: obstáculos para a parte hipossuficiente

Um sério problema trazido pelo Relatório Geral do Projeto de Florença, como já adiantado no tópico anterior, foi a desconfiança das partes em advogados e no judiciário como uma vertente do desafio relativo à possibilidade das partes.

O Relatório Geral do Projeto de Florença, nesse sentido, usa como esforço argumentativo uma pesquisa inglesa que evidenciou que cerca de 11% das pessoas entrevistadas jamais procurariam um advogado⁴⁰, ainda que precisassem de uma assessoria jurídica, demonstrando, assim, uma cultura de desconfiança em advogados.

O questionamento, portanto, é: esse problema ligado à possibilidade das partes ficou para trás e limitava-se apenas a uma parcela da população mundial?

Para responder a esse questionamento será utilizada a “*tertium comparationis*”⁴¹. Segundo Cappelletti, essa técnica de análise comparativa visa a identificar um ponto de partida em comum, não necessariamente com um material jurídico em comum, para averiguar soluções jurídicas, normas correlatas e as razões por trás das semelhanças e diferenças, as quais podem ter razões históricas, sociológicas ou mesmo éticas.

O problema em comum é, portanto, a desconfiança em advogados como uma vertente do desafio relativo à possibilidade das partes, exposto no Relatório Geral do Projeto de Florença.

Nesse sentido, em 2016, foi publicada uma pesquisa feita pelo instituto alemão *GfK Verein*⁴², questionando o nível de confiança em 32 profissões, por meio da entrevista de aproximadamente 28 mil pessoas em 25 países, abrangendo todos os continentes. Os entrevistados, em resposta às perguntas, poderiam dizer: "Eu confio

⁴⁰CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant G.; NORTHFLEET, Ellen Gracie. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 24. Os autores citam Abel-Smith, Zander, M e Brooke, R, para referenciar a pesquisa inglesa. Nota de rodapé n. 29, p. 24.

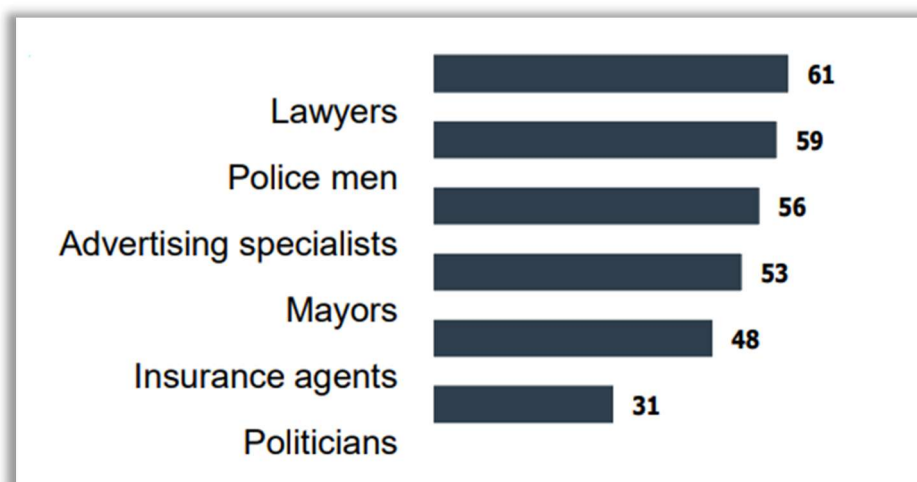
⁴¹CAPPELLETTI, Mauro. *Dimensioni della giustizia nelle società contemporanee: studi di diritto giudiziario comparato*. 1994. Il Mulino. p. 16.

⁴²VEREIN, GfK. *Trust in Professions 2016—a GfK Verein study. Gesellschaft für Konsum-, Markt- und Absatzforschung eV: Nürnberg, Germany*, 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/estudo-credibilidade-gfk1.pdf>. Acesso em 26 mai. 2024.

completamente"; "Em geral, eu confio"; "Não confio muito"; "Não confio nada"; e "Nenhum comentário".

Segundo a pesquisa, a advocacia é a sexta profissão em que eles menos confiam (61%), em quinto lugar, vem a figura do policial (59%), em quarto, a do publicitário (56%), em terceiro, a do prefeito (53%), em segundo, o agente de seguros (48%) e, em primeiro lugar, o político (31%).

FIGURA 1 – Trecho do Ranking extraído da pesquisa do instituto *GfK Verein*:



Fonte: GfK Verein, Trust in professions 2016⁴³.

Resultados satisfatórios de confiança em advogados apenas foram encontrados na Alemanha e no Japão, onde esses profissionais compuseram um *ranking* dentre as 15 profissões mais confiáveis, segundo os entrevistados desses países.

Sobre o Brasil, a pesquisa aponta que o advogado está em quarto lugar dentre os profissionais menos confiáveis, considerando o índice de confiança de apenas 41% pelos entrevistados.

Para fins da análise comparativa, deve-se, como exposto por Cappelletti em seu conceito de "*tertium comparationis*", acima trazido, analisar um ponto de partida em

⁴³VEREIN, GfK. *Trust in Professions 2016—a GfK Verein study. Gesellschaft für Konsum-, Markt- und Absatzforschung eV: Nürnberg*. Germany, 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/estudo-credibilidade-gfk1.pdf>. p. 8. O ranking aponta o percentual de confiabilidade. Isto é, de acordo com a pesquisa, 61% dos entrevistados confiam em advogados e, por consequência lógica, 39% não confiam.

comum. Em sentido parecido, Esin Örüçü⁴⁴, expõe que são necessários problemas ou fatos similares para justificar a comparabilidade.

Embora o resultado ora apresentado apresente abrangência diferente da do Relatório de Florença, porquanto este último aponta uma pesquisa inglesa e a pesquisa do instituto *Gfk Verein* aponta uma pesquisa de abrangência mundial, a pesquisa do instituto alemão também aponta que no Reino Unido, cuja abrangência mais se aproxima da pesquisa inglesa citada por Cappelletti e Garth, a confiabilidade em advogados é de 59% da população, de forma muito aproximada à atual pesquisa global.

Por isso, entende-se que a pesquisa inglesa feita e citada pelo Relatório Geral do Projeto de Florença, pode ser comparada com a pesquisa alemã feita com abrangência mundial, sendo possível verificar um aumento na desconfiança em advogados com o passar dos anos em contramão ao avanço no acesso à informação, que também era tratado por Cappelletti e Garth como um problema de (im)possibilidade das partes, assim como a desconfiança em advogados⁴⁵.

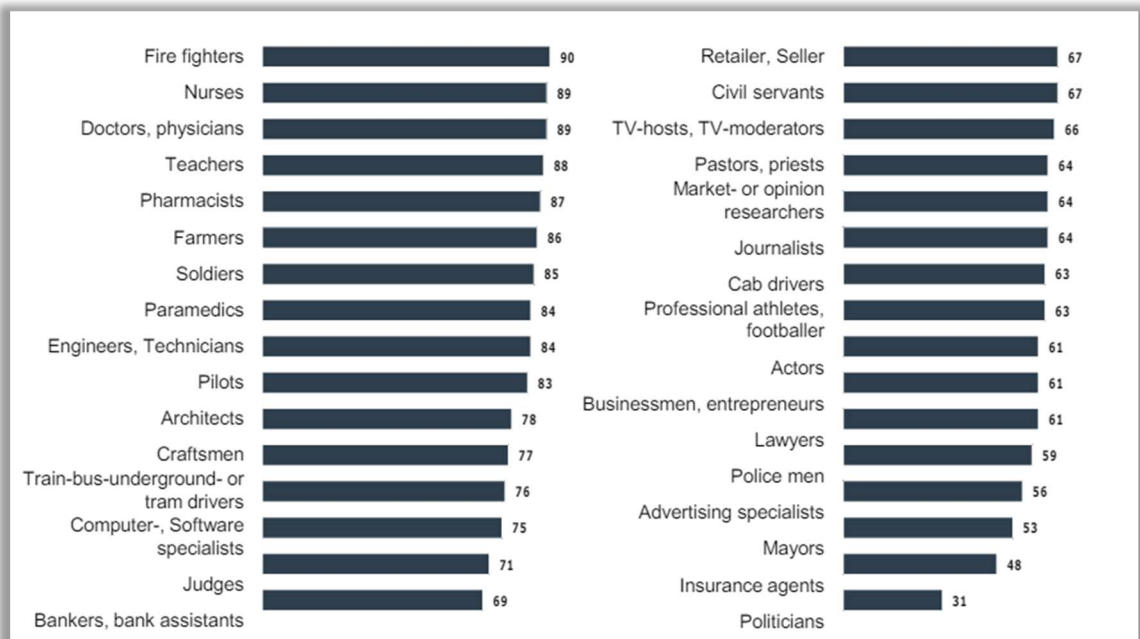
Portanto, comparando-se os referidos dados históricos, tem-se que o problema de desconfiança em advogados não diminuiu e ainda representa um problema de acesso à justiça a ser superado, inobstante o acesso à informação e os avanços legislativos de acesso à justiça tenham sido muito evidentes dentre a segunda metade do século XX até os dias atuais, como será demonstrado na análise das ondas de acesso à justiça.

A mesma pesquisa, *Gfk Verein*, aponta os juízes ocupando a 16ª posição de profissões consideradas menos confiáveis, a nível mundial:

⁴⁴ORUCU, Esin. *Methodological aspects of comparative law*. Eur. JL Reform, v. 8, 2006. p. 33. A autora explica que: “*the fact that the problem is one and the same warrants the comparability*”, explicando a importância de se ter os mesmos fatos e problemas para justificar a comparabilidade.

⁴⁵CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant G.; NORTHFLEET, Ellen Gracie. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Fabris, 1988. Segundo os autores, a possibilidade das partes era um desafio a ser transposto, mas, ainda, explicam duas vertentes relacionadas a esse problema: a escassez de recursos financeiros e a (in)aptidão para reconhecer um direito e propor uma ação ou sua defesa, sendo que essa inaptidão também envolve a desconfiança em advogados e a falta de disposição psicológica para a busca dos tribunais.

FIGURA 2 – Trecho do Ranking extraído da pesquisa do instituto GfKVerein a nível mundial:



No Brasil, o apontamento é similar: os juízes ocupam a 18ª posição de profissões consideradas menos confiáveis pelos entrevistados:

FIGURA 3 – Trecho do Ranking extraído da pesquisa do instituto GfKVerein a nível Brasil:



Portanto, ao considerar as evidências históricas e contemporâneas, é evidente que a desconfiança em advogados e no judiciário persiste como um problema significativo de acesso à justiça. O Relatório Geral do Projeto de Florença já apontava essa desconfiança como uma barreira crítica na possibilidade das partes de acessar o judiciário.

A pesquisa global do *GfK Verein* em 2016 confirma a continuidade desse problema, demonstrando que a advocacia e os juízes ainda figuram entre as profissões menos confiáveis em diversos países.

Desse modo, conforme análise das ondas de acesso à justiça a seguir, será possível observar, que, embora tenham ocorrido melhorias significativas em termos de acesso e informação, há muito a ser feito pelo pleno acesso à justiça.

1.5 As ondas de acesso à justiça

1.5.1. A primeira onda: assistência jurídica aos necessitados

O cenário encontrado pelo Relatório Geral do Projeto de Florença dentre as sociedades analisadas demonstrava, inicialmente, que inexistia a preocupação de “afastar a pobreza no sentido legal”.

Por isso, nessa primeira onda de acesso à justiça, as preocupações de acesso à justiça são voltadas aos pobres, enquanto classe, e começam a ser ajustadas por meio de reformas legislativas e políticas públicas, especialmente em meados da década de 1960. Nas palavras de Cappelletti e Garth, “a consciência social que redespertou, especialmente no curso da década de 60, colocou a assistência judiciária no topo da agenda das reformas judiciárias”.

Nesse sentido, o Relatório de Florença apontou a necessidade de existência de políticas públicas a fim de proporcionar um acesso a advogados particulares pagos pelo Estado⁴⁶ ou mesmo pela criação de “escritórios de vizinhança pagos pelo governo para atender a necessidades dos mais pobres, enquanto classe”, e “modelos combinados”, isto é, tanto advogados públicos, quanto advogados particulares remunerados pelo poder público.

⁴⁶CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant G. Traduzido por: NORTHFLEET, Ellen Gracie. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 33-43.

A relação entre a primeira onda e o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 1 (ODS 1)⁴⁷, que visa erradicar a pobreza em todas as suas formas e dimensões, é evidente. O acesso à justiça para os mais pobres é um passo crucial para garantir igualdade de direitos no acesso a recursos econômicos, serviços básicos e proteção jurídica, conforme preconizado pelo ODS 1. A construção de políticas públicas que proporcionem assistência jurídica aos necessitados é essencial para priorizar os mais vulneráveis, alinhando-se às metas globais de erradicação da pobreza extrema até 2030.

De igual modo, o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16 (ODS 16) reforça a importância de construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas para promover a paz e a justiça. Nesse contexto, a Defensoria Pública e outras políticas de assistência jurídica desempenham um papel estratégico ao ampliar o acesso à justiça e combater as desigualdades estruturais que impedem os mais pobres de acessar o sistema jurídico. Garantir a justiça para todos, como proposto pelo ODS 16, é essencial para o fortalecimento de sociedades inclusivas e justas.

Ademais, os reflexos dessa primeira onda foram muito visíveis no Brasil, como é possível verificar em uma breve análise histórico-comparativa⁴⁸, do ordenamento jurídico brasileiro.

A lei de assistência aos necessitados no Brasil, Lei 1.060 de 1950, se mostra até, de certa forma, adiantada aos referidos aspectos de acesso à justiça aos pobres noticiados no Relatório de Florença, tendo em vista que as notícias da primeira onda de acesso à justiça se tornam mais evidentes a partir da década de 1960. Atualmente, as garantias previstas nessa lei são vistas no CPC, em seus artigos 98 a 102⁴⁹.

⁴⁷ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel>. Acesso em: 18 jan. 2024.

⁴⁸MIRANDA, Jorge. *Sobre o direito constitucional comparado*. p. 204. O autor esclarece a diferença entre história e direito comparado. Nesse mesmo sentido: NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Anotações sobre o direito comparado. Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife, Edição Comemorativa dos 130 anos da Revista Acadêmica, 2021. p. 106.

⁴⁹Os artigos referenciados reproduzem as garantias da Lei de Assistência Judiciária Gratuita porquanto, por exemplo, o artigo 98 do CPC prevê que “A pessoa natural ou jurídica, brasileira ou estrangeira, com insuficiência de recursos para pagar as custas, as despesas processuais e os honorários advocatícios têm direito à gratuidade da justiça, na forma da lei”.

Antes disso, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) já previa o *jus postulandi* das partes, em seu art. 791. Entretanto, esse *jus postulandi* é digno de críticas⁵⁰, considerando o problema já aqui tratado relativo à impossibilidade de partes hipossuficientes que, muitas vezes, sequer conseguem reconhecer um direito e tampouco postulá-lo em juízo. Além disso, tendem a considerar os juízos, advogados e tribunais como figuras intimidantes.

Também a CF de 1988, em seu artigo 5º, LXXIV previu a inafastabilidade da jurisdição como direito fundamental e o seu artigo 134 consigna que a Defensoria Pública é instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado.

Também previu, em seu art. 5º, LXXIV, que “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”, refletindo uma preocupação para além da inafastabilidade da jurisdição.

Esses artigos da Constituição brasileira retratam evidentes reflexos dessa 1ª onda no Brasil. Mais do que a inafastabilidade da jurisdição, essa ampliação de acesso à justiça, especialmente no que diz respeito à defensoria pública e à assistência jurídica integral e gratuita aos hipossuficientes demonstram a preocupação de “igual participação de toda a coletividade nas prestações que essa instituição dispensa à comunidade”⁵¹.

E, como explicado, no mesmo sentido da preocupação dos sistemas jurídicos ao redor do mundo em proporcionar advogados – sendo particulares, pagos pelo Estado, ou advogados públicos – a fim de ampliar o acesso à justiça, a Defensoria Pública desempenhou e desempenha fundamental papel na concretização desse importante reflexo da 1ª onda no Brasil⁵².

Um problema preliminar constatado na primeira onda é que, embora iniciem-se as preocupações com os direitos difusos dos pobres, enquanto classe, outros direitos

⁵⁰ROCHA, Cláudio Jannotti; FERREIRA, Vanessa Rocha; RODRIGUES, Gabriel Neves Bittencourt. O Jus Postulandi na Justiça do Trabalho: *Uma análise acerca da sua eficácia como meio de assegurar a garantia constitucional do acesso à justiça*. Revista do Curso de Direito do UNIFOR, v. 11, n. 1, p. 188-211, 2020.

⁵¹CANOTILHO, José Joaquim Gomes; PIOVESAN, Flávia; SARLET, Ingo Wolfgang, et al. p. 8.

⁵²GOMES NETO, José Mario Wanderley. *O acesso à justiça em Mauro Cappelletti: análise teórica desta concepção como "movimento" de transformação das estruturas do processo civil brasileiro*. 2003. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco. p. 56.

difusos, como dos consumidores e meio ambiente ainda são ignorados⁵³, problema que passa a ser tratado na 2ª onda de acesso à justiça.

1.5.2. A segunda onda: reformas para representação dos direitos difusos e coletivos

A 2ª onda de acesso à justiça trouxe especial atenção aos direitos e interesses difusos e coletivos⁵⁴. No relatório de Florença, Garth e Cappelletti explicam que esse novo movimento de reforma é ainda mais avançado em termos de preocupação com a assistência jurídica, considerando que a concepção de processo, até então, “não deixava espaço para a proteção de direitos difusos⁵⁵”.

Importantes reformas judiciais para legitimar a representatividade de indivíduos e grupos para atuarem na defesa de direitos difusos e ações governamentais marcaram essa 2ª onda, que se inicia em meados da década de 80.

Em uma análise comparatista-horizantal, partindo-se dos pressupostos evidenciados pela 2ª onda de acesso à justiça em outros países, verificam-se os reflexos dessa onda em relação ao ordenamento jurídico brasileiro.

A própria Constituição Federal de 1988, ao prever a inafastabilidade de jurisdição, conforme as palavras de Zaneti Jr⁵⁶., “foi ampliada para abranger direitos coletivos *lato sensu* (difusos, coletivos *stricto sensu* e individuais homogêneos) e as ameaças

⁵³GOMES NETO, José Mario Wanderley. *O acesso à justiça em Mauro Cappelletti: análise teórica desta concepção como "movimento" de transformação das estruturas do processo civil brasileiro*. 2003. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco. p. 46.

⁵⁴CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant G. Traduzido por: NORTHFLEET, Ellen Gracie. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Fabris, 1988. 48-49.

⁵⁵Segundo Cappelletti e Garth: A concepção tradicional do processo civil não deixava espaço para a proteção dos direitos difusos. O processo era visto apenas como um assunto entre duas partes, que se destinava à solução de uma controvérsia entre essas mesmas partes a respeito de seus próprios interesses individuais. CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant; NORTHFLEET, Ellen Gracie. p. 49.

⁵⁶ZANETI JR, Hermes. *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*. p. 69-70. O autor trata da ampliação do judicial review, explicando tratar-se de verdadeira “cláusula aberta do controle judicial”, expondo, nesse sentido, que: “Por outro lado, como o judiciário não se movimenta *ex officio*, uma vez que deve ser impelido e provocado pelos legitimados, e sua atividade é tendencialmente cognitiva (*veritas, non auctoritas facit iudicium*), torna-se um espaço privilegiado para o discurso democrático, um “motor da democracia” participativa. Tudo isso se potencializou na Constituição Federal de 1988. A “cláusula aberta do controle judicial” foi ampliada para abranger direitos coletivos *lato sensu* (difusos, coletivos *stricto sensu* e individuais homogêneos) e as ameaças a direito. Formou-se, ao mesmo tempo, um sistema de tutelas coletivas e um poder geral de urgência (cautelar ou antecipada). Isso se deu porque se depreende da nova redação do artigo 5º, XXXV, inserto no capítulo dos direitos e deveres individuais e coletivos que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

a direito”, de modo que, esse direito fundamental retrata não apenas um reflexo da 1ª onda de acesso à justiça, mas, também, da 2ª onda.

Já no âmbito infraconstitucional, encontra-se delineado o “microssistema processual coletivo brasileiro⁵⁷”, o qual é extraído do artigo 90 do Código de Defesa do Consumidor e do artigo 21 da Lei de Ação Civil Pública, que determinam a aplicação mútua das normas para o processamento de ações coletivas.

Em uma breve análise comparatista entre a legislação processual brasileira antes de perceber os reflexos dessa 2ª onda, é possível observar um importante avanço no poder de representatividade das associações, considerando-se a mitigação dos danos da sucumbência em ações coletivas.

Isso porque a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública, em seu artigo 17 assim previa: “o juiz condenará a associação autora a pagar ao réu os honorários advocatícios arbitrados na conformidade do § 4º do art. 20 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil, quando reconhecer que a pretensão é manifestamente infundada”.

O parágrafo único, do mesmo artigo, previa que “em caso de litigância de má-fé, a associação autora e os diretores responsáveis pela propositura da ação serão solidariamente condenados ao décuplo das custas, sem prejuízo da responsabilidade por perdas e danos”.

Contudo, referido artigo foi suprimido após o CDC, passando a constar apenas que: “Art. 17. Em caso de litigância de má-fé, a associação autora e os diretores responsáveis pela propositura da ação serão solidariamente condenados em honorários advocatícios e ao décuplo das custas, sem prejuízo da responsabilidade por perdas e danos”.

⁵⁷BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial n.º 510.150/MA (2003/0007895-7)*. Relator Ministro Luiz Fux. Data de Julgamento: 17/02/2004. Primeira Turma. Disponível em: <http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7381445/recurso-especial-resp-510150-ma-2003-0007895-7/inteiro-teor-13045218>. Acesso em: 10. ago. 2023. Ao explicar sobre o microssistema processual coletivo brasileiro, o Acórdão assim expõe: “No tocante ao juízo competente para o processamento de ações civis públicas, cuja sentença tenha projeção regional ou nacional, inexistindo norma expressa na LACP, seu art. 21 remete à aplicação subsidiária do Código de Defesa do Consumidor, pois, como já me referi, anteriormente, a Lei 8.078/1990, em seu artigo 90, somando-se ao artigo 21 da LACP, determina a aplicação mútua de suas normas, estabelecendo um verdadeiro microssistema processual coletivo”.

Isto é, esse ônus sucumbencial passou a se limitar a hipótese de ser constada má-fé.

Ainda na 2ª onda de acesso à justiça, o “*ombudsman* do consumidor” começa a aparecer como um meio criado para a representação dos direitos coletivos, especialmente dos consumidores. O Relatório Geral do Projeto de Florença exemplifica a criação dessa instituição na Suécia, Noruega e Dinamarca⁵⁸.

Comparando esse aspecto com o sistema jurídico atual do Brasil, nota-se que o Ministério Público reveste da função de *ombudsman* dos direitos fundamentais, o que é uma característica da tutela coletiva brasileira, nas palavras de Zaneti Jr.:

Neste sentido, a doutrina delineou as técnicas mais utilizadas na Europa, evidenciando o predomínio do ombudsman, das agências reguladoras e da ADR coletiva. A combinação de tais técnicas com o processo coletivo judicial, como veremos, é uma característica da tutela coletiva brasileira, muito embora se possam fazer críticas, é a interrelação do Ministério Público na função de ombudsman dos direitos fundamentais, que trabalha para permitir uma maior integração entre estes mecanismos de tutela⁵⁹.

Tal função do Ministério Público é encontrada no artigo 129, II da Constituição de 1988, que prevê a função de “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia⁶⁰”.

Por fim, há, no Brasil, outros “procedimentos especialmente criados para servir às causas coletivas⁶¹”, dentre os quais é possível citar a Lei de ação popular, que além de possuir instrumento normativo próprio, pela Lei 4.717 de 1965, que também foi retratada pelo artigo 5º, LXXIII da CF 88, a ação civil pública, já aqui citada, o mandado de segurança coletivo, previsto no artigo 5º, LXX da CF 88, a ação de improbidade administrativa (Lei 8.429 de 92), além do próprio CDC, dentre os seus artigos 91 a 100.

⁵⁸CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant G. Traduzido por: NORTHFLEET, Ellen Gracie. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Fabris, 1988 p. 54.

⁵⁹ZANETI JR, Hermes. *Processo coletivo no Brasil: sucesso ou decepção?* Civil Procedure Review, v. 10, n. 2, 2019. p. 11-40.

⁶⁰Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia.

⁶¹DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes. *Conceito de processo jurisdicional coletivo*. Revista de Processo. 2014. p. 277.

Todas essas ações formam um microssistema consolidado de normas que se interpenetram e subsidiam, sendo que o acesso no Brasil é tão amplo que temos atualmente mais de 300.000 ações coletivas tramitando segundo o Cadastro Nacional de Ações Coletivas – CACOL⁶².

1.5.3. A terceira onda: Uma concepção mais ampla de acesso à Justiça (um novo enfoque de acesso à justiça).

A terceira onda de acesso à justiça é chamada por Cappelletti e Garth de “novo enfoque de acesso à justiça⁶³”. Tal conceito parte da concepção de acesso puramente aos tribunais e segue a novas formas de efetivação da justiça de maneira efetiva, tempestiva e por outros meios que não necessariamente aquele tradicionalmente proveniente dos tribunais.

A terceira onda inclui o acesso à advocacia e à justiça judicial e extrajudicial, além de visar a correlacionar o processo civil ao tipo de litígio. É por meio dessa terceira onda que se iniciam as discussões que levantam as “tendências no uso do enfoque do acesso à justiça, que irá apontar a existência de meios alternativos para a resolução de conflitos, incentivos econômicos principalmente para a aceitação de acordos e a instituição de procedimentos especiais para pequenas causas.

Trata-se da onda que evidencia o fomento à desjudicialização, à desburocratização e à deslegiferação, partindo da concepção de acesso puramente aos tribunais com vistas a seguir novas formas de efetivação da justiça de maneira efetiva, tempestiva e por outros meios que não necessariamente aquele tradicionalmente proveniente dos tribunais.

Como expõe Sérgio Cruz Arenhart⁶⁴, a partir do direito fundamental de acesso à justiça, vislumbra-se a necessidade de tutela adequada, efetiva e tempestiva a

⁶²Painel Cacol. Cadastro nacional de ações coletivas. Disponível em: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=1d54bc4d-81c7-45ae-b110-7794758c17b2&sheet=87f1a661-cf86-4bda-afe4-61dfc6778cd4&lang=pt-BR&opt=ctxmenu,currsel>. Acesso em: 24 mar. 2024.

⁶³CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant G. Traduzido por: NORTHFLEET, Ellen Gracie. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 67-75.

⁶⁴ARENHART, Sérgio Cruz. *Ainda a (Im) Penhorabilidade de Altos Salários e Imóveis de Elevado Valor: ponderação sobre a crítica de José Maria Tesheiner*. Tex. pro. Disponível em: <https://www.paginasdedireito.com.br/artigos/todos-os-artigos/ainda-a-im-penhorabilidade-de-altos-salarios-e-imoveis-de-elevado-valor-ponderacoes-sobre-a-critica-de-jose-maria-tesheiner.html>. Acesso em: 23 jul. 2023. ARENHART assim expõe: Essa dimensão positiva do direito fundamental é tão importante (ou talvez até mais importante) do que a negativa. Tão odiosa quanto a violação

qualquer espécie de direito, de modo que não se pode admitir uma proteção insuficiente ao direito de acesso à justiça. É justamente esse conceito refletido nas reformas legislativas e judiciárias refletidas pela terceira onda de acesso à justiça.

No Brasil, é plenamente possível correlacionar o período político ainda vivido até a metade da década de 80 com os movimentos sociais por uma busca maior de acesso à justiça.

Com isso, relevantes leis, ligadas a essa 3ª onda são vistas surgindo no Brasil na década de 80, a citar a Lei n. 7.019, de 1982⁶⁵, que criou o procedimento de arrolamento de bens por partilha amigável, Lei nº 8.952 de 1994 que criou o procedimento de antecipação de Tutela e a Lei 7.244, de 7 de novembro de 1984⁶⁶, que criou o juizado de pequenas causas. A primeira e a segunda trazem a ideia de adequação do processo ao tipo de litígio. A terceira é reflexo da preocupação com os procedimentos especiais de pequenas causas, que os autores Cappelletti e Garth chamam de “pequenas injustiças de grande importância social”⁶⁷.

Além disso, como já adiantado, a entrega jurisdicional em prazo razoável e de forma efetiva foi uma discussão levantada pela 3ª onda de acesso à justiça.

A nível constitucional, a CF de 1988 consignou, como direito fundamental, a tutela jurisdicional efetiva e à duração razoável do processo, conforme é possível extrair de seu artigo 5º, incisos XXXV (inafastabilidade da jurisdição) e LXXVIII (duração razoável do processo).

escancarada das garantias fundamentais constitucionais (por meio de criação de regras que proibam o acesso à Justiça) é a erosão sub-reptícia dessa garantia, pela criação de obstáculos que, por via transversa, inviabilizam a satisfação desse direito ou pelo oferecimento de proteção que deixa abertamente exposto o direito fundamental à violação. É nesse contexto que se insere a cláusula da proibição de proteção deficiente. Por isso também é que afirmo que essa cláusula é insita ao sistema constitucional brasileiro. Se, a partir do direito fundamental de acesso à Justiça, é imposto ao Estado o dever de prestar tutela adequada, efetiva e tempestiva a qualquer espécie de direito, então é evidente que não se pode admitir que a organização estatal (seja por meio da legislação, seja pela atuação jurisdicional) ofereça proteção inadequada ou insuficiente :a qualquer espécie de pretensão exposta em juízo.

⁶⁵BRASIL. *Lei nº 7.019, de 31 de agosto de 1982*. Altera o Código de Processo Civil, para simplificar o processo de homologação judicial da partilha amigável e da partilha de bens de pequeno valor. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19801988/L7019.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%207.019%2C%20DE%2031,de%20bens%20de%20pequeno%20valor. Acesso em: 23 Jul. 2023.

⁶⁶BRASIL. *Lei 7.244, de 7 de novembro de 1984*. Dispõe sobre a criação e o funcionamento do Juizado Especial de Pequenas Causas (Revogada pela Lei nº 9.099, de 1984). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/l7244.htm. Acesso em: 23 jul. 2023.

⁶⁷CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant G. Traduzido por: NORTHFLEET, Ellen Gracie. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 95.

Ainda mais recentemente, o CPC previu, em seu 4º artigo, que “as partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa”, demonstrando a conformação do atual CPC com as garantias constitucionais, isto é, a constitucionalização do processo, como expõe Zaneti Jr:

Os valores que conformam o processo são a efetividade, principalmente visível no direito à duração razoável do processo, na tutela de urgência e na busca pela máxima efetividade, que resulta na congruência entre o que foi pretendido e o que se obtém do processo (a chamada tutela específica); e, a segurança jurídica, visível no interesse renovado por uma jurisdição racional, compreensível identificável com a observância dos conceitos de jurisprudência dominante e da vinculatividade das decisões do Supremo Tribunal Federal, em controle de constitucionalidade concentrado e nas súmulas vinculantes⁶⁸.

Dessa forma, conforme a observação de Daniel Mitidiero e Luiz Guilherme Marinoni⁶⁹, o sistema processual brasileiro passa a priorizar a "tutela jurisdicional adequada e efetiva dos direitos", como previsto no art. 5º, XXXV da Constituição Federal. A instauração do processo é o meio pelo qual se busca assegurar uma tutela justa e adequada.

O enfoque teleológico é fundamental nesse contexto. A ampla produção literária sobre o conceito de ação, especialmente na Itália durante a primeira metade do século XX, ganha nova relevância com a consolidação do direito de ação, direcionando o interesse para os resultados obtidos por seu exercício.

Em suma, a ação é concebida como um instrumento para garantir uma tutela jurisdicional adequada e eficaz aos direitos, destacando a necessidade de estabelecer mecanismos organizacionais e procedimentos equitativos para sua realização efetiva, uma vez que o simples reconhecimento dos direitos não é suficiente para conferir-lhes significado em termos de aplicabilidade prática.

Embora haja espaço para críticas ao sistema jurisdicional brasileiro, tanto em termos à duração razoável do processo, quanto à efetividade e tutela satisfativa da ação, é indubitável que a 3ª onda trouxe visíveis reflexos legislativos e jurisdicionais ao Brasil.

⁶⁸ZANETI JUNIOR, Hermes. *A Constitucionalização do Processo: A Virada do Paradigma Racional e Político no Processo Civil Brasileiro do Estado Democrático Constitucional*. p. 370-371.

⁶⁹SARLET, Ingo Wolfgang; MITIDIERO, Daniel; MARINONI, Luiz Guilherme. *In Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 9. ed. 2020, p. 383.

Como exemplo de que tais reflexos vão além das reformas legislativas, cita-se o caso *Damião Ximenes vs. o Estado brasileiro* na Corte Interamericana de Direitos Humanos⁷⁰ por violação da duração razoável do processo na tutela do direito fundamental à vida e direito social à saúde, em razão da internação e morte de paciente com deficiência mental em clínica privada vinculada ao SUS.

Trata-se de um direito de status supranacional e, no intramuros, é possível extrai-lo tanto no status constitucional, quanto infraconstitucional. Para Fernando de Vasconcelos e Maurilio Casas Maia⁷¹ que, além da proteção constitucional, o CDC serve de expressão infraconstitucional do direito fundamental à saúde, estabelecendo a proteção à saúde como um direito básico do consumidor, reforçando a importância da informação como mecanismo para o cidadão defender-se de produtos ou serviços impróprios.

Nesse sentido, segundo expõem Casas Maia e Vasconcelos, o CDC impõe aos fornecedores – o que inclui o Estado – a obrigação de minimizar os riscos à saúde, fornecendo informações adequadas sobre produtos e serviços e, em casos de nocividade ou periculosidade, retirando-os do mercado. A norma ainda proíbe práticas abusivas contra consumidores em condições de saúde debilitada, buscando garantir a proteção e dignidade daqueles que se encontram em situações de vulnerabilidade. Esse tratamento diferenciado visa assegurar uma proteção justa e proporcional, especialmente em relação a consumidores enfermos.

Essa, pois, foi a primeira condenação do Brasil na CIDH, ocorrida em 04 de julho de 2006, baseada nos seguintes artigos da Declaração Universal dos Direitos Humanos: art. 4º (direito a vida), 5º (direito a integridade pessoal), 8º (direito as garantias judiciais) e 25º (direito a proteção judicial), conjugados com o art. 1.1, concernente ao desrespeito aos direitos previstos na Convenção.

Mas, além da violação dos referidos direitos, a Corte entendeu que demorar mais de seis anos para que fosse proferida a sentença em primeira instância, viola a duração

⁷⁰Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Caso Ximenes Lopes versus Brasil*. Sentença de 4 de julho de 2006. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_149_por.pdf. Acesso em: 10 de ago. 2023.

⁷¹DE VASCONCELOS, Fernando A.; MAIA, Maurilio Casas. O direito à saúde na constituição e no código de defesa do consumidor. *Cadernos da Escola de Direito*, n. 17, 2012. pp. 181-196.

razoável do processo, notadamente uma importante característica da 3ª onda de acesso à justiça.

Portanto, a duração razoável do processo e o direito a uma tutela integral e satisfativa do direito perquirido em ação é, sobretudo, um reflexo da 3ª onda em todo o arcabouço processual brasileiro, especialmente após a Constituição Federal de 1988.

No entanto, para além do acesso aos tribunais, nas palavras de Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr., “o processo civil está passando por uma radical transformação”⁷², porquanto a justiça estatal não mais é o único meio para resolução de conflitos, considerando o surgimento de “novas formas de acesso”, isto é, a justiça multiportas, que também importa em um importante reflexo da 3ª onda de acesso à justiça.

Há, nesse contexto, uma clara distinção entre acesso ao sistema de justiça e acesso ao Judiciário, conforme expõem Fredie Didier Jr. e Leandro Fernandez⁷³. O sistema multiportas oferece uma variedade de mecanismos para a resolução de conflitos, como mediação, conciliação e arbitragem, ampliando as alternativas disponíveis além da via judicial. Essa abordagem não apenas pode proporcionar uma solução tão efetiva quanto a judicial, mas, em certos casos, pode até mesmo superá-la em termos de celeridade, eficiência e adequação às necessidades das partes envolvidas.

Remetendo-se a comparação dos reflexos desse aspecto da 3ª onda de acesso à justiça no Brasil, observa-se que, com a criação dos juizados especiais, também foi instituída uma audiência obrigatória no início do procedimento, mas apenas em 2010, por meio da Resolução 125 do Conselho Nacional de Justiça é que foi normatizada a Política Nacional de Tratamento Adequado de Conflitos e Interesses com vistas à “solução adequada dos conflitos”⁷⁴.

⁷²DIDIER JR, Fredie.; ZANETI JR, Hermes. *Justiça multiportas e tutela constitucional adequada: autocomposição em direitos coletivos*. Civil Procedure Review, [S. l.], v. 7, n. 3, p. 59–99, 2016. Disponível em: <https://www.civilprocedurereview.com/revista/article/view/132>. Acesso em: 10 ago. 2023. Nesse mesmo sentido (“o processo civil está passando por uma radical transformação”) em: ZANETI JR, Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier. *Justiça Multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada de conflitos*. Coleção Grandes Temas do Novo CPC, v. 9. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 36.

⁷³DIDIER JR, Fredie; FERNANES, Leandro. *Introdução à justiça multiportas*. Salvador: Juspodivm, 2024. p. 41.

⁷⁴CABRAL, Trícia Navarro Xavier. *Justiça multiportas e inovação. Tecnologia e justiça multiportas*. Indaiatuba: Foco, 2021, p. 262. Segundo a autora, a resolução 125 de 2010, do CNJ, trouxe “verdadeira política nacional de tratamento adequado de conflitos de interesses destinada à solução adequada dos

Além disso, como leciona Trícia Navarro Cabral⁷⁵, também é verificada a posituação da justiça multiportas no ordenamento jurídico brasileiro por meio do CPC para incorporar a Resolução 125 do Conselho Nacional de Justiça, a Lei de Mediação (Lei 13.140/2015) e a Lei de Arbitragem (Lei 13.129/2015), que correspondem ao “microssistema de métodos apropriados de resolução de disputas no Brasil”, traduzindo, por conseguinte, importantes reflexos da 3ª onda de acesso à justiça ao direito brasileiro.

