

# **VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

**ACESSO À JUSTIÇA: POLÍTICA JUDICIÁRIA,  
GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA I**

**JUVÊNIO BORGES SILVA**

**LUIZ FERNANDO BELLINETTI**

**AGATHA GONÇALVES SANTANA**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente:** Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

#### **Secretarias**

##### **Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

##### **Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

##### **Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

##### **Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

##### **Educação Jurídica**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

##### **Eventos:**

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

##### **Comissão Especial**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

A174

Acesso à justiça: política judiciária, gestão e administração da justiça I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Agatha Gonçalves Santana; Juvêncio Borges Silva; Luiz Fernando Bellinetti. – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-200-1

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Direito Governança e Políticas de Inclusão

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Acesso à justiça. 3. Política judiciária. VIII Encontro Virtual do CONPEDI (2; 2025; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



# VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

## ACESSO À JUSTIÇA: POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA I

---

### **Apresentação**

Com a realização do VIII Encontro Virtual do CONPEDI, do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – CONPEDI, foram apresentados os trabalhos (artigos) no dia 26 de junho de 2025, no Grupo de Trabalho (GT36): “ACESSO À JUSTIÇA: POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA I”.

Foram apresentados 23 artigos, com elevada qualidade, em temas afetos ao Grupo de Trabalho e que proporcionaram importantes discussões:

1.A CRISE DA JUSTIÇA E A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS JUDICIÁRIAS EFICIENTES SOB A LUZ DO DIREITO COMPARADO

2.A NOVA CENTRALIDADE DA VÍTIMA NO SISTEMA DE JUSTIÇA: RECONHECIMENTO, RESOLUÇÃO DE CONFLITOS E PROPOSTAS PARA OS CENTROS DE APOIO ÀS VÍTIMAS

3.A REPARAÇÃO ADEQUADA NA LIQUIDAÇÃO DE SENTENÇA COLETIVA DE DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS: ANÁLISE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

4.A UTILIDADE DO DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO NO JUIZADO ESPECIAL CÍVEL A INCAPACIDADE DE UNIFORMIZAÇÃO DE DECISÕES EM SEGUNDA INSTÂNCIA FRENTE AO USO DA EQUIDADE PELO JUIZ DE PRIMEIRO GRAU.

5.ACESSO À JUSTIÇA E POVOS ORIGINÁRIOS NO AMAZONAS: UM DIÁLOGO NECESSÁRIO ENTRE TEORIA E REALIDADE À LUZ DA RESOLUÇÃO 454/2022 DO CNJ

6.CARAVANA DE DIREITOS NA RECONSTRUÇÃO DO RIO GRANDE DO SUL: A ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO EM CONTEXTO DE CALAMIDADE PÚBLICA

7.CELERIDADE PROCESSUAL E EFICIÊNCIA NA JUSTIÇA: UM ESTUDO SOBRE O TEMPO DE TRAMITAÇÃO DOS CONFLITOS ENVOLVENDO FINTECHS NO TJMA

8.CONTRIBUIÇÕES DA PEDAGOGIA DA GESTÃO ADEQUADA DE CONFLITOS PARA A ESTRUTURAÇÃO DE UM SISTEMA DE JUSTIÇA MULTIPORTAS

9.DIÁLOGO ENTRE ONDAS: AS IMPLICAÇÕES DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.171.152/SC E O ACESSO À ORDEM JURÍDICA JUSTA

10.ENTRE A JURISDIÇÃO E A GESTÃO: O PAPEL DO JUDICIÁRIO NA CONDUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

11.INCLUSÃO DIGITAL NO JUDICIÁRIO: UM MARCO DOS 20 ANOS DO CNJ E A EXPERIÊNCIA DO MARANHÃO

12.JUSTIÇA ITINERANTE COMO INSTRUMENTO DA GESTÃO DE CONFLITOS: IMPACTOS, DESAFIOS E AVANÇOS NA PROMOÇÃO DO ACESSO DIGITAL E INCLUSIVO À JUSTIÇA EM RONDÔNIA

13.JUSTIÇA ITINERANTE, UM FORMA DE RESGATE DE CAPACIDADES E PROMOÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA

14.LIMITES E POSSIBILIDADES DA APLICAÇÃO DO PROTOCOLO COM PERSPECTIVA DE GÊNERO PELA CORREGEDORIA DA JUSTIÇA MILITAR DA UNIÃO

15.LITÍGIO ESTRATÉGICO NA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARÁ

16.NOVAS PERSPECTIVAS, MESMO PROBLEMA: O PROBLEMA DA TUTELA COLETIVA BRASILEIRA.

17.O ACESSO À JUSTIÇA COMO PILAR BASILAR DA SOCIEDADE DEMOCRÁTICA

18.O IMPACTO DA LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS NOS PROCESSOS JUDICIAIS: UM NECESSÁRIO EQUILÍBRIO ENTRE TRANSPARÊNCIA E PRIVACIDADE

19.POLÍTICAS JUDICIÁRIAS NO BRASIL: O PAPEL INOVADOR DO CNJ COMO FORMULADOR E IMPLEMENTADOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS

20.PROCESSO ESTRUTURAL E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: UMA ANÁLISE SOBRE A INSTALAÇÃO E O FUNCIONAMENTO DA SALA DE SITUAÇÃO NA ADPF 709

21.SEGURANÇA INSTITUCIONAL NO PODER JUDICIÁRIO: PANORAMA EM INSTITUIÇÕES DA AMÉRICA LATINA

22.TRANSFORMANDO O PARADIGMA DE ACESSO À JUSTIÇA: UM DIÁLOGO ENTRE AS ONDAS RENOVATÓRIAS E BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS

23.O PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO PROCESSUAL NA MEDIAÇÃO BRASILEIRA: UMA ANÁLISE HERMENÊUTICA À LUZ DE RONALD DWORKIN

Após quase 4 horas de apresentações e debates profícuos foram encerrados os trabalhos do GT.

Esses vários temas são representativos da abrangência e amplitude da investigação e produção acadêmica nacional nas pesquisas pertinentes a este Grupo de Trabalho, tendo em vista que os autores estão vinculados aos mais diversos programas de pós-graduação em Direito, revelando grande diversidade regional e institucional.

Os intensos debates sobre os trabalhos apresentados, muitos relacionados ao desenvolvimento de dissertações e teses, mostram a relevância das contribuições.

Os Organizadores agradecem a todos que contribuíram para esta louvável iniciativa do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI), e em especial a todos os autores que participaram da presente coletânea de publicação, com destaque pelo comprometimento e seriedade demonstrados nas pesquisas realizadas e na elaboração dos textos.

Esperamos que os trabalhos aqui publicados contribuam para o contínuo desenvolvimento da pesquisa jurídica de todos que participam da pós-graduação brasileira, bem como para consulta da comunidade jurídica em geral.

26 de junho de 2025.