Abaixo, alguns exemplos de reflexos das ondas, aqui mencionadas, na legislação brasileira:

TABELA 1 – Cotejo entre as ondas e reflexos legislativos no Brasil:

1ª ONDA	2ª ONDA	3ª ONDA
- Lei 1.060 de 1950; - Art. 5º, LXXIV, CF/88; - Art. 134, CF/88; - Artigos 98 a 102 do CPC.	- Microssistema processual coletivo (art. 90, CDC e art. 21 LACP); - CDC (artigos 91 a 100); - Funções institucionais do MP (art. 129, CF); - Lei 4.717 de 1965, que regula a ação popular e art. 5º, LXXIII da CF/88; - Mandado de segurança coletivo, previsto no artigo 5º, LXX da CF/88; - Ação de improbidade administrativa (Lei 8.429 de 92), além das alterações trazidas pela lei 14.230 de 2021.	- Lei n. 7.019, de 1982 (criou o procedimento de arrolamento de bens por partilha amigável); - Lei nº 8.952 de 1994 (criou o procedimento de antecipação de Tutela); - Lei 7.244, de 7 de novembro de 1984 (criou o juizado de pequenas causas); - Artigo 5º, incisos XXXV (inafastabilidade da jurisdição) e LXXVIII (duração razoável do processo), ambos da CF/88, e art. 4º do CPC/2015, também sobre a duração razoável do processo; - Lei de Mediação (Lei 13.140/2015); - Lei de Arbitragem (Lei 13.129/2015).

conflitos”, pois, embora a audiência de conciliação já tivesse sido tratada com a criação dos juizados especiais, a concretização dessa política se deu verdadeiramente com a normatização do procedimento.

⁷⁵CABRAL, Trícia Navarro Xavier. *Justiça multiportas e inovação. Tecnologia e justiça multiportas*. Indaiatuba: Foco, 2021, p. 262.

1.5.4. A quarta onda: Atuação adequada dos profissionais do Direito como pré-requisito para a mudança de mentalidade sobre o tema

Como exposto, foram inicialmente propostas por Mauro Cappelletti e Bryant Garth, três ondas de acesso à justiça. O Projeto Global, como o próprio nome já diz, fomentou e continua fomentando o debate sobre o acesso à justiça em todo mundo.

Nesse contexto, Kim Economides⁷⁶, integrante da coordenação do Projeto de Acesso à Justiça de Florença junto a Cappelletti, propôs uma quarta onda. Essa onda busca sensibilizar estudantes e profissionais do Direito para um amplo conjunto de problemáticas sociais, evidenciando a necessidade de inovações que forneçam soluções jurídicas eficazes para os inúmeros conflitos e relações humanas. Como afirma Economides, “o acesso dos cidadãos à justiça é inútil sem o acesso dos operadores do direito à justiça⁷⁷”.

O debate é ainda atual e deve ser trazido à tona nas pesquisas sobre acesso à justiça, sendo de suma importância a conscientização dos jovens estudantes sobre as questões sociais. A formação deve prepará-los para se tornarem profissionais atentos às estruturas econômico-político-sociais ao seu redor. Assim, a essência dessa quarta onda reside na busca por mudanças em um processo que permanece em construção⁷⁸.

Economides enfatiza que o problema do acesso à justiça não se limita aos cidadãos, mas inclui os próprios operadores do Direito. Ele aponta duas áreas fundamentais de análise: “a primeira refere-se à natureza do problema do acesso à justiça, incluindo os aspectos metodológicos que cercam os estudos sobre a questão da mobilização da lei pelos cidadãos⁷⁹”. A segunda área “relaciona-se com as definições contemporâneas de justiça, ou seja, com o problema epistemológico de definir a que

⁷⁶ECONOMIDES, Kim. Lendo as Ondas do 'Movimento de Acesso à Justiça': epistemologia versus metodologia?. In: Cidadania Justiça e Violência. Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 61-76.

⁷⁷ECONOMIDES, Kim. Lendo as Ondas do 'Movimento de Acesso à Justiça': epistemologia versus metodologia?. In: Cidadania Justiça e Violência. Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 62.

⁷⁸MELLO, Michele Damasceno Marques. Considerações sobre a influência das ondas renovatórias de Mauro Cappelletti no ordenamento jurídico brasileiro. Disponível em: <www.avm.edu.br/docpdf/monografias_publicadas/k212492.pdf>. Monografia em Programa de Pós-Graduação Lato Sensu. Universidade Cândido Mendes. Acesso em 16 jan.2025.

⁷⁹ECONOMIDES, Kim. Lendo as Ondas do 'Movimento de Acesso à Justiça': epistemologia versus metodologia?. In: Cidadania Justiça e Violência. Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 62.

realmente queremos dar acesso aos cidadãos⁸⁰". Essas questões trazem à tona a problemática de como os cidadãos são orientados e atendidos pelos advogados, muitos dos quais frequentemente direcionam seu trabalho apenas a grandes corporações, negligenciando indivíduos necessitados de atendimento jurídico.

Mais recentemente, o evento "Repensando o acesso à Justiça: velhos problemas, novos desafios", realizado em 30/05/2017 na FGV DIREITO SP, discutiu uma agenda de acesso à justiça que fosse adequada à realidade brasileira. Durante o evento, Daniela Monteiro Gabbay e Leslie Shérída Ferraz levantaram uma questão central: "Ainda há sentido em se falar em ondas renovatórias? Em caso positivo, poder-se-ia falar em uma quarta onda de direitos e falar nas ondas no contexto sociopolítico atual⁸¹?"

Economides respondeu⁸² reafirmando que o acesso à justiça não significa simplesmente conceder aos cidadãos acesso a advogados ou ao sistema jurídico. Destacou que a "justiça", embora nunca claramente definida, deve ser entendida como um valor transcendente, indo além da atuação da profissão jurídica. Cappelletti reconhecia que tanto os tribunais quanto os advogados poderiam ser, por vezes, barreiras à justiça, ao invés de instrumentos de solução. Assim, o movimento de

⁸⁰ECONOMIDES, Kim. Lendo as Ondas do 'Movimento de Acesso à Justiça': epistemologia versus metodologia?. In: Cidadania Justiça e Violência. Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 63.

⁸¹Ferraz, L. S., Gabbay, D. M., Economides, K., Almeida, F., Asperti, M. C. de A., Chasin, A. C., da Costa, S. H., Cunha, L. G., Lauris, Élida, & Takahashi, B. (2017). Mesa de debates: "Repensando o acesso à Justiça: velhos problemas, novos desafios". Revista De Estudos Empíricos Em Direito. <https://doi.org/10.19092/reed.v4i3.277>. Acesso em: 16 jan. 2025. p.175.

⁸²A resposta de Kim Economides foi extraída das páginas 181 e 182 do relatório do debate, a seguir transcrita: "Access to Justice did not however simply mean grant-ing citizens access to lawyers, or even access to the le-gal system. This was not the end product or goal of the Access to Justice movement. 'Justice' (and this term was never clearly defined) came to be understood more as a transcendent value that extended beyond the legal profession, so much so that you could say Cappelletti was very much open to the idea that both the legal profession and courts could themselves constitute barriers to justice. Access to justice did not mean just getting people into court and Cappelletti was clearly of the view that courts and lawyers, while possibly offering solutions to legal problems, could also both be part of the problem. This is an important point to grasp, because once you understand Cappel- Mesa de debates: Repensando o acesso à Justiça /Leslie Shérída Ferraz e Daniela Monteiro Gabbay¹⁸¹letti's analytical framework you can begin to see how his conception of access to justice, while informed by empirical evidence detailing the performance of legal systems, was actually quite normative in the sense that he wanted not just to describe but also to change that which he observed". Ferraz, L. S., Gabbay, D. M., Economides, K., Almeida, F., Asperti, M. C. de A., Chasin, A. C., da Costa, S. H., Cunha, L. G., Lauris, Élida, & Takahashi, B. (2017). Mesa de debates: "Repensando o acesso à Justiça: velhos problemas, novos desafios". Revista De Estudos Empíricos Em Direito. <https://doi.org/10.19092/reed.v4i3.277>. Acesso em: 16 jan. 2025. pp. 181 e 182.

acesso à justiça não se limitava a levar pessoas ao tribunal, mas visava transformar as estruturas jurídicas e sociais para atender às reais necessidades da sociedade.

Além da quarta onda, que foi objeto de análise nesse subtópico, muito já se falou sobre a existência de outras ondas de acesso à justiça. Em 2019, Bryant Garth idealizou o *Global Access to Justice Project*⁸³, projeto ainda em desenvolvimento, onde relembrou a quarta onda, introduzida por Economides e outras três, quais sejam:

- **A quinta onda:** o processo contemporâneo de internacionalização da proteção dos direitos humanos, que busca ampliar a atuação global em prol da justiça.
- **A sexta onda:** iniciativas promissoras e a incorporação de novas tecnologias voltadas para aprimorar o acesso à justiça, reduzindo barreiras de tempo, espaço e custos.
- **A sétima onda:** a análise da desigualdade de gênero e raça nos sistemas de justiça, com foco na busca por uma maior equidade no tratamento jurídico e social.

Contudo, embora reconheça-se a relevância das demais ondas no debate sobre acesso à justiça, o foco aqui recai sobre a terceira onda, especialmente no contexto brasileiro, ao abordar a tutela do direito social à seguridade. Essa análise destaca a relação da terceira onda com o atual cenário de acesso a esse direito, considerando a exigência do prévio requerimento administrativo como condição de procedibilidade judicial para a busca da efetivação do direito social à seguridade social, aspecto que será analisado a seguir.

1.6 Reflexos da terceira onda no acesso à justiça do Brasil para a tutela de direitos sociais individuais e coletivos

Apesar da consagração dos direitos sociais fundamentais na Constituição de 1988 e dos avanços no acesso à justiça no Brasil, a efetivação desses direitos depende de prestações positivas por parte do Estado.

⁸³GLOBAL ACCESS TO JUSTICE PROJECT. Acesso à Justiça – Uma Nova Pesquisa Global. Disponível em: <https://globalaccesstojustice.com/global-access-to-justice/?lang=pt-br>. Acesso em: 16 jan. 2025.

Nesse sentido, leciona Ingo Wolfgang Sarlet⁸⁴ sobre a importância dos direitos sociais garantidos pela Constituição, destacando a necessidade de prestações positivas do Estado para a efetivação desses direitos.

Ocorre que o Estado Social de Direito, tal como previsto na Constituição de 1988, não apenas protege os cidadãos contra interferências, mas também lhes assegura condições para o exercício de suas liberdades e direitos fundamentais. Isso inclui o dever do Estado de fornecer saúde, educação, assistência e previdência social, além de garantir a igualdade de acesso e participação na sociedade.

Sarlet explora como os direitos sociais, além de direitos de defesa (negativos), incluem direitos a prestações (positivos), que exigem uma atuação ativa do Estado. Do contrário, estamos diante de uma crise do Estado Social, a qual reflete uma redução na capacidade de o Estado cumprir essas obrigações, especialmente em contextos de globalização e neoliberalismo, resultando na intensificação da exclusão social e na precarização dos direitos sociais.

A aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais, prevista na Constituição, coloca sobre o Judiciário o dever de assegurar a eficácia plena desses direitos, mesmo diante dos desafios impostos pela realidade econômica e social. Sarlet defende que, embora os direitos sociais dependam da disponibilidade de recursos, o Judiciário não deve abdicar de sua responsabilidade de garantir esses direitos, sob pena de comprometer a dignidade humana e a justiça social, evidenciando um grave problema na eficácia de direitos fundamentais⁸⁵:

Assim, se de acordo com um critério formal e institucional os detentores do poder estatal formalmente considerados (os órgãos dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário) se encontram obrigados pelos direitos fundamentais, também em um sentido material e funcional todas as funções exercidas pelos órgãos estatais também o são [...] *os direitos fundamentais não se encontram na esfera de disponibilidade dos poderes públicos*, ressaltando-se, contudo, que, numa concepção positiva, os órgãos estatais se encontram na obrigação de tudo fazer no sentido de realizar os direitos fundamentais.

⁸⁴SARLET, Ingo Wolfgang. *Os Direitos Fundamentais Sociais na Constituição de 1988*. Diálogo Jurídico, Salvador, ano I, vol. I, abril 2001. p. 11-15.

⁸⁵SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 382-383.

É claro que, para a efetivação dessa tutela, as ondas de acesso à justiça visaram a aperfeiçoar as possibilidades de acesso, diminuindo os obstáculos inicialmente aos mais pobres, posteriormente para tutelar também direitos difusos e coletivos e, ainda mais adiante, com o objetivo de trazer um novo enfoque de acesso à justiça, com meios alternativos para resolução de conflitos e a reformulação da concepção de processo, trazendo conceitos de duração razoável do processo e tutela integral e satisfativa.

Contudo, embora aparentemente o obstáculo de acesso à justiça, especialmente aos mais vulneráveis, pareça estar superado, esse acesso formal não se mostra suficiente para um acesso efetivo⁸⁶.

Antes de adentrarmos aos entraves de acesso à justiça aos vulneráveis, entendamos as expressões "vulnerável" e "vulnerabilidade", sobre as quais leciona Maurilio Casas Maia⁸⁷. Explica, Casas Maia, que tais expressões têm se tornado cada vez mais frequentes no Direito brasileiro, especialmente com o reconhecimento dessas categorias pelo CDC e CPC e que o estudo da vulnerabilidade, com frequência, é confundido com termos como "necessidade" e "hipossuficiência". Segundo ele, a vulnerabilidade social deve ser analisada a partir de cinco fatores principais: necessidade, vulnerabilidade, hipossuficiência, risco e dano.

Esses elementos formam o que Casas Maia chama de "ciclo da vulnerabilidade", onde cada um desses fatores se correlaciona, podendo levar ao agravamento da situação de vulnerabilidade. Além disso, quando o dano se consuma, ele aprofunda as necessidades, os riscos e as demandas por recursos, gerando o chamado "círculo vicioso da vulnerabilidade".

Portanto, voltando aos impasses de acesso à justiça, tem-se que a eliminação das barreiras de acesso aos mais vulneráveis não tem o condão de eliminar o problema de acesso à justiça tanto a essa população, quanto aos demais indivíduos, como explica Coronado e Galicia:

⁸⁶CAPPELLETTI, Mauro. *O Acesso à justiça como programa de reforma e método de pensamento*. Tradução de Hermes Zaneti Junior. Revista Forense, 2008.p. 214.

⁸⁷MAIA, Maurilio Casas. O ciclo jurídico da vulnerabilidade e a legitimidade institucional da Defensoria Pública: limitador ou amplificador consitucional da assistência jurídica integral?. 2020. Tese de Doutorado. Universidade de Fortaleza. p. 18.

El eliminar las barreras para el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad no va a mejorar, de forma automática, la posibilidad de satisfacer las necesidades jurídicas de esta población. Lo que eventualmente sucederá, si no se cambia de visión hacia una postura integral del acceso a la justicia, es que eliminando las barreras advertidas, estos colectivos accederán al mismo sistema de justicia que quienes no son parte de estos grupos ya enfrentan⁸⁸.

O maior entrave é que o problema de acesso à justiça, especialmente aos vulneráveis, é a ponta do *iceberg* do problema para tutela de seus direitos sociais individuais e coletivos, porquanto trata-se da parcela da coletividade que mais precisa buscar a efetivação desses direitos.

Por isso, nas palavras de Dinamarco⁸⁹, “o acesso à justiça representa mais do que o ingresso no processo e o acesso aos meios que ele oferece. O acesso à justiça é o problema ligado à abertura de vias de acesso ao processo, tanto para a postulação de provimentos como para resistência”.

E, nesse mesmo sentido, se manifestou Kazuo Watanabe⁹⁰: “a problemática do acesso à justiça não pode ser estudada nos acanhados limites dos órgãos judiciais já existentes. Não se trata apenas de possibilitar o acesso à justiça enquanto instituição estatal, e sim de viabilizar o acesso à ordem jurídica justa”.

A fim de verificar se os movimentos de acesso à justiça, ora tratados, têm se mostrado efetivos na ordem processual brasileira, observemos os direitos sociais consagrados

⁸⁸CORONADO, Amanda Mujica; VIDAL, Saulo Galícia. *Nombre del Libro Derecho de Acceso a la justicia: Aportes para la construcción de un acervo latinoamericano*. Santiago: 2017. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Saulo-Galicia/publication/337400059_El_acceso_a_la_justicia_en_el_Peru_y_su_relacion_con_los_estandares_del_SIDH_barreras_desafios_y_propuestas/links/5dd570baa6fdcc37897d78bb/El-acceso-a-la-justicia-en-el-Peru-y-su-relacion-con-los-estandares-del-SIDH-barreras-desafios-y-propuestas.pdf.

Acesso em: 13 ago. 2023. p. 466. Traduzindo as palavras dos autores, eles expõem que “A eliminação das barreiras para o acesso à justiça das pessoas em situação de vulnerabilidade não irá automaticamente melhorar a possibilidade de atender às necessidades legais dessa população. O que eventualmente ocorrerá, se não houver uma mudança de visão em direção a uma abordagem abrangente do acesso à justiça, é que ao eliminar as barreiras mencionadas, esses grupos terão acesso ao mesmo sistema de justiça que aqueles que não fazem parte desses grupos já enfrentam”.

⁸⁹DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. São Paulo: Rev. Tribunais, 1987. p. 52.

⁹⁰WATANABE, Kazuo. *Acesso à Justiça e Sociedade Moderna*. Em: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo, (coords.). *Participação e Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988, p.128.

na CF de 88, e os comparemos brevemente com algumas inovações legislativas e judiciais.

De acordo com José Afonso da Silva⁹¹, os direitos sociais podem se subdividir em: “a) direitos sociais trabalhistas; b) direitos sociais relativos à seguridade, compreendendo os direitos à saúde, à previdência e assistência social; c) direitos sociais relativos à educação e à cultura; d) direito social relativo à família, criança, adolescente e idoso; e) direitos sociais relativos ao meio ambiente.

O enfoque dos capítulos seguintes envolverá o acesso à justiça para efetivação do direito à seguridade social, previsto no artigo 6º e artigo 194 da CF. Em análise ao referido artigo 194 da Constituição, verifica-se a amplitude do conceito de seguridade social, que inclui os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social⁹².

Contudo, em 2014, por meio do Recurso Extraordinário de nº 631.240⁹³, o Supremo Tribunal Federal decidiu, com repercussão geral, pela imprescindibilidade de prévio requerimento administrativo para que seja possível ajuizar uma demanda judicial que verse sobre o direito previdenciário/assistencial perquirido. Portanto, o acesso à justiça foi condicionado ao prévio requerimento administrativo.

Posteriormente, por meio do *Leading Case* oriundo do REsp 1.987.853⁹⁴, o STJ se utilizou do precedente formado no julgamento RE 631.240. Esse caso referia-se a uma ação que versava sobre cobrança do seguro DPVAT, inicialmente ajuizada em 2012 e

⁹¹SILVA, José Afonso da. *Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 1988, p. 289.

⁹²FLEURY, Sonia. *Seguridade social: um novo patamar civilizatório. Constituição de 1988*. Brasília: Senado.leg. p. 2. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-v-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-os-cidadãos-na-carta-cidadã/seguridade-social-seguridade-social-um-novo-patamar-civilizatorio/@download/file/7-SoniaFleury.pdf>. Acesso em 13 ago. 2023. Segundo a autora: Porém, ao delimitar, no Art. 194, que a seguridade social compreende os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, se dá a ruptura com o modelo do Seguro Social que até então presidira a nossa legislação social. Da mesma forma, é importante perceber a persistência de uma visão tradicional da assistência social no Art. 6º, que compreende, entre os direitos sociais, a proteção, a assistência aos desamparados, em uma linguagem que remete à única referência constitucional anterior ao tema da assistência, existente na Constituição Federal de 1934, que fala da assistência aos desvalidos, com forte conteúdo moralista. Porém, essa visão assistencialista é superada na CF de 1988 no artigo 194, onde a assistência social compartilha o estatuto de direito social da Seguridade Social, bem como nos artigos 203 e 304, que tratam, especificamente, da assistência social.

⁹³SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Recurso Extraordinário nº 631.240*. Relator: Min. Roberto Barroso. Data de julgamento: 03/09/2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7168938>. Acesso em 13 ago. de 2023.

⁹⁴BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp 1.987.853/PB*. Relator Min. Marco Buzzi. Julgamento em 14/06/2022. p. 10 e 21. Inteiro teor disponível em: [https://www.migalhas.com.br/arquivos/2022/7/3AA1659B13B72C_ITA\(2\).pdf](https://www.migalhas.com.br/arquivos/2022/7/3AA1659B13B72C_ITA(2).pdf). Acesso em 29 dez. 2023.

posteriormente em 2015, em decorrência de um acidente ocorrido em 2011 que resultou na invalidez total e permanente do humorista Francisco Jozenilton Veloso, conhecido artisticamente como Shaolin, onde foi ratificada a necessidade de prévio requerimento administrativo prévio para configurar o interesse de agir na ação de cobrança do seguro DPVAT⁹⁵.

Portanto, no que diz respeito especialmente aos direitos individuais e sociais, a preocupação que se chama atenção, e que resume a ideia das breves comparações traçadas no presente capítulo, pode ser parafraseada de acordo com o que escreveu Gomes Canotilho⁹⁶, reflexão que é deixada ao leitor, finalizando o presente capítulo, a qual diz que a concepção de direitos a prestações compreende tanto o direito de igual acesso, como, também, o de obtenção e utilização de todas as instituições criadas pelos poderes públicos, e de igual participação nas prestações que estas instituições dispensam à comunidade, conceito que verdadeiramente foi – e continua sendo – perquirido pelos movimentos sociais de acesso à justiça.

Neste primeiro capítulo, o objetivo foi trazer correlação entre as ondas de acesso à justiça e os reflexos legislativos e jurisdicionais no Brasil. Foi visto que, uma a uma, traduziram a preocupação com o acesso à justiça não apenas formal, mas real, aos hipossuficientes em sua 1ª onda, com os direitos difusos e coletivos, em sua 2ª onda, bem como em sua 3ª onda, que traduziu a busca pela duração razoável do processo, pela segurança jurídica, pela adequação do processo ao tipo de litígio, por meios alternativos de resolução de conflitos, visando a aproximar a justiça dos cidadãos.

1.6.1 Entre a história e a terceira onda: a judicialização das demandas sociais no Brasil

A formação do sistema de justiça social no Brasil, desde o início do século XX, foi marcada por um histórico de desigualdade na distribuição de poderes e recursos entre a Justiça do Trabalho e a Justiça Previdenciária. Enquanto a Justiça do Trabalho, prevista pela Constituição de 1934 e instituída em 1936, se consolidava como uma

⁹⁵BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp 1.987.853/PB*. Relator Min. Marco Buzzi. Julgamento em 14/06/2022. p. 10 e 21.

⁹⁶CANOTILHO, José Joaquim Gomes; PIOVESAN, Flávia; SARLET, Ingo Wolfgang, et al. *Direitos fundamentais sociais*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 8.

estrutura ágil e especializada na resolução de conflitos laborais⁹⁷, com uma forte influência do modelo corporativista do Estado Novo, a Justiça Previdenciária enfrentava uma trajetória distinta, com uma abordagem predominantemente administrativa e burocrática.

Criada inicialmente pela Lei Eloy Chaves de 1923, que estabeleceu as Caixas de Aposentadoria e Pensões, a Previdência Social no Brasil visava à proteção dos trabalhadores urbanos e industriais, mas rapidamente deixou de fora setores significativos da sociedade, como os trabalhadores rurais e domésticos⁹⁸.

Com o passar do tempo, especialmente após a Constituição de 1988, houve uma ampliação da seguridade social⁹⁹, mas a Justiça Previdenciária continuou sendo uma instância mais burocrática e administrativa, vinculada à análise de concessão de benefícios, e não à resolução de conflitos de forma mais ágil e acessível. A criação do INSS em 1966 e a unificação dos IAPs, que formaram a base do atual sistema previdenciário, ainda reforçou essa estrutura administrativa.

Esse desequilíbrio no sistema de justiça social brasileiro foi responsável por uma crescente judicialização das demandas previdenciárias, principalmente nas últimas décadas, em que a necessidade de garantir a tutela dos direitos sociais se confrontava com a ineficiência do sistema administrativo.

Como visto até aqui, a terceira onda de acesso à justiça, em particular, traz uma concepção mais ampla e inclusiva de acesso à justiça, buscando superar barreiras estruturais e culturais que, até então, dificultavam o acesso à tutela de direitos sociais.

Dessa forma, a terceira onda se configura como uma resposta às deficiências históricas do sistema de justiça social brasileiro, razão pela qual aqui se objetiva uma

⁹⁷ QUEIROZ, Miron Tafuri. *A integração das convenções da organização internacional do trabalho à ordem jurídica brasileira*. 2009. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2138/tde-21112011-102707/en.php>. Acesso em: 11 fev. 2025.

⁹⁸ COSTA, Marianna Fernandes de Souza. O papel das medidas legislativas na ampliação da inclusão no regime geral de previdência social brasileira (1988-2006). 2009. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11422/2512>. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁹⁹ HOMCI, Arthur Laércio. *A evolução histórica da previdência social no Brasil*. Revista JusNavigandi, Teresina, ano, v. 14, 2009. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/12493/a-evolucao-historica-da-previdencia-social-no-brasil>. Acesso em: 11 fev. 2025.

revisão crítica sobre o papel das instâncias administrativas e sua relação com a justiça judicial.

Essa mudança de paradigma, que busca garantir a eficácia da proteção dos direitos sociais, tem implicações diretas na forma como as demandas previdenciárias são tratadas no Brasil e como as estruturas de acesso à justiça devem ser reconfiguradas para atender às necessidades da população.

O objetivo dos próximos capítulos é, em conformidade com a terceira onda de acesso à justiça, e a partir da análise do Tema 350 do STF, examinar se a fase administrativa estabelecida nesse tema, como condição de procedibilidade judicial, tem ampliado ou dificultado o acesso à justiça para efetivação do direito social à seguridade, especialmente ao vulnerável.

1.6.2 Acesso à justiça 50 anos depois e o acesso à justiça denso e responsivo (Jasminka Kaladjic)

Passados cinquenta anos desde a publicação do Relatório Geral do Projeto de Florença por Mauro Cappelletti e Bryant Garth, a expressão “*acesso à justiça*” tornou-se onipresente no vocabulário jurídico e político.

Entretanto, como aponta Jasminka Kalajdzic¹⁰⁰, essa ubiquidade esconde um esvaziamento conceitual preocupante. Em seu artigo “*Access to a Just Result: Revisiting Settlement Standards and Cy Près Distributions*”, a autora desenvolve uma crítica à visão reducionista do acesso à justiça, especialmente no contexto das ações coletivas, e propõe uma compreensão mais robusta — ou densa — do conceito.

Tal crítica e proposta revelam-se especialmente úteis à análise do sistema previdenciário brasileiro contemporâneo, sobretudo diante da exigência de prévio requerimento administrativo como condição de procedibilidade judicial, estabelecida pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 350 (RE 631.240/MG), objeto de estudo do capítulo seguinte desta pesquisa.

¹⁰⁰KALAJDZIC, Jasminka. *Access to a just result: Revisiting settlement standards and cy pres distributions*. The Canadian Class Action Review, v. 6, n. 1, 2010. *Passim*.

A crítica de Kalajdzic parte da constatação de que o acesso à justiça não pode ser confundido com o simples acesso formal ao Judiciário, o que deve ser direcionado tanto a processos coletivos, como propõe a autora, mas também aos individuais. O sistema, para ser efetivamente justo, precisa assegurar não apenas a porta de entrada, mas também a qualidade do processo e, sobretudo, a obtenção de resultados materiais justos e eficazes.

A autora propõe, assim, uma concepção densa de acesso à justiça, baseada em quatro pilares: (i) a oportunidade real de litigar, inclusive para aqueles que, por razões econômicas, sociais ou psicológicas, normalmente estariam excluídos; (ii) a existência de um processo justo e inteligível; (iii) a participação significativa dos interessados; e (iv) a obtenção de resultados substantivamente justos, e não meramente formais¹⁰¹.

Como será visto no capítulo a seguir, a exigência de requerimento administrativo prévio, prevista no Tema 350, foi justificada sob o argumento de racionalização da demanda judicial e da valorização da via administrativa.

Na prática, porém, como será discutido no capítulo três, com base nos dados do Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS)¹⁰² e do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)¹⁰³, observa-se que essa etapa tem falhado em garantir respostas céleres,

¹⁰¹A autora propõe uma concepção densa de acesso à justiça, que vai além do simples acesso ao Judiciário, exigindo oportunidade real de litigar, processo justo, participação significativa e resultado materialmente justo. Esses quatro elementos devem ser considerados especialmente na homologação de acordos em ações coletivas: *“In the end, therefore, the definition of access to justice adopted in this paper incorporates four basic, but fundamental, attributes gleaned from both literature and case law. First, in the context of class proceedings, access to justice necessarily means an opportunity to litigate a claim that would otherwise not be litigable for reasons of economic impracticality, social condition, or psychological barriers. Second, given the full panoply of considerations canvassed in this part, a progressive understanding of access to justice would also include more than simply access to a court procedure. The procedure must be fair and as transparent as possible. Third, in light of the limited involvement of class members, their participation rights must be meaningful. A right to object or to opt out that is rendered hollow due to the same barriers that prevent access to the ordinary court procedure is no right at all. And finally, a substantively fair result must also define access to justice. For example, settlements should not under-compensate class members, and claims processes must be designed in a way that ensures the greatest take-up rate possible in the circumstances. All four components of this more complete conceptualization of access to justice are engaged at the settlement approval stage of an action. It is to this analysis that I now turn”*. KALAJDZIC, Jasminka. *Access to a just result: Revisiting settlement standards and cy pres distributions*. The Canadian Class Action Review, v. 6, n. 1, 2010. p. 221.

¹⁰²GOV.BR. BOLETIM ESTATÍSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/beps122023_final.pdf. Acesso em: 01 abr. 2025.

¹⁰³CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Portal Grandes Litigantes: “polo passivo: casos pendentes em 31.01.2025 dos 20 maiores litigantes. Brasília: CNJ, 2025.

efetivas e justas. Em vez de funcionar como um filtro eficaz e protetivo, a fase administrativa tem frequentemente se transformado em uma barreira adicional, especialmente para os segurados mais vulneráveis.

A partir dessa perspectiva, impõe-se uma reflexão crítica: a condição de procedibilidade baseada no prévio requerimento administrativo atende a uma concepção densa de acesso à justiça, como propõe Kalajdzic, ou se limita a um acesso formal, esvaziado de substância?

A alta taxa de judicialização de certos benefícios previdenciários e, por outro lado, a baixa judicialização de benefícios assistenciais — mesmo diante de negativas administrativas — indicam que o sistema falha em assegurar uma oportunidade real e equitativa de litígio. Os dados sugerem que muitos brasileiros permanecem excluídos da possibilidade de reparação, não por ausência de lesão, mas por desconfiança institucional, desinformação ou obstáculos econômicos.

Como será demonstrado nos capítulos seguintes, o sistema atual, ao exigir o prévio requerimento pela via administrativa como condição de acesso ao Judiciário, pode estar operando dentro de uma lógica que Kalajdzic classificaria como superficial: garante-se o rito, mas não se alcança a justiça.

Assim, a crítica da autora sobre a necessidade de um acesso à justiça denso, transparente, inclusivo e com resultados materiais efetivos mostra-se extremamente atual e pertinente ao debate sobre o modelo brasileiro de tutela de direitos sociais — especialmente no campo previdenciário e assistencial.

2. O TEMA 350 DO STF (RE 631.240/MG) E UMA DISCUSSÃO SOBRE A FASE ADMINISTRATIVA DO INSS COMO CONDIÇÃO DE PROCEDIBILIDADE JUDICIAL: UMA AMPLIAÇÃO OU OBSTÁCULO AO ACESSO À JUSTIÇA?

2.1 *Leading case*: Recurso Extraordinário 631.240/MG (2014)

2.1.1 Circunstâncias fáticas

O Recurso Extraordinário (RE 631.240/MG) evidenciou uma contínua discussão a respeito do pedido administrativo do INSS como condição de procedibilidade para levar uma matéria ao conhecimento do judiciário.

Nesse *Leading Case*, uma segurada ajuizou ação em face do INSS, perante o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, buscando a concessão do benefício de aposentadoria por idade na condição de trabalhadora rural.

A sentença indeferiu a petição inicial e extinguiu o processo, sem análise do mérito, com base no art. 295, III, em conjunto com o art. 267, I, do Código de Processo Civil de 1973, sob o fundamento de falta de solicitação administrativa prévia.

A segurada, então, interpôs recurso de apelação, requerendo a anulação da sentença e a devolução dos autos ao juízo de origem para o devido processamento do caso.

Em resposta ao recurso de apelação, o TRF da 1ª Região anulou a sentença e determinou o retorno dos autos ao juízo de origem para a continuidade do processo. Nesse momento, o relator apontou que seu entendimento de que “a prévia provocação da instância administrativa pelo segurado, não é condição a este oponível para propor ação judicial¹⁰⁴”.

Após a negativa de seguimento do recurso extraordinário na instância originária e interposição de recurso de agravo de instrumento para destrancamento do recurso pelo INSS, o Ministro Joaquim Barbosa admitiu recurso extraordinário interposto pelo

¹⁰⁴De acordo com o relator, condutor do voto vencedor, no julgamento da apelação interposta pela segurada, à p. 24 do processo em que se originou o Recurso Extraordinário 631.240/MG: “Anoto, em princípio, que sempre mantive o entendimento de que a prévia provocação da instância administrativa pelo segurado, não é condição a este oponível para propor ação judicial. Isso porque, conforme a correta dicção do voto-condutor, a admitir-se tal premissa como condição de ação, por, no particular, só desse fato exsurgir o interesse de agir para o segurado, implicaria transgressão ao preceito constitucional da livre acessibilidade ao Poder Judiciário. Como se isso não bastasse, o juiz, ao indeferir de plano o pleito do autor, só estaria demonstrando desconhecer a prática iterativa do Instituto requerido, em procrastinar o pedido administrativo de humildes segurados, criando empecos de todos os modos, retardando a entrega de direitos e deixando beneficiários à mercê de entraves burocráticos que inviabilizam a concreção dos seus direitos previdenciários. Não pode o Judiciário, no ponto, simplesmente convalidar situação de fato dessa natureza, criando para aquele que legitimamente exerce seu direito constitucional de petição, burocracia processual formalista e indesejável em tema previdenciário, que deve ser analisado na dimensão social e humana em que se insere”. BRASIL. *Tribunal regional Federal da 1ª região, apelação cível n. 2008.01.99.058977-3/MG*. Relator Antônio Sávio de Oliveira Chaves. Julgamento em 13.04.2009.

INSS em face do referido acórdão. Em 10 de dezembro de 2010 foi reconhecida a repercussão geral do tema.

Sabidamente, há diversos momentos em que, embora a norma constitucional ou infraconstitucional, possua um alcance palpável, como é o caso da inafastabilidade da jurisdição, prevista no art. 5º, XXXV da CF, é possível que determinados fatos condicionem a sua aplicação a certos requisitos.

Isso pode ser analisado sob a ótica da dupla indeterminação do direito¹⁰⁵, que, como leciona Mitidiero¹⁰⁶, devido a essa indeterminação, a interpretação pode ser vista como “uma dinâmica reconstrução da ordem jurídica vigente”.

Adiantando o resultado do recurso no *Leading Case*, o relator deu parcial provimento ao recurso, reformando o acórdão recorrido e determinou o retorno dos autos ao juízo de primeiro grau, para que intime a autora a fim de dar entrada no pleito administrativo em 30 dias, sob pena de extinção do feito.

Assentou que, comprovada a postulação administrativa, o juiz deverá intimar o INSS para que, em 90 dias, instrua e profira a decisão administrativa, considerando como data de entrada do requerimento a data do início da ação, para todos os efeitos legais. A depender do resultado da análise administrativa, será comunicado o juiz, que deverá apreciar a subsistência ou não do interesse em agir¹⁰⁷.

Contudo, o objetivo aqui é analisar o esforço interpretativo que está inserido o Tema 350 do STF que, como será explicitado a seguir, cingiu, sua *ratio decidendi*, em

¹⁰⁵GUASTINI, Riccardo. *Interpretare e Argomentare*. Milano: Giuffrè, 2011. p. 39 e seguintes. A teoria da dupla indeterminação do direito é aquela segunda a qual os textos normativos são equívocos e as normas são vagas. Nesse sentido, explica, o autor, que cada texto normativo expressa uma pluralidade de significados alternativos. Há um conjunto de possíveis significados, de modo que pode haver uma interpretação cognitiva, decisória e criativa, essa última atribuindo um significado que não está dentro da moldura da norma.

¹⁰⁶MITIDIERO, Daniel. *Precedentes: da persuasão à vinculação*. 4 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 59.

¹⁰⁷“Recurso extraordinário a que se dá parcial provimento, reformando-se o acórdão recorrido para determinar a baixa dos autos ao juiz de primeiro grau, o qual deverá intimar a autora – que alega ser trabalhadora rural informal – a dar entrada no pedido administrativo em 30 dias, sob pena de extinção. Comprovada a postulação administrativa, o INSS será intimado para que, em 90 dias, colha as provas necessárias e profira decisão administrativa, considerando como data de entrada do requerimento a data do início da ação, para todos os efeitos legais. O resultado será comunicado ao juiz, que apreciará a subsistência ou não do interesse em agir”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 631.240/MG*. Relator Min. Roberto Barroso. Julgamento em 03/09/2014. p. 2.

responder a seguinte pergunta: “A exigência de alguns requisitos para o regular exercício do direito de ação é compatível com a garantia constitucional de amplo acesso ao Poder Judiciário?”.

É a resposta que será a seguir analisada, buscando traçar uma relação com os estudos da doutrina, ligados à teoria da interpretação dos precedentes e da argumentação.

2.1.2 *A ratio decidendi – interesse de agir ou condição de procedibilidade: A exigência do prévio requerimento administrativo para o regular exercício do direito de ação é compatível com a garantia constitucional de amplo acesso ao Poder Judiciário?*

A pergunta, em questão, foi introduzida ao debate logo no início do Acórdão pelo Ministro Relator. A *ratio decidendi* foi dividida em uma análise da constitucionalidade das condições da ação, introduzindo, em seguida, o interesse de agir, relacionando-o ao prévio requerimento administrativo.

De início, o relator tratou da constitucionalidade das condições da ação, evidenciando que a própria jurisprudência do STF “sempre afirmou que decisões extintivas de processos por ausência de condições da ação não violam a inafastabilidade da jurisdição¹⁰⁸”.

Ao adentrar ao interesse de agir, o relator o ressaltou como uma condição da ação com previsão legal expressa (CPC/1973, arts. 3º; 4º; 267, VI; 295, III), que possui três aspectos: utilidade, adequação e necessidade¹⁰⁹.