Prof. Dr. Juvêncio Borges Silva

Prof. Dr. Luiz Fernando Bellinetti

Professora Dra. Agatha Gonçalves Santana

**DIÁLOGO ENTRE ONDAS: AS IMPLICAÇÕES DO RECURSO  
EXTRAORDINÁRIO 1.171.152/SC E O ACESSO À ORDEM JURÍDICA JUSTA**  
**DIALOGUE BETWEEN WAVES: THE IMPLICATIONS OF EXTRAORDINARY  
APPEAL 1.171.152/SC AND THE ACCESS TO THE FAIR LEGAL ORDER**

**Feliciano Alcides Dias <sup>1</sup>**  
**Ubirajara Martins Flores <sup>2</sup>**  
**Priscilla Montalvao Outerelo <sup>3</sup>**

**Resumo**

As ações relacionadas ao acesso à justiça que tiveram origem no projeto seminal de Florença por Cappelletti e Garth, na década de 1970, apresentam reflexos positivos no sistema jurídico brasileiro até hoje. Muitas das alternativas que surgiram e continuam emergir a partir das três primeiras ondas (renovatórias), não só demonstraram assertividade como influenciam novas pesquisas, com destaque para os autores Kim Economides (quarta onda renovatória do acesso à justiça) e Kazuo Watanabe (acesso à ordem jurídica justa). Além do espraiamento dessas ondas, o projeto continua em desenvolvimento através do Global Access to Justice Project, que fundamentam decisões judiciais e administrativas. Com base no método hipotético-dedutivo, busca-se analisar um julgado do STF que culminou em acordo formalizado no Recurso Extraordinário nº 1.171.152/SC, quanto ao prazo para benefícios administrados pelo INSS, para verificar a incidência das ondas renovatórias do Projeto Florença. Assim, as bases teóricas foram lançadas ao poder público brasileiro com a possibilidade do emprego da teoria do acesso à ordem jurídica justa na esfera administrativa, concebendo-se a ordem jurídica administrativa justa.

**Palavras-chave:** Acesso à justiça, Direito previdenciário, Processo civil, Decisão judicial, Acesso à ordem jurídica justa

**Abstract/Resumen/Résumé**

Actions related to access to justice that originated in the seminal Florence project by Cappelletti and Garth in the 1970s have had positive repercussions on the Brazilian legal system. Many of the alternatives that emerged and continue to emerge from the first three (renovatory) waves have not only demonstrated assertiveness but also influence new

---

<sup>1</sup> Doutor em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS Mestre em Ciências Jurídicas pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI E-mail: feliciano@furb.br

<sup>2</sup> Mestre em Direito Público pela Universidade Regional de Blumenau - FURB Especialista em Direito Público pela Universidade Regional de Blumenau – FURB. E-mail: bira@furb.br

<sup>3</sup> Mestranda em Direito Público pela Universidade Regional de Blumenau - FURB Especialista em Direito Previdenciário e Processo Previdenciário – Damásio. E-mail: pouterelo@furb.br

research, with emphasis on the authors Kim Economides (fourth renewal wave of access to justice) and Kazuo Watanabe (access to a fair legal order). In addition to the dissemination of these waves, the project continues to be developed through the Global Access to Justice Project, which supports judicial and administrative decisions. Based on the hypothetical-deductive method, the aim is to analyze a ruling by the STF that culminated in a formal agreement in Extraordinary Appeal No. 1,171,152/SC, regarding the term for benefits administered by the INSS, to verify the incidence of the renewal waves of the Florence Project. Thus, the theoretical bases were laid for the Brazilian public authorities with the possibility of using the theory of access to a fair legal order in the administrative sphere, conceiving a fair administrative legal order.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Access to justice, Social security law, Civil procedure, Judicial decision, Access to a fair legal order

## 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho examina as implicações do Recurso Extraordinário 1.171.152/SC para o acesso à ordem jurídica justa no que se refere ao reconhecimento desse direito fundamental pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, partindo-se das propostas de Mauro Cappelletti, Bryant Garth, Kim Economides e Kazuo Watanabe.

Considera-se a evolução de acesso à justiça, confrontando-a com o disposto no acordo homologado pelo Supremo Tribunal Federal no RE 1.171.152/SC, no qual foram definidos prazos específicos para análise e decisão dos benefícios previdenciários e assistenciais por parte do INSS, de forma a demonstrar como se evidenciou, por meio dele, o respeito ao princípio do acesso à ordem jurídica justa.

O debate sobre o acesso à justiça não é recente. Pesquisas empíricas da década de 1970 indicaram a importância de o sistema judicial promover alternativas aos obstáculos do acesso à justiça, tendo em vista não somente o crescimento e a singularidade das relações humanas, mas também as mudanças sociais decorrentes de relações de consumo e do mercado de trabalho.

Essas pesquisas sobre acesso à justiça aportaram no Brasil na década de 1990 como sugestão do Banco Mundial, que sugeria a importância da desburocratização e da segurança jurídica para o desenvolvimento do país. No mesmo período, diante da crescente judicialização, ganhou impulso o debate sobre a utilização de métodos adequados de resolução de conflitos, em meio a um crescente e gradual processo de informatização, que se deu primeiro com a virtualização de processos e com a automatização de atividades repetitivas e, logo após, com a aplicação de inteligência artificial (Nunes, 2021, p.396).

O uso de tecnologias da informação e da comunicação - TIC no poder judiciário tornou-se exponencial, ultrapassou a mera instrumentalização e demandou a releitura de institutos jurídicos, tanto no meio judicial quanto no acadêmico, notadamente, em relação a conceitos como acesso à justiça, desmonopolização estatal e a desjudicialização jurídica, todos voltados aos meios adequados de resolução de conflitos.

O poder executivo, por outro lado, pela sua abrangência e complexidade, não acompanhou no mesmo ritmo a evolução de aplicações tecnológicas. O alto número de processos de benefícios previdenciários e assistenciais represados junto ao INSS é um claro exemplo dessa assimetria estrutural entre os poderes do Estado.

A grande quantidade de requerimentos firmados perante o INSS e, muitas vezes, a deficiência da estrutura material causada pelo crescente *déficit* de servidores e do baixo investimento em tecnologia, acarreta um desequilíbrio produtivo, cuja principal consequência é o aumento do tempo de tramitação processual. A morosidade, por sua vez, além de atingir os direitos fundamentais básicos, reflete diretamente no judiciário, buscada como única via de resolução do conflito.

O aumento dos prazos de tramitação dos requerimentos no INSS ensejou o ajuizamento de uma Ação Civil Pública - ACP pelo Ministério Público Federal - MPF de Santa Catarina em face da Autarquia Previdenciária. O MPF requereu a fixação do prazo máximo de quinze dias para realização da perícia médica nos benefícios dependentes da análise médico-pericial, sob pena de serem concedidos provisoriamente com base no atestado do médico assistente. Posteriormente, em grau de Recurso Extraordinário, foi firmado acordo entre a União, o INSS, o MPF e a Defensoria Pública Federal - DPU, em que foram estabelecidos prazos para análise dos requerimentos dos benefícios, de modo a garantir a eficiência da Administração Pública, no caso, o INSS, na prestação do serviço à sociedade.

O objetivo da pesquisa proposta é, portanto, avaliar as implicações e consequências desse acordo no que diz respeito à garantia do acesso à cidadania, considerada como ordem jurídica justa, além de demonstrar de que forma o acordo firmado perpassa as várias ondas renovatórias do acesso à justiça, como a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis pelo MPF, a autocomposição realizada entre os entes públicos diretamente envolvidos e a necessidade de se observar a ética na administração da justiça também no âmbito administrativo. Neste sentido, justifica-se a pesquisa pelo fato dela dimensionar os impactos do acordo ao RE 1.171.152/SC, tomando como parâmetro o critério eficiência.

Acerca do desenvolvimento da pesquisa, como método de abordagem, optou-se pela análise de conteúdo, como metodologia de pesquisa foi escolhido o método hipotético-dedutivo e, como ferramenta de pesquisa, elegeu-se o levantamento bibliográfico. Considerando a opção pelo método, foi lançada a hipótese de que a judicialização de demandas junto ao INSS onera ainda mais o processo de concessão de benefícios, haja vista, a longa tramitação e os custos de processos judiciais.

O trabalho foi dividido em três tópicos. O primeiro é dedicado ao resgate histórico do Projeto Florença, uma iniciativa do professor Mauro Cappelletti que reuniu as melhores práticas jurídicas ocidentais para superação dos obstáculos impeditivos ao acesso à justiça, bem como a proposta do magistrado brasileiro Kazuo Watanabe, do final da década de 1988, que atualizou o conceito de acesso à justiça como o acesso à ordem jurídica justa.

O segundo aborda o RE 1.171.152/SC, elencando suas principais fases e decisões. Para esse tópico, optou-se pelo método de análise de conteúdo, utilizando-se da pré-exploração do material disponível ou acerca do tema de pesquisa, da organização das informações obtidas, da exploração do material de pesquisa e do seu tratamento e interpretação.

O terceiro tópico demonstra como o acordo judicial firmado no RE percorre as quatro primeiras ondas renovatórias, além de tratar das implicações do RE 1.171.152/SC no que concerne ao acesso à ordem jurídica justa, com a discussão, à luz do princípio da eficiência, dos reflexos dos prazos estabelecidos para conclusão da análise pelo INSS à população brasileira.

## **2 BREVE APORTE SOBRE AS ONDAS RENOVATÓRIAS DE ACESSO À JUSTIÇA E A ORDEM JURÍDICA JUSTA**

Este tópico apresenta as teorias do acesso à justiça e as soluções práticas aos entraves elencados em sua aplicabilidade, conhecidas como ondas ou dimensões renovatórias, elaboradas por Mauro Cappelletti, Bryant Garth e Kim Economides, e sobre a evolução do conceito de acesso à justiça, como acesso à ordem jurídica justa, desenvolvida por Kazuo Watanabe. Para alcançar a hipótese proposta por este artigo, é fundamental discorrer sobre o que seria o acesso à justiça e como a sua concepção se aprimorou nos últimos anos.

O primeiro passo é definir justiça, valor que permeia qualquer ordenamento jurídico democrático. A dificuldade em conceituá-la, principalmente para fins de sua aplicação prática, pode, muitas vezes, causar disparidades que beiram a injustiça. Esses obstáculos hermenêuticos e as aplicações jurídicas disformes impulsionaram a elaboração de pesquisas científicas sobre a definição e a concretização do acesso à justiça.

Uma das pesquisas mais emblemáticas sobre o tema foi elaborada pelo Projeto Florença, coordenado por Mauro Cappelletti e Bryant Garth, que resultou na obra intitulada *Acesso à Justiça*<sup>1</sup>, publicada no Brasil em 1988. Neste livro, os autores apresentaram a evolução do conceito de acesso à justiça e as soluções práticas aos obstáculos para sua materialização desenvolvidas por países ocidentais no início da segunda metade do século XX.

---

<sup>1</sup> O título original é *Access to Justice: The Worldwide Movement to Make Rights Effective. A General Report.*, publicado em 1978.

A discussão sobre o conceito de acesso à justiça, segundo Cappelletti e Garth, se inicia com a emergência dos estados liberais burgueses e do sistema de *laissez-faire*, em que a ideia de liberalismo, intrinsecamente vinculada à autonomia, desconsiderava o contexto e características individuais, com a consolidação de uma representação abstrata de indivíduo. Com a teoria da mínima intervenção do Estado na autonomia privada, não era reconhecida ao poder estatal a obrigação de consubstanciar o acesso à justiça.

Dessa forma, a previsão normativa desse direito garantia apenas a igualdade formal, pois a busca pela justiça tinha como requisito a capacidade de arcar com os custos do processo judicial. O acesso à justiça não poderia ser considerado universal, já que “a justiça, como outros bens, no sistema do *laissez-faire*, só podia ser obtida por aqueles que pudessem enfrentar seus custos; aqueles que não pudessem fazê-lo eram considerados os únicos responsáveis por sua sorte” (Cappelletti; Garth, 1988, p. 9).

Com o aumento da complexidade das relações sociais e o do conceito moderno de dignidade humana, o Estado liberal foi progressivamente substituído pelo *welfare state*, também conhecido como Estado de bem-estar social. Esse modelo, segundo Cappelletti, se caracteriza por uma atuação positiva do Estado, uma vez que resta evidenciada a necessidade de sua atuação para garantia dos direitos sociais, conhecidos como direitos de segunda dimensão. Assim, há uma inversão do polo de atuação estatal: migra-se da passividade confortável para uma inevitável proatividade. É nesse contexto que o direito ao acesso à justiça passa a ser “progressivamente reconhecido como sendo de importância capital entre os novos direitos individuais e sociais” (Cappelletti; Garth, 1988, p. 11).

Ainda que reconhecido como direito social, a materialização do acesso à justiça carecia de efetividade, posto que não era suficiente reconhecê-lo como fundamental para o exercício da cidadania, mas, para que ele se tornasse efetivo, seria imperioso garantir a equidade no acesso a todos os indivíduos, principalmente no que se refere à capacidade financeira e ao conhecimento do direito. Destarte, diante da identificação dos obstáculos como impeditivos do acesso à justiça, o Projeto Florença enumerou soluções práticas para combatê-los. Essas soluções foram denominadas ondas ou dimensões e influenciaram os ordenamentos jurídicos de vários países ocidentais, pois inspiraram a criação de institutos que permitissem atingir mais proximamente aquilo que se entendia por justiça.

O que Cappelletti denominou de ondas renovatórias são fases em que o acesso à jurisdição estatal foi devidamente aperfeiçoado, de modo a garantir a participação social plena e isonômica.

A primeira onda, intitulada de assistência judiciária para os pobres, tratou do incremento da justiça gratuita aos hipossuficientes por meio do Sistema Judicare, em que advogados privados eram designados para prestação de aconselhamento ou assistência judiciária, cujos honorários eram pagos pelo Estado, e, posteriormente, com a contratação de advogados como agentes estatais para “fazer as pessoas pobres conscientes de seus novos direitos e desejosas de utilizar advogados para ajudar a obtê-los” (Cappelletti; Garth, 1988, p. 40), e também com combinação entre esses dois modelos.