¹⁰⁸“A jurisprudência desta Corte sempre afirmou que decisões extintivas de processos por ausência de condições da ação não violam a inafastabilidade da jurisdição. Nesse sentido: “Execução fiscal. - Inexistem as alegadas ofensas ao artigo 5º, XXXV, da Constituição, porquanto, por ter sido julgada extinta a execução fiscal por falta do interesse de agir, não se pode pretender, sob o fundamento de não ser cabível no caso essa extinção, que a decisão judicial que a confirmou haja impedido o livre acesso ao Poder Judiciário, ou haja violado o artigo 156, I, da Constituição que instituiu, em favor dos municípios, o IPTU. Recurso extraordinário não conhecido.” (RE 287.154, Rel. Min. Moreira Alves, j. 09.10.2001 – destaques acrescentados)”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 631.240/MG. Relator Min. Roberto Barroso. Julgamento em 03/09/2014. p. 10.

¹⁰⁹BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 631.240/MG. Relator Min. Roberto Barroso. Julgamento em 03/09/2014. p. 3. “Como se sabe, o interesse em agir, ou interesse processual, é uma condição da ação com previsão legal expressa (CPC[1973], arts. 3º; 4º; 267, VI; 295, III), que possui três aspectos: utilidade, adequação e necessidade. Sem a pretensão de examinar todas as nuances teóricas que

Isso é importante considerar, quando falamos de um precedente formado durante a vigência do CPC de 1973.

No CPC de 2015, embora o interesse de agir continue sendo um dos elementos fundamentais da ação, sua análise passou a estar mais vinculada ao exame do mérito da causa, privilegiando uma abordagem mais substancial do processo, reforçando os princípios da efetividade e da primazia do julgamento do mérito (art. 17 do CPC), o que impacta a forma como os aspectos do interesse de agir – utilidade, adequação e necessidade – são considerados pelo juízo¹¹⁰.

Entretanto, o relator, sob a ótica do CPC de 1973, consignou que a exigência de prévio requerimento administrativo está ligada ao interesse processual sob o aspecto da necessidade, demonstrada em uma postura ativa do interessado em obter o benefício. Desse modo, sobre o interesse de agir ligado ao prévio requerimento administrativo e eventual colisão com o art. 5º, XXXV da Constituição, a conclusão foi a de que, se a concessão de um direito depende de requerimento, “não se pode falar em lesão ou ameaça a tal direito antes mesmo da formulação do pedido administrativo”¹¹¹.

envolvem o tema, exaustivamente explorado pela doutrina, sintetizo abaixo o entendimento corrente, apenas para maior clareza da exposição”.

¹¹⁰ A polêmica em torno das condições da ação no processo civil brasileiro surge a partir da proposta de sua eliminação como categoria autônoma. Fredie Didier Jr. defende essa mudança ao afirmar que se trata do “sepultamento de um conceito” amplamente difundido, mas com defeitos evidentes, dando lugar a um “novo paradigma teórico” mais adequado ao sistema processual. Nessa linha, Leonardo Carneiro da Cunha reconhece que, com a extinção das condições da ação, “a legitimidade e o interesse passam a integrar o juízo de admissibilidade do processo”, restando apenas os pressupostos processuais e o mérito. Assim, a proposta se baseia na ideia de que a separação entre essas categorias seria artificial e desnecessária. Por outro lado, Alexandre Freitas Câmara discorda dessa abordagem, ressaltando que, embora o novo modelo não utilize explicitamente a expressão “condições da ação”, isso não significa sua completa extinção. Para ele, a distinção entre ação e processo ainda se mantém, pois “se a ação não é tratada como um instituto autônomo, mas como mero pressuposto de existência do processo, então não haveria mesmo qualquer razão para distinguir-se as ‘condições da ação’ dos pressupostos processuais de validade”. Sua crítica sugere que a absorção das condições da ação pelos pressupostos processuais pode comprometer a coerência dogmática do sistema, eliminando um critério útil para a organização do julgamento e da cognição judicial. Visões extraídas dos seguintes artigos: CÂMARA, Alexandre Freitas. Será o fim da categoria condição da ação? Uma resposta a Fredie Didier Junior. *Revista de Processo*, v. 197, p. 261, jul. 2011. CUNHA, Leonardo Carneiro da. Será o fim da categoria condições da ação? Uma intromissão no debate travado entre Fredie Didier Jr. e Alexandre Freitas Câmara. *Revista de Processo*, v. 198, p. 227, ago. 2011. DIDIER JR., Fredie. Será o fim da categoria condição da ação? Um elogio ao projeto do novo Código de Processo Civil. *Revista de Processo*, v. 197, p. 256, jul. 2011. *Doutrinas Essenciais de Processo Civil*, v. 2, p. 323, out. 2011.

¹¹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 631.240/MG. Relator Min. Roberto Barroso. Julgamento em 03/09/2014. p. 6. “Assim, se a concessão de um direito depende de requerimento, não se pode falar em lesão ou ameaça a tal direito antes mesmo da formulação do pedido administrativo. O prévio requerimento de concessão, assim, é pressuposto para que se possa acionar legitimamente o Poder Judiciário. Eventual lesão a direito decorrerá, por exemplo, da efetiva análise e indeferimento total ou parcial do pedido, ou, ainda, da excessiva demora em sua apreciação (isto é, quando excedido o prazo

Contudo, essa conclusão merece uma análise crítica à luz da doutrina clássica no que concerne às condições da ação, categoria em si mesma sobre a qual hoje persiste dúvida aberta na doutrina brasileira.

Atualmente, há um debate na doutrina e na jurisprudência sobre a natureza das condições da ação, sendo possível identificá-las ora como questões de admissibilidade, ora como questões de mérito, a depender do caso concreto. Essa discussão se reflete especialmente no interesse de agir, cuja análise pode estar ligada ao próprio mérito da demanda ou ser tratada como um requisito prévio para o exame do pedido.

Diante disso, o interesse de agir discutido neste contexto se aproxima mais de uma condição de procedibilidade, na medida em que a exigência de prévio requerimento administrativo é apresentada como um passo obrigatório antes da judicialização.

Existem ações que geram menos debate por serem classificadas como “ações constitutivas necessárias”, nas quais o bem da vida só pode ser alcançado por meio do Poder Judiciário. Conforme explica Leonardo José Carneiro da Cunha¹¹², um exemplo desse tipo de ação são as ações de falência. Contudo, claramente esse não é o caso das ações em que se busca a tutela jurisdicional para obtenção de um benefício assistencial ou previdenciário, porquanto há, de fato, a possibilidade de obtenção do bem da vida por outra forma, que não seja a do judiciário.

A questão em debate é: é possível encarar a necessidade de prévio requerimento administrativo como condição de procedibilidade judicial ligada ao interesse de agir? Se a intenção era assegurar que o Judiciário fosse acionado apenas quando necessário, por que muitos segurados — e os dados demonstram que esse número é significativo — ainda precisam recorrer à via judicial mesmo após cumprir essa exigência? Dados do Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS)¹¹³ indicam que,

de 45 dias previsto no art. 41-A, § 5º, da Lei nº 8.213/1991). Esta, aliás, é a regra geral prevista no Enunciado 77 do Fórum Nacional dos Juizados Especiais Federais – FONAJEF (“O ajuizamento da ação de concessão de benefício da seguridade social reclama prévio requerimento administrativo”).

¹¹²CUNHA, Leonardo José Carneiro. Interesse de agir na ação declaratória. Curitiba: Juruá, 2002, p. 87.

¹¹³GOV.BR. BOLETIM ESTATÍSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/beps122023_final.pdf. Acesso em: 01 abr. 2025.

em alguns casos, o grau de judicialização chega a 70%, e que o INSS ocupa a posição de maior litigante no Brasil, conforme levantamento do CNJ¹¹⁴.

Além disso, um alto número de requerentes que recebem uma resposta negativa na via administrativa acaba não levando a questão ao Judiciário, especialmente entre os grupos mais vulneráveis. A baixa judicialização de determinados benefícios assistenciais sugere que há uma parcela da população que, mesmo diante da negativa, não busca a via judicial, seja por falta de informação, recursos ou mesmo por falta de confiança no sistema.

A fase administrativa tem garantido respostas céleres e efetivas, ou falhou em seu propósito, impondo um ônus desproporcional aos segurados, especialmente aos mais vulneráveis? Essa questão será aprofundada no capítulo três, no qual os dados do BEPS e do CNJ serão analisados em detalhe, demonstrando o impacto da fase administrativa na efetividade do acesso à justiça.

Por sua vez, Dinamarco¹¹⁵, ao abordar a categoria "condições da ação", já propõe a redefinição desse trinômio em um binômio de questões: admissibilidade e mérito:

É muito cara à doutrina brasileira a indicação de três ordens de pressupostos de admissibilidade do provimento jurisdicional, a saber: as condições da ação, os pressupostos processuais e os pressupostos de regularidade do procedimento e dos atos que o compõem. Não é tão importante fazer essa separação, todavia. Da perspectiva de quem examina o processo para verificar se o provimento deve ser emitido ou não pode sê-lo, basta enunciar linearmente todos os requisitos dos quais tal emissão depende, sem a preocupação de agrupá-los em categorias. Todos eles situam-se em um só patamar operacional, sendo objeto de um dos dois juízos a serem feitos pelo juiz no processo: antes de se decidir sobre o teor do provimento de mérito a ser emitido, ele decide sobre se o proferirá ou não. Todos os pressupostos de admissibilidade do mérito situam-se no patamar das preliminares, que antecede e condiciona o do julgamento do mérito".

¹¹⁴CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Portal Grandes Litigantes: "polo passivo: casos pendentes em 31.01.2025 dos 20 maiores litigantes. Brasília: CNJ, 2025.

¹¹⁵DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de Direito Processual Civil*. São Paulo: Malheiros Ed., 2001, v. 1. p. 297.

Fato é que, como expõe Didier Jr.¹¹⁶, o nosso diploma processual cuida do interesse de agir quando trata da ação (art. 17), referindo-se ao interesse processual e à legitimidade, inspirado no art. 100 do Código Italiano.

Não há dúvidas, em primeiro lugar, de que há legitimidade quanto o segurado busca tutela jurisdicional ao ver seu direito lesado ou ameaçado, porquanto, para a clássica visão doutrinária, a legitimidade é a "pertinência subjetiva da ação"¹¹⁷, o que exige a análise dos elementos subjetivos da demanda, ou seja, dos sujeitos envolvidos.

O interesse de agir pode ser subdividido, segunda a doutrina clássica, em: interesse-utilidade, interesse-necessidade e interesse-adequação.

O interesse da necessidade da jurisdição fundamenta-se na premissa que a jurisdição tem de ser encarada como última forma de solução de conflito¹¹⁸.

Como explica Zaneti Jr.¹¹⁹, ao explicar sobre interesse processual nos Mandados de Segurança Coletivo e nos Processos Coletivos em geral: interesse processual é diverso do interesse jurídico material. O interesse material diz respeito ao direito afirmado, enquanto o processual é condição da ação.

Liebman¹²⁰ conceitua o interesse de agir como o “elemento material do direito de ação”. Segundo o autor italiano, a distinção entre “interesse substancial” e “interesse processual” corresponde, de forma paralela, àquela existente entre “direito substancial” e “direito processual”. O autor, ao propor a ação, afirma ser titular tanto do direito quanto do interesse; contudo, não basta a mera alegação de interesse processual — é imprescindível que haja uma correlação entre o interesse substancial afirmado e o provimento jurisdicional pretendido.

¹¹⁶DIDIER JR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil*. 20. ed. Salvador: JusPodivm, 2023, v. 1, p. 208. Didier Jr., citando o Código Italiano: “*Per proporre una domanda o per contraddire alla stessa è necessario avervi interesse*”.

¹¹⁷BUZAID, Alfredo. *Agravo de petição no sistema de Código de Processo Civil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1956. p. 89.

¹¹⁸DIDIER JR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil*. 20. ed. Salvador: JusPodivm, 2023, v. 1, p. 278.

¹¹⁹BONOMO JUNIOR, Aylton; ZANETI JR, Hermes. *Mandado de Segurança Individual e Coletivo*. Salvador: Juspodivm, 2019. pp. 405-407.

¹²⁰LIEBMAN, Enrico Tullio. *Manual de direito processual civil*. Rio de Janeiro: Forense, 1984.v.1 p 154-156.

Essa correlação, que Liebman denominou “utilidade”, consiste na aptidão do provimento para satisfazer o direito material invocado. Assim, “O interesse de agir é, em resumo, a relação de utilidade entre a afirmada lesão de um direito e o provimento jurisdicional pedido”.

Calmon de Passos¹²¹ ensina que todo titular de um direito subjetivo detém, também, um direito abstrato de provocar a jurisdição estatal com vistas à proteção de seus interesses juridicamente tutelados. Para o autor, esse direito de ação constitui um verdadeiro direito subjetivo secundário e abstrato, dotado de conteúdo próprio, o qual se expressa na possibilidade de requerer a atuação do Estado para a eliminação de obstáculos que inviabilizem a realização de direitos reconhecidos pela ordem jurídica. Trata-se, portanto, de um direito garantido pelo ordenamento, que possui como elemento material o interesse na atuação estatal e, como elemento formal, o reconhecimento jurídico dessa pretensão, sendo tutelado por normas específicas do direito processual.

A bem da verdade, para Calmon de Passos o interesse de agir é o elemento estruturante da ação:

[...] todas as chamadas condições da ação gravitam em torno do interesse de agir, porquanto a necessidade da tutela jurídica exige a possibilidade da tutela reclamada, não só possibilidade em relação ao objeto (possibilidade jurídica), como possibilidade em relação ao sujeito (legitimação). Daí nosso apoio a Micheli, quando afirma querer indicar-se com a locução interesse de agir a exigência de que àquele que defende uma certa forma de tutela jurisdicional deve apresentar (*prospettare*) uma situação idônea em abstrato para a concessão da tutela reclamada¹²².

Nesse sentido, José Rogério Cruz e Tucci destaca que o interesse de agir se manifesta quando há a real necessidade da atuação jurisdicional para a solução do

¹²¹CALMON DE PASSOS, José Joaquim. *A ação no direito processual civil Brasileiro*. São Paulo: JusPodivm, 2014. p. 40.

¹²²CALMON DE PASSOS, José Joaquim. *A ação no direito processual civil Brasileiro*. São Paulo: JusPodivm, 2014. p. 38.

conflito. Essa necessidade decorre da impossibilidade de obtenção do bem jurídico pretendido sem a intervenção do Poder Judiciário¹²³.

Quanto à abordagem interesse-adequação, essa linha doutrinária não se concentra na utilidade, mas sim na relação meio-fim do meio processual utilizado, avaliando se ele é o mais apropriado ao compará-lo com outras opções potencialmente mais econômicas ou eficazes para atingir o mesmo fim.

Entretanto, como explica Didier Jr¹²⁴, tal vertente é fortemente criticada, como é exemplo da observação de Barbosa Moreira a Cândido Dinamarco, em sua arguição de livre-docência: *“aberra até o bom senso afirmar que uma pessoa não tem interesse em determinada providência só porque se utilize da via inadequada”*¹²⁵.

Portanto, neste trabalho, não iremos discutir a adequação como interesse de agir, mas sim como uma condição de procedibilidade. Ou seja, a parte possui interesse em demandar, mas, ao menos em um primeiro momento, a via judicial não é considerada a adequada. Essa lógica é observada em diferentes cenários jurídicos, nos quais a exigência de etapas prévias busca assegurar que o Judiciário só seja acionado quando estritamente necessário.

Exemplos dessa abordagem podem ser encontrados na obrigatoriedade da autocomposição prévia, ainda que considerada inconstitucional no Direito do Trabalho, mas aplicada em outros contextos, como na resolução de conflitos de consumo por meio da plataforma “Consumidor.gov.br”.

Para Fredie Didier Jr¹²⁶, há interesse de agir se há necessidade na utilização da atuação jurisdicional. A necessidade da tutela jurisdicional, que conota o interesse, decorre da exposição fática consubstanciada na causa de pedir remota, a utilidade do

¹²³TUCCI, José Rogério Cruz e. *A causa petendi no processo civil*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 173.

¹²⁴DIDIER JR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil*. 20. ed. Salvador: JusPodivm, 2023, v. 1, p. 286.

¹²⁵DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições do direito processual civil*, v. II, 3 e.d., São Paulo: Malheiros, 2003. p. 405.

¹²⁶DIDIER JR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil*. 20. ed. Salvador: JusPodivm, 2023, v. 1, p. 278.

provimento jurisdicional também deve ser aferida a luz da situação substancial trazida pelo autor da demanda.

Analizando esse conceito de Didier Jr., já falaríamos em pertinência subjetiva da ação e do interesse de agir do autor, desde que demonstre essa correlação entre sua exposição fática da causa de pedir remota e a utilidade do provimento jurisdicional relacionado ao benefício previdenciário que se pretende.

A constatação do interesse de agir faz-se sempre à luz da situação narrada no instrumento, de modo que não há como indagar em tese se há ou não interesse de agir. Ela sempre estará condicionada a uma demanda judicial¹²⁷.

O interesse de agir ou processual é, pois, um macro interesse que engloba o interesse de agir ao longo de todo o arco processual e do conjunto de relações jurídicas que o compõem, pois também se refere ao interesse de recorrer, ao interesse de produzir prova, etc, como leciona Donaldo Armelin¹²⁸, o que também é possível verificar quando um segurado – ou assistido – busca tutela jurisdicional.

Embora sejam independentes, o interesse processual surge da insatisfação do interesse material. Ele deve ser interpretado de forma mais ampla, sendo suficiente a mera possibilidade de existir o interesse material para se reconhecer a presença do interesse de natureza processual¹²⁹.

Para Ada Pellegrini Grinover¹³⁰ essa questão de admissibilidade assenta-se na premissa de que, embora o Estado tenha o interesse no exercício da jurisdição, não lhe convém acionar o aparato judiciário sem que dessa atividade se possa extrair algum resultado útil. É preciso sob esse prisma, que, em cada caso concreto, a prestação jurisdicional solicitada seja necessária e útil. Para além da necessidade e utilidade, a questão de admissibilidade referente à adequação ficaria como uma condição de procedibilidade autônoma, decorrente da relação meio-fim, havendo

¹²⁷DIDIER JR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil*. 20. ed. Salvador: JusPodivm, 2023, v. 1, p. 279.

¹²⁸ARMELIN, Donaldo. Legitimidade para agir no direito processual civil brasileiro. Editora Revista Dos Tribunais, 1979. p. 57.

¹²⁹RAMALHO, Maria Isabel. *Legitimidade para agir*. Tese de Doutorado. PUC-SP. 2007. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp040513.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2025.

¹³⁰GRINOVER, Ada Pellegrini. *O direito de ação*. Revista dos Tribunais. São Paulo. Revista dos Tribunais, 1973, v. 451. p. 25.

outro meio igualmente adequado, mas menos gravoso do ponto de vista do custo e tempo, esse seria o mais adequado para a obtenção do fim.

Por sua vez, Aldo Attardi¹³¹, em sua clássica obra “*L'interesse ad agire*”, sustenta que o interesse de agir nos processos declaratórios surge unicamente diante de um estado de incerteza sobre o direito subjetivo, sendo essa condição essencial para justificar a necessidade de intervenção jurisdicional. Não havendo incerteza não há interesse. Transportada a questão para o tema proposto, os casos em que o benefício deve ser concedido administrativamente não havendo o requerimento não se cria a incerteza sobre ser esse benefício devido ou não, faltaria neste caso interesse ao autor por faltar-lhe uma pretensão resistida que configure e documente a incerteza.

Nesse mesmo sentido, Nicolò Trocker¹³², em relevante artigo em homenagem a Aldo Attardi, explica que, no contexto da Europa do pós-guerra, as Constituições italiana e alemã decidiram consagrar, a nível constitucional, o direito de ação judicial, coordenado com a titularidade afirmada de um direito ou de outra posição jurídica substancial.

Esse direito é identificado no ordenamento alemão como *Justizgewährungsanspruch* ou *Anspruch auf Justizgewährung*, entendido como um direito fundamental processual (*Prozessgrundrecht*), distinto e autônomo em relação ao *Recht auf ein faires Verfahren* (direito a um processo justo)¹³³.

¹³¹ATTARDI, Aldo. *L'interesse ad agire*, Padova: CEDAM, 1955. p. 163 e 166.

¹³²TROCKER, Nicolò. *Dal giusto processo all'effettività dei rimedi: l'«azione» nell'elaborazione della Corte europea dei diritti dell'uomo. Parte prima. Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, Milano: Dott. A. Giuffrè Editore, mar. 2007.

¹³³“Diversa è la prospettiva in cui si pongono alcune delle costituzioni che si affacciano sullo scenario europeo del secondo dopoguerra il riferimento è ovviamente alla costituzione italiana e al Grundgesetz tedesco, nel momento in cui decidono di imporre determinate garanzie attinenti alla funzione giurisdizionale e al processo come « fondamentali » ed inviolabili nel contesto dei diritti e delle libertà personali dell'individuo, munendole di stabilità ed opponibilità nei confronti del legislatore ordinario, provvedono ad elevare al rango costituzionale anzitutto il diritto di agire in giudizio coordinato alla affermata titolarità di un diritto o di altra posizione giuridica sostanziale: lo *Justizgewährungsanspruch* o *Anspruch auf Justizgewährung* come *Prozess grundrecht* distinto e autonomo rispetto al *Recht auf ein faires Verfahren*. E così la disposizione dell'art. 24 della nostra carta costituzionale, prima di enunciare il diritto alla difesa come principio inviolabile in ogni stato e grado del procedimento, ha cura di riconoscere a << tutti >> il diritto di << agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi >>.” TROCKER, Nicolò. *Dal giusto processo all'effettività dei rimedi: l'«azione» nell'elaborazione della Corte europea dei diritti dell'uomo. Parte prima. Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, Milano: Dott. A. Giuffrè Editore, mar. 2007. p. 38.

Trocker¹³⁴ enfatiza que "o direito de ação foi garantido pelo artigo 24 da Constituição Italiana, dispondo que todos podem agir em juízo para a tutela dos próprios direitos e interesses legítimos". Essa disposição reflete o princípio fundamental da tutela jurisdicional, que é também reforçado pelo conceito de interesse de agir, entendido como a necessidade de uma utilidade concreta e atual derivada da decisão do juiz.

Como se vê, tais dispositivos se relacionam com o conceito de interesse de agir, visto que a admissibilidade da ação exige a demonstração de uma necessidade legítima de tutela jurisdicional, evitando demandas meramente teóricas ou desprovidas de utilidade prática.

No contexto brasileiro, fortemente influenciado pelo direito romano-germânico, essa concepção se manifesta no CPC, que, ao tratar do interesse processual no artigo 17, reafirma a necessidade de que a ação proposta traga uma utilidade concreta e atual ao demandante. Assim como nos modelos europeus analisados por Trocker, o direito brasileiro exige que o interesse de agir esteja vinculado à necessidade de uma resposta jurisdicional adequada e eficaz, evitando demandas destituídas de utilidade prática.

Além disso, a CF/88 reforça a relação entre o direito de ação e o interesse de agir e condições de procedibilidade ao estabelecer que a tutela jurisdicional deve ser concedida sempre que houver necessidade legítima de intervenção estatal para a proteção de direitos. O artigo 5º, XXXV, ao vedar a exclusão de direito ou ameaça ao direito da apreciação judicial, consagra a jurisdição como um meio – mas não único – de resolução de conflitos, refletindo a premissa central do interesse de agir e das condições de procedibilidade ligadas a adequação: a exigência de que a tutela jurisdicional seja não apenas possível, mas necessária para a efetiva proteção do direito, e adequada, no sentido de entre os meios disponíveis ser o menos custoso, mais rápido, e ainda assim, efetivo.

Em conclusão, à luz da doutrina mencionada, é possível verificar que há correntes que interpretam o interesse de agir e as condições de procedibilidade de forma mais

¹³⁴TROCKER, Nicoló. *Dal giusto processo all'effettività dei rimedi: l'«azione» nell'elaborazione della Corte europea dei diritti dell'uomo. Parte prima. Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile, Milano: Dott. A. Giuffrè Editore, mar. 2007.*

alinhada ao precedente, identificando o judiciário como última *ratio*, enquanto outras adotam uma posição menos ortodoxa, reconhecendo o interesse desde a existência de incerteza sobre o direito subjetivo e bastando essa incerteza, ainda que hipotética, afirmada pelo autor.

Mas, a fase administrativa continua sendo necessária se não for efetiva na satisfação do interesse material do jurisdicionado? A efetividade da fase administrativa é um ponto crucial, pois, se inefetiva, poderia configurar violação ao direito de acesso à justiça. faltando a adequação meio-fim, referida acima, deixa de ser uma condição de procedibilidade legítima para se constituir em um obstáculo entre o devido e o efetivado do ponto de vista das necessidades de tutela.

Essa análise crítica evidencia que a interpretação do relator quanto à inexistência de interesse de agir — ou, mais precisamente, à falta de adequação, em razão da exigência do prévio requerimento administrativo como condição de procedibilidade — não está isenta de questionamentos. Sobretudo à luz da doutrina clássica, segundo a qual bastaria a incerteza afirmada na petição inicial para configurar o interesse processual. Além disso, é fundamental garantir um acesso efetivo ao Poder Judiciário, pois restrições a direitos fundamentais, como o acesso à justiça, só podem ser justificadas se houver plena garantia desse direito na esfera administrativa.

Se, no entanto, o direito fundamental for sistematicamente negado — seja por omissão na análise, seja pelo indeferimento de benefícios devidamente comprovados —, a consequência será a denegação de justiça, exatamente o oposto do que a decisão pretendia assegurar.

A questão sobre uma possível falência do objetivo central do precedente será revisitada com dados empíricos no terceiro capítulo.

2.1.3 Uma breve análise da adequação/necessidade do requerimento prévio no contexto constitucional e supranacional

O Acórdão do STF, no julgamento do Tema 350, deixou claro que a necessidade de prévio requerimento administrativo prescinde do esgotamento da via administrativa. A bem da verdade, analisando a interpretação, por um viés constitucionalizado, como

deve ser feito, seria possível concluir pela impossibilidade de impor a regra de esgotamento da via administrativa, por ausência de previsão constitucional para tanto.

Nesse sentido, o direito processual constitucionalizado não constitui uma disciplina própria, ele deve ser compreendido como a unidade entre a Constituição e o Direito Processo, mormente porque o art. 1º do CPC preceitua que o processo deverá ser ordenado, disciplinado e interpretado conforme os valores e as normas fundamentais estabelecidos na Constituição¹³⁵.

Por consequência, a norma processual, conforme interpretação do julgamento estabelecido no Tema 350 do STF, foi interpretada com base no art. 5º, XXXV da CF e demais preceitos constitucionais que dizem respeito ao direito de ação e ao acesso à justiça, bem como à inafastabilidade da jurisdição.

Nesses momentos, em que uma incerteza sobre o verdadeiro significado do texto normativo depende de uma decisão do intérprete para esclarecê-la, ocorrerá o que é conhecido como interpretação operativa, conceito inicialmente proposto por Luigi Ferrajoli e posteriormente elaborado por Józef Wroblewski para descrever situações em que ocorre a reconstrução da norma pelo intérprete durante a atividade jurisdicional, seguida pela reintegração ao ordenamento jurídico do conteúdo normativo reconstruído¹³⁶.

Analisando o precedente à luz da teoria da interpretação operativa, de acordo com Luigi Ferrajoli e Jerzy Wróblewski, sobre a qual leciona Zaneti Jr¹³⁷, a Suprema Corte Brasileira esteve diante de uma decisão interpretativa, isto é, daquela que trata do significado da norma.

¹³⁵ZANETI JR, Hermes. *A Constitucionalização do Processo. Do problema ao Precedente*. Da Teoria do Processo ao Código de Processo Civil de 2015. 3. Ed. Ver., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2022. p. 272.

¹³⁶ZANETI JR, Hermes; PEREIRA, Carlos Frederico Bastos. *Precedentes do novo CPC podem contribuir para sistema jurídico mais racional*. Conjur, 2016. Disponível em: [¹³⁷Zaneti Jr explica a teoria da interpretação tipificada por Wróblewski em três tipos de decisões: as interpretativas, que tratam do significado da norma legal; as decisões de prova, que trabalham sobre a identificação fático-probatória; e as decisões finais, que determinam as consequências dos fatos provados de acordo com a norma legal. ZANETI JR, Hermes. *O Valor Vinculante dos Precedentes*. 5. Ed. Salvador: JusPodivm, 2021. p.162-167.](https://www.conjur.com.br/2016-abr-16/precedentes-cpc-podem-contribuir-justica-racional/#:~:text=O%20modelo%20de%20precedentes%20do,para%20a%20tutela%20dos%20direito s. Acesso em: 01 jan. 2024.</p>
</div>
<div data-bbox=)

Além disso, exatamente por ter havido a reconstrução do significado da norma relevante pelo juiz é que falamos em precedente. Não fosse assim, apenas estaríamos diante da aplicação de uma norma jurídica ao caso, sem que fosse possível falar em precedente¹³⁸.

Além de ser necessário o debate da interpretação constitucionalizada ao direito de ação e acesso à justiça, entabulada na *ratio decidendi* do Acórdão em RE 631.240/MG, estamos diante de um direito supranacional.

Sobre a supranacionalidade do direito de acesso à justiça, Nicolò Trocker,¹³⁹ aponta uma reflexão a partir do que denomina de “*waves between Strasbourg and Luxembourg*”. Afirma, Trocker, que os referidos tribunais, de Estrasburgo e Luxemburgo, produziam um conjunto convergente de regras, garantias e princípios no campo da proteção judicial dos direitos, citando que a primeira contribuição revolucionária do Tribunal de Estrasburgo neste aspecto pairava na decisão de vincular os direitos civis do cidadão a um direito público constitucional de acesso aos tribunais, princípio europeu fundamental este prescrito em algumas Constituições de países continentais do pós-guerra, a exemplo da Alemanha e Itália.

Ainda segundo Trocker, o Artigo 6º da Convenção, intitulado “*Right to a fair trial*”, embora não expresse explicitamente a ideia de um direito de acesso à justiça ou aos tribunais, permite a construção judicial desse direito por meio do “*judicial law making*”.

¹³⁸ZANETI JR, Hermes. *O Valor Vinculante dos Precedentes*. 5. Ed. Salvador: JusPodivm, 2021. p.162-167. Ainda, explica Zaneti Jr, sobre a teoria da interpretação operativa, que “nos casos em que não há reconstrução da norma relevante pelo juiz, mas simplesmente aplicação da norma jurídica ao caso, não se pode falar em precedente”.

¹³⁹“Let me now provide some insight on these developments starting with the “*waves between Strasbourg and Luxembourg*” that have produced a converging set of rules, guarantees and principles in the field of judicial protection of substantive rights. The first groundbreaking contribution of the Strasbourg Court in the mentioned area comes with its decision to link civil rights – substantive rights of the individual citizen – to a public or “constitutional” right of access to the courts. The right that some Continental countries (like Germany and Italy) had explicitly proclaimed in their Post-war Constitution becomes a fundamental European principle and a basic right of “everyone”. It should be mentioned that the Convention’s Article 6 is entitled “Right to a Fair Trial” and that in its text there is no explicit formulation of a right of access to justice, of a right of access to the courts which administer it. Article 6, par. 1, in its first sentence, reads as follows: “In the determination of his civil rights and obligations (...) everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law”. TROCKER, Nicolò. *From access to the courts to the right to an effective remedy: a European perspective of modern procedural challenges*. Revista de direito do trabalho e seguridade social. São Paulo, v. 47, n. 216, p. 19-76, mar./abr. 2021.

Essa abordagem, mesmo com a discordância de países membros com tradição de *common law*, é destacada por Trocker, que ressalta o posicionamento do Juiz Fitzmaurice, do Tribunal de Direitos Humanos, em 1975.

Fitzmaurice sustentou que o direito a um julgamento justo nos termos do art. 6º da Convenção Europeia pressupõe o direito de acesso aos tribunais para todos aqueles que desejem iniciar uma ação em defesa de seus direitos. O argumento sustentado era de que pensar o contrário poderia levar à ideia de um Estado que abole seus tribunais ou retira sua jurisdição para determinados tipos de ação, considerações essas inseparáveis de um perigo de poder arbitrário com potenciais consequências graves.

Trazendo a preocupação de Trocker para o âmbito interamericano, os artigos 8º e 10º da Convenção Americana sobre Direitos Humanos¹⁴⁰, de 22 de novembro de 1969, internalizada no Brasil por meio do Decreto de nº 678, de 6 de novembro de 1992, preveem o acesso à justiça na forma de garantias judiciais, tais como a duração razoável do processo, imparcialidade e competência do juiz ou tribunal, presunção de inocência, contraditório e ampla defesa, direito à audiência pública e justa e remédios efetivos para atos que violem direitos fundamentais. dentre outras garantias judiciais.

Além disso, o direito à seguridade é um direito social que demanda prestações positivas do Estado, de modo que indubitável a necessidade de se acionar o judiciário para tutelar as situações em que o Estado não esteja cumprindo com essa prestação¹⁴¹.

Conforme leciona Ingo Sarlet¹⁴², esses direitos sociais prestacionais envolvem a responsabilidade do Estado em fornecer os meios materiais e condições necessárias para o exercício efetivo das liberdades fundamentais, além de não interferir na liberdade pessoal dos indivíduos.

¹⁴⁰ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Convenção Americana de Direitos Humanos* ("Pacto de San José de Costa Rica"), 1969. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm>. Acesso em: 26 dez 2023.

¹⁴¹PIOVESAN, Flávia. *Temas de direitos humanos*. São Paulo. Editora Saraiva, 2023. p. 63.

¹⁴²SARLET, Ingo Wolfgang. *Os Direitos Fundamentais Sociais na Constituição de 1988*. Diálogo Jurídico. Salvador, ano I, vol. I, abril 2001.

Essa interpretação constitucionalizada do direito de ação e acesso à justiça, conforme delineado no acórdão, ressalta a importância da conformidade do processo com os valores e normas fundamentais estabelecidos na Constituição.

Além disso, a análise do caso à luz da teoria da interpretação operativa revela a decisão interpretativa da Suprema Corte, proporcionando uma reconstrução do significado normativo relevante. A conclusão é que estamos diante de um precedente, marcado pela reconstrução do significado da norma pelo STF.

2.1.4 Distinções/exceções indicadas pelo caso: XXX a) desnecessidade de aguardar a apreciação do INSS; b) reiteração da denegação pelo INSS em outros casos; c) demandas que visem o melhoramento ou concessão de vantagem já deferida

O Acórdão explicitou situações que não se aplicariam o precedente. A distinção, desse modo, foi, desde já, aplicada ao evidenciar exceções à necessidade de prévio requerimento administrativo¹⁴³.

Em síntese, e como exposto, a tese estabeleceu que a concessão de benefícios previdenciários está condicionada ao requerimento do interessado, não sendo considerada ameaça ou lesão a direito antes de sua análise e indeferimento pelo INSS, ou após o término do prazo legal para exame, muito embora não seja imprescindível a exaustão das vias administrativas para que seja possível acionar o judiciário¹⁴⁴.

Outras exceções, estabelecidas no próprio Acórdão explicitam que: I – A imposição de prévio requerimento administrativo não deve prevalecer quando o entendimento da Administração for notória e consistentemente contrário à solicitação do segurado; II – No caso de revisão, restabelecimento ou manutenção de benefício anteriormente

¹⁴³Segundo o relator “Por se tratar de decisão proferida em sede de repercussão geral, cuja orientação deverá ser seguida por todos os demais Tribunais, cumpre demarcar o exato alcance da tese que está aqui sendo firmada, inclusive para deixar claro a quais situações ela não se aplica”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal, *RE 631.240/MG*. Relator Min. Roberto Barroso. Julgamento em 03/09/2014. p. 9.

¹⁴⁴Ao explicar a desnecessidade de exaurimento da via administrativa, o Acórdão explicita: “Esclareça-se, porém, que o requisito do prévio requerimento se satisfaz com a mera postulação administrativa do benefício, perante a primeira instância com atribuição para conhecê-lo, enquanto o exaurimento significa a efetiva utilização de todos os recursos administrativos cabíveis”. p. 7. Supremo Tribunal Federal, *RE 631.240/MG*. Relator Min. Roberto Barroso. Julgamento em 03/09/2014.

concedido, considerando que o INSS tem a obrigação legal de conceder a prestação mais vantajosa possível, o pedido pode ser apresentado diretamente em juízo – exceto se depender da análise de matéria de fato ainda não submetida à Administração –, uma vez que, nessas situações, a conduta do INSS já configura, ao menos tacitamente, a rejeição da pretensão.

Além disso, foi modulado o alcance do precedente, esclarecendo que, para as ações ajuizadas antes da conclusão do julgamento do RE 631.240/MG (03/09/2014), que não foram instruídas com prova do prévio requerimento administrativo, quando necessário, passam-se a aplicar as seguintes disposições: (I) se a ação foi movida em Juizado Itinerante, a ausência de pedido administrativo anterior não implica na extinção do processo; (II) se o INSS já apresentou contestação de mérito, o interesse em agir está configurado pela resistência à pretensão; e (III) as demais ações que não se enquadram nos itens (I) e (II) serão suspensas e encaminhadas ao juiz de primeira instância, que intimará o autor a protocolar o pedido administrativo em até 30 dias, sob pena de extinção do processo por falta de interesse em agir.

Por fim, estabeleceu-se que, uma vez comprovada a solicitação administrativa, o juiz deveria notificar o INSS para se pronunciar sobre o pedido em até 90 dias e, se o pedido for atendido administrativamente ou não puder ser analisado devido a razões atribuíveis ao requerente, a ação deverá ser extinta.

Em qualquer caso, tanto a análise administrativa quanto a judicial devem considerar a data de início da ação como a data de entrada do requerimento, para todos os efeitos legais.

É evidente que o juízo ou tribunal, ao apreciar demanda previdenciária ou assistencial em face do INSS, deve aplicar técnicas de distinção. Para tanto, deverá o julgador interpretar a aplicação de um precedente, o que, como expõe Mitidiero, “envolve diferentes atividades”¹⁴⁵.

O cerne do precedente reside na sua *ratio decidendi*, que, como continua explicando Mitidiero, deve ser identificada e devidamente individualizada. Em segundo lugar, é

¹⁴⁵MITIDIERO, Daniel. *Precedentes: da persuasão à vinculação*. 4 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 109-111.

necessário interpretar o caso ao qual se pretende aplicá-lo para determinar se é juridicamente idêntico ou suficientemente semelhante.

Caso contrário, é preciso fazer uma distinção e recusar a sua aplicação. Se for semelhante, deve ser aplicado, resultando no julgamento do caso concreto. Enquanto na declaração da abrangência e do conteúdo de uma decisão já ocorreu o julgamento de uma controvérsia específica, na interpretação e aplicação de um precedente, o julgamento ainda está por acontecer, sendo o próprio precedente o meio utilizado para realizá-lo.

Não se pode esquecer que o art. 926 do CPC atribui ao tribunal os deveres de manter sua jurisprudência “íntegra e coerente”. Assim, enfatiza Didier Jr que há dois deveres evidenciados no CPC no sistema brasileiro de precedentes: o de coerência e de integridade¹⁴⁶.

Para Didier Jr, o dever de coerência e o dever de consistência são dois elementos interligados, formando um complexo de situações jurídicas passivas atribuídas aos tribunais no contexto do microssistema de precedentes judiciais obrigatórios brasileiros. Dependendo da concepção teórica do intérprete, uma opção pode se sobrepor à outra. Apesar de serem distintos, esses deveres muitas vezes são tratados de forma intercambiável ou sob o termo “consistência”.

Esse é, afinal, um dos objetivos do Estado Democrático Constitucional, que, como tratam Copetti e Zaneti Jr¹⁴⁷, com base nos direitos fundamentais garante representação democrática na atividade legislativa, sem deixar de lado os direitos e deveres fundamentais que devem ser considerados na resolução de controvérsias por juízes e tribunais em uma interpretação operativa.

¹⁴⁶DIDIER JR, Fredie. *Sistema brasileiro de precedentes judiciais obrigatórios e os deveres institucionais dos tribunais: uniformidade, estabilidade, integridade e Coerência da Jurisprudência*. Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, n. 64, 2017. p. 135-148.

¹⁴⁷ZANETI JR, Hermes; COPETTI NETO, Alfredo. *Os Deveres de Coerência e Integridade: A Mesma Face Da Medalha. A convergência de conteúdo entre Dworkin e MacCormick na teoria dos precedentes judiciais normativos formalmente vinculantes*. Disponível em: https://www.derechoycambiosocial.com/revista046/OS_DEVERES_DE_COERENCIA_E_INTEGRIDA_DE.pdf. Acesso em: 28 mai. 2024.

É, pois, dever das partes analisar se o caso concreto não se enquadra em uma das exceções tratadas pelo STF no Acórdão julgado sob o Tema 350.

Esse é, pois o substrato, do dever de candura perante a *corte* (*candor toward the court*) e do dever de exposição de precedente vinculante adverso (*duty to disclose adverse authority*), que vêm sendo reafirmado e aplicado pelo STJ¹⁴⁸, inclusive com aplicação de multa de litigância de má-fé, no caso de sua inobservância.

Isto é, se a própria *ratio* individualiza exceções, essas devem ser observadas pelas partes quando da invocação do precedente, sob pena de violação desses deveres processuais.

Se há a distinção, deve a parte apontá-la e fundamentá-la. Afinal, se os casos são suficientemente similares, aplica-se o precedente. De igual modo, se aplicável o precedente à hipótese, o julgador deve aplicá-lo sob pena de “grave infidelidade institucional”¹⁴⁹. Se não o são, deve-se distingui-los, com a devida fundamentação (arts. 489, § 1.º, VI, 927, § 1.º, e 1.037, § 9.º, do CPC).

Desse modo, o próprio Acórdão introduziu distinções e exceções à necessidade de prévio requerimento administrativo. O alcance do precedente também foi modulado, sendo deveres das partes, dos juízes e tribunais a aplicação de técnicas de distinção ao interpretar e aplicar o precedente, de acordo com os deveres de coerência e consistência, destacados no CPC.

Impera, portanto, a necessidade de uma análise cuidadosa das exceções delineadas no Acórdão do Tema 350 com a observância de deveres processuais, tais como o dever de candura e de exposição de precedente vinculante adverso, cruciais para preservação da integridade e da confiabilidade do sistema judicial, tanto pelas partes, quanto pelos julgadores.

¹⁴⁸Na oportunidade, o STJ se manifestou pela aplicação do princípio da candura perante a Corte (*candor toward the Court*) e do dever de expor precedente vinculante adverso (*duty to disclose adverse authority*) em um caso em que a parte sustentou precedente manifestamente contrário a sua pretensão e lhe aplicou multa por litigância de má-fé. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgInt nos EDcl no RMS: 34477 DF 2011/0109870-1, Data de Julgamento: 21/6/22, T2 –2ª Turma, Data de Publicação: DJe 27/6/22).

¹⁴⁹MITIDIERO, Daniel. *Precedentes: da persuasão à vinculação*. 4 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 81-87.

2.2 Aplicação da mesma ratio decidendi para ratificar a fase administrativa como condição de procedibilidade: STJ (DPVAT)

O *Leading Case* diz respeito ao REsp 1.987.853¹⁵⁰, em que o STJ se utilizou do precedente formado no julgamento RE 631.240, ora retratado neste trabalho. O REsp, em questão, referia-se a uma ação que versava cobrança do seguro DPVAT, inicialmente ajuizada em 2012 e posteriormente em 2015, em decorrência de um acidente ocorrido em 2011 que resultou na invalidez total e permanente do humorista Francisco Jozenilton Veloso, conhecido artisticamente como Shaolin, já falecido em 2016¹⁵¹.

A seguradora foi inicialmente condenada em primeira instância a pagar R\$ 13,5 mil aos sucessores da vítima. Contudo, o Tribunal de Justiça da Paraíba reformou a decisão, provendo o recurso da seguradora por falta de interesse de agir por parte do autor, ante à ausência de requerimento administrativo prévio, conforme precedentes do STF nos Recursos Extraordinários 839.314/MA¹⁵² e 824.704¹⁵³.

Assim, esses julgamentos estabeleceram que é imprescindível o prévio requerimento administrativo para a existência da pretensão resistida e a configuração da necessidade de intervenção jurisdicional, tal como ocorreu no julgamento RE 631.240.

A família da vítima recorreu argumentando que a regra de transição das ações em curso deveria ser aplicada, reconhecendo o interesse de agir nas demandas ajuizadas até 3 de setembro de 2014, conforme estabelecido pelo STF no RE 631.240. Isso porque, mesmo que a primeira ação tenha sido extinta devido a questões processuais,

¹⁵⁰BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, *REsp 1.987.853/PB*. Relator Min. Marco Buzzi. Julgamento em 14/06/2022. p. 10 e 21. Inteiro teor disponível em: [https://www.migalhas.com.br/arquivos/2022/7/3AA1659B13B72C_ITA\(2\).pdf](https://www.migalhas.com.br/arquivos/2022/7/3AA1659B13B72C_ITA(2).pdf). Acesso em 29 dez. 2023.

¹⁵¹BRASIL. STJ Notícias. *É facultado ao juiz analisar a necessidade de prévio pedido administrativo para a cobrança judicial do DPVAT*. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portaltj/Paginas/Comunicacao/Noticias/19072022-E-facultado-ao-juiz-analisar-a-necessidade-de-previo-pedido-administrativo-para-a-cobranca-judicial-do-DPVAT.aspx>. Acesso em: 28 dez. 2023.

¹⁵²BRASIL. Supremo Tribunal Federal, *RE 839314/MA*. Relator Min. Luiz Fux. Julgamento em 10/10/2014. Inteiro teor disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4639971>. Acesso em: 31 mai. 2024.

¹⁵³BRASIL. Supremo Tribunal Federal, *RE 824704/MA*. Relator Min. Luiz Fux. Julgamento em 29/09/2014. Inteiro teor disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4602111>. Acesso em: 31 mai. 2024.

a segunda demanda teve contestação de mérito pela seguradora, configurando a pretensão resistida.

O Ministro Relator Marco Buzzi, em seu voto, ressaltou a razoabilidade da desjudicialização dos direitos – o que, como ressaltado no tópico anterior, é um reflexo notável da terceira onda de acesso à justiça. O relator ainda mencionou que, embora o STF não tenha abordado especificamente o tema DPVAT no RE 631.240, o STJ tem aplicado analogicamente a compreensão do tribunal em demandas não previdenciárias, exigindo o prévio requerimento administrativo, salvo exceções, em clara subordinação ao precedente formado no Tema 350 do STF.

No entanto, o Ministro Marco Buzzi, relator, enfatizou que as interpretações analógicas não devem negar efetivos direitos das partes, especialmente quando não há jurisprudência consolidada sobre a questão. Ele destacou a inviabilidade de aplicar retroativamente a compreensão atual a casos ocorridos no passado, sob risco de aniquilar direitos surgidos em um contexto sem requisitos específicos para formulação de demandas judiciais.

Marco Buzzi ainda sustentou que, embora seja possível estabelecer condições ao exercício da ação, tais condições não devem afastar a autoridade da jurisdição quando a exigência de prévio requerimento administrativo se mostra absolutamente imprópria, especialmente diante da resistência da parte adversa, excessiva onerosidade ligada ao pedido ou descumprimento de dever relacionado à relação jurídica entre as partes, como a obrigação de prestar contas.

No caso específico discutido no REsp 1.987.853, o Min. Marco Buzzi observou a recusa e resistência injustificadas da seguradora em conceder o benefício a uma pessoa que ficou totalmente incapacitada após um acidente, o qual resultou em sua morte alguns anos depois. Ele destacou que a seguradora, desde a citação, adotou uma postura desfavorável ao pagamento da indenização do seguro DPVAT, argumentando a falta de documentos necessários ou alegando a ausência de nexo de causalidade entre a morte do humorista e o acidente ocorrido em 2011, conforme cotejo analítico que segue.

A *ratio decidendi* do precedente formado nos autos do RE631.240 foi claramente utilizada no julgamento do REsp 1.987.853. Assim como no julgamento do RE 631.240, pelo STF, o STJ entendeu, no julgamento do REsp 1.987.853, que o prévio requerimento administrativo demonstra o interesse de agir na dimensão necessidade¹⁵⁴:

<i>Ratio decidendi</i> no RE 631.240 - STF	<i>Ratio decidendi</i> no REsp 1.987.853 - STJ
[...] A exigência de prévio requerimento administrativo liga-se ao interesse processual sob o aspecto da necessidade . Seria isto compatível com o preceito segundo o qual “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (CRFB/1988, art. 5º, XXXV)? ¹⁵⁵ ? [...]	[...] Cinge-se a controvérsia em averiguar a ocorrência de carência de ação pelas vertentes interesse de agir ante a falta de requerimento administrativo e incidência de prescrição. [...] Sobre a temática, a jurisprudência desta Corte Superior tem se posicionado no sentido da necessidade de requerimento administrativo prévio para configurar o interesse de agir na ação de cobrança do seguro DPVAT. ¹⁵⁶

De igual modo, a resistência à pretensão na ação é um ponto crucial para determinar a imprescindibilidade – ou não – do requerimento administrativo prévio, tanto no precedente estabelecido no RE 631.240 – STF, quanto em sua aplicação na *ratio decidendi* do REsp 1.987.853 – STJ:

<i>Ratio decidendi</i> no RE 631.240 - STF	<i>Ratio decidendi</i> no REsp 1.987.853 - STJ
[...] Quanto às ações ajuizadas até a conclusão do presente julgamento (03.09.2014), sem que tenha havido prévio requerimento administrativo nas hipóteses em que exigível, será observado o seguinte:	[...] Verifica-se que a seguradora, desde a citação, posiciona-se de maneira desfavorável ao pagamento da indenização do seguro DPVAT, seja reputando ausentes documentos que considera necessários ao

¹⁵⁴“A ausência total de pedido na via administrativa, e o ajuizamento, direto na esfera judiciária, do pedido de concessão de benefício previdenciário e do pagamento de indenização do seguro DPVAT, ensejam a extinção do processo, sem resolução de mérito, por falta de uma das condições da ação - interesse de agir – na modalidade necessidade, pois, se o INSS e/ou as seguradoras não impõem nenhum obstáculo, não há direito resistido, não se aperfeiçoando a lide, doutrinariamente conceituada como um conflito de interesses caracterizado por uma pretensão resistida.” MOREIRA, Antonio Ricardo. *O interesse de agir em ações que permitem a solução extra-judicial*. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 16, n. 2770, 2011. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/18389/o-interesse-de-agir-em-aco-es-que-permitem-a-solucao-extra-judicial>>.

¹⁵⁵BRASIL. Supremo Tribunal Federal, *RE 631.240/MG*. Relator Min. Roberto Barroso. Julgamento em 03/09/2014. p. 14.

¹⁵⁶BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, *REsp 1.987.853/PB*. Relator Min. Marco Buzzi. Julgamento em 14/06/2022. p. 10 e 21.

(i) caso a ação tenha sido ajuizada no âmbito de Juizado Itinerante, a ausência de anterior pedido administrativo não deverá implicar a extinção do feito; (ii) caso o INSS já tenha apresentado contestação de mérito, está caracterizado o interesse em agir pela resistência à pretensão ; (iii) as demais ações que não se enquadrem nos itens (i) e (ii) ficarão sobrestadas, observando-se a sistemática a seguir [...].	deferimento do pleito, seja afirmando que a morte do humorista não teve nexo de causalidade com o acidente ocorrido em 2011. E ainda, a despeito de ter sido condenada em primeira instância ao pagamento da verba indenizatória, manteve-se firme quanto ao posicionamento de não adimplemento da obrigação indenizatória securitária, de modo que a resistência está amplamente caracterizada na espécie [...]. ¹⁵⁷
---	---

Nesse sentido, inobstante a regra geral de imprescindibilidade do requerimento prévio administrativo, a própria *ratio decidendi* do RE 631.240/MG individualizou, como já fora aqui visto, distinções em que o precedente não deve se aplicar.

Nas ações que visem à melhoria de benefício já concedido, isto é, ações previdenciárias de cunho revisional, estabeleceu-se que a resistência do INSS é presumida e, assim, é desnecessário o requerimento administrativo prévio:

<i>Ratio decidendi</i> no RE 631.240/MG–STF	<i>Ratio decidendi</i> no REsp 1.987.853/PB - STJ
[...] 29. As principais ações previdenciárias podem ser divididas em dois grupos: (i) demandas que pretendem obter uma prestação ou vantagem inteiramente nova ao patrimônio jurídico do autor (concessão de benefício, averbação de tempo de serviço e respectiva certidão etc.); e (ii)ações que visam ao melhoramento ou à proteção de vantagem já concedida ao demandante (pedidos de revisão, conversão de benefício em modalidade mais vantajosa, restabelecimento,	[...] No entanto, apesar do estabelecimento de condições para o exercício do direito de ação ser compatível com o princípio do livre acesso ao Poder Judiciário, previsto no art. 5º, XXXV da Constituição Federal, tal como deliberado pelo STF no julgamento do RE 631.240/MG, a ameaça ou lesão a direito aptas a ensejar a necessidade de manifestação judiciária do Estado acerca de determinado conflito não podem ficar adstritas, sempre e apenas se realizado o prévio requerimento administrativo, notadamente quando a situação efetivamente vivenciada denota, por si só, existir inegável motivação para o ingresso em juízo dado o caráter controvertido do pleito formulado.

¹⁵⁷BRASIL. Supremo Tribunal Federal, RE 631.240/MG. Relator Min. Roberto Barroso. Julgamento em 03/09/2014. p. 14.

manutenção etc.). 30. No primeiro grupo, como regra, exige-se a demonstração de que o interessado já levou sua pretensão ao conhecimento da Autarquia e não obteve a resposta desejada. No segundo grupo, precisamente porque já houve a inauguração da relação entre o beneficiário e a Previdência, não se faz necessário , de forma geral, que o autor provoque novamente o INSS para ingressar em juízo ¹⁵⁸ . [...]	Tal como facultado pelo STF ao julgador analisar a questão para se aferir a necessidade ou não de prévio pedido administrativo, é de se mencionar, uma vez mais, que o acidente automobilístico tratado nos presentes autos ocorreu em 2011, sendo absolutamente certo que eventual requerimento administrativo formulado pelos autores quando mitigada a incapacidade absoluta do humorista frente ao deferimento da curatela - o que ocorreu apenas em 2015 - seria sumariamente negado, com amparo, justamente na tese de prescrição agora já rechaçada ¹⁵⁹ . [...]
---	--

O STJ, por sua vez, embora não discrimine as situações em que a desnecessidade de prévio requerimento se aplica, enfatiza que, assim como ocorreu com o julgamento do RE 631.240/MG, pelo STF, cabe ao julgador analisar a questão para aferir a necessidade ou não do requerimento prévio ao INSS.

No caso julgado pelo STJ foi configurada a resistência do INSS porquanto a incapacidade do humorista foi configurada em 2011, embora o início da curatela tenha se dado em 2015. Além disso, houve alegação da tese de prescrição pelo INSS na via judicial, o que demonstra a resistência da autarquia previdenciária na concessão do benefício, tornando o prévio requerimento administrativo desnecessário.

Em suma, como explica Mitidiero¹⁶⁰, o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça, como Cortes de Precedentes, são cortes cuja atuação é destinada ao futuro. O precedente visa orientar uma conduta futura e possui aplicabilidade no caso em que se forma e nos que futuramente tiverem a mesma similaridade fático-jurídica.

Assim, é possível perceber a importância da individualização da *ratio decidendi* para a aplicação futura, permitindo a adaptação do precedente a contextos similares.

¹⁵⁸BRASIL. Supremo Tribunal Federal, RE 631.240/MG. Relator Min. Roberto Barroso. Julgamento em 03/09/2014. p. 10.

¹⁵⁹BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, REsp 1.987.853/PB. Relator Min. Marco Buzzi. Julgamento em 14/06/2022. p. 21.

¹⁶⁰MITIDIERO, Daniel. *Precedentes: da persuasão à vinculação*. 4 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 125-140.

No caso julgado pelo STJ, pois, a aplicação do precedente estabelecido pelo STF não foi afastada, pelo contrário foi reafirmada, o que não significa que a conclusão do *Leading Case* será a mesma, considerando-se que a própria *ratio* do julgamento do RE 631.240 estabeleceu exceções. Desse modo, a análise do *Leading Case* reforça a complexidade e a necessidade de uma abordagem cautelosa na interpretação e aplicação de precedentes, considerando as particularidades de cada situação.

2.3 O Caso Comissão Prévia de Conciliação na Justiça do Trabalho: Analisando a não aplicação do precedente em relação às ADIs 2139, 2160 e 2237(2018)

A discussão sobre a existência de necessidade de procedimento prévio à propositura de ação judicial também foi travada no julgamento conjunto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 2139, 2160 e 2237, em que houve interpretação conforme a Constituição Federal do artigo 625-D da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que determinava a necessidade de submissão à Comissão de Conciliação Prévia (CCP) antes que fosse possível ingressar com uma Reclamação Trabalhista, perante a Justiça do Trabalho.

Em um breve parêntese, como explica Cláudio Iannotti da Rocha¹⁶¹, a CCP é um órgão de composição paritária, composto por representantes dos empregados e empregadores, que pode ser criada no âmbito sindical ou empresarial, tratando-se de hipótese de autocomposição direta.

Voltando à análise da *ratio decidendi* das ADI's, a relatora, Ministra Cármen Lúcia, destacou que a legislação não pode impor obstáculos desnecessários ao acesso ao Judiciário, reforçando a proteção do inciso XXXV do artigo 5º da Constituição, que assegura a inafastabilidade da jurisdição.

A decisão ressaltou, apesar disso, a importância do meio alternativo de resolução de conflitos, sem torná-lo um requisito essencial para o início de reclamações trabalhistas. Além disso, a interpretação favorável à constitucionalidade do parágrafo único do artigo 625-E da CLT fortalece a eficácia liberatória geral dos termos de

¹⁶¹ IANNOTTI DA ROCHA, Cláudio. *Curso de Direito Processual do Trabalho*. Ed. Venturoli, 2024. p. 65.

conciliação, contribuindo para uma maior celeridade e efetividade na resolução dos litígios trabalhistas.

É interessante apontar que no julgamento conjunto das referidas ADI's a Ministra Relatora Cármen Lúcia não apenas ressaltou, mas também transcreveu seu voto divergente no julgamento do RE 631.240/MG.

Na transcrição do seu voto divergente, a Ministra Relatora ressaltou que a preocupação central expressa no discurso é a obstaculização do acesso à justiça, especialmente quando se impõe a necessidade de requerimentos prévios, destacando que qualquer restrição ao acesso à jurisdição, mesmo na forma de requerimentos prévios cerceia o acesso à justiça.

Assim, ao fundamentar a tese proferida no julgamento conjunto das ADI's, a Ministra se posiciona contra a necessidade de qualquer requerimento prévio, embora reconheça a necessidade de repensar o Poder Judiciário a partir de estruturas e formas, sem prejudicar o acesso à justiça, de modo que a presunção de que as partes podem resolver administrativamente suas questões não deve ser imposta, pois o acesso ao Judiciário é vital, especialmente para aqueles em situação de vulnerabilidade, e a existência de obstáculos deve ser comprovada no caso concreto¹⁶².

¹⁶²No julgamento em conjunto das ADI's a Ministra Relatora transcreveu a integralidade de seu voto divergente conferido no julgamento do 631.240: "Naquela assentada, ao acompanhar a divergência, enfatizei que "tudo que cerceie, de alguma forma, o acesso à jurisdição - e neste caso, que se trate de um requerimento, e não, como bem acentuado pelo Ministro Relator, ou seja, que não se trate do exaurimento da via, como foi posto, e foi posto muito bem pelos Procuradores Federais -, eu entendo que, de alguma forma, cerceia, sim, o Direito Constitucional, a sindicabilidade de todos os atos da Administração Pública ou as omissões da Administração Pública, ainda que, como neste caso, se haja de falar em concessão de benefício. do acesso à justiça é feita de maneira direta, todo cidadão tem direito ao acesso à justiça, no caso brasileiro, a fórmula é diferente. E é uma das únicas constituições em que se tem essa distinção de forma: 'XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito; 'O Professor Celso Barbi também fazia referência a que isto foi um avanço. Todo aquele que se acha titular de direito, a meu ver, tem de ter realmente o acesso. (...) Quanto a essa tese, eu peço vênias ao Ministro Barroso para acompanhar a divergência iniciada pelo Ministro Marco Aurélio e, portanto, negar provimento ao recurso, considerando que a possibilidade de acesso à justiça, com todos os problemas, as questões inclusive que são postas a nós no sentido de se precisar repensar o Poder Judiciário, mas há de se repensar a partir de estruturas e formas e não a partir daquilo que a parte, que muitas vezes é uma parte mais fraca, como bem dito pelo Ministro Marco Aurélio, haverá de sofrer na sua possibilidade de aceder. E eu não acho que, *prima facie*, eu possa dizer, incluído aqui este caso, que a parte não se considerou de alguma forma tocada no seu direito e impossibilitada de exercê-lo. Porque também não vou presumir que uma pessoa, como foi dito da tribuna, e está em alguns memoriais, tendo possibilidade de ir administrativamente à Autarquia e resolver num guichê a sua questão, opte por ir atrás de um advogado, por ir atrás do Poder Judiciário,

Quando do deferimento da cautelar nas ADI'S 2.139 e 2.160, já prevendo o julgamento definitivo do tema, em 2013 Cláudio Iannotti da Rocha¹⁶³ explicitou que referido entendimento “sopra a favor da classe que realmente precisa de uma proteção jurídica”, considerando a evidente inconstitucionalidade da obrigatoriedade de passagem pela Comissão de Conciliação Prévia para o ajuizamento da ação trabalhista.

Na ADI 2160, portanto, a conclusão foi pela desnecessidade de submissão à Comissão de Conciliação Prévia, em detrimento do previsto no art. 625-D e parágrafos da Consolidação das Leis Trabalhistas, tendo em vista a “a desnecessidade de prévio cumprimento de requisitos desproporcionais, procrastinatórios ou inviabilizadores da submissão de pleito ao Poder Judiciário¹⁶⁴”:

<i>Ratio decidendi</i> no RE 631.240 – STF	<i>Ratio decidendi</i> na ADC 2160
16. Assim, se a concessão de um direito depende de requerimento, não se pode falar em lesão ou ameaça a tal direito antes mesmo da formulação do pedido administrativo. O prévio requerimento de concessão, assim, é pressuposto para que se possa acionar legitimamente o Poder Judiciário. Eventual lesão a direito decorrerá, por exemplo, da efetiva análise e indeferimento total ou parcial do pedido, ou, ainda, da excessiva demora em sua	[...]Este Supremo Tribunal tem reconhecido, em obediência ao inc. XXXV do art. 5º da Constituição da República, a desnecessidade de prévio cumprimento de requisitos desproporcionais, procrastinatórios ou inviabilizadores, para a submissão do pleito ao órgão judiciário competente: [...] Contrária à Constituição interpretação do previsto no art. 625-D da Consolidação das Leis do Trabalho se a ele fosse atribuída a

mesmo naqueles casos e naquelas localidades em que não haja nem acesso a órgãos da Autarquia disponíveis. De toda sorte, me parece que, neste caso, aquele que vai é porque exatamente encontrou algum embaraço, que ele haverá de provar no caso apresentado por ele perante a jurisdição competente”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal, *ADC 2.160/DF (Julgamento em conjunto com as ADIs 2139 e 2237)*. Relatora Min. Cármen Lúcia. Julgamento em 01/08/2018. Inteiro teor disponível em:

<https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/attachments/STF_ADI_2160_bc9c4.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEAO67SMCVA&Expires=1703878513&Signature=viUDKyJUHCS81aSzglhO9OIJFk%3D>. Acesso em: 29 dez. 2023.

¹⁶³ROCHA, Cláudio Iannotti da. *Os 70 anos da Consolidação das Leis do Trabalho: A comemoração de um diploma efetivo e socialmente necessário, democratizado através da Constituição da República de 1988*. Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região, 2013. p. 24.

¹⁶⁴BRASIL. Supremo Tribunal Federal, *ADC 2.160/DF (Julgamento em conjunto com as ADIs 2139 e 2237)*. Relatora Min. Cármen Lúcia. Julgamento em 01/08/2018. Inteiro teor disponível em: <https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/attachments/STF_ADI_2160_bc9c4.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEAO67SMCVA&Expires=1703878513&Signature=viUDKyJUHCS81aSzglhO9OIJFk%3D>. Acesso em: 29 dez. 2023.

apreciação (isto é, quando excedido o prazo de 45 dias previsto no art. 41-A, § 5º, da Lei nº 8.213/1991) ¹⁶⁵ . [...]	natureza obrigatória da submissão prévia da pretensão à Comissão de Conciliação Prévia para ajuizamento de ulterior reclamação trabalhista ¹⁶⁶ . [...]
--	---

A interpretação foi contrastante entre o julgamento do RE 631.240/MG e julgamento em conjunto das ADIs 2139, 2160 e 2237, sobre o mesmo tema. Um auto precedente¹⁶⁷, teve sua aplicação afastada, sem que fosse evidenciada qualquer distinção entre os casos.

A preocupação é digna de nota porquanto o ordenamento jurídico brasileiro é estruturado com Cortes Supremas que possuem a função de interpretar as questões de direito¹⁶⁸. Como esclarece Zaneti Jr¹⁶⁹, a independência dos juízes é reforçada pela vinculação à lei e, de igual modo, essa independência também é reforçada pela vinculação aos precedentes e pela doutrina do *stare decisis*.

De fato, houve a identificação do precedente formado no julgamento do RE 631.240 nesse julgamento conjunto das ADI's. Essa identificação do *precedente case* é fundamental na interpretação porque visará encontrar o precedente a ser aplicado no

¹⁶⁵BRASIL. Supremo Tribunal Federal, RE 631.240/MG. Relator Min. Roberto Barroso. Julgamento em 03/09/2014. p. 15.

¹⁶⁶BRASIL. Supremo Tribunal Federal, ADC 2.160/DF. Relatora Min. Cármen Lúcia. Julgamento em 01/08/2018. p. 17/18.

¹⁶⁷TARUFFO, Michele; DE TEFFÉ, Chiara Spadaccini. *Precedente e jurisprudência*. civilistica. com, v. 3, n. 2, p. 1-16, 2014.p. 10. Disponível em: <https://civilistica.emnuvens.com.br/redc/article/view/587/428>. Acesso em 31 dez. 2023.

¹⁶⁸"Por um lado, a própria independência do tribunal depende dessa prestação de contas, sua institucionalidade é reforçada por precedentes e pelo *stare decisis* por outro, a própria coerência e unidade do ordenamento jurídico são garantidas sem incorrer no paradoxo (Paradoxo de Cappelletti) de termos um ordenamento estruturado com Cortes Supremas que têm a função de decidir as questões de direito e tribunais que podem interpretar livremente os mesmos textos legais. Teríamos uma constituição e uma lei para cada juiz em um cenário de caos, não de independência". ZANETI JR, Hermes. *A Constitucionalização do Processo. Do problema ao Precedente. Da Teoria do Processo ao Código de Processo Civil de 2015*. 3. Ed. Ver., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2022. p. 372.

¹⁶⁹"Por fim, nessas notas introdutórias ao valor vinculante dos precedentes, é preciso reforçar que a independência dos juízes é reforçada pela vinculação à lei, logo a mesma independência é reforçada pela vinculação aos precedentes". ZANETI JR, Hermes. *A Constitucionalização do Processo. Do problema ao Precedente. Da Teoria do Processo ao Código de Processo Civil de 2015*. 3. Ed. Ver., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2022. p. 372.

caso, porquanto além de identificar a *ratio decidendi* do precedente, torna possível verificar se é aplicável ao caso presente, o que seria o *instante case*¹⁷⁰.

Ainda que não haja identidade de casos, ao menos mínimas especificidades existirão. O que devem ser observados são os elementos essenciais, como exemplifica Mitidiero¹⁷¹, em menção aos casos *MacPherson v. Buick Motor Company* e *Donoghue v. Stevenson*.

Em ambos os casos – o primeiro julgado pela New York Court of Appeals em 1916 e o segundo pela *House of Lords* em 1932, não havia identidade entre os casos (o primeiro referia-se a direito de um consumidor de automóvel e o segundo à consumidor de cerveja de gengibre), mas havia similaridade que comportava a aplicação do precedente e é o que Mitidiero chama de “fatos jurídicos essenciais”.

Em ambos havia a violação de um direito em uma cadeia jurídica apontada por um fabricante, fornecedor e consumidor final, de modo que poderia ser aplicado o precedente, inobstante inexistência de identidade material nos fatos.

Não se vislumbra, porém, no julgamento das ADI's 2139, 2160 e 2237, em 2018, a consideração e ponderação e de “*material facts*” e questões acidentais para afastar a aplicação do precedente formado nos autos do julgamento do RE 631.240, julgado em 2014, resultando em uma decisão contrária com um precedente formado anteriormente. Prova disso, foi a transcrição da Ministra Relatora do seu próprio voto divergente proferido no RE 631.240, no escopo do julgamento conjunto das ADI's.

Afinal, como exposto, no julgamento do RE 631.240, em que ficou estabelecida a fase administrativa do INSS como condição de procedibilidade judicial, a ministra Cármen Lúcia consignou seu posicionamento contrário à tese vencedora naquela ocasião.

¹⁷⁰MITIDIERO, Daniel. *Precedentes: da persuasão à vinculação*. 4 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 112.

¹⁷¹“O conceito de relevantes semelhanças ou identidade essencial entre os casos pode ser bem exemplificado por dois casos sempre lembrados pela doutrina do Common Law a propósito do tema: *MacPherson v. Buick Motor Company* e *Donoghue v. Stevenson*. Em ambos os casos – o primeiro julgado pela New York Court of Appeals em 1916 e o segundo pela *House of Lords* em 1932 – o que realmente interessou foi o reconhecimento de um núcleo comum de fatos jurídicos essenciais (*material facts*) presentes nos casos comparados, não se exigindo identidade total entre os mesmos”. MITIDIERO, Daniel. *Precedentes: da persuasão à vinculação*. 4 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

Desse modo, no julgamento das ADI's 2139, 2160 e 2237, houve uma diferente interpretação de similares situações jurídicas, ambos os julgamentos fundados sob a análise do art. 5º, XXXV, da Constituição.

No julgamento do RE 631.240, a fase administrativa como condição de procedibilidade judicial foi tratada como uma ampliação de acesso à justiça – de modo que aqui foi reiterado ser um reflexo da terceira onda de acesso à justiça de Cappelletti e Garth. Porém, no julgamento conjunto das ADI's, embora tenha sido reconhecida a importância de resolução administrativa de conflitos, o entendimento conclusivo foi de que essa obrigatoriedade de submissão à Comissão de Conciliação Prévia importa em um obstáculo de acesso e não em uma ampliação.

É de se ponderar que há razoabilidade em ambos os argumentos, seja no do julgamento do argumento de que uma fase pré-judicial, como condição para que seja possível acionar o judiciário, importa em ampliação de acesso, tal como concluiu o Ministro Relator Roberto Barroso, no julgamento do RE 631.240/MG, assim como há razoabilidade no entendimento da Ministra Relatora Cármen, que entende tratar-se de um obstáculo de acesso à justiça, principalmente quando se torna apenas uma etapa a ser cumprida.

Isso porque, se for possível considerar um novo enfoque de acesso à justiça, tal como evidenciado no Relatório Geral do Projeto de Florença, a resolução administrativa importaria em uma ampliação no acesso à justiça, com uma diminuição de custos e de tempo às partes, desde que essa fase se revele eficaz.

Por outro lado, se não houver efetividade na fase pré-judicial, de modo que essa condição de procedibilidade se torne uma mera formalidade para que seja possível acionar o judiciário, estaríamos diante de uma fase inócua, que apenas obstaculiza o acesso à justiça. De fato, numa demanda proposta por um segurado específico, a existência de um ato jurisdicional impondo a concessão, revisão ou restabelecimento do benefício faz emergir para este uma confiança específica¹⁷² quanto à existência e regularidade do direito subjetivo pretendido.

¹⁷²PIRES, Renato Barth. *Proteção da confiança e Previdência Social: A tutela do segurado em tempos de reformas e de alterações na jurisprudência*. JUSPODIVM, 2025. p. 166.

Um indício de que a fase administrativa não tem se mostrado tão eficaz e menos morosa, pode ser a homologação pelo STF, em dezembro de 2020, de um acordo entre o Ministério Público Federal (MPF) e o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), nos autos do RE 1.171.152/SC, sob o Tema 1.066 da repercussão geral, onde era tratado o problema da “fila do INSS”¹⁷³.

O acordo, que busca agilizar a análise de solicitações de aposentadoria, tem impacto em processos administrativos e estabelece prazos específicos para o INSS concluir a análise de processos, como 45 dias para solicitações de auxílio-doença, 60 dias para pensão por morte e 30 dias para salário-maternidade.

Segundo divulgado pelo MPF¹⁷⁴, o acordo representa uma resposta institucional para lidar com a quantidade significativa de processos envolvendo benefícios previdenciários e assistenciais, buscando reduzir a espera por perícias médicas e análises administrativas. Além disso, a autocomposição é perfeitamente possível em sede de controle de constitucionalidade¹⁷⁵, considerando-se que, a utilização da jurisdição como última *ratio*, pode proporcionar uma entrega de justiça mais célere e adequada.

Desse modo, a ponderação entre a fase administrativa como ampliação ou obstáculo ao acesso à justiça resulta em um debate complexo, tal como demonstrado nas decisões contrastantes entre o julgamento do RE 631.240/MG e das ADIs 2139, 2160 e 2237. O acordo homologado pelo STF entre o MPF e o INSS, visando agilizar processos administrativos, como visto, sugere a necessidade de considerar a eficácia dessa fase como um fator relevante na análise do acesso à justiça, discussão que

¹⁷³BRASIL. Supremo Tribunal Federal, *Acordo No Recurso Extraordinário 1.171.152/SC*. Relator Min. Alexandre de Moraes. Homologação em 08/02/2021. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345665337&ext=.pdf>>. Acesso em: 29 dez. 2023.

¹⁷⁴BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria-Geral da República. “*Supremo homologa acordo do MPF com o INSS para reduzir fila de espera para perícias médicas*”. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/supremo-homologa-acordo-do-mpf-com-o-inss-para-reduzir-fila-de-espera-para-pericias-medicas>>. Acesso em: 29 dez. 2023.

¹⁷⁵ZANETI JR, Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier. *Justiça Multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada de conflito (Autocomposição em Controle de Constitucionalidade, capítulo por Hermes Zaneti Jr., Francisco Martinez Berdeal e Daniela Bermudes Lino)*. Coleção Grandes Temas do Novo CPC, ed. 3. Salvador: Juspodivm, 2023. p. 1235-1247.

deve ser prolongada para compreender de maneira mais aprofundada os desafios e benefícios associados à fase pré-judicial como condição de procedibilidade judicial.

3. PROBLEMAS ESTRUTURAIS E A FALÊNCIA DO OBJETIVO CENTRAL DO PRECEDENTE FORMADO NO TEMA 350 DO STF

3.1 Terceira onda: A instância administrativa como um meio para alcançar a justiça e como uma opção alternativa/adequada para a resolução de conflitos e seus impactos sobre os excluídos digitais

A fase administrativa, como condição de procedibilidade para levar ao judiciário o pleito do segurado, pode ser relacionada à terceira onda de acesso à justiça do Relatório do Projeto de Florença, classificada por Cappelletti e Garth como “novo enfoque de acesso à justiça¹⁷⁶”.

Embora a terceira onda de acesso à justiça tenha sido tradicionalmente relacionada à ampliação de mecanismos de acesso e à criação de novas formas de resolver litígios fora do Judiciário, há entendimentos na doutrina que apontam para uma evolução além dessas propostas no que tange à tecnologia.

Nesse sentido, Casas Maia¹⁷⁷ aborda que o impacto das inovações tecnológicas no acesso à justiça é abordado por uma sexta onda de acesso à justiça, que se foca especificamente na remoção de obstáculos tecnológicos e na utilização de novas tecnologias como facilitadoras da justiça.

Com o advento da Justiça 4.0¹⁷⁸, essas transformações tecnológicas vêm sendo apresentadas como uma solução para a gestão eficiente do sistema de justiça. No entanto, questões relativas ao acesso à justiça são comumente levantadas.

¹⁷⁶CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant G. Traduzido por: NORTHFLEET, Ellen Gracie. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Fabris, 1988 .p. 67.

¹⁷⁷CASAS MAIA, Maurílio. A “vulnerabilidade eletrônica” e a “sexta onda renovatória de acesso à justiça” na “Sociedade 5.0”: a tecnologia enquanto obstáculo e facilitadora do acesso. *Revista dos Tribunais*. Vol. 1052/2023. p. 39 – 56. jun. de 2023.