Apesar da importância dessas medidas para a concretização do acesso à justiça, entendeu-se que não era suficiente fornecer assistência judiciária sem que o principal destinatário tivesse real conhecimento dos seus direitos. Além disso, para que fosse possível o acesso à justiça das pessoas hipossuficientes de forma equânime às demais, seria necessário ter à disposição um grande número de profissionais jurídicos, diretamente pagos pelos cofres públicos. Logo, o serviço se tornaria muito dispendioso para o Estado, que possui orçamento limitado e previamente definido. Como forma de suprir parte da lacuna deixada pela primeira onda, em razão da impossibilidade de suprir a demanda, surgiu a segunda: a representação dos interesses difusos.

A representação dos interesses difusos e coletivos se tornou fundamental para o Estado dar vazão à crescente busca pelo acesso à justiça. Para tal propósito, nasce a necessidade de garantir legitimidade a uma determinada pessoa ou ente para representar os interesses de um grupo, que, segundo Cappelletti (1988, p. 50), foi a responsável pelas rápidas mudanças características dessa onda.

Dentre as soluções catalogadas pelo Projeto Florença, estão a ação governamental, em que o próprio Estado seria representante legitimado para falar pela coletividade, “especialmente por causa da relutância tradicional em dar-se legitimação a indivíduos ou grupos para atuarem em defesa desses interesses” (Cappelletti; Garth, 1988, p. 51); a técnica do procurador-geral privado, que permitiu a propositura de ações coletivas por indivíduos, grupos ou classes; e a técnica do advogado particular do interesse público, que, além de definir e reconhecer a legitimidade de determinados grupos privados, como associações de consumidores e sindicatos, ampliou a atuação da assessoria pública pelos advogados públicos.

Notou-se, todavia, que a ampliação de grupos legitimados para ajuizar ações em nome da coletividade não era suficiente para assegurar o pleno acesso à justiça. Então, irrompe uma nova onda: a possibilidade da composição do litígio para além da representação judicial. À vista disso, torna-se legítima a utilização de outros métodos para administração de conflitos, conhecidos como meios alternativos ou adequados, dentre os quais destacam-se a

arbitragem, a mediação, a conciliação e a transação. O emprego desses meios adequados auxilia à materialização do acesso à justiça, uma vez que nem todos os litígios precisariam ser tratados apenas e diretamente pelo Poder judiciário.

Assim, com a desmonopolização das relações jurídicas nas esferas processual e material, retira-se o monopólio dos magistrados de procedimentos jurídicos, migrando-os também ao campo administrativo (Dias, 2018, p. 97), o que reforça o acesso à ordem jurídica justa expressa por Watanabe (1998), no sentido de prover o cidadão da jurisdição adequada e consonante aos valores da sociedade.

As ondas renovatórias não se encerraram com a implementação dos meios alternativos ou adequados de conflitos. A pesquisa iniciada por Cappelletti e Garth na década de 1970 prosseguiu com seus alunos e colaboradores, expandindo-se com a formação de novas ondas. A quarta onda, proposta por Kim Economides, destaca a postura ética como condição essencial para o acesso à justiça.

As dimensões ética e política estão presentes na convivência social, sendo dela indissociáveis, principalmente no que tange à atividade jurídica. A política sem ética é uma ação sem limites, em que predomina o pensamento maquiavélico para utilização de quaisquer meios apenas para se alcançar o fim almejado. É essa cegueira moral que Economides entende ser indeclinável do enfoque de acesso à justiça. Segundo Economides (1997, p. 74),

Um ponto de partida válido seria avaliar as declarações referentes às responsabilidades dos advogados acolhidas em seus estatutos de classe e no código de ética profissional, que devem ser examinados com vistas a se verificar até que ponto promovem e sustentam a igualdade de oportunidades, o profissionalismo humanitário e os direitos humanos.

O movimento renovatório não se encerrou com a quarta onda. Após ela, surgiram mais três novas ondas, como o contemporâneo processo de internacionalização da proteção dos direitos humanos, quinta onda; as iniciativas promissoras e novas tecnologias para aprimorar o acesso à justiça, sexta onda; e a desigualdade de gênero e raça nos sistemas de justiça, sétima onda. Ainda que essas ondas componham o movimento de acesso à justiça, elas não serão consideradas para fins desta pesquisa, limitando-se à influência das quatro primeiras ondas (Global Access to Justice Project, 2025).

O desdobramento dos obstáculos dificultadores do acesso à justiça e a formulação de soluções foram consequência de uma mudança do método de pensamento, ultrapassando-se a ideia de acesso formal à justiça a fim de se atingir o direito substancial, “ajustado à realidade social, [...] interpretado e aplicado de modo correto” (Watanabe, 2019. p. 3).

O acesso à ordem jurídica justa, por conseguinte, consiste em uma atualização do conceito de acesso à justiça elaborado por Cappelletti e Garth. Uma ordem jurídica justa seria o próprio Direito. Por meio dela, se pretende garantir o acesso ao Direito, ao direito a ter direitos e à juridicidade. Para Watanabe (2019, p. 109-110), o acesso à essa nova ordem não compreende “mero acesso aos órgãos judiciários para a proteção contenciosa dos direitos para constituir acesso à ordem jurídica justa, [...], como também em situação de problemas jurídicos que impeçam o pleno exercício da cidadania”, abrangendo também a esfera extrajudicial.

Watanabe compreende a sua proposta como uma evolução do conceito clássico de acesso à justiça, ultrapassando a concepção de que a justiça se daria apenas com acesso ao judiciário. A ordem jurídica justa, portanto, deve ser o objetivo de uma sociedade plural e democrática, além de também aplicada à esfera administrativa, já que é esta uma das fontes jurídicas decisórias que compõe a ordem social.

Por isso, se faz importante refletir sobre a necessidade de aperfeiçoamento do acesso à ordem jurídica justa no âmbito administrativo, pois a Administração Pública é normalmente a porta de entrada dos litígios que serão judicializados.

A ordem jurídica administrativa justa, como uma via pela qual o cidadão poderá ser ouvido não somente com relação a conflitos, mas também no que diz respeito ao exercício da sua cidadania, seja para a expedição de documentos, para o acesso aos serviços de uma prefeitura, seja para a obtenção de algum benefício, é talvez o primeiro passo para combater a administrativização do direito, fenômeno no qual

[...] o direito é utilizado como instrumento de governo e com ética apenas na eficiência técnica [...] e, com isso, o Executivo, além de cometer a invasão da esfera política de outro Poder, [...] vem introduzindo uma prática antidemocrática de todo incompatível com o apregoado ideário da “Nova República”. Isso, sem falar nas ilegalidades e até inconstitucionalidades que são perpetradas por essas atividades legiferantes, que ignoram até mesmo o tão decantado princípio da hierarquia das leis (Watanabe, 2019, p. 5).

Nesse sentido, a ordem jurídica administrativa justa perpassa a correta e ética aplicação do princípio da eficiência<sup>2</sup>, um dos norteadores do processo administrativo, de modo a assegurar o acesso dos cidadãos ao direito, sem a constante necessidade de judicialização do conflito.