¹⁷⁸CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça 4.0. Conforme explicita o portal do CNJ: “O Programa Justiça 4.0 torna o sistema judiciário brasileiro mais próximo da sociedade ao disponibilizar novas tecnologias e inteligência artificial. Impulsiona a transformação digital do Judiciário para garantir serviços mais rápidos, eficazes e acessíveis”*. Brasília: CNJ, 2025. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/tecnologia-da-informacao-e-comunicacao/justica-4-0/>. Acesso em: 18 jan. 2025.

Como lecionam Cláudio Iannotti da Rocha e Geiziele Gomes Noronha Sales¹⁷⁹, se, por um lado, os avanços tecnológicos são apontados como solução para a gestão eficiente do sistema de justiça, por outro, parcela da população pode permanecer distante do potencial do denominado “Processo 4.0”. Esse paradoxo reflete um dos desafios mais significativos do acesso à justiça na contemporaneidade: como integrar os hipervulneráveis a um sistema que depende, cada vez mais, da inclusão digital.

Independentemente do viés de qual onda a ser adotada, o fato é que, embora de extrema relevância, a situação dos excluídos digitais não foi considerada no julgamento do Tema 350. Essa conclusão pode ser extraída, por exemplo, do fato que houve manifestações de terceiros, dentre as fls. 143-146, 149-153 e 255-259, dos autos e uma delas pedia a modulação de efeitos para que não fosse exigido prévio requerimento administrativo quando não houver agência da Previdência Social num raio de 30 km da residência do requerente.

Nesse sentido, apesar de manifestações de terceiros, levantando essa preocupação, tenham sido mencionadas no Acórdão, não houve enfrentamento de cada um dos pedidos de modulação e, de igual modo, não foi excepcionada a regra em razão do local de residência do requerente.

É verdade que o óbice geográfico pode se aplicar no acesso aos juízes e tribunais em geral. Contudo, a própria CF, por meio da Emenda Constitucional 45/2004 já constitucionalizou essa preocupação com a instituição da Justiça Itinerante, por meio dos artigos 107, § 2º, 115, § 1º e 125, § 7º, que estipulam que os Tribunais Regionais Federais, Tribunais Regionais do Trabalho e Tribunais de Justiça devem eficientemente instalar e implementar a Justiça Itinerante, adaptando-se às particularidades locais.

Atualmente, o INSS disponibiliza o aplicativo “Meu INSS”, onde o segurado pode solicitar um benefício previdenciário ou assistencial, o que sem dúvidas trouxe avanços na fase administrativa. Por outro lado, o tema pode render muitas discussões a respeito de demoras na resposta do aplicativo, falha no cruzamento de dados,

¹⁷⁹IANNOTTI DA ROCHA, Cláudio; GOMES NORONHA SALES, Geiziele. *O direito de acesso à justiça e a virtualização do processo trabalhista*. Direito UNIFACS–Debate Virtual-Qualis A2 em Direito, n. 294, 2024.

impacto sobre os excluídos digitais, dentre outros, questões a serem revisitadas nos subtópicos seguintes.

É, sim, possível que o segurado busque seu pleito previdenciário ou assistencial diretamente em uma agência¹⁸⁰, caso não tenha acesso ao aplicativo. Embora haja a possibilidade de atendimento por telefone, na “Central 135”¹⁸¹, esta se limita a agendamentos e solicitações de informações.

Assim, as opções de solicitação ou manutenção de benefícios, por dependerem de documentos comprobatórios, entrevistas e perícias, poderá ocorrer pelo aplicativo “Meu INSS” ou diretamente nas agências. Porém, daí pode surgir um problema geográfico, em razão de existirem hipervulneráveis que não residem próximos de uma agência do INSS.

Uma boa saída poderia ser a Justiça Itinerante, que representa uma abordagem inovadora na atuação do Estado em defesa dos direitos individuais e coletivos. Trata-se de uma forma de justiça móvel de prestação de serviços judiciais, que leva o Poder Judiciário a locais remotos e a pessoas economicamente desfavorecidas, destaca o princípio da cooperação entre as instâncias administrativa e judicial na concretização e universalização do acesso à justiça.

Com base nessas diretrizes, o Conselho Nacional de Justiça emitiu a Resolução nº 460, de 6 de maio de 2022¹⁸², que aborda a instalação, implementação e aprimoramento da Justiça Itinerante nos Tribunais Regionais Federais, Tribunais Regionais do Trabalho e Tribunais de Justiça, além de fornecer outras disposições

¹⁸⁰Conforme explicado no site Gov.br: “O Meu INSS, a Central 135 e os Acordos de cooperação Técnica (ACT) facilitam o requerimento de benefícios e serviços previdenciários a distância, as há também o modo presencial. São mais de 1,5 mil Agências da Previdência Social (APS) espalhadas por todo o país para quem ainda prefere o atendimento olho no olho”. Disponível em: <[¹⁸¹As informações explicitadas no Gov.br, no link apontado na nota de rodapé anterior, demonstram que há três tipos de atendimento: o atendimento simplificado, o atendimento específico e o atendimento espontâneo. O Canal 135, em nenhum desses casos, é citado como um canal em que possa ser cumprida alguma exigência ou feita alguma comprovação para fins de solicitação ou manutenção de benefício, mas tão somente um meio para agendamentos. Logo, o segurado tem duas opções: ir a uma agência ou acionar o aplicativo “Meu INSS” para eventuais comprovações, necessárias para solicitação ou manutenção do benefício.](https://www.gov.br/inss/pt-br/assuntos/saiba-quais-os-servicos-atendidos-presencialmente-nas-agencias-do-inss#:~:text=O%20Meu%20INSS%2C%20a%20Central,atendimento%20%22olho%20no%20olho%22>”. Acesso em: 22 dez. 2023.</p>
</div>
<div data-bbox=)

¹⁸²BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução nº 460, de 6 de maio de 2022*. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4575>. Acesso em: 24 dez. 2023.

relacionadas. Essa resolução busca fortalecer a presença e eficácia da Justiça Itinerante, consolidando-a como um meio essencial para garantir o acesso à justiça em diversas regiões, promovendo assim a inclusão e a proteção dos direitos legais daqueles que estão em áreas geograficamente desafiadoras ou socialmente vulneráveis, preocupação não observada no julgamento do Tema 350 do STF.

Mais adiante, em 2023, foi proposto pela Resolução CNJ n. 508/2023 os Pontos de Inclusão Digital¹⁸³ (PID) com o objetivo de “promover o acesso à Justiça aos excluídos digitalmente, fornecendo acesso à internet àqueles que precisam de algum serviço do Poder Judiciário e não têm os equipamentos necessários”.

Segundo o art. 1º da referida resolução¹⁸⁴, é incumbência dos Tribunais instalar Pontos de Inclusão Digital (PID), na medida das suas disponibilidades e nos termos da presente Resolução, e em conjunto com os demais ramos com jurisdição na localidade, nas cidades, povoados, aldeias e distritos que não sejam sede de comarca ou de unidade física do Poder Judiciário, com o objetivo de promover o acesso aos vários ramos da Justiça.

Em análise ao Estado do Espírito Santo, o Primeiro Ponto de Inclusão Digital do Estado foi inaugurado recentemente, em 19 de abril de 2024, na comarca de Brejetuba. Segundo notícia o MPES¹⁸⁵, os PIDs no Estado funcionarão nos seguintes Municípios: Brejetuba, Governador Lindenberg, São Roque do Canaã, Irupi, Sooretama, Vila Pavão, Vila Valério, Apiacá, Jerônimo Monteiro, Marechal Floriano, Mucurici, Muqui, Rio Novo do Sul, Vargem Alta, Fundão, João Neiva, Ponto Belo e Divino de São Lourenço.

¹⁸³BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Tribunais celebram primeiras unidades do Ponto de Inclusão Digital (PID)*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/tribunais-celebram-primeiras-unidades-do-ponto-de-inclusao-digital-pid/#:~:text=O%20PID%20foi%20proposto%20pela,n%C3%A3o%20t%C3%AAm%20os%20equipamentos%20necess%C3%A1rios>. Acesso em: 01 jun. 2024.

¹⁸⁴BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução nº508 de 22/06/2023*. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5166>. Acesso em: 01 jun. 2024.

¹⁸⁵MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. *Primeiro Ponto de Inclusão Digital do Estado é inaugurado em Brejetuba com presença do MPES*. Disponível em: <https://mpes.mp.br/noticias/2024/04/22/primeiro-ponto-de-inclusao-digital-do-estado-e-inaugurado-em-brejetuba-com-presenca-do-mpes/>. Acesso em: 01 jun. 2024.

Fato é que o processo evoluiu e juntamente com ele as tecnologias que o permeiam. As tecnologias podem, em muito, ampliar o acesso à justiça, desde que não sejam deixados de lado os excluídos digitais e sejam estudadas formas para sua inclusão.

Esse tema foi objeto de debate, dentre os dias 15 e 16 de março de 2024, no XIII Fórum Permanente de Processualistas (FPPC), em que, como de praxe, foi aprovado um rol de boas práticas processuais. Neste ano, foi dando claro enfoque à inteligência artificial e a ampliação da entrega de justiça com o auxílio de ferramentas tecnológicas, as quais incluíram:

- A cooperação técnica para instalação de Pontos de Inclusão Digital (PID), promovida pelo Tribunal de Justiça do Estado do Pará e pela Prefeitura de Paragominas, com o objetivo de facilitar o acesso à justiça e promover a cidadania digital em áreas remotas;
- A instalação de estrutura pública para garantir acesso à justiça dos vulneráveis digitais pelo Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, objetivando garantir o acesso ao Judiciário em locais de difícil acesso por meio da celebração de termos de cooperação entre Tribunais de Justiça e prefeituras “para a disponibilização de espaços físicos para a prática de atos pré-processuais e processuais e a disponibilização de serviços judiciais em localidades de difícil acesso”;
- A automação para o Núcleo 4.0 da execução fiscal, desenvolvida pelo Tribunal de Justiça do Ceará (TJCE), com a finalidade de automatizar o processamento das execuções fiscais;
- A ferramenta de inteligência artificial VitóriaIA, utilizada pelo Supremo Tribunal Federal, com o objetivo de identificar processos aptos a tratamento conjunto e temas de repercussão geral.

Do mesmo modo, a fase administrativa, como requisito prévio para o acesso à via judicial no âmbito previdenciário, se alinha com a terceira onda de acesso à justiça, com essa busca de efetivar o direito de acesso à justiça de maneira mais eficiente e por meios alternativos, antes de que seja necessária a tradicional busca pelos tribunais.

A Justiça Itinerante, constitucionalizada pela Emenda Constitucional 45/2004 e reforçada pela Resolução nº 460/2022 do CNJ, e os Pontos de Inclusão Digital (PID), propostos pela Resolução CNJ n. 508/2023, representam soluções importantes para ampliar o acesso à justiça, especialmente para os hipervulneráveis. Contudo, sem a consideração de tais vulnerabilidades tecnológicas e geográficas, a fase administrativa pode transformar-se de um facilitador a um obstáculo no acesso à justiça, subvertendo sua finalidade de oferecer um acesso à justiça efetivo, e não apenas formal¹⁸⁶.

3.2 Acordo entre o MPF e o INSS e o problema estrutural da “fila do INSS”

Embora a fase administrativa do INSS tenha como propósito principal ampliar o acesso à justiça, reduzindo custos e morosidade, há evidências significativas de sua ineficácia.

Como tratado no primeiro capítulo, esse novo enfoque de acesso à justiça diz respeito à desjudicialização, desburocratização e deslegificação, partindo da concepção de acesso puramente aos tribunais com vistas a seguir novas formas de efetivação da justiça de maneira efetiva, tempestiva e por outros meios que não necessariamente aquele tradicionalmente proveniente dos tribunais¹⁸⁷.

Portanto, e como visto, o direito de ação e o acesso ao judiciário, pode ser visto como uma das ferramentas de acesso à justiça, não representando a única¹⁸⁸.

Nas palavras de Daniel Mitidiero, Ingo Sarlet e Luiz Guilherme Marinoni, em reflexão ao direito de ação insculpido no art. 5º, XXXV da Constituição Federal, se o que se pretende é uma “tutela jurisdicional adequada e efetiva de direitos”, “o advento da fundamentalização do direito de ação, ganha novo significado: o foco é deslocado do conceito para o resultado propiciado pelo seu exercício¹⁸⁹”.

¹⁸⁶CAPPELLETTI, Mauro. *O Acesso à justiça como programa de reforma e método de pensamento*. Tradução de Hermes Zaneti Junior. Revista Forense, 2008.p. 214.

¹⁸⁷ CAPPELLETTI, Mauro. *O Acesso à justiça como programa de reforma e método de pensamento*. Tradução de Hermes Zaneti Junior. Revista Forense, 2008. pp. 218/219.

¹⁸⁸CABRAL, Trícia Navarro Xavier. *Justiça multiportas e inovação*. Tecnologia e justiça multiportas. Indaiatuba: Foco, 2021, p. 262.

¹⁸⁹SARLET, Ingo Wolfgang; MITIDIERO, Daniel; MARINONI, Luiz Guilherme. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 9. ed. 2020. p. 383. Segundo os autores: “o direito à tutela jurisdicional é exercido mediante a propositura de ação. A ação é direito à tutela adequada e efetiva

Para a obtenção desse resultado, pode não ser necessário acionar o judiciário. É essa, claramente, a finalidade do estabelecimento da fase administrativa do INSS como condição prévia ao ajuizamento da ação, isto é, ser obtida a efetivação desse direito social de forma mais rápida e com menos custos.

Se, porém, esse instrumento não for capaz de proporcionar um acesso à justiça real, especialmente aos vulneráveis e hipervulneráveis¹⁹⁰, finda-se o diálogo de ampliação de acesso e inicia-se um diálogo de obstáculo de acesso.

Um claro indício de que essa fase se tornou um obstáculo de acesso à justiça foi o problema que ficou conhecido como a “fila do INSS”, refletido na demora na análise dos requerimentos.

Nesse sentido, em novembro de 2020, um acordo entre o Ministério Público Federal (MPF) e o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) foi homologado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), visando concluir análises de solicitações de aposentadoria¹⁹¹.

Este acordo, referendado por decisão unânime, tinha o objetivo de uniformizar o tempo de espera por perícias médicas e conclusão de processos administrativos para benefícios previdenciários e assistenciais.

A decisão, proferida no Recurso Extraordinário 1.171.152/SC, em que foi reconhecida repercussão geral e formado o Tema 1066, discutia: Possibilidade de o Poder Judiciário (i) estabelecer prazo para o Instituto Nacional do Seguro Social realizar

mediante processo justo. Importa antes de qualquer coisa o ângulo teleológico do assunto. A rica literatura formada a respeito do conceito de ação na primeira metade do século XX, principalmente na Itália, portanto, com o advento da fundamentalização do direito de ação, ganha novo significado: o foco é deslocado do conceito para o resultado propiciado pelo seu exercício. Vale dizer: a ação passa a ser teorizada como meio para prestação da tutela jurisdicional adequada e efetiva aos direitos. Trata-se de direção oriunda da consciência de que ‘não basta declarar os direitos’, importando antes ‘instituir meios organizatórios de realização, procedimentos adequados e equitativos’, sem os quais o direito perde qualquer significado em termos de efetiva atualidade”.

¹⁹⁰No julgamento dos Embargos de Divergência no *REsp nº 1.192.577/RS*, o STJ destacou que a expressão “necessitados” na Constituição deve ser interpretada de forma ampla pela Defensoria Pública. Além dos pobres e miseráveis, inclui também os hipervulneráveis, como crianças, idosos e socialmente estigmatizados, que precisam da proteção do Estado contra abusos de poder econômico ou político. Isso amplia o alcance da instituição, protegendo mais sujeitos de forma processualmente significativa no Welfare State. Relatora: Ministra Laurita Vaz, 21 de outubro de 2015. Diário Oficial da União, Brasília, 2015.

¹⁹¹A minuta do acordo pode ser acessada em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/outras/minuta-final-do-acordo.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2024.

perícia médica nos segurados da Previdência Social e (ii) determinar a implantação do benefício previdenciário postulado, caso o exame não ocorra no prazo¹⁹²”.

O acordo consignou os prazos que o INSS deve seguir para concluir os processos administrativos de reconhecimento inicial de direitos previdenciários e assistenciais, de acordo com a espécie e o grau de complexidade do benefício. Por exemplo, o INSS terá 45 dias para finalizar a análise de solicitações de auxílio-doença, 60 dias para pensão por morte e 30 dias para salário-maternidade. O MPF prevê que essa iniciativa terá um impacto significativo na vida de milhares de beneficiários do INSS.

Houve o comprometimento do INSS e do governo federal em realizar as perícias médicas essenciais para o reconhecimento inicial de direitos previdenciários e assistenciais. Segundo constou na minuta do acordo, as perícias devem ser concluídas dentro de 45 dias após o agendamento, ou, em casos excepcionais, em até 90 dias. Esse prazo excepcional apenas se aplicaria às unidades da Perícia Médica Federal que são classificadas como de difícil provimento, exigindo o deslocamento de servidores de outras unidades para ajudar no atendimento.

Com o cumprimento dos referidos prazos, bem como com uma análise detida da documentação apresentada na fase administrativa por parte do INSS, seria possível iniciar o diálogo de eficácia dessa fase, como meio de ampliação ao acesso à justiça. Entretanto, para além do que foi formalizado, é escopo da pesquisa tentar entender se o acordo formalizado resolveu o problema da fila do INSS.

3.3 O acordo firmado resolveu o problema da fila do INSS?

Em fevereiro de 2022 o “Partido Democrático Trabalhista”, PDT, ajuizou a ADPF 939/DF¹⁹³ afirmando a continuidade do problema estrutural, destacado no tópico anterior, que ficou conhecido como a “fila do INSS”, objeto do acordo coletivo celebrado e homologado no RE 1.171.152/SC, com o estabelecimento de prazos

¹⁹²BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 1.171.152/SC (Tema 1.066)*. Relator Min. Alexandre de Moraes. Acordo homologado em 09/12/2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5573573&numeroProcesso=1171152&classeProcesso=RE&numeroTema=1066>. Acesso em: 01 jun. 2024.

¹⁹³BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *ADPF 939/DF*. Relatora Min. Rosa Weber. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=760582326>. Acesso em: 26 mai. 2024.

máximos para a apreciação dos requerimentos administrativos de benefícios previdenciários e assistenciais.

Na referida ADPF, o argumento do PDT foi de que não foi alcançado o resultado almejado e que não foram previstas, de forma clara, as sanções em caso de descumprimento do acordo por parte do INSS.

Isso porque a cláusula décima do acordo apenas previa que o descumprimento do prazo assinado no acordo apenas acarreta a obrigação de que o INSS analise o requerimento no prazo de 10 dias, sem prejuízo de juros moratório e correção monetária em razão do atraso. Por isso, o PDT apontou que a sanção possuiu índole estritamente subjetiva:

FIGURA 4 – Trecho extraído do acordo firmado entre MPF e INSS no Recurso Extraordinário 1.171.152/SC¹⁹⁴:

CLÁUSULA DÉCIMA

10.1. O descumprimento do presente Acordo acarreta a obrigação do INSS de analisar o requerimento administrativo, no prazo de 10 dias, por meio da Central Unificada de Cumprimento Emergencial de Prazos.

10.2. Sobre os pagamentos em atraso decorrente do deferimento do benefício incidirão juros moratórios e correção monetária.

10.3. Os juros moratórios, previstos no item 10.2, incidirão a partir do encerramento do prazo estabelecido no item 10.1.

10.4. Os juros de mora são aqueles aplicados à caderneta de poupança (art. 1º-F da Lei nº 9.494/97) e a correção monetária observará o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), previsto no art. 41-A, *caput* e §5º, da Lei nº 8.213/91.

Além disso, a inicial apontava outros aspectos que sinalizavam um descumprimento do acordo como pesquisas que apontavam um recorde de derrotas judiciais do INSS e que o tempo médio de espera de resposta à fase administrativa chegava a um ano¹⁹⁵

¹⁹⁴Minuta do acordo firmado entre MPF e INSS: <https://www.gov.br/inss/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/outras/minuta-final-do-acordo.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2024.

¹⁹⁵Referidas pesquisas podem ser encontradas na petição inicial da ADPF 939/DF, a citar: Jornal O GLOBO. “A fila depois da fila: Conselho do INSS, que analisa benefícios negados, leva mais de um ano para julgar ações” Publicado em: 14/03/2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/a-fila-depois-da-fila-conselho-do-inss-que-analisa-beneficios-negados-leva-mais-de-um-ano-para-julgar-acoes-24924434>.

Entretanto, referida ADPF não foi conhecida, porquanto entendeu o STF que “Há outros meios para combater a lesividade de forma ampla, geral e imediata, a assegurar solução adequada e efetiva à controvérsia posta”. Desse modo, o entendimento foi de que, ante o caráter subsidiário da ADPF, tal como previsto no art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999, deve resultar no não conhecimento do apelo.

Apesar disso, os dados expostos na petição inicial, como notícias que paralisações de médicos peritos, déficit de servidores e denúncias de atendimento, denunciam a ineficácia do acordo, tema que será a seguir debatido.

3.4 Justiça em números

Segundo o portal Gov.br, o Boletim Estatístico da Previdência Social – BEPS¹⁹⁶ é “uma fonte mensal da Secretaria de Regime Geral de Previdência Social e elaborado pela Coordenação-Geral de Estudos e Estatísticas, que apresenta uma coletânea de dados, distribuídos em 27 quadros, sobre os benefícios administrados pelo INSS, o fluxo de caixa do FRGPS e, ainda, informações de indicadores econômicos e dados populacionais”.

Segundo o “BEPS”, de dezembro de 2023, o tempo médio de análise do benefício pode chegar até a 101 dias, a depender do estado:

Jornal Extra. “Médicos peritos do INSS fazem paralisação, e 24 mil segurados podem ficar sem atendimento em todo o país”. Publicado em: 31/01/2022. Disponível em: <https://extra.globo.com/economia-efinancas/medicos-peritos-do-inss-fazem-paralisacao-24-mil-segurados-podem-ficar-sem-atendimentoen-todo-pais-25374232.html>

G1. “Peritos do INSS fazem paralisação, e segurados no Rio ficam sob chuva sem atendimento”. Publicado em: 31/01/2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2022/01/31/peritosdo-inss-fazem-paralisacao-e-segurados-no-rio-ficam-sob-chuva-sem-atendimento.ghtml>.

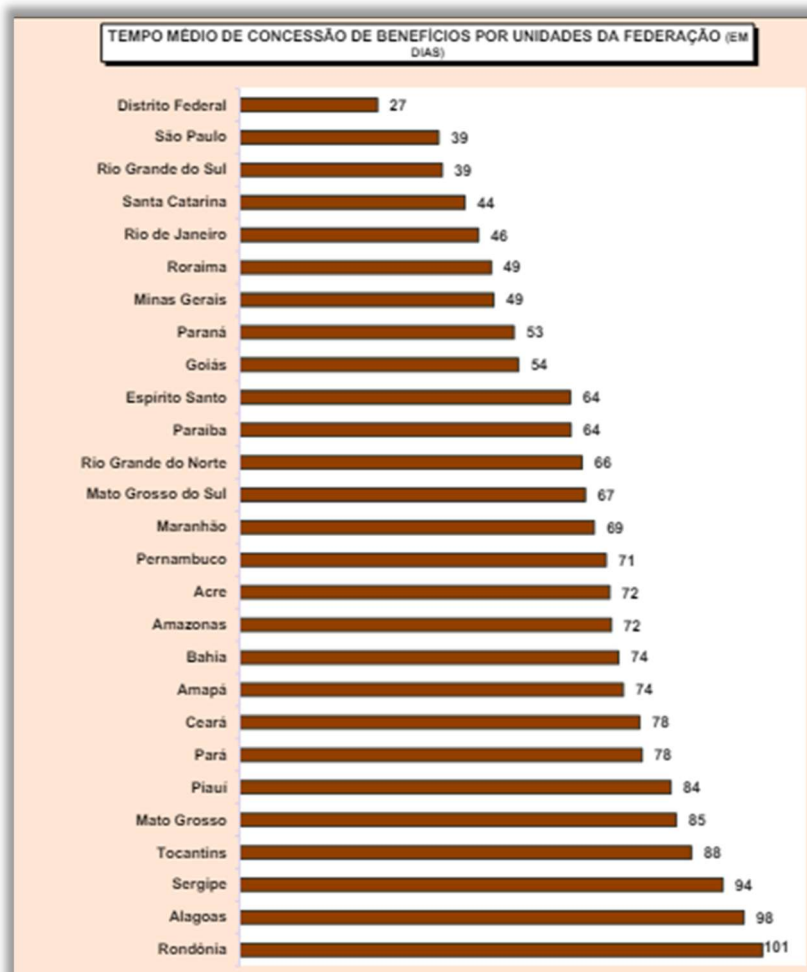
Jornal Extra. “Com déficit de 23 mil servidores, INSS vai realocar 480 pessoas para acelerar concessões”. Publicado em: 10/07/2021. Disponível em: <https://extra.globo.com/economia-e-financas/com-deficitde-23-mil-servidores-inss-vai-realocar-480-pessoas-para-acelerar-concessoes-25100402.html>

Jornal Extra. “Contratos temporários do INSS não serão renovados; déficit de pessoal chega a 22 mil”. Publicado em: 13/08/2021. Disponível em: <https://extra.globo.com/economia-e-financas/contratostemporarios-do-inss-nao-serao-renovados-deficit-de-pessoal-chega-22-mil-25148507.html>

Jornal Metrôpoles. “Denúncias contra atendimento de servidores já estão 230% acima de todo 2019”. Publicado em: 01/11/2020. Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/economiabr/denuncias-contra-atendimento-de-servidores-ja-estao-230-acima-de-todo-2019>

¹⁹⁶GOV.BR. BOLETIM ESTATÍSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/beps122023_final.pdf. Acesso em: 05set. 2024.

FIGURA 5 – Trecho do “BEPS” – Tempo médio de concessão de benefícios por unidades da Federação:



O tempo médio, que pode chegar a 101 dias, a depender do estado, aponta um tempo muito superior ao estabelecido no acordo firmado em novembro de 2022.

É verdade que o acordo aponta diferentes prazos para diferentes benefícios. Isto é, 45 dias para finalizar a análise de solicitações de auxílio-doença, 60 dias para pensão por morte e 30 dias para salário-maternidade. Entretanto, essa análise discriminada de benefícios não é possível, porquanto não é definido esse critério no referido boletim, mas tão somente a análise generalizada do tempo médio de análise do requerimento de benefícios em determinado mês e por Unidade da Federação.

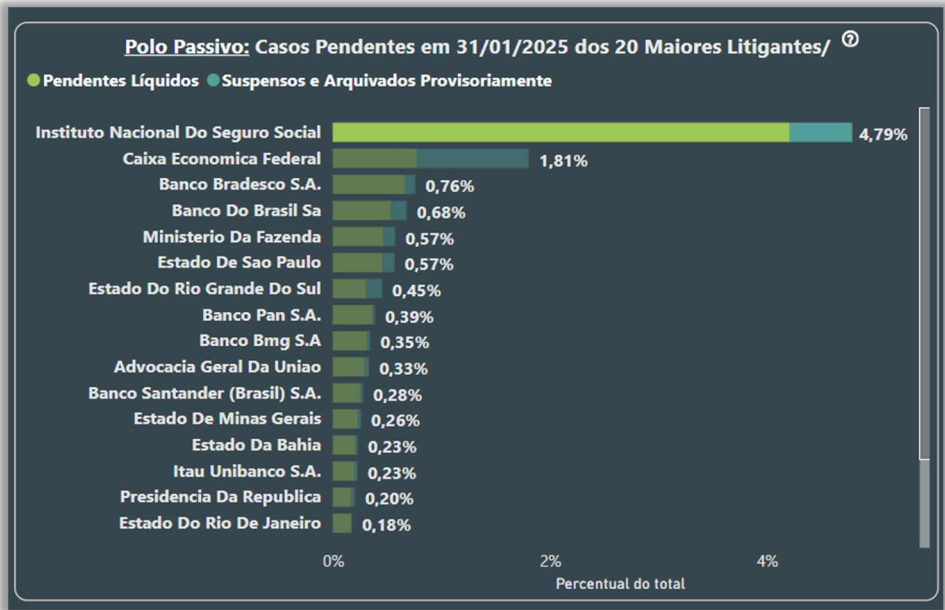
Também é apontado que o grau de judicialização beira a 70% para alguns tipos de benefícios:

FIGURA 6 – Trecho do “BEPS” – Benefícios concedidos por origem de decisão e clientela, segundo principais espécies de benefícios do RGPS:

Boletim Estatístico da Previdência Social - Vol. 28 N° 12											dezembro/2023		
12	BENEFÍCIOS CONCEDIDOS POR ORIGEM DE DECISÃO E CLIENTELA, SEGUNDO PRINCIPAIS ESPÉCIES DE BENEFÍCIOS DO RGPS												
Código	Espécies de Benefícios	Total			Decisão do Despacho de Concessão						Grau de Judicialização (em %)		
					Administrativa		Judicial		Outras				
		Geral	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Geral	Urbana	Rural
41	Aposentadoria por idade	71.712	39.177	32.535	35.827	21.536	2.400	10.559	950	440	18,1	6,1	32,5
42	Aposentadoria por tempo de contribuição	17.491	17.370	121	9.169	77	4.882	15	3.319	29	28,0	28,1	12,4
46	Aposentadoria especial	926	926	-	5	-	866	-	55	-	93,5	93,5	-
57	Apos. por tempo de contribuição de professor	571	571	-	431	-	113	-	27	-	19,8	19,8	-
32	Aposentadoria por invalidez previdenciária	8.805	7.509	1.296	2.506	269	4.991	1.026	12	1	68,3	66,5	79,2
92	Aposentadoria por invalidez Acidentária	310	289	21	101	6	188	15	-	-	65,5	65,1	71,4
21	Pensão por morte previdenciária	29.090	20.020	9.070	17.141	6.669	2.559	2.341	320	60	16,8	12,8	25,8
31	Auxílio-doença previdenciário	240.014	220.839	19.175	64.620	5.695	10.602	2.247	145.617	11.233	5,4	4,8	11,7
91	Auxílio-doença Acidentário	12.741	12.497	244	12.147	233	252	10	98	1	2,1	2,0	4,1
36	Auxílio Acidente	1.671	1.525	146	359	55	1.162	90	4	1	74,9	76,2	61,6
94	Auxílio-acidente Acidentário	1.906	1.864	42	239	13	1.624	29	1	-	86,7	87,1	69,0
25	Auxílio-reclusão	585	525	60	252	24	257	34	16	2	49,7	49,0	56,7
80	Salário-maternidade	54.736	28.250	26.486	26.755	15.586	351	10.813	1.144	87	20,4	1,2	40,8
	Outras espécies	66.362	66.361	1	54.210	-	12.052	-	99	1	18,2	18,2	-
	Total	506.920	417.723	89.197	223.762	50.163	42.299	27.180	151.662	11.854	13,7	10,1	30,5

Esse alto índice de judicialização em face do INSS também pode ser visto no portal do CNJ dos “Grandes Litigantes¹⁹⁷”, em que o INSS ocupa o 1º lugar como maior litigante do Brasil. A Caixa Econômica Federal, que ocupa o 2º lugar, possui dois pontos percentuais a menos que o primeiro colocado:

FIGURA 7 – Portal dos Grandes Litigantes (CNJ):



¹⁹⁷CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Portal Grandes Litigantes: “polo passivo: casos pendentes em 31.01.2025 dos 20 maiores litigantes*. Brasília: CNJ, 2025.

Além desses dados, um levantamento recente do CNJ indicou que o INSS superou a marca de cinco milhões de processos pendentes¹⁹⁸, considerando todas as ações em tramitação até 31 de outubro de 2024. Esse número inclui processos de diferentes anos e tipos de benefícios. Do total de 5.109.076 processos em andamento, aproximadamente 514.687 encontram-se suspensos, sobrestados ou arquivados provisoriamente.

O elevado número de ações previdenciárias levou tanto o Poder Judiciário quanto o governo federal a adotarem medidas para reduzir a judicialização. Ainda assim, o volume de litígios reflete a dificuldade dos segurados em obter administrativamente seus direitos, o que os leva a buscar o auxílio da Justiça. Segundo especialistas, embora haja esforços para aprimorar a prestação de serviços do INSS e diminuir a necessidade de ações judiciais, a persistência desse cenário indica que a fase administrativa ainda representa um entrave ao acesso à justiça, em vez de uma solução efetiva para os segurados.

Os dados do CNJ também apontam uma tendência de redução no número de novos processos previdenciários. Nos primeiros dez meses de 2024, houve 607.437 casos a menos em comparação com o mesmo período de 2023. Ainda assim, o volume de demandas continua expressivo, com 2,7 milhões de novos processos ajuizados até outubro de 2024, sendo abril o mês com o maior número de ações (335.984) e outubro o mês com a menor quantidade (164.038).

Sob esse enfoque, o alto nível de judicialização – em relação a alguns tipos de benefícios – e a permanência de fila de esperas do INSS, apontam que o problema estrutural ainda continua e que a fase administrativa do INSS tem representado muito mais um obstáculo de acesso à justiça, do que uma ampliação.

3.5 Unmet Legal Needs: a cifra obscura das necessidades de tutela não atendidas

Em contraste com os dados analisados anteriormente, observa-se um baixo grau de judicialização nas demandas relacionadas à assistência social. Embora a Constituição

¹⁹⁸JUDICIALIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA: “INSS supera a marca de cinco milhões de processos em andamento”. CONJUR, 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-dez-02/inss-alcanca-a-marca-de-5-milhoes-de-processos-em-andamento-diz-cnj/>. Acesso em: 11 fev. 2025. A fonte dos dados noticiados acima pelo CONJUR encontram-se no portal “Justiça em Números” do CNJ. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-inss/>. Acesso em: 11 fev. 2025.

Federal, em seus artigos 203 e 204, estabeleça que a assistência social é um direito de todos, independente de contribuição prévia à seguridade social, essa universalidade não reflete uma ampla busca judicial por esses direitos.

A assistência social, destinada às camadas mais pobres da população, tem como benefício mais comum o Benefício de Prestação Continuada (BPC), regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Este benefício é concedido àqueles cuja renda per capita familiar seja inferior a $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo, desde que o beneficiário seja pessoa com deficiência de longo prazo ou idoso com mais de 65 anos, atendendo também à condição de vulnerabilidade econômica, conforme o artigo 20 da Lei nº 8.742 de 1993.

De acordo com o BEPS, esse grupo de beneficiários possui o menor valor médio de do benefício:

FIGURA 8 – Trecho do “BEPS” – Benefícios concedidos por clientela segundo grupos de espécies:

04 BENEFÍCIOS CONCEDIDOS POR CLIENTELA SEGUNDO GRUPOS DE ESPÉCIES																	
GRUPOS DE ESPÉCIES	QUANTIDADE						VALOR (R\$)						VALOR MÉDIO (R\$)				
	Total	% do total	% do grupo	% do sub-grupo	Variação em relação ao mês anterior (em %)	Clientela	Total	% do total	% do grupo	% do sub-grupo	Variação em relação ao mês anterior (em %)	Clientela	Total	Clientela			
															Urbana	Rural	Urbana
TOTAL	506.920	100,00			-15,56	417.723	89.197	859.848.132	100,00			-15,05	741.697.573	118.150.559	1.696,22	1.775,57	1.324,60
BENEFÍCIOS DO RGPS	440.584	86,91	100,00		-15,49	351.387	89.197	772.277.790	89,82	100,00		-14,94	654.127.232	118.150.559	1.752,85	1.861,56	1.324,60
Previdenciários	425.601	83,96	96,60	100,00	-15,36	336.712	88.889	743.044.922	86,42	96,21	100,00	-14,81	625.276.658	117.768.264	1.745,87	1.857,01	1.324,89
Aposentadorias	99.505	19,63	22,58	23,38	-18,00	65.553	33.952	178.310.455	20,74	23,09	24,00	-16,41	133.008.030	45.302.425	1.791,97	2.020,02	1.334,31
Idade	71.712	14,15	16,28	16,85	-18,46	39.177	32.535	108.130.686	12,58	14,00	14,55	-18,07	64.820.546	43.310.140	1.507,85	1.654,56	1.331,19
Invalidez	8.805	1,74	2,00	2,07	-25,94	7.509	1.296	13.929.494	1,62	1,80	1,87	-26,35	12.210.919	1.718.575	1.582,00	1.626,17	1.326,06
Tempo de Contribuição	18.988	3,75	4,31	4,46	-11,73	18.987	121	56.250.275	6,54	7,28	7,57	-9,90	55.976.565	273.710	2.962,41	2.966,90	2.262,07
Pensões por Morte	29.090	5,74	6,60	6,84	-24,15	20.020	9.070	54.833.673	6,38	7,10	7,38	-23,93	42.823.803	12.009.870	1.884,97	2.139,05	1.324,13
Auxílios	242.270	47,79	54,99	56,92	-12,35	222.889	19.381	432.536.512	50,30	56,01	58,21	-12,19	407.046.086	25.490.426	1.785,35	1.826,23	1.315,23
Doença	240.014	47,35	54,48	56,39	-12,12	220.839	19.175	429.874.623	49,99	55,66	57,85	-12,00	404.562.276	25.312.346	1.791,04	1.831,93	1.320,07
Acidente	1.671	0,33	0,38	0,39	-24,97	1.525	146	1.743.589	0,20	0,23	0,23	-23,57	1.644.934	98.655	1.043,44	1.078,65	675,72
Reclusão	585	0,12	0,13	0,14	-45,12	525	60	918.300	0,11	0,12	0,12	-49,70	838.876	79.424	1.566,74	1.597,86	1.323,74
Salário-Maternidade	54.736	10,80	12,42	12,86	-18,02	28.250	26.486	77.364.283	9,00	10,02	10,41	-17,91	42.398.739	34.965.543	1.413,41	1.500,84	1.320,15
Abono de Permanência em Serviço 20%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Acidentários	14.983	2,96	3,40	100,00	-18,90	14.675	308	29.232.868	3,40	3,79	100,00	-18,16	28.850.573	382.294	1.951,07	1.965,97	1.241,22
Aposentadorias por Invalidez	310	0,06	0,07	2,07	-28,74	289	21	685.186	0,08	0,09	2,34	-30,54	656.807	28.379	2.210,28	2.272,69	1.351,37
Pensão por Morte	20	0,00	0,00	0,13	-9,09	19	1.000	59.717	0,01	0,01	0,20	-10,12	58.397	1.320.000	2.965,84	3.073,52	1.320,00
Auxílio-Doença	12.741	2,51	2,89	85,04	-17,07	12.497	244	25.953.523	3,02	3,36	88,78	-16,72	25.631.443	322.080	2.037,01	2.051,01	1.320,00
Auxílio-Acidente	1.906	0,38	0,43	12,72	-28,08	1.864	42	2.530.748	0,29	0,33	8,66	-27,64	2.500.232	30.516	1.327,78	1.341,33	726,57
Auxílio-Suplementar	8	0,00	0,00	0,04	100,00	8	-	3.685	0,00	0,00	0,01	97,95	3.685	-	615,78	615,78	-
BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS	66.313	13,08	100,00		-15,99	66.313	-	87.519.390	10,18	100,00		-15,98	87.519.390	-	1.319,79	1.319,79	-
Amparos Assistenciais (LOAS)	66.291	13,08	99,97	100,00	-15,97	66.291	-	87.504.112	10,18	99,98	100,00	-15,97	87.504.112	-	1.320,00	1.320,00	-
Idoso	25.578	5,05	38,57	38,58	-22,25	25.578	-	33.762.960	3,93	38,58	38,58	-22,25	33.762.960	-	1.320,00	1.320,00	-
Portador de Deficiência	40.713	8,03	61,40	61,42	-11,48	40.713	-	53.741.152	6,25	61,40	61,42	-11,48	53.741.152	-	1.320,00	1.320,00	-
Outros benefícios assistenciais ⁽¹⁾	22	0,00	0,03	100,00	-43,59	22	-	15.278	0,00	0,02	100,00	-42,34	15.278	-	694,44	694,44	-
BENEFÍCIOS DE LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA (BLE) ⁽²⁾	23	0,00			-28,13	23	-	50.952	0,01			-48,36	50.952	-	2.215,30	2.215,30	-

Ainda que alguns benefícios previdenciários alcancem um índice de judicialização superior a 70%, os benefícios assistenciais apresentam uma realidade oposta. O Relatório BEPS, embora traga dados sobre judicialização de diversas espécies de benefícios, não faz o mesmo em relação aos assistenciais. Isso evidencia uma lacuna significativa em relação à análise de judicialização deste tipo de demanda.

Aqui abre-se parênteses para explicar que, apesar de a última figura mostrar os benefícios com valores *por espécie*, o mesmo não ocorre dentro do mesmo relatório em relação ao relatório 12 (doze), que diz respeito aos “benefícios concedidos por origem de decisão e clientela, segundo principais espécies de benefícios do RGPS”.

Esse é o local onde o BEPS aponta o grau de judicialização de cada benefício e, apesar de contar com esse dado em relação aos mais variados benefícios, não o faz em relação aos benefícios assistenciais.

Isto é, há um seguimento denominado “outras espécies”, que inclui benefícios assistenciais. O INSS classifica esses benefícios como “espécies concedidas com baixa frequência de concessão”:

FIGURA 9 – Trecho do “BEPS” – Benefícios concedidos por origem de decisão e clientela:

Código	Espécies de Benefícios	Total			Decisão do Despacho de Concessão						Grau de Judicialização (em %)		
		Geral	Urbana	Rural	Administrativa		Judicial		Outras		Geral	Urbana	Rural
					Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural			
41	Aposentadoria por idade	71.712	39.177	32.535	35.827	21.536	2.400	10.559	950	440	18,1	6,1	32,5
42	Aposentadoria por tempo de contribuição	17.491	17.370	121	9.169	77	4.882	15	3.319	29	28,0	28,1	12,4
46	Aposentadoria especial	926	926	—	5	—	866	—	55	—	93,5	93,5	—
57	Apos. por tempo de contribuição de professor	571	571	—	—	431	—	113	—	27	19,8	19,8	—
32	Aposentadoria por invalidez previdenciária	8.805	7.509	1.296	2.506	269	4.991	1.026	12	1	68,3	66,5	79,2
92	Aposentadoria por invalidez Acidentária	310	289	21	101	6	188	15	—	—	65,5	65,1	71,4
21	Pensão por morte previdenciária	29.090	20.020	9.070	17.141	6.669	2.559	2.341	320	60	16,8	12,8	25,8
31	Auxílio-doença previdenciário	240.014	220.839	19.175	64.620	5.695	10.602	2.247	145.617	11.233	5,4	4,8	11,7
91	Auxílio-doença Acidentário	12.741	12.497	244	12.147	233	252	10	98	1	2,1	2,0	4,1
36	Auxílio Acidente	1.671	1.525	146	359	55	1.162	90	4	1	74,9	76,2	61,6
94	Auxílio-acidente Acidentário	1.906	1.864	42	239	13	1.624	29	1	—	86,7	87,1	69,0
25	Auxílio-reclusão	585	525	60	252	24	257	34	16	2	49,7	49,0	56,7
80	Salário-maternidade	54.736	28.250	26.486	26.755	15.586	351	10.813	1.144	87	20,4	1,2	40,8
	Outras espécies	66.362	66.361	1	54.210	—	12.052	—	99	1	18,2	18,2	—
	Total	506.920	417.723	89.197	223.762	50.163	42.299	27.180	151.662	11.854	13,7	10,1	30,5

De todo modo, essas “outras espécies”, de acordo com a própria legenda abrange benefícios direcionados especialmente aos mais vulneráveis, como é o caso dos assistenciais e os previstos em legislação específica, a exemplo do trabalhador seringueiro, pessoas atingidas pela hanseníase e trabalhadores rurais.

Esse seguimento aponta um baixíssimo grau de judicialização de 18,2%, em detrimento de outros que superam os 60%.

Em similar percentual de judicialização está o benefício 41 – aposentadoria por idade –, que aponta grau de judicialização de 18,1%. Também é possível extrair um perfil hipervulnerável nesse seguimento.

Essa discrepância reflete o problema tratado no primeiro capítulo deste trabalho, sobre a "impossibilidade das partes¹⁹⁹", conforme discutido no Relatório Geral do Projeto de Florença.

Cappelletti e Garth já destacavam essa questão ao analisar o acesso desigual à justiça entre diferentes camadas sociais. Para os mais pobres, a falta de recursos financeiros e de conhecimento jurídico, somada à desconfiança em relação aos advogados e ao sistema judicial, cria barreiras substanciais ao exercício de seus direitos.

Assim, essas partes muitas vezes não conseguem identificar a violação de seus direitos ou arcar com os custos do processo, o que agrava a desigualdade no acesso à justiça.

De um lado, tem-se, na maioria das vezes, um grande litigante que possui um melhor assessoramento jurídico, a possibilidade de suportar os custos do litígio e a demora excessiva, o que pode os favorecer.

De outro lado, tem-se uma parte que dificilmente saberá reconhecer seu direito por conta própria e como acionar os tribunais para sua efetivação e tampouco possui capacidade financeira para suportar os custos do litígio.

Então, estamos diante de necessidades legais não atendidas – *unmet legal needs*²⁰⁰. Esse problema não é exclusivo ao Brasil. Como Deborah Rhode aponta, no contexto norte-americano, "cerca de quatro quintos das necessidades jurídicas civis dos pobres e de dois a três quintos das necessidades de indivíduos de renda média permanecem não atendidas". Essa carência jurídica, ainda mais evidente no sistema brasileiro, mostra que a ausência de judicialização não significa necessariamente a ausência de conflitos ou violações de direitos.

Rhode também observa que os pobres com necessidades jurídicas não atendidas raramente gastam sua renda com advogados, expondo a necessidade mais educação pública e profissional sobre o acesso à justiça. Segundo o que aponta, mesmo os advogados muitas vezes não têm conhecimento adequado sobre as necessidades jurídicas não atendidas dos americanos de baixa e média renda e sobre as estratégias

¹⁹⁹CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant G. Traduzido por: NORTHFLEET, Ellen Gracie. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Fabris, 1988p. 21.

²⁰⁰RHODE, Deborah L. *Access to justice*. Oxford University Press, 2004. p. 106 e seg.

necessárias para enfrentá-las. Parte da razão disso é que a maioria das faculdades de direito faz pouco para incluir esses tópicos em seus currículos principais²⁰¹.

Tais pontos, corroboram com a tese de que a falta de recursos financeiros é uma barreira significativa para os mais vulneráveis. Isso se alinha aos dados do Relatório BEPS, que indica que os benefícios assistenciais, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), possuem uma baixa taxa de judicialização, ainda que destinados às camadas mais vulneráveis da população.

Além disso, o Relatório Geral do Projeto de Florença, ao tratar da "impossibilidade das partes", evidencia a necessidade de se repensar o acesso à justiça para aqueles que não possuem condições de identificar ou agir sobre a violação de seus direitos.

Ao repensar o acesso, Cleber Francisco²⁰², que contribui significativamente para o debate sobre o acesso à justiça no Brasil, fortalece o entendimento do papel do Estado na garantia de acesso à justiça, por meio da Defensoria Pública, a qual é essencial, mas não exclusiva nesse papel.

Nesse mesmo sentido, destaca que outras instituições estatais, como o Ministério Público, e organizações da sociedade civil, como sindicatos e associações de bairro, desempenham um papel complementar crucial na promoção da igualdade de acesso à justiça. Cleber Francisco leciona que essa colaboração não só é permitida pelo sistema constitucional brasileiro, mas também desejável, ampliando o alcance dos serviços jurídicos para além do aparato estatal.

Fica claro, portanto, que um modelo eficaz de acesso à justiça deve envolver esforços coletivos, que também abarquem a educação jurídica e a participação ativa de advogados e universidades, além das tradicionais iniciativas do Estado.

Assim, é essencial que sistemas jurídicos e sociais trabalhem em conjunto para garantir o acesso efetivo à justiça, como apontado por Rhode: "o acesso igualitário à

²⁰¹"Need more public and professional education about access to justice. On many crucial issues, most Americans are uninformed or misinformed. Few members of the general public have any sense of how civil and criminal assistance actually functions. Fewer still see enough reason to care. Even lawyers are often ill-informed about the unmet legal needs of middle- and low-income Americans and the strategies necessary to address them. Part of the reason is that most law schools do little to include such topics in their core curricula". RHODE, Deborah L. *Access to justice*. Oxford University Press, 2004. p. 192.

²⁰²ALVES, Cleber Francisco. *A estruturação dos serviços de assistência jurídica no Brasil, na França e nos Estados Unidos e sua contribuição para garantir a igualdade de todos no acesso à justiça*. 2005. Tese de Doutorado. de Janeiro. Pontifícia Universidade Católica. p. 391.

justiça pode ser um ideal inatingível, mas o acesso adequado deve ser uma prioridade social”²⁰³.

4. FLEXIBILIZAÇÃO INTERPRETATIVA DA FASE ADMINISTRATIVA DO INSS COMO CONDIÇÃO DE PROCEDIBILIDADE JUDICIAL: APLICAÇÃO DO PRECEDENTE DO STJ NO TEMA 995 E A MÁXIMA *'IURA NOVIT CURIA'* NA AMPLIAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA EM PROL DO DIREITO SOCIAL À SEGURIDADE

Como visto nos capítulos anteriores, há fortes indícios de uma falência no objetivo central da fase administrativa do INSS como condição de procedibilidade judicial, que é, justamente, a ampliação do acesso à justiça.

Entretanto, fato é que a fase administrativa do INSS, como condição de procedibilidade judicial, existe. Assim, em uma ótica de ampliação de acesso à justiça, relacionada à terceira onda de acesso à justiça, torna-se justificável uma flexibilização do processo civil previdenciário.

Essa interpretação flexível, desde que em respeito a outros princípios processuais, como o do contraditório, ampla defesa e devido processo legal, como será visto, pode ser um importante instrumento para concretização do direito social à seguridade, proporcionando um acesso à justiça mais acessível e rápido, tal como pregava, e ainda prega, a terceira onda de acesso à justiça.

4.1 A adoção brasileira da teoria da substanciação e a aplicação da máxima *iura novit curia*

Antes de adentrar à adoção da teoria da substanciação no ordenamento jurídico brasileiro e à sua implicação prática na máxima *iura novit curia*, importa traçar algumas

²⁰³First, equal access to justice may be an unattainable ideal, but adequate access should be a social priority. To that end, courts, bar associations, law schools, legal aid providers, and community organizations must work together to coordinate comprehensive systems for the resolution of disputes and the delivery of legal services. Second, these systems should maximize individuals' opportunities to address law-related problems themselves, without expensive representation by attorneys. Third, those who need legal services but cannot realistically afford them should have access to competent assistance. Opportunities for help should be available for all individuals of limited means, not just the "worthy poor" now eligible for federally funded civil legal aid. RHODE, Deborah L. *Access to Justice*. Oxford University Press, 2004. p. 192.

linhas sobre sua diferença em relação à teoria da individuação, ambas de origem romano-germânica²⁰⁴.

Em aspectos práticos, pode-se afirmar que, enquanto a teoria da substanciação sustenta que a causa de pedir reside nos fatos que constituem o direito apresentado em juízo, a teoria da individuação argumenta que a causa de pedir se concentra na relação jurídica ou no direito afirmado pelo autor, resultante desses fatos²⁰⁵.

A aplicação da máxima “*iura novit curia*”, nesse sentido, está intimamente ligada à adoção da teoria da substanciação do sistema processualístico brasileiro, mormente por levar esse princípio à sua consequência prática, que é o “*da mihi factum, dobo tibi jus*”²⁰⁶.

Isso fica evidente pela exigência prevista no CPC de narrar os fatos que constituem o direito do autor (CPC/15, art. 319, III; CPC/73, art. 282, III; CPC/39, art. 158, III), sugerindo que esses fatos são um elemento crucial para a causa de pedir, independentemente do direito alegado.

Conforme explica José Rogério Cruz e Tucci²⁰⁷, ao tratar da teoria da substanciação, explica a *causa petendi* como o meio pelo qual o autor introduz seu direito subjetivo no processo, não apenas apresentando fatos isolados, mas vinculando-os ao suporte fático de uma norma jurídica específica. Nesse sentido, o demandante não se limita a narrar acontecimentos, mas os amolda ao esquema normativo que sustenta a consequência jurídica almejada.

Assim, a argumentação fática corresponde à exposição dos fatos constitutivos da situação jurídica preexistente, revelando a hipótese concreta que fundamenta o direito subjetivo alegado. Dessa forma, a causa petendi não é apenas uma descrição narrativa, mas uma estrutura jurídica que conecta a situação fática ao direito subjetivo

²⁰⁴MESQUITA, José Ignácio Botelho de. *A causa petendi nas ações reivindicatórias*. In: *Teses, estudos e pareceres de processo civil*, vol. 1. São Paulo: RT, 2005. p. 141. Na oportunidade, o autor explica sobre a origem da controvérsia sobre o conteúdo mínimo necessário da iniciativa processual. Isto é, se importa os fatos constitutivos da pretensão do autor ou se apenas a relação ou estado jurídico sustentados, momento em que surgiram as teorias alemãs denominadas “*Substantiierungs theorie*” e “*Individualisierung theorie*”.

²⁰⁵SIQUEIRA, Thiago Ferreira. *Limites objetivos da coisa julgada: objeto do processo e questões prejudiciais*. Salvador: Juspodivm, 2020. Cap. 1, p. 125.

²⁰⁶MESQUITA, José Ignácio Botelho de. *A causa petendi nas ações reivindicatórias*. In: *Teses, estudos e pareceres de processo civil*, vol. 1. São Paulo: RT, 2005. p. 141.

²⁰⁷TUCCI, José Rogério Cruz e. *A causa petendi no processo civil*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 126-127.

reivindicado, evidenciando a posição de preeminência do autor em relação ao bem da vida pleiteado.

Ainda segundo Tucci, a doutrina alemã desempenha um papel central na elaboração do conceito de objeto litigioso (*Streitgegenstand*), sendo um ponto metodológico fundamental para o desenvolvimento de diversos institutos processuais. O debate sobre o *Streitgegenstand* teve origem com a entrada em vigor da *Zivilprozessordnung* (ZPO) de 1877, que suscitou discussões sobre o conteúdo mínimo da demanda.

A falta de uma definição conceitual precisa levou ao uso de diferentes termos como sinônimos na legislação alemã, como *Anspruch*, *Streitgegenstand*, *Streitverhältnis*, *streitiges Rechtsverhältnis*, *Streisache*, *geltend gemacht* e *Gegenstand des Verfahrens*. As discussões foram especialmente influenciadas pelos conceitos de *Grund* (fundamento) e *Anspruch* (pretensão), conforme exigido pelo §230 (atual §253, al. 2, nº 2) da ZPO, que determina a indicação precisa do objeto e do fundamento da pretensão, além de um pedido determinado²⁰⁸.

A aplicação do *iura novit curia*, por sua vez, demonstra a possibilidade de o juiz valer-se de norma não invocada pelas partes, embora deva estar adstrito aos limites quanto ao pedido e à causa de pedir, bem como que o princípio seja aplicado à luz do contraditório²⁰⁹.

Não se deixam de lado os limites do poder do juiz no exercício espontâneo da função de aplicar o direito, pois, embora o *iura novit curia* lhe permita qualificar juridicamente os fatos trazidos ao processo, essa atuação não pode violar a inércia jurisdicional, que, como expõe Sérgio Cruz Arenhart, trata-se de característica essencial de um órgão carregado de função jurisdicional²¹⁰.

Os limites do poder do juiz devem, então, ser derivados da própria natureza do processo civil e da função do juiz, ou da razão da norma em questão, que, nas

²⁰⁸TUCCI, José Rogério Cruz e. A causa petendi no processo civil. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 93-94.

²⁰⁹BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Os elementos objetivos da demanda examinados à luz do contraditório*. In: *Causa de pedir e pedido (questões polêmicas)*. Coord.: José Rogério Cruz e Tucci e José Roberto dos Santos Bedaque. São Paulo: RT, 2002. p. 163.

²¹⁰Sérgio Cruz Arenhart, Reflexões sobre o princípio da demanda, in Luiz Fux, Nelson Nery Jr. e Teresa Arruda Alvim Wambier (coord.), *Processo e constituição: estudos em homenagem a José Carlos Barbosa Moreira*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 587.

palavras de Chiovenda²¹¹, pode decorrer de iniciativa própria, da incapacidade das partes, da irregularidade na representação, dentre outras razões.

Outrossim, a incidência do *iura novit curia* refere-se à ideia de que o juiz tem autonomia para seguir o seu raciocínio lógico-valorativo a partir de uma norma jurídica diversa daquela invocada pelo autor. Essa ideia remete ao direito de ação e à inafastabilidade da jurisdição, insculpidos no texto constitucional, porquanto o julgador não pode deixar de sentenciar, alegando que a resolução do conflito de interesses não está prevista na lei²¹².

Desse modo, uma sentença poderá ser considerada *extra ou ultra petita* quando extrapolar os limites da causa de pedir, que é o objeto do processo, formado essencialmente pelas pretensões das partes.

Diferencia-se, contudo, do objeto do conhecimento do juiz, que, como leciona Thiago Siqueira²¹³, compõe-se de elementos cujo conhecimento se oferece ao juiz, e cuja análise pode-se mostrar relevante ao longo do processo, motivo pelo qual trata-se de noção mais abrangente que a de objeto do processo. O objeto do conhecimento do juiz aborda tanto questões de mérito, quanto pressupostos processuais.

Em síntese, a pretensão, na qualidade de objeto do processo, pode ser definida “como o ato por meio do qual se requer a prestação da tutela jurisdicional capaz de debelar uma certa crise jurídica, e, com isso, dar acesso a determinado bem da vida²¹⁴”.

²¹¹Segundo Chiovenda: “En los casos en los que la ley establece tan claramente la relación entre la voluntad de la parte y del juez, el exceso de poder en el juez que no observa esta relación es claro. Pero en muchos casos la ley guarda silencio; y los límites del poder del juez deben derivarse entonces de la naturaleza misma del proceso civil y del oficio del juez, o de la razón de la norma de que se trata (poner de relieve de oficio la incapacidad de las partes, la irregularidad de la constitución, la interrupción del procedimiento, renovación de la citación a los contumaces en caso de litisconsorcio, integración del juicio de apelación, etc.). Pero el campo en el que la ley menos ha trazado límites expesos y en el que los límites lógicos son más difíciles de encontrar, es el campo de la preparación del material de decisión. Esta preparación comprende: a) La determinación de los hechos sobre los que juzgar; b) La declaración de certeza de estos hechos; c) La determinación y la declaración de certeza de las normas a aplicar”. — CHIOVENDA, Giuseppe. *Identificación de las acciones. Sobre la regla ‘ne eat iudex ultra petita partium’*. In: *Ensayos de derecho procesal civil*, t. I. Buenos Aires: EJE, 1949. pp. 293/294.

²¹²SIQUEIRA, Cleanto Guimarães. *A defesa no processo civil: as exceções substanciais no processo civil de conhecimento*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 126.

²¹³SIQUEIRA, Thiago Ferreira. *Limites objetivos da coisa julgada: objeto do processo e questões prejudiciais*. Salvador: Juspodivm, 2020. Cap. 1, p. 40.

²¹⁴BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Os elementos objetivos da demanda examinados à luz do contraditório*. In: *Causa de pedir e pedido (questões polêmicas)*. Coord.: José Rogério Cruz e Tucci e José Roberto dos Santos Bedaque. São Paulo: RT, 2002. p. 43.

Dentro dela, há uma dupla direção: pedido imediato (provimento judicial adequado à realidade da crise) e pedido mediato, que seja capaz de proporcionar o bem da vida demandado²¹⁵.

O desdobramento da pretensão, dentro desse contexto do objeto imediato e mediato da demanda, há, como consequência, o reconhecimento de dois planos desdobrados no ordenamento jurídico, quais sejam o plano processual e o substancial²¹⁶.

É possível, admitindo essa premissa, explicar a possibilidade de se conceder, por exemplo, um benefício previdenciário diverso daquele pedido pelo autor em sua petição inicial.

Por exemplo, o pedido mediato está relacionado com o fato em si, de onde decorrerá a declaração de que a renda *per capita* familiar do autor é inferior a ¼ do salário-mínimo e que possui deficiência que o incapacite a longo prazo, tal como exige o art. 2º da lei nº 8.742 de 1993, para concessão do benefício de prestação continuada à pessoa com deficiência. Já o pedido imediato, provimento adequado à realidade da crise, seria, via de consequência, a concessão do BPC-Loas ao deficiente.

Mas, ainda, poderia ser verificado, por meio de prova pericial, que o autor não é pessoa com deficiência incapacitante a longo prazo, mas, por outro lado, é idoso – com mais de 65 anos – e possui renda *per capita* familiar inferior a ¼ do salário-mínimo, fatos também constitutivos da causa de pedir.

Desse modo, o julgador poderia proporcionar pedido diverso daquele pretendido, desde que em consonância com os fatos narrados na petição inicial, justamente lançando mão do seu juízo-valorativo e da aplicação das máximas “*iura novit curia*” e “*da mihi factum, dobo tibi jus*”.

Essa discussão foi travada no Tema 995/STJ²¹⁷. Esse tema abordou a necessidade de maior efetividade no reconhecimento do direito aos segurados no contexto previdenciário, destacando a importância da integração da decisão ao sistema judicial

²¹⁵SIQUEIRA, Thiago Ferreira. *Limites objetivos da coisa julgada: objeto do processo e questões prejudiciais*. Salvador: Juspodivm, 2020. Cap. 1, p. 43.

²¹⁶DINAMARCO, Cândido Rangel. *O conceito de mérito em processo civil*. In: Fundamentos do processo civil moderno, t. I. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 305.

²¹⁷BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. *REsp n. 1.727.063/SP*. Relator Min. Mauro Campbell Marques, Primeira Seção. Julgamento em 23/10/2019.

coerente, enfatizando que o processo civil deve buscar a concretização do direito material, sendo crucial considerar a realidade.

O princípio da “primazia do acerto da proteção social”, é destacado como uma abordagem fundamental, permitindo a investigação do direito pretendido em sua real extensão. Além disso, a flexibilização na interpretação dos pedidos previdenciários foi defendida para garantir uma tutela efetiva do direito fundamental, sem violar o princípio da congruência.

4.2 Visão da doutrina em relação aos limites do *iura novit curia*

Embora seja possível analisar a interpretação do Tema 995/STJ como uma aplicação do *iura novit curia* no Tema 996/STJ, há divergências doutrinárias quanto à extensão dessa aplicação no Brasil, especialmente em relação aos limites impostos pelo princípio da congruência.

Para Otávio Domit²¹⁸, a atividade jurisdicional só ocorre quando *provocada* (*nemo iudex sine actore; ne procedat iudex ex officio*), e a tutela jurisdicional deve respeitar os limites da demanda (*ne eat iudex ultra et extra petita partium*). Isso ocorre porque o pedido inicial delimita o provimento esperado, criando uma moldura para a decisão judicial.

A aplicação do *iura novit curia* no Brasil, ao permitir o enquadramento jurídico diverso sem modificar fatos ou pedidos, conduz a uma interpretação tão ampla da regra da congruência que, ao que parece, a visão do Tema 995 do STJ, poderia ser vista como uma “não aplicação” a essa regra na visão de Otávio Domit.

Aparentemente a visão de Otávio Domit demonstra uma preocupação com uma ampliação do objeto da demanda, o que faria com que o Tema 995 do STJ colidisse com sua teoria.

Otávio Domit, porém, coloca em voga a dúvida a respeito dos limites da atividade julgadora dos juízes e tribunais no que tange à qualificação jurídica e ao provimento final. Coloca em discussão a fala de Chiovenda:

²¹⁸DOMIT, Otávio Augusto Dal Molin. *Iura novit curia: o juiz e a qualificação jurídica da demanda no processo civil brasileiro*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2013. p. 91 e ss. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/211739>. Acesso em: 14 fev. 2025.

Es frequentísimo el caso del juzgador que, llegado el momento de dictar sentencia, concluye que las pretensiones del actor encuentran acogida en el ordenamiento jurídico pero duda si reconocérselas en la sentencia a causa de la deficiente o desenfocada fundamentación jurídica plasmada en el escrito de demanda; o el del letrado de la parte demandada, que, tras haber desplegado una cuidadosa estrategia defensiva dirigida a rebatir las pretensiones de la actora, tal como éstas fueron jurídicamente planteadas, ve desolado como se dicta sentencia estimatoria con base en consideraciones jurídicas que el juez estima ajustadas a los términos fácticos del debate pero que no fueron discutidas durante el processo²¹⁹.

Com isso, Domit expõe a “necessidade de corretamente identificar quais são os elementos que atuam na modelagem da demanda posta a julgamento, da *res in iudicium deducta*, de modo a poder bem compreender o seu conteúdo objetivo e seus respectivos limites²²⁰”.

Ao mencionar o art. 297 do CPC de 1939, Otávio Domit²²¹ explica que o Código de Processo Civil de 1973 fez uso ainda mais ampliado da expressão para tratar da *res in iudicium deducta* ao falar dos artigos 128 (“o juiz decidirá a lide nos limites em que foi proposta, sendo-lhe defeso conhecer de questões, não suscitadas, a cujo respeito a lei exige a iniciativa da parte”), 468 (“a sentença, que julgar total ou parcialmente a lide, tem força de lei nos limites da lide e das questões decididas”) e 471 (“nenhum juiz decidirá novamente as questões já decididas, relativas à mesma lide”).

Para Dinamarco²²², o ato inicial da demanda predetermina o provimento esperado, projetando como que um arquétipo da decisão. Não à toa, Thiago Siqueira, ao seguir esse raciocínio, explicita que “segundo a orientação de Cândido Dinamarco, atribuiremos às expressões objeto do processo e objeto litigioso do processo o mesmo significado, idêntico, ainda, ao de mérito da causa²²³”.

²¹⁹Giuseppe Chiovenda, *Identificazione delle azioni. Sulla regola “ne eat iudex ultra petita partium”*, p. 157/159.

²²⁰DOMIT, Otávio Augusto Dal Molin. *Iura novit curia: o juiz e a qualificação jurídica da demanda no processo civil brasileiro*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2013. p. 94. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/211739>. Acesso em: 14 fev. 2025

²²¹DOMIT, Otávio Augusto Dal Molin. *Iura novit curia: o juiz e a qualificação jurídica da demanda no processo civil brasileiro*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2013. p. 100. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/211739>. Acesso em: 14 fev. 2025.

²²²Cândido Rangel Dinamarco, O conceito de mérito em processo civil, *Revista de Processo*, nº 34, 1984, p. 21.

²²³SIQUEIRA, Thiago Ferreira. *Limites objetivos da coisa julgada: objeto do processo e questões prejudiciais*. Salvador: Juspodivm, 2020. Cap. 1, p. 43

Como já vinha sendo tratado no tópico anterior, Thiago Siqueira²²⁴ adota uma visão mais ampla ao buscar identificar o objeto do processo. Para ele, o objeto do conhecimento do juiz é composto por elementos que se apresentam ao magistrado ao longo do processo e cuja análise pode revelar-se relevante para a decisão.

Essa perspectiva de Siqueira, mostra-se alinhada com uma interpretação mais abrangente do *iura novit curia*. No entanto, é possível perceber que o entendimento extraído do Tema 995 do STJ vai ainda além ao permitir o enquadramento jurídico diverso, sem modificar fatos ou pedidos.

Em importante parecer no Brasil, intitulado “O despacho saneador e o julgamento do mérito”, doutrinadores trataram do tema. Liebman fala do artigo 287 Código de Processo Civil de 1939 para designar o conteúdo da demanda, que, em seu artigo 287, tratando da coisa julgada, assim dispunha: “A sentença que decidir total ou parcialmente a lide terá força de lei nos limites das questões decididas”. Ao tratar do artigo, Liebman afirma que o artigo reflete o entendimento de Francesco Carnelutti, porquanto segundo Liebman esse artigo é reprodução do art. 290 do projeto da Comissão de reforma do Código de Processo Civil italiano, presidida por Mortara, projeto que, por sua vez, o recebeu do anteprojeto redigido por Carnelutti²²⁵.

Para Savigny²²⁶, a demanda é identificada pela questão deduzida em juízo. Mesmo que resultando em situação jurídica diversa, da demanda não se apartando, o juiz não extrapola os seus limites de atuação. Para Savigny, a demanda é identificada pela questão deduzida em juízo. O juiz, ainda que chegue a uma situação jurídica diversa daquela inicialmente argumentada, não extrapola seus limites desde que permaneça dentro dos fatos e pedidos deduzidos. Essa visão dá a entender ser possível uma aplicação mais ampla do *iura novit curia*, desde que respeitada a essência da demanda.

Marcelo Pacheco Machado²²⁷, abordando uma visão mais ampla do *iura novit curia*, aponta que “a pretensão manifestada deverá ser aquela à qual a Jurisdição se dirige

²²⁴SIQUEIRA, Thiago Ferreira. *Limites objetivos da coisa julgada: objeto do processo e questões prejudiciais*. Salvador: Juspodivm, 2020. Cap. 1, p. 40.

²²⁵Enrico Tullio Liebman, *O despacho saneador e o julgamento do mérito*, in *Estudos sobre o processo civil brasileiro*, São Paulo: José Bushatsky, 1976, p. 113.

²²⁶Riccardo Orestano, Azione (azione in generale, a) storia del problema), *Enciclopedia del diritto*, Milano: Giuffrè, 1959, volume IV, p. 785 e ss.

²²⁷MACHADO, Marcelo Pacheco. *A correlação no processo civil*. 2014. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. p. 135 e ss.

a solucionar e quanto mais pretensões e demandas apresentadas, mais amplo se torna o objeto litigioso deste processo”. Exemplifica hipóteses em que a lei autoriza que o juiz decida fora dos limites do objeto do processo, a exemplo de se condenar, em ação investigatória de paternidade, o pai a pagar alimentos mesmo que inexistia pedido nesse sentido (Lei nº 8.560/92, art. 7º).

Por outro lado, Sérgio Cruz Arenhart se concentra no risco de o juiz deixar de julgar toda a matéria colocada na demanda, ignorando aspectos essenciais. Arenhart defende que o princípio da demanda possui um aspecto positivo: o Estado deve responder a toda a demanda colocada em pauta, e não apenas a parte dela. Essa visão sugere uma aplicação do *iura novit curia* que, embora respeite os limites da demanda, garanta a completa análise das questões suscitadas, evitando decisões parciais ou incompletas.

A preocupação de Sérgio Cruz Arenhart²²⁸ está mais ligada em o juiz deixar de julgar, isto é, de deixar de levar ao seu conhecimento toda a matéria colocada na demanda, considerando que o Estado deve responder a toda a demanda colocada em pauta e não a apenas parte dela.

Nesse sentido, Arenhart ressalta que o juiz não pode restringir-se à literalidade dos pedidos formulados, mas deve interpretar a controvérsia à luz do direito material aplicável. Em especial, Arenhart enfatiza que, no direito previdenciário, essa necessidade interpretativa é ainda mais relevante, pois a hipossuficiência do segurado exige uma atuação jurisdicional que vá além de uma interpretação formalista da demanda.

Nesse sentido, Arenhart ressalta que o juiz não deve se limitar à literalidade dos pedidos formulados, mas interpretar a controvérsia à luz do direito material aplicável. Essa necessidade se torna ainda mais evidente no direito previdenciário, onde a hipossuficiência do segurado demanda uma atuação jurisdicional que transcenda uma abordagem meramente formalista da demanda.

²²⁸Sérgio Cruz Arenhart, em *Reflexões sobre o princípio da demanda*, p. 592, destaca que, enquanto o aspecto negativo do princípio se relaciona à disponibilidade da parte sobre seu pedido e à imparcialidade do juiz, o aspecto positivo está ligado à proibição da autotutela privada. O Estado, monopolizador da jurisdição, não pode permitir que, ao buscar a tutela de seus direitos, o pedido da parte seja desconsiderado ou analisado parcialmente. O Estado tem o dever de responder à demanda de forma integral.

Continua lecionando Arenhart que, desde que restrita aos fatos narrados na petição inicial e preservada a garantia do contraditório, a interpretação do pedido deve alcançar sua máxima eficácia possível, especialmente em atenção ao princípio da eficiência panprocessual, a qual não é, evidentemente, irrestrita:

Contanto que restrita aos fatos descritos na petição inicial, e desde que preservada a garantia do contraditório, a interpretação do pedido deve alcançar o máximo potencial viável, sobretudo em atenção à lógica da eficiência panprocessual.

Isso, no entanto, está condicionado aos mesmos requisitos necessários para que a parte renuncie a seu direito ou à pretensão que possa exercer. Assim, essa limitação – que há de ser sempre veiculada por *manifestação expressa da parte* – depende do caráter disponível do direito (ou, ao menos, da sujeição daquele efeito à disponibilidade da parte) e à satisfação da capacidade da parte para dispor de seus direitos e de suas pretensões²²⁹.

Dentro desses parâmetros, é justificável admitir uma interpretação mais ampla e flexível do pedido, desde que precedida de uma sinalização clara do Judiciário sobre o possível alcance da tutela jurisdicional e acompanhada da manifestação expressa da parte, garantindo a previsibilidade e a segurança jurídica no processo.

Esse posicionamento é crucial, pois demonstra que a interpretação judicial da causa de pedir e do pedido deve ser feita de maneira sistemática e teleológica, garantindo que o mérito da demanda seja devidamente apreciado sem que haja inovação indevida na qualificação jurídica dos fatos.

Assim, a interpretação ampliada do pedido, quando observados os limites da controvérsia fática e do contraditório, não apenas se mostra compatível com a lógica processual, mas também reforça a própria função do processo como instrumento de justiça.

Contudo, as diferentes visões doutrinárias sobre a aplicação do *iura novit curia* no Brasil evidenciam a existência de múltiplas abordagens quanto aos limites da atividade jurisdicional. Essas perspectivas podem levar à interpretação do Tema 995

²²⁹ARENHART, Sérgio Cruz. Do processo individual ao processo social: rompendo as amarras da congruência em busca de um processo mais efetivo. 2024. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2024. pp. 248-261.

do STJ tanto como uma aplicação do princípio em sua máxima extensão, como aqui se sustenta, quanto como um possível rompimento com a regra da congruência.

Fixadas essas premissas, a seguir será analisado o precedente²³⁰ formado no Tema 995/STJ e a aplicação da máxima *iura novit curia*, bem como os limites e alcances do precedente na interpretação do direito social à seguridade social e ao acesso à justiça.

4.3 O precedente formado no tema 995/STJ e a aplicação da máxima *iura novit curia* para ampliação do acesso à justiça

O Tema 350 do STF (RE 631.240/MG) já pacificou a discussão a respeito do pedido administrativo como condição de procedibilidade para levar uma matéria ao conhecimento do judiciário. Na oportunidade, o STF asseverou que o pedido administrativo é condição de procedibilidade judicial, intrínseca ao interesse de agir, sendo desnecessário, contudo, o esgotamento da via administrativa²³¹.

A fase administrativa, como condição de procedibilidade judicial, foi ratificada em outros casos pelo STJ, como ocorreu, por exemplo, na *ratio decidendi* no REsp 1.987.853 – STJ²³², tratado no capítulo anterior, que validou a possibilidade de se instituir o requerimento do DPVAT, em sede administrativa, como condição de procedibilidade judicial.

Em todos os casos, a ideia pode ser relacionada à terceira onda de acesso à justiça do Relatório do Projeto de Florença, classificada por Cappelletti e Garth como “novo enfoque de acesso à justiça²³³”.

²³⁰A concepção de precedente aqui utilizada refere-se a de Zaneti Jr na obra “O valor vinculante dos precedentes: Teoria dos Precedentes Normativos Formalmente Vinculantes”, onde na p. 327, o autor esclarece que “os precedentes judiciais consistem no resultado da densificação de normas estabelecidas a partir da compreensão de um caso e suas circunstâncias fáticas e jurídicas”. Continua lecionando que “No momento da aplicação, deste caso-precedente, analisado no caso-atual, se extrai a *ratio decidendi* ou *holding*” e que “trata-se, portanto, da solução jurídica explicitada argumentativamente pelo intérprete a partir da unidade fático-jurídica do caso-precedente (*material facts*, somados a solução jurídica dada para o caso)”. ZANETI JR, Hermes. *O Valor Vinculante dos Precedentes*. 5. Ed. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 327-329.

²³¹BRASIL. Supremo Tribunal Federal, RE 631.240/MG. Relator Min. Roberto Barroso. Julgamento em 03/09/2014. p. 2.

²³²BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, REsp 1.987.853/PB. Relator Min. Marco Buzzi. Julgamento em 14/06/2022. p. 10 e 21. Inteiro teor disponível em: <[https://www.migalhas.com.br/arquivos/2022/7/3AA1659B13B72C_ITA\(2\).pdf](https://www.migalhas.com.br/arquivos/2022/7/3AA1659B13B72C_ITA(2).pdf)>. Acesso em 29 dez. 2023.

²³³CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant G. Traduzido por: NORTHFLEET, Ellen Gracie. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 67.