A convergência dessas ondas é fundamental para se alcançar o nível socialmente desejado de acesso à ordem jurídica justa. Elas “podem ser adaptadas e fortalecer o debate em

---

<sup>2</sup> O princípio da eficiência, segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, se refere à forma de organização, estruturação e disciplina da Administração Pública para atingir os melhores resultados na prestação do seu serviço à sociedade.

torno do procedimento administrativo [...], observando medidas correspondentes às mudanças no campo procedimental que favoreçam uma perspectiva de acesso à ordem jurídica justa” (Emerique; Pereira, 2015, p.352).

Desse modo, partindo-se da aplicação do conceito atualizado de acesso à justiça, discutir-se-ão, nos próximos tópicos, a tramitação processual do RE 1.171.152/SC e acordo firmado entre União, INSS, MPF e DPU, bem como as implicações desse acordo no acesso à ordem jurídica administrativa justa.

### **3 O RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.171.152/SC E O ACORDO HOMOLOGADO PELO STF**

Para demonstrar as implicações do RE 1.171.152/SC no acesso a uma ordem jurídica justa, faz-se necessário discorrer sobre o desenvolvimento e as principais teses do processo que culminou no acordo entre União, MPF, DPU e INSS, homologado pelo Supremo Tribunal Federal. Ao final, serão elencados os pontos basilares para demonstração da hipótese alcançada neste artigo.

Em 2012, o Ministério Público Federal - MPF de Santa Catarina, com fulcro nos arts. 127 e 129 da Constituição Federal e 6º da Lei Complementar nº 75 de 1998, ajuizou Ação Civil Pública - ACP, para defesa de direito de índole coletiva perante o INSS, por meio da qual requereu, em sede de antecipação de tutela, em nome dos beneficiários residentes no estado catarinense, a realização de perícia médica em no máximo quinze dias, contados a partir da data de requerimento, para os benefícios previdenciários e assistenciais que dependessem da análise médica para o reconhecimento do direito, e, em caso de não cumprimento desse prazo, a concessão provisória, baseada em relatório do médico assistente, do benefício até a realização da perícia médica oficial.

A ACP decorreu do Inquérito Civil Público nº 1.33.000.002026/2009-32, composto por inspeções nas Agências da Previdência Social - APS de Santa Catarina e por representações de beneficiários. Ele apurou que o tempo médio de espera para atendimento da perícia médica - TMEA PM nas cinco Gerências Executivas - GEX do estado havia aumentado consideravelmente desde 2008. De acordo com as informações do inquérito, nesse ano, o prazo entre o requerimento do benefício e a realização da perícia na GEX Blumenau, por exemplo, era de oito dias, alcançando, em 2012, ano de ajuizamento da ACP, setenta e oito dias.

Segundo o MPF (2012), é de responsabilidade do Poder Público, diante do disposto no art. 37 da Constituição de 1988, “pautar a prestação dos serviços no princípio da eficiência, segundo o qual a Administração deve buscar qualidade, adequação e eficácia, otimizando resultados e utilizando da melhor forma os recursos a fim de atender ao interesse público”. Assim, a causa de pedir se fundamentou na obrigatoriedade de a Administração Pública respeitar o Princípio da Eficiência, integrado ao ordenamento pátrio após a Emenda Constitucional nº 19 de 1998, bem como os Princípios da Continuidade e da Supremacia do Interesse Público.

A análise da Autarquia Federal Previdenciária seria eficiente se a perícia fosse realizada no prazo máximo de quinze dias contados da data do pedido de benefício. Para o MPF, a fixação desse prazo se amparou no art. 59 da lei 8.213/1991, que estabelece como um dos requisitos para o direito ao auxílio por incapacidade temporária, antigo auxílio-doença, a incapacidade para o trabalho ou atividade habitual por mais de quinze dias consecutivos.

O juízo de primeiro grau, da 5ª Vara Federal de Florianópolis, deferiu liminarmente os pedidos do MPF, confirmando-os na sentença, com a determinação do prazo máximo de quinze dias para a realização da perícia e, se desrespeitado esse prazo, da concessão provisória dos benefícios, com base no atestado médico emitido pelo médico assistente.

No julgamento da apelação interposta pelo INSS o Tribunal Regional Federal da 4ª Região - TRF4, foi reconhecida a legitimidade do MPF para propor ação civil pública em defesa de direitos individuais homogêneos em matéria previdenciária, com a exclusão dos benefícios acidentários do rol dos benefícios abarcados pela ACP e com ampliação do prazo para realização da perícia médica para quarenta e cinco dias.

Diferentemente dos motivos apresentados pelo MPF, acatados pela 1ª Instância, o TRF, ao ampliar o prazo para realização da perícia em trinta dias, considerou não apenas o previsto no art. 60 da lei 8.213/91, mas principalmente o seu § 5º do art. 41-A (TRF4, 2014):

Sobre o prazo para realização das perícias, a Lei de Benefícios dispõe que o auxílio-doença é devido ao segurado empregado a contar do 16º dia do afastamento da atividade, e, no caso dos demais segurados, a contar da data do início da incapacidade e enquanto ele permanecer incapaz (art. 60). Essa previsão expressa, por si só, alicerça uma obrigatoriedade de realização da perícia em tempo viável. Ademais, o § 5º do art. 41-A da Lei de Benefícios, incluído pela Lei nº 11.665/08, prevê que o primeiro pagamento do benefício será efetuado até 45 (quarenta e cinco) dias após a data da apresentação, pelo segurado, da documentação necessária a sua concessão. A leitura conjunta desses dispositivos dá base legal para se extrair uma obrigatoriedade imposta à Administração Previdenciária, respeito de um prazo razoável na realização das perícias.

No Recurso Extraordinário interposto em face de decisão do TRF4, o INSS sustentou que a decisão do tribunal regional federal infringiu a Constituição por, dentre outros motivos: ter reconhecido a legitimidade do MPF na propositura da ACP, em desconformidade com os seus arts. 127 e 129, III; ferir o princípio de separação dos Poderes disposto no seu art. 2º; e a estar eivada de ilicitude ao determinar a concessão automática de benefícios em que a análise médico-pericial é condição *sine qua non* para o reconhecimento do direito, em desacordo com arts. 5º, II, 37, *caput*, e 201, *caput*, nos quais está alicerçado o princípio da legalidade.

O Ministro Alexandre de Moraes, relator do RE, após a interposição de agravo interno pelo INSS, reconsiderou a decisão de negativa de seguimento do recurso, submetendo-o ao plenário do Supremo, que reconheceu a sua repercussão geral, com a fixação do Tema 1066: “a possibilidade de o Poder judiciário fixar prazo para que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) realize perícia médica para concessão de benefícios previdenciários, sob pena de, caso ultrapassado o prazo estabelecido, serem eles automaticamente implantados”.

Antes do julgamento pelo plenário da Corte, a Procuradoria-Geral da República - PGR apresentou a Petição ARESV/PGR N° 294561/2020 com minuta de acordo entre a União, o MPF, o Ministério da Cidadania, a Defensoria Pública da União - DPU e o INSS. No acordo, a Autarquia Previdenciária se comprometeu a finalizar a análise dos processos de benefícios por ela administrados, previdenciários ou assistenciais, e a implantar as decisões judiciais contra ela exaradas, em prazos determinados conforme a espécie do benefício, sem que esses prazos fossem aplicados à fase recursal administrativa.

O início da contagem desses prazos, contudo, se dá apenas após encerramento da instrução processual, fase procedimental em que são apresentados os elementos essenciais para a análise do requerimento de benefício, considerando-se encerrada a instrução dos benefícios que dependem de análise médica com a realização da perícia ou da avaliação social, quando necessária. Já para os demais benefícios o prazo de análise é contabilizado a partir da data do requerimento, com a suspensão de sua contagem quando solicitada apresentação de documentação complementar pelo INSS.

O acordo ainda estabeleceu a possibilidade de prorrogação dos prazos por dez dias, ocasião em que os requerimentos devem ser submetidos à análise da Central Unificada de Cumprimento Emergencial de Prazos, a incidência de juros moratórios e correção monetária quando ocorrer o seu descumprimento, e a criação de um Comitê Executivo, formado por representantes do INSS, do MPF, da DPU, da AGU e da Secretaria de Previdência.

Homologado pelo Ministro Alexandre de Moraes e referendado pelo Plenário do STF, o processo foi encerrado com resolução de mérito, nos termos do art. 487, III, do Código de Processo Civil - CPC, extensível às ações coletivas de mesmo objeto. Como consequência, o Tema 1066 foi cancelado e retirado do trâmite da repercussão geral, pois, como frisou a própria decisão, o acordo ampliou “a questão delimitada neste precedente paradigma da repercussão geral, cuja controvérsia restringe-se à possibilidade de o Poder judiciário fixar prazo máximo para a realização de perícia médica, com concessão provisória do benefício”.

Da análise do processo que compõe o RE 1.171.152/SC, cinco são os pontos basilares que confirmam a hipótese apresentada neste artigo e que serão discutidos no próximo tópico.

O primeiro ponto demonstra como o modelo de gestão da Seguridade Social, mais precisamente o aplicado ao INSS, reflete a primeira onda renovatória, ao garantir a qualquer indivíduo, principalmente aos mais pobres, o acesso à informação sobre os benefícios e serviços previdenciários e assistenciais, sem necessidade de representação, além da definição de prazo para conclusão da análise processual.

O segundo ponto relaciona a legitimidade do MPF para ajuizar ação em defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis e a segunda onda renovatória de acesso à justiça.

O terceiro ponto diz respeito à autocomposição realizada entre a União e o INSS, representantes do Estado, e o MPF e a DPU, representantes da sociedade, demonstrando o movimento da terceira onda.

O quarto ponto trata do princípio da eficiência e da obrigatoriedade da existência de prazo para que a Administração Pública cumpra com o seu dever de decidir, ambos claramente abarcados pela quarta onda.

Por fim, o quinto ponto corresponde à demonstração de como o acordo homologado no RE 1.171.152/SC permite o acesso à ordem jurídica justa, conceito atualizado de acesso à justiça elaborado por Kazuo Watanabe.

#### **4 AS IMPLICAÇÕES DO RE 1.171.152/SC PARA O ACESSO À ORDEM JURÍDICA ADMINISTRATIVA JUSTA**

Este tópico apresenta as implicações do acordo homologado pelo STF no RE 1.171.152/SC no acesso à ordem jurídica justa, com foco específico no âmbito do direito administrativo e na gestão pública do INSS. Por isso, entende-se pertinente falar em ordem jurídica administrativa justa, já que, como discutido no primeiro tópico, o acesso ao direito

não está limitado à atuação do poder judiciário, mas também às atuações extrajudiciais, como as da Administração Pública.

Para tanto, foram examinados os principais pontos do acordo estabelecido no RE e sua correlação com as quatro primeiras ondas renovatórias do acesso à justiça desenvolvidas por Cappelletti, Garth e Economides, cuja finalidade foi demonstrar que as soluções apresentadas pelo Projeto Florença tiveram aplicabilidade prática para além dos países pesquisados. Por fim, aponta-se como o referido acordo aproxima os beneficiários do acesso à ordem jurídica justa, conceito estabelecido por Watanabe como uma atualização do conceito clássico de acesso à justiça.

No Brasil, as primeiras ondas renovatórias possuem previsão legal e implementação prática. A Constituição prevê, por exemplo, a obrigatoriedade de o Estado prestar assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos (art. 5º, LXXIV), a atuação do Ministério Público na promoção de inquérito civil e ação civil pública, para a proteção de interesses difusos e coletivos (art. 129, III), a não exclusão da apreciação do Poder judiciário de lesão ou ameaça a direito (art. 5º, XXXV), e a observância da moralidade nas ações da Administração Pública (art. 37).

No que tange à ordem jurídica justa, em se tratando do acesso administrativo, a atuação eficiente do funcionário que trata da coisa pública, assim como o controle e gerenciamento de resultados de atividades do poder público servem para demonstrar a importância (ética) de sua atuação perante o Estado Democrático de Direito. A atuação ética, com base no decoro, na boa-fé e na probidade, na busca por resultados positivos e efetivos, confere eficiência aos processos internos da administração, com incentivo à participação popular na administração do Estado, garantindo o princípio da boa administração (Santos, 2022, p. 80-83).

Em busca de efetivos resultados, para assegurar o acesso ao direito (à ordem jurídica justa), o MPF ajuizou uma ACP em face do INSS com o objetivo de garantir a fixação de prazo máximo para realização da perícia médica nos requerimentos de benefícios que dependessem dessa avaliação para o reconhecimento do direito. Inicialmente foi determinado o prazo máximo de quinze dias, contados da data do pedido de benefício, para avaliação médico-pericial, sob pena de o benefício ser concedido provisoriamente, com base no relatório do médico assistente. Posteriormente, em sede de apelação, esse prazo foi estendido para 45 dias.

Durante a tramitação do RE 1.171.152/SC interposto pelo INSS se chegou a um acordo, posteriormente homologado pelo STF, entre os entes envolvidos no processo (União,

INSS, MPF e DPU), por meio do qual a Autarquia Previdenciária se comprometeu a concluir a análise dos processos sobre sua operacionalização em prazos previamente fixados, de acordo com a espécie e o grau de complexidade do benefício.

Apesar de a lei 9.784/1999, reguladora do processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, estabelecer, em seu art. 49, prazo de trinta dias, prorrogável por mais trinta, para emissão da decisão administrativa, não houve discussão no processo sobre a sua aplicabilidade para análise dos benefícios pelo INSS. Provavelmente isso se deu por a lei apresentar preceitos gerais para a atuação da Administração Pública Federal e por existirem leis e decretos específicos que regulamentam os benefícios previdenciários e assistenciais, como as leis 8.213/1991 e 8.742/1993, respectivamente.

Cabe destacar, todavia, que inexistente previsão expressa sobre o prazo para análise dos benefícios previdenciários na lei 8.213/1991, Lei de Benefícios da Previdência Social - LBPS, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e estabelece os conceitos e requisitos essenciais para o direito ao benefício ou serviço vinculado ao Regime Geral de Previdência Social, administrado pelo INSS. Da mesma forma, a lei 8.742/1993, denominada Lei Orgânica da Assistência Social, responsável pela organização da Assistência Social e pela regulamentação do Benefício de Prestação Continuada - BPC à pessoa com deficiência e ao idoso, não estabelece prazo para conclusão da análise desses benefícios. Ou seja, não há previsão legal expressa que estabeleça prazo específico para conclusão processual pelo INSS.