Essa abordagem inovadora sobre o acesso à justiça, abordada no Relatório Geral do Projeto de Florença, focaliza a desjudicialização, desburocratização e deslegitimação. A ideia é ir além da concepção de acesso exclusivo aos tribunais, explorando novas formas de concretização da justiça de maneira efetiva, rápida e por meios alternativos, que não se limitam ao tradicional proveniente dos tribunais, conforme panorama traçado no primeiro capítulo²³⁴.

O Tema 995/STJ, a ser analisado neste capítulo, segue essa mesma premissa de ampliação de acesso à justiça em relação ao direito social à seguridade e ao processo civil previdenciário.

O *Leading Case*, que se tornou o Tema 995/STJ, referiu-se a um recurso especial, submetido ao STJ em 2019. A questão central versava sobre a viabilidade de considerar o tempo de contribuição subsequente ao ajuizamento da ação, reiterando a importância de manter a data de entrada do requerimento (DER) como referência para a implementação dos requisitos essenciais à concessão de benefício previdenciário. Abaixo, trecho do julgamento dos embargos de declaração, opostos em face do Acórdão do TRF da 3ª região:

- Somente os intervalos laborais havidos até o requerimento administrativo ou, no máximo, até o ajuizamento da ação, estão afetos à controvérsia dos autos. Ao ajuizar a demanda, o autor deve delimitar seu pedido com base em fatos passados, já ocorridos, possibilitando o pleno exercício do contraditório pela parte adversa.
- Não cabe cogitar alterar objetivamente a lide neste momento processual, após sua estabilização, configurando invocação recursal, diante dos expressos limites do artigo 329 do NCPC: "O autor poderá: I - até a citação, aditar ou alterar o pedido ou a causa de pedir, independentemente de consentimento do réu; II - até o saneamento do processo, aditar ou alterar o pedido e a causa de pedir, com consentimento do réu, assegurado o contraditório mediante a possibilidade de manifestação deste no prazo mínimo de 15 (quinze) dias, facultado o requerimento de prova suplementar".
- Computando-se o tempo de atividade especial/tempo de contribuição até o aforamento da causa, o embargante não faz jus à aposentadoria por tempo de serviço/contribuição, tampouco à aposentadoria especial.

²³⁴CAPPELLETTI, Mauro. *O Acesso à justiça como programa de reforma e método de pensamento*. Tradução de Hermes Zaneti Junior. Revista Forense, 2008. p. 218/219.

- Embargos de declaração conhecidos e desprovidos²³⁵.

O recorrente, segurado do INSS, apresentou REsp, manifestando seu inconformismo em relação ao acórdão em embargos de declaração, proferido pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF-3). Esse acórdão fundamentou sua decisão na impossibilidade de reafirmar a data de entrada do requerimento, considerando as contribuições previdenciárias efetuadas após o ajuizamento da ação, ao longo do processo, até o momento em que todos os requisitos para a obtenção de benefício previdenciário foram atendidos, sob a interpretação do artigo 329 do CPC.

No julgamento do REsp, o Acórdão do STJ esclareceu que, pela própria peculiaridade do processo civil previdenciário²³⁶, o segurado continua contribuindo após o ajuizamento da ação, de modo que necessário considerar as contribuições previdenciárias efetuadas após o ajuizamento da ação.

Fundamentando seu entendimento, o STJ aplicou o art. 493 do CPC que dispõe sobre a possibilidade de fato constitutivo, modificativo ou extintivo do direito de influir no julgamento do mérito, caso em que o juiz deverá considerá-lo, de ofício ou a requerimento da parte, quando proferir a decisão.

Ressaltou, ainda, que o fato superveniente – consistente na continuidade das contribuições previdenciárias após o ajuizamento da ação e/ou na implementação dos requisitos após o ajuizamento da ação – não implica em alteração da causa de pedir, porquanto “o fato superveniente deve estar atrelado/interligado à relação jurídica posta em juízo²³⁷”.

²³⁵BRASIL, Tribunal Regional Federal da 3ª região. *Apelação em remessa necessária: 00326921820144039999 SP*, Relator: Juiz Convocado Rodrigo Zacharias, Nona Turma. Data de Julgamento: 31/07/2017.

²³⁶“O processo civil previdenciário é dotado de peculiaridades e exigências próprias, na busca da efetividade do direito material que é de natureza fundamental. De igual importância é notar a relação jurídica previdenciária de trato continuativo. Deve ser considerado o que foi apontado pelo *amicus curiae*, o fato de que muitos dos segurados, ao postularem a aposentadoria, seguem trabalhando até o trânsito em julgado da decisão, fato que tem o condão de enriquecer a situação previdenciária, diferenciando-a do momento da data de entrada do requerimento, seja administrativo ou judicial”. BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. *REsp n. 1.727.063/SP*. Relator Min. Mauro Campbell Marques, Primeira Seção. Julgamento em 23/10/2019. p. 15.

²³⁷O fato superveniente constitutivo do direito, que influencia o julgamento do mérito, previsto no artigo 493 do CPC/2015, não implica inovação, consiste, em verdade, em um tempo de contribuição, o advento da idade, a vigência de nova lei. Assim, o fato superveniente ao ajuizamento da ação, não é desconhecido do INSS, pois detém o cadastro de registros das contribuições previdenciárias, tempo de serviço, idade de seus segurados e acompanhamento legislativo permanente. BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. *REsp n. 1.727.063/SP*. Relator Min. Mauro Campbell Marques, Primeira Seção. Julgamento em 23/10/2019. p. 23/24.

O que não faria sentido, segundo afirmou o STJ, é o segurado ter de “ajuizar nova demanda previdenciária para ver reconhecido um tempo de trabalho ou apreciada uma prova da procedência do pedido, considerando que o fato superveniente pode ser reconhecido no curso do processo em andamento²³⁸”.

Assim, o STJ entendeu que o acórdão recorrido deveria ser reformado para que fosse permitida a reafirmação da DER (data de entrada do benefício), em atenção à possibilidade de contabilização de tempo de contribuição e do atendimento de requisitos para concessão do benefício, ainda que após o ajuizamento da ação, devendo o Tribunal *a quo* julgar novamente os embargos de declaração, para que seja oportunizada a diligência nesse sentido.

O Acórdão não afastou a aplicabilidade do Tema 350 do STF. Pelo contrário: embora não mencione referido precedente, não afasta a necessidade de prévio requerimento administrativo, mas tão somente afirma que é cabível o benefício, ainda que implementadas as condições para sua concessão após o pedido administrativo ou mesmo após o ajuizamento da ação judicial.

Isto é, via de regra, o benefício deve retroagir à data do requerimento administrativo, tal como estabelecido no Tema 350 do STF²³⁹. Nesse aspecto, o Acórdão do STJ trouxe apenas uma distinção, evidenciando que, se os requisitos foram

Reafirmar a DER não implica na alteração da causa de pedir. O fato superveniente deve guardar pertinência temática com a causa de pedir. O artigo 493 do CPC/2015 não autoriza modificação do pedido ou da causa de pedir. O fato superveniente deve estar atrelado/interligado à relação jurídica posta em juízo. BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. *REsp n. 1.727.063/SP*. Relator Min. Mauro Campbell Marques, Primeira Seção. Julgamento em 23/10/2019. p. 14/15.

²³⁸“Deveras, é preciso conduzir o processo civil previdenciário adequadamente à relação jurídica de proteção social. Neste ponto, é preciso reafirmar a orientação de que o pedido inicial na demanda previdenciária deve ser compreendido e interpretado com certa flexibilidade. O bem jurídico tutelado, de relevância social, de natureza fundamental, legitima a técnica do acerto judicial. A reflexão maior do caso consiste em saber se é razoável um novo ajuizamento de ação previdenciária para ver reconhecido um tempo de trabalho ou apreciada uma prova da procedência do pedido, considerando que o fato superveniente pode ser reconhecido no curso do processo em andamento”. BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. *REsp n. 1.727.063/SP*. Relator Min. Mauro Campbell Marques, Primeira Seção. Julgamento em 23/10/2019. p. 14/15.

²³⁹Em diversos momentos, do julgamento do Tema 350 do STF (RE 631.240/MG), a Suprema Corte reafirmou a necessidade de observância da data de entrada do requerimento para todos os fins legais, como ocorreu, por exemplo, no seguinte trecho, extraído da p. 30 do Acórdão: “Em todos os casos acima – itens (i), (ii) e (iii) –, tanto a análise administrativa quanto a judicial deverão levar em conta a data do início da ação como data de entrada do requerimento, para todos os efeitos legais”. BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *RE 631.240/MG*. Relator Min. Roberto Barroso. Julgamento em 03/09/2014. p. 30.

implementados por “fato superveniente ao requerimento”, a data de início do benefício (DIB) deve retroagir apenas ao momento do adimplemento dos requisitos legais²⁴⁰.

A distinção é, pois, possível e não implica em inobservância ao precedente. Partindo das alegações das partes é que se deve efetuar a comparação entre os casos. “Se os casos são suficientemente similares, aplica-se o precedente. Se não o são, deve-se distingui-los²⁴¹”. Essa tarefa pertence ao intérprete, sendo que os precedentes vinculantes não afastam a atividade dos profissionais do direito de interpretar o caso anterior²⁴².

Tal decorre da função paradigmática das cortes, consistente “na busca por observância e respeito pelos tribunais ao entendimento externado nas decisões e nas interpretações dadas pelas cortes de cúpula²⁴³”.

A discussão possui aspectos processuais importantíssimos. Isso porque remete a fenômenos processuais como a estabilização da lide e os limites do julgador na aplicação da máxima *iura novit curia*.

Nesse contexto, conforme abordado anteriormente, o sistema processual brasileiro adere à teoria da substanciação. Sob esse enfoque, postula-se que o elemento fático é crucial para a configuração da causa de pedir.

Logo, é imperativo compreender que, toda vez que novos fatos constitutivos do direito do autor surgirem, resultará em uma nova causa de pedir. Portanto, a inclusão de novos elementos constitutivos após o estágio procedimental em que a demanda se estabiliza seria vedada²⁴⁴.

²⁴⁰“A reafirmação da DER (data de entrada do requerimento administrativo), objeto do presente recurso, é um fenômeno típico do direito previdenciário e também do direito processual civil previdenciário. Ocorre quando se reconhece o benefício por fato superveniente ao requerimento, fixando-se a data de início do benefício para o momento do adimplemento dos requisitos legais”. BRASIL, Supremo Tribunal Federal. RE 631.240/MG. Relator Min. Roberto Barroso. Julgamento em 03/09/2014. p. 12.

²⁴¹MITIDIERO, Daniel. *Precedentes: da persuasão à vinculação*. 4 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 112.

²⁴²ZANETI JR, Hermes. *O Valor Vinculante dos Precedentes*. 5. Ed. Salvador: JusPodivm, 2021. P. 344.

²⁴³CHEIM JORGE, Flávio; SIQUEIRA, Thiago Ferreira. *Função e técnica de julgamento dos recursos extraordinário e especial*. 2019. Revista de Processo. p. 165-192, 2019.

²⁴⁴“Adotada a teoria da substanciação e, assim, pressuposto que é o elemento fático o determinante para a causa de pedir, é necessário entender que, sempre que se estiver diante de novos fatos constitutivos do direito do autor, o que se terá é outra causa de pedir. Dessa forma, seria vedada a inserção de novos fatos constitutivos após o momento procedimental em que ocorre a estabilização da demanda”. SIQUEIRA, Thiago Ferreira. *Limites objetivos da coisa julgada: objeto do processo e questões prejudiciais*. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 125.

Assim, há a possibilidade de interpretação flexibilizada do pedido, considerando-se as peculiaridades do direito previdenciário, não se tratando de julgamento *extra* ou *ultra petita* a concessão de benefício diverso do requerido na inicial, como expressamente constou no Acórdão:

Acerca da possibilidade de ser flexibilizado o pedido, na interpretação sistêmica direcionada à proteção do risco vivido pelo autor, no âmbito do direito previdenciário, é firme o posicionamento do STJ de que em matéria previdenciária deve-se flexibilizar a análise do pedido contido na petição inicial, não se entendendo como julgamento *extra* ou *ultra petita* a concessão de benefício diverso do requerido na inicial²⁴⁵.

[...]

Assim, não se viola o princípio da congruência, se se flexibilizar a interpretação do pedido previdenciário. O que realmente deve prevalecer é a concretização de uma prestação previdenciária²⁴⁶.

O art. 329 do CPC demonstra que a estabilização da demanda, com a definição do objeto do processo, poderá ocorrer até a citação, quando o autor poderá “aditar ou alterar o pedido ou a causa de pedir, independentemente de consentimento do réu” e até o saneamento com anuência do réu e mediante o contraditório.

Essa também é uma das consequências da adesão à teoria da substanciação. Isto é, qualquer modificação em fatos essenciais suscitados pelas partes fora das hipóteses contempladas nos arts. 264 e 294 do CPC seria vedada no processo civil brasileiro, por importar alteração da própria causa de pedir²⁴⁷.

Ocorre que, no caso tratado pelo Tema 995 do STJ, é ratificada a necessidade de que o juiz esteja adstrito aos limites da causa de pedir, não importando em alteração da causa de pedir, quando ocorre a modificação da situação jurídica narrada por fato constitutivo ou modificativo posterior ao ajuizamento da ação, como seria o caso de

²⁴⁵BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. *REsp n. 1.727.063/SP*. Relator Min. Mauro Campbell Marques, Primeira Seção. Julgamento em 23/10/2019. p. 17.

²⁴⁶BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. *REsp n. 1.727.063/SP*. Relator Min. Mauro Campbell Marques, Primeira Seção. Julgamento em 23/10/2019. p. 21.

²⁴⁷ROQUE, Andre Vasconcelos. *A estabilização da demanda no processo civil brasileiro: mais uma oportunidade perdida?* Instituto do Direito Brasileiro, v. 12, p. 14189-14232, 2013. p. 10.

um segurado que alcance o tempo de contribuição ou mesmo ou a implementação de alguma outra condição subjacente ao direito perquirido²⁴⁸.

O precedente formado no julgamento do Tema 995/STJ destacou de forma evidente a aplicabilidade da teoria do substancialismo, alinhando-se com o princípio "*iura novit curia*" em todas as suas implicações. Isso decorre do entendimento de que a concessão do benefício previdenciário deve ser flexível, permitindo a fungibilidade entre diferentes benefícios, se necessário, desde que associada à causa de pedir.

Tal flexibilidade, evidenciada na *ratio decidendi* do precedente, foi também utilizada pelo STJ para a interpretação flexível na fungibilidade de benefícios previdenciários, como será visto no tópico a seguir, sendo justificada pelo propósito de proteger o direito social à seguridade e garantir o acesso à justiça.

4.4 Analisando a aplicação do precedente em outros julgados pelo STJ – REsp: 2050664 – TO e REsp: 2017215 – PB (fungibilidade de benefícios previdenciários)

Como evidenciado no tópico anterior, o Tema 995 do STJ destacou a possibilidade de fungibilidade de benefícios previdenciários, desde que respeitada a causa de pedir. Isso implica flexibilizar a análise do pedido na petição inicial, não sendo considerado como julgamento *extra ou ultra petita* a concessão de benefício diverso do inicialmente requerido.

Na decisão monocrática proferida pela Ministra Regina Helena Costa em razão do REsp: 2017215 PB (2022/0237845-4), foi consignada a existência do interesse de agir quando há o requerimento administrativo em relação a um dos pedidos da inicial. No caso, havia pedido de benefício assistencial ao deficiente e, subsidiariamente, benefício assistencial ao idoso:

Oportuno ressaltar que o autor formulou, desde a petição inicial (fls. 21/22e), subsidiariamente, a concessão de benefício assistencial ao idoso, na hipótese de não concessão do benefício assistencial ao deficiente.

²⁴⁸O precedente, como apontado, não afasta a restrição aos limites da causa de pedir: "Aplicável, portanto, o artigo 493 do CPC/2015 em temas previdenciários, desde que mantida a causa de pedir, pois, assim como elucidado pelo Ministério Público Federal em seu parecer, é vedada a mutação dos fatos nucleares da demanda, durante seu curso". BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. *REsp n. 1.727.063/SP*. Relator Min. Mauro Campbell Marques, Primeira Seção. Julgamento em 23/10/2019.p. 16.

Na hipótese, havendo prévio requerimento administrativo quanto a um deles, resta configurado o interesse de agir quanto à concessão do outro, desde que preenchidos os requisitos legais. Tal interpretação é derivada da característica do Direito Previdenciário que é especificamente orientado por princípios fundamentais de proteção social, tornando perfeitamente possível a aplicação da fungibilidade, desde que preenchidos os requisitos legais exigidos²⁴⁹.

Ambas as causas de pedir resultariam no mesmo direito, considerando que o benefício assistencial, conhecido como BPC-LOAS, deriva da lei nº 8.742 de 1993, que, em seu art. 2º, “e”, informa que o benefício é destinado “à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família”.

A tradição do nosso sistema jurídico incorpora o princípio da eventualidade²⁵⁰ (CPC/15, arts. 329, 493, 1.014; CPC/73, arts. 264, 294, 462, 517; CPC/39, arts. 157, 181, 824, § 1º), o que explica a possibilidade de realização de pedidos sucessivos ou alternativos, como ocorreu no julgado em questão, sendo que, ambos os pedidos eram decorrência lógica da causa de pedir narrada.

A causa de pedir cingia-se em o autor ser idoso e portador de impedimento de longo prazo. Além disso, tratava-se de idoso de modo que, configurada a miserabilidade social, poderia fazer *jus* ao Benefício de Prestação Continuada por essa última razão, caso não fosse pela primeira.

Ocorre que o TRF da 3ª região entendeu por sequer adentrar à análise da miserabilidade social, concluindo que, não havendo o pedido administrativo de prestação continuada ao idoso, mas tão somente relativo à deficiência, não estaria configurado o interesse de agir do autor para a concessão do BPC-LOAS ao idoso.

²⁴⁹BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. *REsp: 2.017.215/ PB 2022/0237845-4*. Relatora Min. Regina Helena Costa. Julgamento em 10/09/2022. p. 5.

²⁵⁰“Antes de tudo, é importante ressaltar que é da tradição de nosso direito a adoção do princípio da eventualidade, com o estabelecimento de um sistema rígido de preclusões no que concerne à modificação da demanda ao longo do procedimento (CPC/15, arts. 329, 493, 1.014; CPC/73, arts. 264, 294, 462, 517; CPC/39, arts. 157, 181, 824, § 1º)289. Nessa linha, é comumente aceito que a vedação à alteração da demanda decorrente de sua estabilização objetiva alcançaria, quanto à causa de pedir, justamente o seu aspecto fático. Como indicado anteriormente, é possível estabelecer uma clara ligação entre a teoria da substanciação e a adoção, por um sistema processual, do princípio da eventualidade291, relação essa que se estabelece em dois sentidos distintos”. SIQUEIRA, Thiago Ferreira. *Limites objetivos da coisa julgada: objeto do processo e questões prejudiciais*. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 138.

A decisão monocrática ressaltou o Enunciado da Súmula n. 568/STJ, que diz que “o Relator, monocraticamente e no Superior Tribunal de Justiça, poderá dar ou negar provimento ao recurso quando houver entendimento dominante cerca do tema”.

E foi exatamente o que ocorreu nesse caso: em obediência ao precedente formado no julgamento do Tema 995/STJ, a relatora deu parcial provimento ao Recurso Especial para determinar o retorno dos autos a origem, a fim de que sejam analisados os demais requisitos de concessão do benefício assistencial.

Outra situação a ser aqui exemplificada é a do julgamento do Recurso Especial de nº 2050664 - TO (2023/0033611-1), que também explica a possibilidade de fungibilidade dos benefícios, inclusive em uma ótica extraprocessual, mormente pela necessidade de interpretação em prol dos direitos sociais do vulnerável.

O Acórdão do TRF1, que foi objeto de recurso ao STJ, descreve a situação em que o autor reside com cinco pessoas e recebe um salário-mínimo mais uma bolsa família no valor de R\$ 190,00. Além disso, o autor tem um histórico de epilepsia desde a infância, fazendo uso de medicação específica. Essa condição refletiria um impedimento de longo prazo, afetando a participação do autor na sociedade em igualdade de condições.

O pedido, em sede administrativa, foi de auxílio-doença. Já o pedido, em sede judicial, foi de BPC Loas. O TRF da 1ª região entendeu pela fungibilidade de ambos os benefícios e consignou que a DIB (data de início do benefício) deve coincidir com a data do requerimento administrativo.

O INSS recorreu, apresentando recurso especial, pugnando pela nulidade do acórdão por suposta negativa de prestação jurisdicional ou, sucessivamente, a reforma do Acórdão para que a DIB seja fixada a partir da data de citação da ação e não do requerimento administrativo.

Dentre as alegações feitas pelo INSS, em seu recurso especial, foi a de que há prejuízo no contraditório “ser o INSS obrigado a conceder benefício em favor de segurado (ou seu dependente) antes de ter tido ciência do bem da vida postulado (ausência de prévio requerimento administrativo) e de sua exigibilidade”.

A seguinte pergunta, então, foi feita pelo INSS em seu recurso especial:

E no caso em descortino, no qual o INSS não sabia que determinado segurado tinha direito à prestação previdenciária, quando surge a ciência que deve conceder o benefício? Essa pergunta rutila a resposta: a partir da citação, que é quando a Autarquia Previdenciária é constituída em mora, chegando ao seu conhecimento o pedido do segurado²⁵¹.

No entanto, entendeu o STJ por conhecer parcialmente o Recurso Especial e consignou que o recurso não questiona os motivos do Tribunal de origem que justificaram o reconhecimento do direito ao benefício assistencial. Apesar de apresentar uma divergência relacionada ao registro do pedido administrativo, argumentando que a indicação de benefício diferente não invalida a decisão, o recurso não aborda os fundamentos essenciais do acórdão anterior.

Na oportunidade, embora não tenha adentrado ao pedido específico de reforma do Acórdão, o STJ ressaltou a fungibilidade das prestações previdenciárias, consignando que "o registro do pedido com indicação de benefício diverso (auxílio-doença) não infirma tal definição, tendo em vista especialmente a fungibilidade das prestações previdenciárias por incapacidade/deficiência".

Assim, com base nos julgados proferidos STJ, acima exemplificados, proferidos no julgamento do REsp: 2050664 – TO e do REsp: 2017215 – PB, ficam as duas questões: (1) O precedente formado no 350 do STF e do Tema 995 do STJ foram aplicados nos casos? (2) O julgador extrapolou os limites da máxima "*iura novit curia*" ao conceder pedido diverso ao estipulado nos pedidos da inicial?

Quanto à primeira pergunta, tudo o que foi aqui discorrido já demonstra que esses julgados encontram consonância tanto com o Tema 995 do STJ, quanto com o Tema 350 do STF.

Isto é, a aplicabilidade do Tema 350 do STF, que consignou a necessidade de prévio requerimento administrativo como condição de procedibilidade judicial não deixou de ser aplicada nos julgados aqui analisados. Em ambos os casos foi realizado, pela parte autora, prévio requerimento administrativo.

²⁵¹BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. REsp: 2.050.664/TO. Relator: Assusete Magalhães, Data de Publicação: 07/03/2023. Transcrição parcial do REsp do INSS à p. 3. do Acórdão.

Da mesma forma, foi aplicado o Tema 995 do STJ, que assentou a possibilidade de fungibilidade de benefícios, desde que respeitada a causa de pedir, de modo que deve ser flexibilizada a análise do pedido contido na petição inicial, não se entendendo como julgamento *extra* ou *ultra petita* a concessão de benefício diverso do requerido na inicial.

Por fim, quanto à resposta da segunda pergunta, os julgados aqui analisados evidenciam de maneira clara a aplicabilidade da teoria do substancialismo, bem como está alinhado com o princípio "*iura novit curia*" até suas últimas implicações. Isso porque, o entendimento foi de que, desde que associada à causa de pedir, a concessão do benefício previdenciário deve ser flexível, com a fungibilidade entre um benefício e outro, se necessária, de acordo com o propósito de proteção do direito social à seguridade e do acesso à justiça em prol do vulnerável e do hipervulnerável que, como visto, encontra-se sujeito a um verdadeiro emparelhamento de vulnerabilidade²⁵².

4.5 Flexibilização Processual para ampliação do acesso à justiça: Uma análise comparativa dos Temas 995 do STJ e 350 do STF à luz do CPC

Pelo entendimento do STJ, conforme precedentes acima destacados, no âmbito do processo civil previdenciário, foi possível verificar a formação e interpretação do precedente à luz da máxima *iura novit curia*, muito embora deixe claro a sua limitação aos estritos limites da causa de pedir.

Foi observada, ainda, uma interpretação em prol dos direitos sociais no contexto previdenciário, destacando peculiaridades dessa área processual, concluindo pela

²⁵²Conceito de hipervulnerabilidade trazido no *REsp* nº 1.192.577/RS, julgado pelo STJ, onde foi referenciado o voto do Rel. Ministro Herman Benjamin no *REsp* 1.264.116/RS, [...] 4. "A expressão 'necessitados' (art. 134, caput, da Constituição), que qualifica, orienta e enobrece a atuação da Defensoria Pública, deve ser entendida, no campo da Ação Civil Pública, em sentido amplo, de modo a incluir, ao lado dos estritamente carentes de recursos financeiros - os miseráveis e pobres -, os *hipervulneráveis* (isto é, os socialmente estigmatizados ou excluídos, as crianças, os idosos, as gerações futuras), enfim todos aqueles que, como indivíduo ou classe, por conta de sua real debilidade perante abusos ou arbítrio dos detentores de poder econômico ou político, 'necessitem' da mão benevolente e solidarista do Estado para sua proteção, mesmo que contra o próprio Estado. Embargos de divergência acolhidos. BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. *Embargos de divergência no REsp* nº 1.192.577/RS. Relatora: Ministra Laurita Vaz, 21 de outubro de 2015. Diário Oficial da União, Brasília, 2015.

necessidade de uma abordagem flexível e efetiva para garantir a tutela adequada dos direitos fundamentais dos segurados²⁵³.

Como leciona Antonio do Passo Cabral, o Estado precisa do próprio processo e, igualmente, das normas processuais civis, para a realização dos seus próprios valores²⁵⁴.

Neste contexto, como sustenta Ingo Sarlet²⁵⁵, acertadamente a norma contida no art. 5º, § 1º, da CF, impõe aos órgãos estatais a tarefa de maximizar a eficácia dos direitos fundamentais, o que se aproxima da teoria adotada por Eros Roberto Grau, quando disse que o Poder Judiciário, em face do dever de respeito e aplicação imediata dos direitos fundamentais ao caso concreto, encontra-se investido do poder-dever de aplicar imediatamente estas normas, assegurando-lhes sua plena eficácia²⁵⁶.

A aproximação entre direito material e processual, tal como tratada no julgamento do Tema 995 do STJ, está fortemente ligada à terceira onda de acesso à justiça²⁵⁷, ao interpretar que o direito processual deve ser pensado de uma forma que garanta, plenamente, as prestações insculpidas no direito material²⁵⁸.

Essa materialização do direito processual relaciona-se à flexibilização e à segurança jurídica no direito contemporâneo, evidenciando uma fortificação nessa relação entre processo e direito material, especialmente em se tratando de direitos fundamentais, os quais precisam de instrumentos hábeis para atingir sua finalidade²⁵⁹.

²⁵³ Isso pode ser extraído do seguinte excerto da *ratio decidendi* do Tema 995/STJ: “Deveras, é preciso conduzir o processo civil previdenciário adequadamente à relação jurídica de proteção social. Neste ponto, é preciso reafirmar a orientação de que o pedido inicial na demanda previdenciária deve ser compreendido e interpretado com certa flexibilidade. O bem jurídico tutelado, de relevância social, de natureza fundamental, legitima a técnica do acerto judicial. BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. *REsp* n. 1.727.063/SP. Relator Min. Mauro Campbell Marques, Primeira Seção. Julgamento em 23/10/2019. p. 14/15.

²⁵⁴ BUENO, Cassio Scarpinella. *Curso Sistematizado de Direito Processual Civil 3-Tutela jurisdicional executiva*. Saraiva Educação AS. 9 ed. 2018. p. 91.

²⁵⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. *Os Direitos Fundamentais Sociais na Constituição de 1988*. Diálogo Jurídico. Salvador, ano I, vol. I, abril 2001.

²⁵⁶ GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. Editora Revista dos Tribunais, 1991. pp. 312 e ss.

²⁵⁷ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant G. Traduzido por: NORTHFLEET, Ellen Gracie. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 67.

²⁵⁸ BUENO, Cassio Scarpinella. *Tutela jurisdicional executiva in Curso Sistematizado de Direito Processual Civil 3*. Saraiva Educação AS. 9 ed. 2018. p. 89.

²⁵⁹ Ao apresentar a “teoria circular dos planos”, a qual remonta uma aproximação entre direito material e direito processual, sendo um instrumental ao outro, Zaneti Jr explica que a flexibilidade, a flexibilização e a segurança jurídica no direito contemporâneo têm provocado inúmeros estudos que têm se sucedido em grande intensidade, voltados principalmente para os vulneráveis tanto no plano

A terceira onda de acesso à justiça relaciona-se também à “possibilidade de flexibilização da atuação jurisdicional, criação de novos procedimentos de acordo com as vicissitudes do direito material controvertido²⁶⁰”. É mais do que proporcionar o acesso à justiça, é prestar uma tutela adequada e eficaz, que possa ser concretizada no plano exterior do processo, no sentido de “congregar a realização prática do direito material com celeridade e segurança jurídica, mediante a observância do devido processo legal”²⁶¹.

A máxima *iura novit curia*, aliada à teoria do acerto²⁶² e à interpretação sistêmica, fortalece a busca pela justiça social e pela concretização do direito previdenciário. A congruência e o respeito ao devido processo legal são preservados, garantindo uma decisão judicial coesa e alinhada com os princípios constitucionais e processuais.

Não se deixa de lado, porém, o formalismo processual, que atua como garantia de liberdade contra o arbítrio dos órgãos que exercem o poder do Estado de forma a igualar, ao menos formalmente, dos contendores entre si²⁶³.

Contudo, isso não significa que os jurisdicionados devam estar submetidos a um formalismo excessivo, tanto quanto que obste o acesso à justiça. No entanto, é preciso, nas palavras de Alvaro de Oliveira, “repensar o problema como um todo²⁶⁴”,

material, quanto no plano processual: “No Brasil a flexibilização pode ser defendida a partir do Código de Processo Civil de 2015 não só como um processo de “materialização do direito processual”, mas também como um retorno à intensidade das relações entre processo e direito material, que é ao mesmo tempo um retorno às preocupações não só objetivas, mas subjetivas e teleológicas do processo. Preocupações com sujeitos processuais vulneráveis do ponto de vista material e processual”. ZANETTI JR, Hermes. *A Constitucionalização do Processo. Do problema ao Precedente. Da Teoria do Processo ao Código de Processo Civil de 2015*. 3. Ed. Ver., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2022. p. 351.

²⁶⁰BUENO, Cassio Scarpinella. Tutela jurisdicional executiva in Curso Sistematizado de Direito Processual Civil 3. Saraiva Educação AS. 9 ed. 2018.p. 89.

²⁶¹SICA, Heitor Vitor. *O direito de defesa no processo civil: um estudo sobre a posição do réu*. São Paulo: Atlas, 2011. p. 31.

²⁶²“A conclusão a que se chega a partir da primazia do acerto é a de que o direito à proteção social, particularmente nas ações concernentes aos direitos prestacionais de conteúdo patrimonial, deve ser concedido na exata expressão a que a pessoa faz jus e com efeitos financeiros retroativos ao preciso momento em que se deu o nascimento do direito - observado o direito ao benefício mais vantajoso, que pode estar vinculado a momento posterior. (...) No diagrama da primazia do acerto, o reconhecimento do fato superveniente prescinde da norma extraída do art. 493 do CPC/2015 (CPC/1973, art. 462), pois o acerto determina que a prestação jurisdicional componha a lide de proteção social como ela se apresenta no momento da sua entrega”. SAVARIS, José Antônio. *Direito processual previdenciário*. Editora Alteridade, 7ª edição revista e atualizada. 2021. pp. 121/131.

²⁶³DE OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro. *O formalismo-valorativo no confronto com o formalismo excessivo*. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, n. 26, 2006. p. 60/61.

²⁶⁴DE OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro. *O formalismo-valorativo no confronto com o formalismo excessivo*. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, n. 26, 2006. p. 65.

e verificar as vertentes políticas, culturais e axiológicas que estruturam o processo. Trata-se das premissas fundamentais do “formalismo-valorativo”, fase atual do desenvolvimento do processo²⁶⁵.

O formalismo-valorativo²⁶⁶ refere-se à ideia de se organizar um processo justo a fim de se alcançar as finalidades processuais em tempo adequado, bem como para efetivar a justiça material da decisão. A efetividade e a segurança jurídica são, nessa concepção do formalismo-valorativo, valores essenciais para a conformação do processo.

Conforme a teoria do formalismo valorativo, inicialmente tratada por Alvaro de Oliveira, Zaneti Jr²⁶⁷, no mesmo sentido, explica sobre a tensão entre a segurança jurídica e efetividade, devendo haver um necessário equilíbrio entre efetividade e segurança, o que “importa em garantir a efetividade dos direitos, sem arriscar o próprio fundo do direito e a função precípua de instituição e garantia dos direitos fundamentais que cabe ao Ministério Público”. Assim, “o processo justo equilibra segurança e efetividade”.

A questão do acesso à justiça e a flexibilização processual são centrais na evolução do direito processual brasileiro, o que é expresso pela teoria do formalismo valorativo e pelo CPC.

Importa lembrar que o precedente 995 do STJ foi formado já quando da vigência do CPC de 2015, enquanto o precedente 350 do STF foi formado na vigência do CPC de 1973.

Com o CPC, foi possível observar essa mudança paradigmática de um modelo processual instrumental, formal, para um modelo em que “o fim do processo é a Justiça, compreendida como tutela dos direitos e pretensão de correção em conformidade com a Constituição²⁶⁸”.

²⁶⁵MADUREIRA, Claudio; ZANETI JR, Hermes. *Formalismo-valorativo e o novo processo civil*. In: *Revista do Processo*. 2017. p. 85-125.

²⁶⁶DE OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro. *O formalismo-valorativo no confronto com o formalismo excessivo*. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, n. 26, 2006. p. 65.

²⁶⁷ZANETI JR, Hermes. *O Ministério Público e o processo civil contemporâneo*. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 224.

²⁶⁸MADUREIRA, Claudio; ZANETI JR, Hermes. *Formalismo-valorativo e o novo processo civil*. In: *Revista do Processo*. 2017. p. 85-125.

Desse modo, e como apontado anteriormente, o precedente 995/STJ, formado na vigência do CPC, traz reflexos em diversos fenômenos processuais, como pode ser abaixo analisado:

Princípios processuais:	Trecho da <i>ratio</i> do Tema 995/STJ correspondente:
Princípios da economia processual, instrumentalidade das formas, efetividade processual, razoável duração do processo e máxima proteção dos direitos fundamentais.	“No âmbito do processo civil previdenciário, o fenômeno em estudo se mostra em harmonia com o princípio da economia processual e com o princípio da instrumentalidade das formas, visando à efetividade do processo que é a realização do direito material em tempo razoável. Corresponde a uma visão compatível com a exigência voltada à máxima proteção dos direitos fundamentais ²⁶⁹ ”.

Princípios processuais	Trecho da <i>ratio</i> do Tema 995/STJ correspondente:
Princípios da congruência ou adstrição aliado à máxima iura novit curia.	“É preciso verificar também o impacto desse fenômeno diante do princípio da congruência ou adstrição, considerando a máxima processual de que o Juiz deve decidir a lide nos termos em que foi proposta, sendo-lhe defeso conhecer de questões não suscitadas pelas partes, de acordo com orientação contida nos artigos 141 e 492 do CPC/2015 ²⁷⁰ ”.

Princípios processuais	Trecho da <i>ratio</i> do Tema 995/STJ correspondente:
Princípios da economia processual e inafastabilidade da jurisdição, que podem, nesse trecho, serem aliados ao formalismo valorativo.	“Não se deve postergar a análise do fato superveniente para novo processo, porque a Autarquia previdenciária já tem conhecimento do fato, mercê de ser a guardiã dos dados cadastrados de seus segurados, referentes aos registros de trabalho, recolhimentos de contribuições previdenciárias, ocorrências de acidentes de trabalho, registros de empresas que desempenham atividades laborais de risco ou ameaçadoras à saúde e à higiene no trabalho ²⁷¹ ”.

²⁶⁹BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. *REsp n. 1.727.063/SP*. Relator Min. Mauro Campbell Marques, Primeira Seção. Julgamento em 23/10/2019. p. 12/13.

²⁷⁰BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. *REsp n. 1.727.063/SP*. Relator Min. Mauro Campbell Marques, Primeira Seção. Julgamento em 23/10/2019. p. 13.

²⁷¹BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. *REsp n. 1.727.063/SP*. Relator Min. Mauro Campbell Marques, Primeira Seção. Julgamento em 23/10/2019. p. 13.

Princípios processuais	Trecho da <i>ratio</i> do Tema 995/STJ correspondente:
Princípios da efetividade “no reconhecimento dos direitos aos segurados”, bem como relaciona-se à teoria circular dos planos.	“O presente caso levanta a questão da maior efetividade no reconhecimento do direito aos segurados. Assim, na busca de integração da decisão a um sistema judicial coerente, o processo civil deve estar voltado à concretização do direito material ²⁷² ”.

Princípios processuais	Trecho da <i>ratio</i> do Tema 995/STJ correspondente:
Princípios da duração razoável do processo e efetividade.	“A duração razoável do processo, para o reconhecimento do direito fundamental é opção política da Constituição de 1988 e também do Novo CPC. Assim, o processo deve ser o instrumento eficaz nessa concretização ²⁷³ ”.

Princípios processuais	Trecho da <i>ratio</i> do Tema 995/STJ correspondente:
Teoria do acerto para materialização do direito social à seguridade	“A teoria do acerto conduz a jurisdição de proteção social, permite a investigação do direito social pretendido em sua real extensão, para a efetiva tutela do direito fundamental previdenciário a que faz jus o jurisdicionado ²⁷⁴ ”.

A ideia é, portanto, maximizar o acesso à justiça, levando em consideração o direito social perquirido. O processo brasileiro é voltado à “tutela jurisdicional adequada e efetiva de direitos²⁷⁵”.

²⁷²BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. *REsp n. 1.727.063/SP*. Relator Min. Mauro Campbell Marques, Primeira Seção. Julgamento em 23/10/2019. p. 14.

²⁷³BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. *REsp n. 1.727.063/SP*. Relator Min. Mauro Campbell Marques, Primeira Seção. Julgamento em 23/10/2019. p. 14.

²⁷⁴BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. *REsp n. 1.727.063/SP*. Relator Min. Mauro Campbell Marques, Primeira Seção. Julgamento em 23/10/2019. p. 14.