O § 5º do art. 41-A da LBPS não é apto para ser considerado como parâmetro para a conclusão do processo. Ele estabelece prazo para pagamento do benefício concedido, não para análise. Segundo esse parágrafo, o primeiro pagamento do benefício deve ser efetuado em até quarenta e cinco dias após a data da apresentação pelo segurado da documentação necessária à sua concessão. O prazo, portanto, está vinculado à geração do primeiro pagamento do benefício concedido, mas não corresponde ao prazo geral para análise meritória do INSS, visto que a documentação necessária à concessão do benefício variará de acordo com o caso concreto, sem mencionar os casos em que não é reconhecido o direito ao benefício por não cumprimento dos requisitos legais, apesar da apresentação documental.

É evidente que a ausência de previsão legal sobre prazo para a decisão administrativa do INSS causa sérios prejuízos aos beneficiários, principalmente aos economicamente hipossuficientes, pois, além de desconhecerem os seus direitos, não possuem condições financeiras para buscar orientação jurídica especializada ou para acionar o Poder judiciário. Além disso, a inexistência de comando normativo sobre prazo para análise prejudica o próprio ajuizamento de ação judicial em vista da exigência do prévio requerimento administrativo

como condição para o acesso ao Judiciário, determinada pelo Tema 350 do STF, transitado em julgado em 03/05/2017. Assim, vislumbra-se na perspectiva temporal de uma resposta oficial pelo INSS a principal consequência do acordo firmado no RE.

O estabelecimento de prazo para conclusão processual pelo INSS possibilitou aos beneficiários o acesso à análise eficiente, dentro de um prazo razoável, pela Administração. Em outras palavras, pode-se dizer que esse espectro do acordo possibilitou o acesso do administrado à justiça administrativa, função precípua a ser alcançada pela assistência jurídica. Apesar de a interpretação comum do termo assistência jurídica ser a ideia de uma assistência oferecida por um advogado ou prestada durante o trâmite de um processo judicial, denota-se que o acordo firmado foi capaz de proporcionar a prestação eficiente de serviços jurídicos administrativos à população, especialmente aos economicamente vulneráveis. Nesse diapasão, fica evidenciada a correlação entre esse efeito do acordo e a primeira onda renovatória do acesso à justiça.

A correspondência com a segunda onda renovatória fica patente ao se verificar representação do MPF na defesa dos interesses individuais indisponíveis, que, apesar de contestada pelo INSS na apelação, foi confirmada pelo TRF4. O acórdão considerou o MPF como “parte legítima para propor ação civil pública em defesa de direitos individuais homogêneos em matéria previdenciária”. Dessa forma, utilizando-se do que Cappelletti denominou como Ação Governamental, a perspectiva individualista do devido processo judicial se une a uma concepção social, coletiva (Cappelletti; Garth, 1988, p. 51).

Além da evidente percepção social do processo com a atuação do MPF em nome da coletividade, outro ponto permite relacionar o assunto às ondas renovatórias do Projeto Florença é a autocomposição realizada entre a União e o INSS, representantes do Estado, e o MPF e a DPU, representantes da sociedade. A transação realizada entre esses autores processuais reflete o movimento da terceira onda renovatória. A resolução do conflito por parte de entes estatais demonstra a importância da utilização de meios adequados<sup>3</sup> no enalço da ordem jurídica justa, destacando-se a atenção sobre “conjunto geral de instituições e

---

<sup>3</sup> O presente ajuste vai ao encontro das disposições do CPC/2015, que elegeu a solução consensual dos conflitos como princípio fundamental do processo e que deve pautar a atuação do Estado na resolução dos conflitos jurídicos (art. 3º, § 2º, do CPC). A autocomposição de conflitos jurídicos, quando possível, é a tônica do atual sistema processual, que elevou o instrumento consensual a verdadeiro princípio orientador de toda a atividade estatal, como vem sendo reconhecido pela jurisprudência desta CORTE, que tem admitido a homologação de acordos para privilegiar a autocomposição dos conflitos sociais (RE 631363, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, DJe de 8/2/2018; RE 591.797, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, DJe de 1º/2/2018; RE 626.307, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, DJe 1º/2/2018; e ADPF 165, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe de 1º/4/2020).

mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas” (Cappelletti; Garth, 1988, p. 67-68).

Essa prevenção de litígios perpassa ainda a dimensão ética na atuação profissional, ponto fulcral da quarta onda renovatória elaborada por Kim Economides. Apesar de se debruçar sobre a ética nas profissões jurídicas, entende-se como plenamente cabível à atividade exercida pela Administração Pública. A própria lei 9.784/1999 traz, em seu art. 2º, IV, como critério a ser observado nos processos administrativos a atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé, diretamente relacionada à ideia de eficiência.

O acordo homologado pelo STF tem, então, como pano de fundo o princípio da eficiência, com a consequente obrigatoriedade de a Administração Pública cumprir com o seu dever de decidir. Por essa via, compreende-se que a eficiência, por ter caráter de norma jurídica, pode ser altamente exigível, mas, ao mesmo tempo, considerada como um valor ético ou moral, pode ser classificada como um objetivo coletivo e nesse caso uma política pública ou um padrão jurídico (Leite, 2018, p.101).

A eficiência da Administração Pública possibilita o acesso à ordem jurídica justa. Na visão de Watanabe, a observância das normas e a atuação conforme a ética garante o acesso ao direito, sem que seja necessária a manifestação judicial.

O grave é, porém, que muitos desses direitos não são honrados, de todo ou parcialmente (confira-se, a propósito, o que tem ocorrido nas áreas previdenciárias e de infortúnica), o que tem gerado conflito de interesses, muitos dos quais encaminhados ao Poder judiciário. (Watanabe, 2019, p. 5)

Por isso, ao serem estabelecidos prazos para conclusão dos processos pelo INSS, garantiu-se à sociedade a noção dos prazos para análise do seu requerimento de benefício; a fixação de marco temporal para configuração da ilegalidade ou abuso de poder para proteção de direito líquido e certo por mandado de segurança e; a incidência de juros moratórios, nos mesmos valores aplicados à caderneta de poupança, e de correção monetária, conforme INPC, sobre os pagamentos em atraso decorrente do deferimento do benefício, como uma contraprestação pelo atraso na análise.

Por outro lado, o acordo permitiu à Administração Pública, representada pela União e pelo INSS, a flexibilização dos prazos para análise processual, estabelecidos em conformidade com a complexidade inerente às espécies dos benefícios, considerando-se a realidade operacional da Autarquia e a necessidade de gestão do orçamento público, o que poderia não ser observado caso o prazo para conclusão processual fosse determinado pelo STF.