²⁷⁵“O direito à tutela jurisdicional é exercido mediante a propositura de ação. A ação é direito à tutela adequada e efetiva mediante processo justo. Importa antes de qualquer coisa o ângulo teleológico do assunto. A rica literatura formada a respeito do conceito de ação na primeira metade do século XX, principalmente na Itália, portanto, com o advento da fundamentalização do direito de ação, ganha novo significado: o foco é deslocado do conceito para o resultado propiciado pelo seu exercício. Vale dizer: a ação passa a ser teorizada como meio para prestação da tutela jurisdicional adequada e efetiva aos direitos. Trata-se de direção oriunda da consciência de que ‘não basta declarar os direitos’, importando antes ‘instituir meios organizatórios de realização, procedimentos adequados e equitativos’, sem os quais o direito perde qualquer significado em termos de efetiva atualidade”. SARLET, Ingo Wolfgang; MITIDIERO, Daniel; MARINONI, Luiz Guilherme. In: *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 9. ed. 2020, p. 383.

Fato é que a demora excessiva não afeta a todos os litigantes de maneira igual, o que deve ser considerado, mormente porque grande parte das demandas previdenciárias é ajuizada por vulneráveis e hipervulneráveis²⁷⁶.

Isso nos leva de volta ao problema apresentado por Cappelletti e Garth denominado “possibilidade das partes²⁷⁷”, tratado no primeiro capítulo, que visa a tratar essas diferenças de acesso entre as camadas sociais.

Desse modo, o estudo do precedente demonstra que não basta a previsão de acesso ao judiciário como direito fundamental, mas há a necessidade de que seja assegurada a efetiva entrega da prestação jurisdicional, com “menor custo e tempo possível²⁷⁸”, desafio a ser transposto, evidenciado desde os escritos do Relatório Geral do Projeto de Florença²⁷⁹.

Portanto, aplicação da máxima *“iura novit curia”* nos precedentes analisados, aliada à busca pela segurança jurídica, revela um equilíbrio crucial entre a rigidez processual e a flexibilidade necessária para assegurar a tutela efetiva dos direitos sociais.

A adoção dessa máxima no âmbito do processo civil previdenciário destaca-se como um instrumento valioso, permitindo que o tribunal conheça e aplique o direito, mesmo que não invocado pelas partes, contribuindo assim para a maximização da interpretação em prol dos direitos fundamentais dos segurados.

A segurança jurídica, por sua vez, não se contrapõe à flexibilidade interpretativa, mas é alcançada por meio de uma abordagem equilibrada que busca efetividade na

²⁷⁶O STJ tem se tratado usualmente dos termos vulneráveis e hipervulneráveis, como ocorreu no julgamento de embargos de divergências opostos em sede do *REsp nº 1.192.577/RS*, onde foi referenciado o voto do Rel. Ministro Herman Benjamin no *REsp 1.264.116/RS*, [...] 4. “A expressão ‘necessitados’ (art. 134, caput, da Constituição), que qualifica, orienta e enobrece a atuação da Defensoria Pública, deve ser entendida, no campo da Ação Civil Pública, em sentido amplo, de modo a incluir, ao lado dos estritamente carentes de recursos financeiros - os miseráveis e pobres -, os *hipervulneráveis* (isto é, os socialmente estigmatizados ou excluídos, as crianças, os idosos, as gerações futuras), enfim todos aqueles que, como indivíduo ou classe, por conta de sua real debilidade perante abusos ou arbítrio dos detentores de poder econômico ou político, ‘necessitem’ da mão benevolente e solidária do Estado para sua proteção, mesmo que contra o próprio Estado. Embargos de divergência acolhidos. BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. *Embargos de divergência no REsp nº 1.192.577/RS*. Relatora: Ministra Laurita Vaz, 21 de outubro de 2015. Diário Oficial da União, Brasília, 2015.

²⁷⁷CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant G. Traduzido por: NORTHFLEET, Ellen Gracie. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 21.

²⁷⁸BERNARDES, Livia Heringer Pervidor; CARNEIRO, Yandria Gaudio. *As ondas de acesso à justiça de Mauro Cappelletti e o acesso transacional à justiça*. In: Anais do Congresso de Processo Civil Internacional. 2018. p. 195-206.

²⁷⁹CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant G. Traduzido por: NORTHFLEET, Ellen Gracie. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 43.

concretização dos direitos sociais, garantindo a coerência do sistema jurídico. Esse enfoque não apenas fortalece a justiça material das decisões, mas também reforça o compromisso do sistema judiciário com a maximização da eficácia dos direitos fundamentais, conferindo-lhes a proteção necessária diante das demandas sociais e das evoluções contextuais.

Os reflexos desse entendimento flexível no acesso à justiça para a tutela de direitos relacionados à seguridade social são de extrema relevância, especialmente ao se considerar que o precedente 350/STF, formado em 2014, portanto anterior à vigência do CPC de 2015, não demonstra uma análise aprofundada e satisfatória dos princípios processuais destacados na discussão do precedente 995/STJ.

A falência do objetivo central da fase administrativa do INSS como condição de procedibilidade, refletida na morosidade do procedimento e no excesso de judicialização, faz com que haja a necessidade da flexibilização da referida condição de procedibilidade, permitindo a fungibilidade entre diferentes benefícios, se necessário, desde que associada à causa de pedir. Tal flexibilidade é justificada pelo propósito de proteger o direito social à seguridade e garantir o acesso à justiça.

Tal entendimento, como visto, adequa-se à teoria do formalismo-valorativo, proposta por Alvaro de Oliveira e reforçada por Zaneti Jr, buscando encontrar um equilíbrio entre a segurança jurídica e a efetividade do processo, garantindo a efetividade dos direitos, sem comprometer o fundo do direito e a garantia dos direitos fundamentais. A interpretação deve, portanto, estar aliada à concepção de processo justo, conforme essa abordagem, buscando conciliar segurança e efetividade, contribuindo para a realização da justiça material das decisões.

Contudo, ao comparar os dois precedentes e todos os entraves de acesso à justiça, discutidos nesta pesquisa, observa-se que a flexibilização promovida, embora amplie o acesso à justiça, não resolve por completo o problema da falência do objetivo central do precedente formado no Tema 350 do STF.

A interpretação do precedente 995 do STJ, à luz do CPC de 2015, revela que a flexibilização processual se tornou ainda mais relevante com a promulgação do novo código, pois ele tornou mais evidente a necessidade de se adaptar o processo à realidade concreta do direito material, sem, contudo, desconsiderar os limites do formalismo processual. Esse movimento, como visto, se alinha à terceira onda de

acesso à justiça e ao formalismo-valorativo, que visam garantir um processo mais adequado e acessível, permitindo uma tutela jurisdicional que não se limite a formalismos desnecessários, mas que, ao mesmo tempo, assegure o fim do processo, que é a justiça.

O impacto do CPC nos precedentes, especialmente no 995 do STJ, traz uma ampliação do acesso à justiça, pois a flexibilização processual proposta pelo novo código reforça a possibilidade de uma decisão mais célere e adequada aos direitos materiais dos segurados. No entanto, a flexibilização sozinha não resolve todos os problemas estruturais do processo, como a burocracia excessiva e a demora administrativa, que ainda são desafios a serem enfrentados para garantir a efetividade do direito previdenciário e, conseqüentemente, do acesso à justiça.

Ao interpretar o precedente 995 do STJ à luz do Novo CPC, fica evidente que a evolução das normas processuais e a flexibilização introduzida pelo NCPC são passos importantes na busca pela adequação do processo à necessidade de proteção efetiva dos direitos sociais, mas é preciso reconhecer que, embora esses avanços sejam significativos, eles devem ser complementados com melhorias nas práticas administrativas para que o acesso à justiça seja, de fato, uma realidade acessível para todos.

Portanto, muito ainda há a ser discutido, mormente porque os desafios a serem superados, lá evidenciados no Relatório de Florença, ainda se mostram muito presentes nas sociedades contemporâneas. A comparação entre as superações, conquistadas em cada onda de acesso à justiça, e os reflexos legislativos e jurisdicionais no Brasil foi fundamental para que fosse possível perceber que muito já foi conquistado, mas há, ainda, muito trabalho a ser feito na busca pelo acesso à justiça de forma verdadeiramente justa e acessível a todos.

CONCLUSÕES

No primeiro capítulo, foi possível verificar importantes movimentos sociais de acesso à justiça que desencadearam as três ondas de acesso à justiça, que demonstraram preocupações e obstáculos de acesso à justiça que começaram, gradativamente, a serem superados. Tais preocupações foram ainda mais evidenciadas nas três ondas de acesso à justiça de Mauro Cappelletti e Bryant Garth.

A primeira onda de acesso à justiça visou o aperfeiçoamento das possibilidades de acesso, diminuindo os obstáculos de acesso inicialmente aos mais pobres. A segunda onda evidenciou o problema relativo à tutela de direitos difusos e coletivos e, ainda mais adiante, a terceira onda trouxe um novo enfoque de acesso à justiça, com meios alternativos para resolução de conflitos e a adequação do processo ao tipo de litígio, além de trazer conceitos de duração razoável do processo e tutela integral e satisfativa.

No âmbito previdenciário, a análise da fase administrativa como requisito para o acesso à justiça revela um cenário complexo e multifacetado. A imposição dessa etapa foi analisada sob a ótica da terceira onda, destacando-se a busca por eficiência e meios alternativos antes do recurso tradicional aos tribunais. A desjudicialização, desburocratização e deslegificação, conceitos fundamentais na atual abordagem do acesso à justiça, são reflexos dessa mudança paradigmática.

No julgamento do Tema 350 pelo STF, foi formada a interpretação operativa do art. 5º, XXXV da CF, à luz de Luigi Ferrajoli e Jerzy Wróblewski, criando a fase administrativa como condição de procedibilidade judicial, sob o fundamento de que está ligada ao interesse de agir, em sua dimensão relativa à necessidade do indivíduo em acionar o judiciário. Contudo, a eficácia da fase administrativa como facilitadora ou entrave ao acesso à justiça é sujeita a desafios, especialmente no contexto da hipervulnerabilidade, exemplificada pelos excluídos digitais e refletida em fatores geográficos, sociais e tecnológicos.

O debate sobre a natureza da fase administrativa, se é uma ampliação ou obstáculo, é evidenciado por decisões judiciais contrastantes, como no julgamento conjunto das ADIs 2139, 2160 e 2237, que se opõem ao precedente formado no RE 631.240. Na oportunidade do julgamento conjunto das ADIs, a relatora, ministra Carmen Lúcia, concluiu que a legislação não pode impor obstáculos desnecessários ao acesso ao Judiciário, entendendo pela desnecessidade de submissão à Comissão Prévia de Conciliação na Justiça do Trabalho, reforçando a proteção do inciso XXXV do artigo 5º da Constituição, que assegura a inafastabilidade da jurisdição.

Ocorre que, como visto, a fase administrativa do INSS possuía a finalidade de ampliar o acesso à justiça, resolvendo logo o “problema” na via extrajudicial. Entretanto, a pesquisa aponta uma falência no objetivo central do precedente.

Nesse sentido, em dezembro de 2020, a homologação pelo STF de um acordo entre o Ministério Público Federal (MPF) e o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), nos autos do RE 1.171.152/SC, sob o tema 1.066 da repercussão geral, demonstrou a necessidade de melhorias na fase administrativa, evidenciando a “fila do INSS” como um sinal de ineficácia e morosidade. Ainda assim, a pesquisa demonstra que referido acordo não resolveu o problema da morosidade e da excessiva judicialização.

Aspectos como a desconsideração dos excluídos digitais na formação do precedente, o persistente problema da “fila do INSS”, o acordo firmado entre o INSS e o MPF para mitigá-lo, a ADPF evidenciando a continuidade dessa dificuldade, dados do Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS), além do volume de casos pendentes e o grau de litigância do INSS conforme o CNJ, revelam as chamadas “*unmet legal needs*” — necessidades legais não atendidas.

Além disso, ante a falência do objetivo central da fase administrativa do INSS como condição de procedibilidade judicial, torna-se necessária uma flexibilização interpretativa da referida condição, como pode ocorrer com a ampliação do pedido e causa de pedir no processo civil previdenciário, respaldada pelo precedente do Tema 995/STJ, essencial para garantir a efetividade do direito social à seguridade. A aplicação da máxima “*iura novit curia*” revela a importância de uma interpretação ampliativa, respeitando os limites da causa de pedir, a estabilização da lide e a primazia do acerto da proteção social.

Nesse contexto, a fungibilidade de benefícios surge como uma ferramenta adequada para atender às peculiaridades do processo civil previdenciário e relaciona-se à terceira onda de acesso à justiça e ao formalismo-valorativo, conceito trazido por Alvaro de Oliveira, assegurando o acesso à justiça e a tutela adequada dos direitos fundamentais dos segurados.

Em uma breve análise histórico-comparativa, dentro do ordenamento jurídico brasileiro, foi possível evidenciar que, uma a uma, todas as ondas de acesso à justiça ora tratadas trouxeram evidentes impactos para a tutela dos direitos individuais e

sociais, via reformas legislativas e judiciais. Contudo, esse novo enfoque de acesso à justiça prioriza um acesso amplo, satisfativo, justo, adequado e tempestivo, o que ainda é perseguido nos sistemas jurídicos atuais.

A discussão é, portanto, refletida nas transformações vividas pelo processo, demonstrando que a justiça estatal não mais é o único meio para a entrega de justiça, considerando as novas formas de acesso, também já positivadas e efetivadas no sistema jurídico brasileiro. Portanto, muito ainda há a ser discutido, mormente porque os desafios a serem superados, lá evidenciados no Relatório de Florença, ainda se mostram muito presentes nas sociedades contemporâneas.

A comparação entre as superações, conquistadas em cada onda de acesso à justiça, e os reflexos legislativos e jurisdicionais no Brasil foi fundamental para que fosse possível perceber que muito já foi conquistado, mas há, ainda, muito trabalho a ser feito na busca pelo acesso à justiça de forma verdadeiramente justa e acessível a todos, especialmente no âmbito da seguridade social.

REFERÊNCIAS:

ALVES, Cleber Francisco. *A estruturação dos serviços de assistência jurídica no Brasil, na França e nos Estados Unidos e sua contribuição para garantir a igualdade de todos no acesso à justiça*. 2005. Tese de Doutorado. de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica.

ALVES, Maria Helena Moreira. *Estado e Oposição no Brasil (1964-1984)*. Rio de Janeiro: Vozes, 1984.

ARENHART, Sérgio Cruz. *Ainda a (Im) Penhorabilidade de Altos Salários e Imóveis de Elevado Valor: ponderação sobre a crítica de José Maria Tesheiner*. Tex. pro. Disponível em: <https://www.paginasdedireito.com.br/artigos/todos-os-artigos/ainda-a-im-penhorabilidade-de-altos-salarios-e-imoveis-de-elevado-valor-ponderacoes-sobre-a-critica-de-jose-maria-tesheiner.html>. Acesso em: 23 jul. 2023.

ARENHART, Sérgio Cruz. *Do processo individual ao processo social: rompendo as amarras da congruência em busca de um processo mais efetivo*. 2024. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2024.

ARENHART, Sergio Cruz. *Reflexões sobre o princípio da demanda*. FUX, Luiz; NERY JR. Nelson; WAMBIER, Teresa Celina Arruda Alvim. (Orgs.). *Processo e Constituição*. São Paulo: Revista dos Tribunais, s.d.

ARMELIN, Donaldo. *Legitimidade para agir no direito processual civil brasileiro*. São Paulo: Revista Dos Tribunais, 1979.

ATTARDI, Aldo. *L'interesse ad agire*, Padova: CEDAM, 1955.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Os elementos objetivos da demanda examinados à luz do contraditório*. In: *Causa de pedir e pedido (questões polêmicas)*. Coord.: José Rogério Cruz e Tucci e José Roberto dos Santos Bedaque. São Paulo: RT, 2002.

BERNARDES, Livia Heringer Pervidor; CARNEIRO, Yandria Gaudio. *As ondas de acesso à justiça de Mauro Cappelletti e o acesso transacional à justiça*. In: *Anais do Congresso de Processo Civil Internacional*. 2018.

BEVILAQUA, Clovis. *Resumo das lições de legislação comparada sobre o direito privado professadas*. Magalhães, 1897.

BONOMO JUNIOR, Aylton; ZANETI JR, Hermes. *Mandado de Segurança Individual e Coletivo*. Salvador: Juspodivm, 2019.

BOUZON, Emanuel. *O Código de Hammurabi. Introdução, tradução do texto cuneiforme e comentários*. 8 ed. Petrópolis, Vozes, 2000.

BUENO, Cassio Scarpinella. *Tutela jurisdicional executiva in Curso Sistematizado de Direito Processual Civil 3*. Saraiva Educação AS. 9 ed. 2018.

BRASIL. *Ato Institucional nº. 2*. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/legislacao/126783/ato-institucional-2-65>. Acesso em: 23 jul. 2023.

BRASIL. *Ato Institucional nº. 5*. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/legislacao/126781/ato-institucional-5-68>. Acesso em: 23 jul. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 10 ago. 2023.

BRASIL. Constituição (1946). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 01 ago. 2023.

BRASIL. *Constituição 1967, de 24 de janeiro de 1967*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 jan. 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 01 jun. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça Itinerante*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/direitos-humanos/justica-itinerante/>. Acesso em: 24 dez. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Tribunais celebram primeiras unidades do Ponto de Inclusão Digital (PID)*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/tribunais-celebram-primeiras-unidades-do-ponto-de-inclusao-digital-pid/#:~:text=O%20PID%20foi%20proposto%20pela,n%C3%A3o%20t%C3%AAm%20os%20equipamentos%20necess%C3%A1rios>. Acesso em: 01 jun. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução nº 460, de 6 de maio de 2022*. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4575>. Acesso em: 24 dez. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução nº 508 de 22/06/2023*. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5166>. Acesso em: 01 jun. 2024.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 23 jul. 2023.

BRASIL. *Lei nº 7.019, de 31 de agosto de 1982*. Altera o Código de Processo Civil, para simplificar o processo de homologação judicial da partilha amigável e da partilha de bens de pequeno valor. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_0

3/leis/19801988/L7019.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%207.019%2C%20DE%2031,de%20bens%20de%20pequeno%20valor. Acesso em: 23 jul. 2023.

BRASIL. *Lei 7.244, de 7 de novembro de 1984*. Dispõe sobre a criação e o funcionamento do Juizado Especial de Pequenas Causas (Revogada pela Lei nº 9.099, de 1984). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/l7244.htm. Acesso em: 23 jul. 2023.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria-Geral da República. “*Supremo homologa acordo do MPF com o INSS para reduzir fila de espera para perícias médicas*”. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/supremo-homologa-acordo-do-mpf-com-o-inss-para-reduzir-fila-de-espera-para-pericias-medicas>. Acesso em: 29 dez. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, *Embargos de Divergência em REsp nº 1.192.577/RS*. Relatora: Ministra Laurita Vaz. Julgamento em 21/10/2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial n.º 510.150/MA (2003/0007895-7)*. Relator Ministro Luiz Fux. Data de Julgamento: 17/02/2004. Primeira Turma. Disponível em: <http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7381445/recurso-especial-resp-510150-ma-2003-0007895-7/inteiro-teor-13045218>. Acesso em: 10. ago. 2023.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. *REsp n. 1.727.063/SP*. Relator Min. Mauro Campbell Marques, Primeira Seção. Julgamento em 23/10/2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, *REsp 1.987.853/PB*. Relator Min. Marco Buzzi. Julgamento em 14/06/2022.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. *REsp: 2.017.215/PB 2022/0237845-4*. Relatora Min. Regina Helena Costa. Julgamento em 10/09/2022

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. *REsp: 2.050.664/TO*. Relator: Assusete Magalhães. Julgamento em 07/03/2023.

BRASIL. STJ Notícias. *É facultado ao juiz analisar a necessidade de prévio pedido administrativo para a cobrança judicial do DPVAT*. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/19072022-E->

facultado-ao-juiz-analisar-a-necessidade-de-previo-pedido-administrativo-para-a-cobranca-judicial-do-DPVAT.aspx>. Acesso em: 28 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADC 2.160/DF (Julgamento em conjunto com as ADIs 2139 e 2237)*. Relatora Min. Cármen Lúcia. Julgamento em 01/08/2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Acordo No Recurso Extraordinário 1.171.152/SC*. Relator Min. Alexandre de Moraes. Homologação em 08/02/2021. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345665337&ext=.pdf>>. Acesso em: 29 dez. 2023.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 631.240*. Relator: Min. Roberto Barroso. Data de julgamento: 03/09/2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7168938>. Acesso em 13 ago. de 2023.

BRASIL. Tribunal regional Federal da 1ª região, *Apelação cível n. 2008.01.99.058977-3/MG*. Relator Antônio Sávio de Oliveira Chaves. Julgamento em 13/04/2009.

BRASIL, Tribunal Regional Federal da 3ª região. *Apelação em remessa necessária: 00326921820144039999 SP*, Relator: Juiz Convocado Rodrigo Zacharias. Julgamento em 31/07/2017.

BUZAID, Alfredo. *Agravo de petição no sistema de Código de Processo Civil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1956. p. 89.

CABRAL, Trícia Navarro Xavier. *Justiça multiportas e inovação*. Tecnologia e justiça multiportas. Indaiatuba: Foco, 2021.

CALMON DE PASSOS, José Joaquim. *A ação no direito processual civil Brasileiro*. São Paulo: JusPodivm, 2014.

CÂMARA, Alexandre Freitas. *Será o fim da categoria condição da ação? Uma resposta a Fredie Didier Junior*. *Revista de Processo*, v. 197, p. 261, jul. 2011.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; PIOVESAN, Flávia; SARLET, Ingo Wolfgang, et al. *Direitos fundamentais sociais*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant G. *Acesso à justiça*. Traduzido por: NORTHFLEET, Ellen Gracie. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CAPPELLETTI, Mauro. *O Acesso à justiça como programa de reforma e método de pensamento*. Tradução de Hermes Zaneti Junior. Revista Forense, 2008.

CASAS MAIA, Maurílio. A “vulnerabilidade eletrônica” e a “sexta onda renovatória de acesso à justiça” na “Sociedade 5.0”: a tecnologia enquanto obstáculo e facilitadora do acesso. Revista dos Tribunais. Vol. 1052/2023. p. 39 – 56. jun. de 2023.

CASAS MAIA, Maurilio. *O ciclo jurídico da vulnerabilidade e a legitimidade institucional da Defensoria Pública: limitador ou amplificador constitucional da assistência jurídica integral?*. 2020. Tese de Doutorado. Universidade de Fortaleza.

CHEIM JORGE, Flávio; SIQUEIRA, Thiago Ferreira. *Função e técnica de julgamento dos recursos extraordinário e especial*. 2019. Revista de Processo. vol, v. 295, n. 2019.

CHIOVENDA, Giuseppe. *Identificación de las acciones. Sobre la regla ‘necesseat iudex ultra petita partium*. In: *Ensayos de derecho procesal civil, t. I*. Buenos Aires: EJEA, 1949.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça 4.0*. Brasília: CNJ, 2025. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/tecnologia-da-informacao-e-comunicacao/justica-4-0/>. Acesso em: 18 jan. 2025.

CORONADO, Amanda Mujica; VIDAL, Saulo Galícia. *Nombre del Libro Derecho de Acceso a la justicia: Aportes para la construcción de un acervo latinoamericano*. Santiago: 2017. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/SauloGalicia/publication/337400059_El_acceso_a_la_justicia_en_el_Peru_y_su_relacion_con_los_estandares_del_SIDH_barreras_desafios_y_propuestas/links/5dd570baa6fdcc37897d78bb/El-acceso-a-la-justicia-en-el-Peru-y-su-relacion-con-los-estandares-del-SIDH-barreras-desafios-y-propuestas.pdf. Acesso em: 10 ago. 2023.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Ximenes Lopes versus Brasil*. Sentença de 4 de julho de 2006. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_149_por.pdf. Acesso em: 10 ago. 2023.

CUNHA, Leonardo José Carneiro. *Interesse de agir na ação declaratória*. Curitiba: Juruá Editora, 2002, p. 87.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Será o fim da categoria condições da ação? Uma intromissão no debate travado entre Fredie Didier Jr. e Alexandre Freitas Câmara*. *Revista de Processo*, v. 198, p. 227, ago. 2011.

DA SILVA PEREIRA, Caio Mário. *Direito Comparado e seu estudo*. Revista da Faculdade de Direito da UFMG, 1955, v. 7.

DE LIMA BEDIN, Gabriel; SPENGLER, Fabiana Marion. *O direito de acesso à justiça como o mais básico dos direitos humanos no constitucionalismo brasileiro: aspectos históricos e teóricos*. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, v. 14, n. 14.1, 2013.

DE OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro. *O formalismo-valorativo no confronto com o formalismo excessivo*. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, n. 26, 2006.

DE SEIXAS, Bernardo Silva; SOUZA, Roberta Kelly Silva. *Evolução histórica do acesso à justiça nas constituições brasileiras*. *Direito e democracia*, v. 14, n. 1, 2013.

DE VASCONCELOS, Fernando A.; MAIA, Maurilio Casas. *O direito à saúde na constituição e no código de defesa do consumidor*. *Cadernos da Escola de Direito*, n. 17, 2012.

DIDIER JR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil*. 20. ed. Salvador: JusPodivm, 2023, v. 1.

DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes. *Conceito de processo jurisdicional coletivo*. *Revista de Processo*. 2014.

DIDIER JR, Fredie.; ZANETI JR, Hermes. *Justiça multiportas e tutela constitucional adequada: autocomposição em direitos coletivos*. *Civil Procedure Review*, [S. l.], v. 7, n. 3, p. 59/99, 2016. Disponível em: <https://www.civilprocedurereview.com/revista/article/view/132>. Acesso em: 01 ago. 2023.

DIDIER JR., Fredie. *Será o fim da categoria condição da ação? Um elogio ao projeto do novo Código de Processo Civil*. *Revista de Processo*, v. 197, p. 256, jul. 2011. *Doutrinas Essenciais de Processo Civil*, v. 2, p. 323, out. 2011.

DIDIER JR, Fredie. *Sistema brasileiro de precedentes judiciais obrigatórios e os deveres institucionais dos tribunais: uniformidade, estabilidade, integridade e Coerência da Jurisprudência*. *Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 64, 2017.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. São Paulo: Rev. Tribunais, 1987.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições do direito processual civil*, v. II, 3 e.d., São Paulo: Malheiros, 2003.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *O conceito de mérito em processo civil*. In: *Fundamentos do processo civil moderno*, t. I. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

DOMIT, Otávio Augusto Dal Molin. *Iura novit curia: o juiz e a qualificação jurídica da demanda no processo civil brasileiro*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2013. p. 91 e ss. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/211739>. Acesso em: 14 fev. 2025.

ECONOMIDES, Kim. *Lendo as Ondas do 'Movimento de Acesso à Justiça': epistemologia versus metodologia?* In: *Cidadania Justiça e Violência*. Fundação Getúlio Vargas, 1999.

Ferraz, L. S., Gabbay, D. M., Economides, K., Almeida, F., Asperti, M. C. de A., Chasin, A. C., da Costa, S. H., Cunha, L. G., Lauris, Élide, & Takahashi, B. (2017). *Mesa de debates: "Repensando o acesso à Justiça: velhos problemas, novos desafios"*. *Revista De Estudos Empíricos Em Direito*. <https://doi.org/10.19092/reed.v4i3.277>. Acesso em: 16 jan. 2025.

FLEURY, Sonia. *Seguridade social: um novo patamar civilizatório. Constituição de 1988*. Brasília: Senado.leg. p. 2. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-v-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.->

os-cidadãos-na-carta-cidadã/seguridade-social-seguridade-social-um-novo-patamar-civilizadorio/@@download/file/7-SoniaFleury.pdf. Acesso em 13 ago. 2023.

FREIRE, Rodrigo da Cunha Lima. *Condições da ação: enfoque sobre o interesse de agir*. Revista dos Tribunais, 2001.

GALANTER, Marc. *Why the "haves" come out ahead: speculations on the limits of legal change*. 1974. Law & Society Review, vol. 9, n. 1, p. 95-160. Disponível em: <https://www25.marccgalanter.net/Documents/papers/?subid1=20250117-0121-2921-867f-931febf128b2>. Acesso em: 17 jan. 2025.

GOMES NETO, José Mario Wanderley. *O acesso à justiça em Mauro Cappelletti: análise teórica desta concepção como "movimento" de transformação das estruturas do processo civil brasileiro*. 2003. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco.

GLOBAL ACCESS TO JUSTICE PROJECT. *Acesso à Justiça – Uma Nova Pesquisa Global*. Disponível em: <https://globalaccesstojustice.com/global-access-to-justice/?lang=pt-br>. Acesso em: 16 jan. 2025.

GOUVEIA, Ana Carolina Miguel. *Condições de ação e mérito da demanda*. Revista da AGU, Brasília-DF, ano XII, n. 38, out./dez. 2013.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. Editora Revista dos Tribunais, 1991.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *O direito de ação*. Revista dos Tribunais. São Paulo. Revista dos Tribunais, 1973, v. 451.

GUASTINI, Riccardo. *Interpretare e Argomentare*. Milano: Giuffrè, 2011.

HAMMURABI, Código. Código de Hammurabi. Instituto Técnico de Materiales y Construcciones, 1970.

IANNOTTI DA ROCHA, Cláudio. *Curso de Direito Processual do Trabalho*. Ed. Venturoli, 2024.

IANNOTTI DA ROCHA, Cláudio. *Os 70 anos da Consolidação das Leis do Trabalho: A comemoração de um diploma efetivo e socialmente necessário, democratizado através da Constituição da República de 1988*. Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região, 2013.

IANNOTTI DA ROCHA, Cláudio; FERREIRA, Vanessa Rocha; RODRIGUES, Gabriel Neves Bittencourt. *O Jus Postulandi na Justiça do Trabalho: Uma análise acerca da sua eficácia como meio de assegurar a garantia constitucional do acesso à justiça*. Revista do Curso de Direito do UNIFOR, v. 11, n. 1, p. 188-211, 2020.

IANNOTTI DA ROCHA, Cláudio; GOMES NORONHA SALES, Geiziele. *O direito de acesso à justiça e a virtualização do processo trabalhista*. Direito UNIFACS–Debate Virtual-Qualis A2 em Direito, n. 294, 2024.

KALAJDZIC, Jasminka. *Access to a just result: Revisiting settlement standards and cy pres distributions*. The Canadian Class Action Review, v. 6, n. 1, 2010.

LIEBMAN, Enrico Tullio. *Manual de direito processual civil*. Rio de Janeiro: Forense, 1984.v.1.

LIEBMAN, Enrico Tullio, *O despacho saneador e o julgamento do mérito*, in Estudos sobre o processo civil brasileiro, São Paulo: José Bushatsky, 1976.

ORESTANO, Riccardo. *Azione in generale (storia del problema)*. Giuffrè, 1959.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel>. Acesso em: 18 jan. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 30 mai. 2024.

ZWEIGERT, K.; KÖTZ, H. *An Introduction to Comparative Law*. New York: Oxford University Press, 1998.

MACHADO, Marcelo Pacheco. *A correlação no processo civil*. 2014. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

MADUREIRA, Claudio; ZANETI JR, Hermes. *Formalismo-valorativo e o novo processo civil*. In: *Revista do Processo*. 2017.

MARASCA, Elisângela Nedel. *Meios alternativos de solução de conflitos como forma de acesso à justiça e efetivação da cidadania*. *Revista Direito em Debate*, v. 16, n. 27-28, 2007.

MELLO, Michele Damasceno Marques. *Considerações sobre a influência das ondas renovatórias de Mauro Cappelletti no ordenamento jurídico brasileiro*. Disponível em: www.avm.edu.br/docpdf/monografias_publicadas/k212492.pdf. Monografia em Programa de Pós-Graduação Lato Sensu. Universidade Cândido Mendes. Acesso em 16 jan.2025.

MESQUITA, José Ignácio Botelho de. *A causa petendi nas ações reivindicatórias*. In: *Teses, estudos e pareceres de processo civil*, vol. 1. São Paulo: RT, 2005.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Primeiro Ponto de Inclusão Digital do Estado é inaugurado em Brejetuba com presença do MPES. Disponível em: <https://mpes.mp.br/noticias/2024/04/22/primeiro-ponto-de-inclusao-digital-do-estado-e-inaugurado-em-brejetuba-com-presenca-do-mpes/>. Acesso em: 01 jun. 2024.

MIRANDA, Jorge. *Sobre o direito constitucional comparado*. *Direito e Justiça*, v. 2, n. Especial, 1987.

MITIDIERO, Daniel. *Precedentes: da persuasão à vinculação*. 4 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

MOREIRA, Antonio Ricardo. *O interesse de agir em ações que permitem a solução extra-judicial*. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 16, n. 2770, 2011. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/18389/o-interesse-de-agir-em-aco-es-que-permitem-a-solucao-extra-judicial>>.

NERY JUNIOR, N. *Princípios do processo na Constituição Federal: processo civil, penal e administrativo*. 9.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. *Anotações sobre o direito comparado*. Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife, Edição Comemorativa dos 130 anos da Revista Acadêmica, 2021.

NUNES, Dierle et al. *Direito Processual e Tecnologia. Os impactos da virada tecnológica no âmbito mundial*. Editora Juspodvm, 2022.

NUNES, Dierle; PAOLINELLI, Camila Mattos. *Novos designs tecnológicos no sistema de resolução de conflitos: ODR, e-acesso à justiça e seus paradoxos no Brasil*. Revista dos Tribunais. Revista de processo, v. 46, n. 314, 2021.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Convenção Americana de Direitos Humanos ("Pacto de San José de Costa Rica")*, 1969. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm>. Acesso em: 26 dez 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, 1948. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 26 dez 2023.

ORUCÜ, Esin. *Methodological aspects of comparative law*. Eur. JL Reform, v. 8, 2006.

PIOVESAN, Flávia. *Temas de direitos humanos*. São Paulo. Editora Saraiva, 2023.

PIRES, Renato Barth. *Proteção da confiança e Previdência Social: A tutela do segurado em tempos de reformas e de alterações na jurisprudência*. JUSPODIVM, 2025.

QUEIROZ, Miron Tafuri. *A integração das convenções da organização internacional do trabalho à ordem jurídica brasileira*. 2009. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2138/tde-21112011-102707/en.php>. Acesso em: 11 fev. 2025.

RAMALHO, Maria Isabel. *Legitimidade para agir*. Tese de Doutorado. PUC-SP. 2007. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp040513.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2025.

RHODE, Deborah L. *Access to justice*. Oxford University Press, 2004.

ROQUE, Andre Vasconcelos. *A estabilização da demanda no processo civil brasileiro: mais uma oportunidade perdida?* Instituto do Direito Brasileiro, v. 12.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Os Direitos Fundamentais Sociais na Constituição de 1988*. Diálogo Jurídico, Salvador, ano I, vol. I, abril 2001.

SARLET, Ingo Wolfgang; MITIDIERO, Daniel; MARINONI, Luiz Guilherme. *In Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 9. ed. 2020.

SAVARIS, José Antônio. *Direito processual previdenciário*. Editora Alteridade, 7ª edição revista e atualizada. 2021.

SICA, Heitor Vitor. *O direito de defesa no processo civil: um estudo sobre a posição do réu*. São Paulo: Atlas, 2011.

SILVA, José Afonso da. *Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 1988.

SIQUEIRA, Cleanto Guimarães. *A defesa no processo civil: as exceções substanciais no processo civil de conhecimento*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

SIQUEIRA, Thiago Ferreira. *Limites objetivos da coisa julgada: objeto do processo e questões prejudiciais*. Salvador: Juspodivm, 2020.

TARUFFO, Michele; DE TEFFÉ, Chiara Spadaccini. *Precedente e jurisprudência*. civilistica.com, v. 3, n. 2, p. 1-16, 2014.

TEIXEIRA, Ludmila Ferreira. *Acesso à justiça qualitativa*. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito), Faculdade de Direito do Sul de Minas. Pouso Alegre.

TROCKER, Nicoló. *Dal giusto processo all'effettività dei rimedi: l'«azione» nell'elaborazione della Corte europea dei diritti dell'uomo. Parte prima*. *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, Milano: Dott. A. Giuffrè Editore, mar. 2007.

TROCKER, Nicolò. *From access to the courts to the right to an effective remedy: a European perspective of modern procedural challenges. Do acesso aos tribunais ao direito a um recurso efetivo: uma perspectiva europeia dos desafios processuais*

modernos. Revista de direito do trabalho e seguridade social. São Paulo, v. 47, n. 216, mar./abr. 2021.

TUCCI, José Rogério Cruz e. *A causa petendi no processo civil*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

UZELAC, Alan. *Estudos Comparados de Processo Civil – Comparative Studies of Civil Procedure*. Tradução de Hermes Zaneti Jr. e Pedro Pessoa Temer. Texto introdutório ao Curso de Processo Civil Comparado ministrado na Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) nos dias 11/15 de abril de 2023. Convênio Erasmus + entre as Universidades de Zagreb/Croácia e Universidade Federal do Espírito.

VEREIN, GfK. Trust in Professions 2016—a GfK Verein study. Gesellschaft für Konsum, Markt-und Absatzforschung eV: Nürnberg, Germany, 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/estudo-credibilidade-gfk1.pdf>. Acesso em 30 jul. 2023.

WATANABE, Kazuo. *Acesso à Justiça e Sociedade Moderna*. Em: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo, (coords.). *Participação e Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988

ZANETI JR, Hermes. *A Constitucionalização do Processo. Do problema ao Precedente. Da Teoria do Processo ao Código de Processo Civil de 2015*. 3. Ed. Ver., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2022.

ZANETI JR, Hermes. *O Ministério Público e o processo civil contemporâneo*. Salvador: Juspodivm, 2021.

ZANETI JR, Hermes. *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*. 5. Ed. ver., ampl. e atual. São Paulo: JusPodivm, 2021.

ZANETI JR, Hermes. *Processo coletivo no Brasil: sucesso ou decepção?* Civil Procedure Review, v. 10, n. 2, 2019.

ZANETI JR, Hermes; PEREIRA, Carlos Frederico Bastos. *Precedentes do novo CPC podem contribuir para sistema jurídico mais racional*. Conjur, 2016.

ZANETI JR, Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier. *Justiça Multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada de conflito (Autocomposição em Controle de Constitucionalidade, capítulo por Hermes Zaneti Jr., Francisco Martinez Berdeal e Daniela Bermudes Lino)*. Coleção Grandes Temas do Novo CPC, ed. 3. Salvador: Juspodivm, 2023.