Dessa forma, se por um lado as técnicas alternativas visam a resolução prévia de conflitos e reduzem a lista de processos no Poder judiciário, a desjudicialização contribui para que as partes componham seus conflitos fora da esfera judicial (desde que juridicamente capazes). Dias (2018, p. 97) adverte sobre a importância desse fenômeno, no sentido de uma revitalização do sistema ao utilizar o termo desmonopolização das relações jurídicas, notadamente, nas áreas processuais e materiais do Direito Civil.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A ideia de acesso à justiça voltada para o direito administrativo não tem sido profundamente discutida pela doutrina pátria. A função da Administração Pública no Brasil tem relevante peso na organização jurídica, já que ela representa o principal litigante nos processos em trâmite no Poder judiciário, conforme dados do próprio Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2025). Nessa seara é inegável a importância da atuação do INSS, por ser o mais demandado judicialmente, com mais de quatro milhões de ações judiciais pendentes.

Muitos desses processos judiciais decorrem da ineficiência da análise administrativa e da inexistência de parâmetros legais e normativos claros para atuação da Autarquia, circunstância que se buscou atenuar com a fixação de prazos específicos para a conclusão processual por meio do acordo realizado entre a Autarquia Previdenciária, a União, o MPF e a DPU, devidamente homologado pelo STF.

Dessa maneira, esta pesquisa pretendeu demonstrar como o referido acordo foi ao encontro do que se denominou de acesso à ordem jurídica justa, conceito elaborado por Kazuo Watanabe, principalmente ao relacioná-lo com as principais ondas renovatórias de acesso à justiça desenvolvidas por Cappelletti, Garth e Economides, e destacar a importância da eficiência administrativa para a garantia do direito à sociedade brasileira.

O estabelecimento de prazo para conclusão de processos junto ao INSS conferiu ao procedimento horizontes de realidade e de razoabilidade, no que concerne a uma análise eficiente e à duração razoável do processo administrativo. Têm-se nessa perspectiva, notadamente, os interesses dos cidadãos hipossuficientes, destacando a relação às ondas renovatórias.

Necessário destaque ao peso ético imposto em processos administrativos e previsto em lei, o que confere ao acordo firmado junto ao STF o dever de cumprir o que releva dizer, o dever de decidir e decidir com eficiência, termo imbuído de caráter moral e ético.

Por fim, a Administração Pública, INSS, ao consignar o acordo promoveu a flexibilização da sua análise processual, que envolve a complexidade inerente à cada espécie de processo, dentro dos limites da sua realidade operacional e do seu orçamento, situações que poderiam ser impraticáveis caso fosse decidido pelo STF.

Tal afirmação diz respeito a outro direito fundamental, não referido, mas que perpassa todo o estudo: o da boa Administração Pública, que considera a eficiência e a eficácia do poder público, na busca do melhor resultado, assim como o tamanho do esforço ou recurso necessário para atingir resultados planejados nos limites da Administração.

Compreende-se dessa forma que a pesquisa confirmou a sua hipótese, qual seja a de que judicialização de demandas junto ao INSS oneram ainda mais o processo de concessão de benefícios, haja vista, a longa tramitação e os custos de processos judiciais. Soma-se à hipótese confirmada, a constatação de que processos administrativos, ajustados e dimensionados às condições da estrutura do poder executivo tendem ser eficazes a atingir resultados eficientes.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2024.

BRASIL. Lei 9.784/1999. **Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal**. Diário Oficial da União: Brasília, DF, ano 163, p. 1, fev. 1999. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9784.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm). Acesso em: 08 abr. 2025.

BRASIL. Lei 8.213/1991. **Dispõe sobre os planos de benefícios da previdência social e dá outras providências**. Brasília, DF, ano 156, p.1.4809, jul. 1991. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=8213&ano=1991&ato=9ecETS E9UMFpWT829>. Acesso em: 08 abr. 2025.

BRASIL. Lei 8.742/1993. **Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências**. Brasília, DF, ano 158, p. 18769, dez. 1993. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=8742&ano=1993&ato=1d9UT Vq5ENFpWT0e3>. Acesso em: 08 abr. 2025.

BRASIL. LC 75/1998. **Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União**. Brasília, DF, ano 163, p. 6845, maio. 1993. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp75.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp75.htm). Acesso em: 08 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1171152/SC**. Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos artigos 2º; 5º, inciso II, 37, caput; e 201, caput, da

Constituição Federal, bem como dos princípios da eficiência, razoabilidade e dignidade da pessoa humana, a possibilidade de o Poder Judiciário fixar prazo para que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) realize perícia médica para concessão de benefícios previdenciários, sob pena de, caso ultrapassado o prazo estabelecido, serem eles automaticamente implantados. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 10 de dezembro de 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5573573>. Acesso em: 05 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **TEMA 350 do STF**. Prévio requerimento administrativo como condição para o acesso ao judiciário. Brasília, DF, maio. 2017. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=3966199&numeroProcesso=631240&classeProcesso=RE&numeroTema=350>. Acesso em: 08 abr. 2025.

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

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Painel justiça em números**. Conselho Nacional de Justiça. Brasília: [s.n.], 2025. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-inss/>. Acesso em: 09 abr. 2025.

DIAS, Feliciano Alcides. **A arbitragem sob a perspectiva econômica do direito: uma alternativa para a democratização do acesso à justiça nas relações empresariais**. São Leopoldo, 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 38 ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

ECONOMIDES, Kim. Lendo as ondas do “Movimento de Acesso à Justiça”: epistemologia vs metodologia. **Coletânea do Seminário Internacional Cidadania, Justiça e Violência**. Rio de Janeiro. CPDOC-FGV/Iser. 1997.

EMERIQUE, Lilian Márcia Balmant; PEREIRA, Mariana Musse. O acesso à ordem jurídica justa no procedimento administrativo ambiental. **Acesso à justiça I [Recurso eletrônico online] organização CONPEDI/UFMG/ FUMEC/Dom Helder Câmara**. Juvêncio Borges Silva, Tereza Cristina Sorice Baracho Thibau, Edinilson (Coord.) - Florianópolis: CONPEDI, 2015. Disponível em: <https://site.conpedi.org.br/publicacoes/66fsl345/4qiqydiv/3HNDQVWE3j44EHqP.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2025.

GLOBAL ACCESS TO JUSTICE PROJECT. **Panorama Estrutural do Livro**. 2021. Disponível em: <http://globalaccesstojustice.com/book-outline/?lang=pt-br>. Acesso em: 10 abr. 2025.

LEITE, Geraldo Neves. **A eficiência como fundamento da decisão judicial**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

NUNES, Dierle José Coelho. Novos designs tecnológicos no sistema de resolução de conflitos: ODR, e-acesso à justiça e seus paradoxos no Brasil. **Revista de Processo**, v. 314/2021, p. 395-425, Abr. 2021.

PERLINGEIRO, Ricardo; SCHMIDT, Luísa Silva. Noções básicas sobre justiça administrativa. **Revista CEJ**, 26 (84). 2023 Disponível em: <https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/2736>. Acesso em: 10 abr. 2025.

SANTOS, Marcelo Pereira dos. **Governança e compliance na administração pública**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

SILVA, Irapuã Santana do Nascimento da. **Acesso à justiça**: uma análise multidisciplinar. São Paulo: Editora JusPodivm, 2021.

WATANABE, Kazuo. **Acesso à ordem jurídica justa**: conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.