



**SOCIEDADE METROPOLITANA DE EDUCAÇÃO, CULTURA E
TECNOLOGIA SÃO CARLOS
FACULDADE METROPOLITANA SÃO CARLOS - FAMESC
CURSO DE GRADUAÇÃO DIREITO**

ADSON FIGUEIREDO DE AGUIAR

**UMA ANÁLISE ACERCA DOS IMPACTOS NA JUDICIALIZAÇÃO NA
COMARCA DE APIACÁ-ES APÓS AS RECENTES ALTERAÇÕES NA
LEGISLAÇÃO PREVIDENCIÁRIA: PROMOÇÃO OU CERCEAMENTO AO
ACESSO À JUSTIÇA?**

ADSON FIGUEIREDO DE AGUIAR

**UMA ANÁLISE ACERCA DOS IMPACTOS NA JUDICIALIZAÇÃO NA
COMARCA DE APIACÁ-ES APÓS AS RECENTES ALTERAÇÕES NA
LEGISLAÇÃO PREVIDENCIÁRIA: PROMOÇÃO OU CERCEAMENTO AO
ACESSO À JUSTIÇA?**

Monografia apresentada como parte dos requisitos necessários para a conclusão do Curso de Graduação em Direito, sob orientação do Professor Doutor Tauã Lima Verdun Rangel, da Faculdade Metropolitana São Carlos – FAMESC.

Bom Jesus do Itabapoana/RJ
2020/2º Semestre

FICHA CATALOGRÁFICA

Faculdade Metropolitana São Carlos – FAMESC
Preparada pela Biblioteca Marlene Henriques Alves
21/2020

A283u Aguiar, Adson Figueiredo de
Uma análise acerca dos impactos na judicialização na comarca de
Apiacá- ES após as recentes alterações na legislação previdenciária:
promoção ou cerceamento ao acesso à justiça? / Adson Figueiredo de
Aguiar. – Bom Jesus do Itabapoana, RJ, 2020.
104 f.

Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade Metropolitana São
Carlos. Bom Jesus do Itabapoana, 2020.
Orientador: Tauã Lima Verdun Rangel.
Bibliografia: f. 95-104.

1. ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS PREVIDENCIÁRIAS 2. ACESSO
À JUSTIÇA 3. COMARCA DE APIACÁ 4. REFORMA
PREVIDENCIÁRIA 5. EMENDA CONSTITUCIONAL I. Faculdade
Metropolitana São Carlos II. Título.

CDD 344.8102

ADSON FIGUEIREDO DE AGUIAR

**UMA ANÁLISE ACERCA DOS IMPACTOS NA JUDICIALIZAÇÃO
NA COMARCA DE APIACÁ-ES APÓS AS RECENTES
ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO PREVIDENCIÁRIA: PROMOÇÃO
OU CERCEAMENTO AO ACESSO À JUSTIÇA?**

Monografia aprovada em ___/___/___ para obtenção do título de
Bacharelado em Graduação de Direito.

Monografia avaliada em __/__/

Formatação: () _____ Nota final:

() _____

Comissão Examinadora

Prof. Doutor Tauã Lima Verdán Rangel
Orientador

Prof. XXXXX
Coorientador ou Avaliador de Metodologia

Prof. XXXXX
Avaliador de Conteúdo

Prof. XXXXX
Avaliador de Conteúdo

Bom Jesus do Itabapoana, XX (dia) de XXX (mês) de XXX
(ano).

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à Deus, por me proporcionar saúde e discernimento para prosseguir estudando e apreendendo, apesar de todas as adversidades, quem confia em Deus enfrenta qualquer batalha.

À toda minha família, em especial minha mãe, Cristiane, ao meu pai, Aguiar, e minha irmã, Rita, que são o pilar da minha vida, são pessoas que me ajudam a trilhar meu caminho, sempre me incentivando da melhor maneira possível.

A todos os professores do Curso de Direito da FAMESC, que me ajudaram compartilhando conhecimento, possibilitando um aprendizado de qualidade.

A todos os colegas do curso, principalmente àqueles que estiveram juntos durante os 5 anos de graduação, compartilhando dos mesmos momentos.

Ao meu orientador, professor Dr. Tauã, que desde o início da minha vida acadêmica sempre ensinou com maestria, se colocando à disposição para compartilhar conhecimento, que possuí de sobra. Obrigado por ter me ajudado a vencer essa batalha.

A todas as demais pessoas, que direta ou indiretamente me ajudaram a finalizar essa graduação.

Seu trabalho vai preencher uma parte grande da sua vida, e a única maneira de ficar realmente satisfeito é fazer o que você acredita ser um ótimo trabalho. E a única maneira de fazer um excelente trabalho é amar o que você faz. (Steve Jobs).

AGUIAR, Adson Figueiredo. **Uma análise acerca dos impactos na judicialização na Comarca de Apicá-ES após as recentes alterações na legislação previdenciária: Promoção ou Cerceamento ao Acesso à Justiça?** 104f. Trabalho de Conclusão de Curso. Bacharelado em Direito. Faculdade Metropolitana São Carlos - FAMESC, 2020.

RESUMO

A presente pesquisa tem como objetivo analisar os principais impactos da judicialização na comarca de Apicá-ES, diante das recentes alterações na legislação previdenciária. Nesta seara, tais impactos gerados pelas mudanças legislativas causarão promoção ou cerceamento do acesso à justiça na comarca objeto de estudo? Tal indagação é o que se busca responder na presente pesquisa, vez que as mudanças legislativas em matéria previdenciária vão desde alterações relacionadas às novas regras de transição na aposentadoria, à mitigação da competência delegada da justiça Federal. O acesso à justiça é abordado em diferentes vertentes, sendo apresentadas as peculiaridades das três 'ondas' do acesso judicial apresentadas por Cappelletti e Garth e, a quarta 'onda' trabalhada por Kim Economides. Será abordado, ainda, acerca dos impactos negativos que incidiram sobre a comarca de Apicá ante tais mudanças legislativas, principalmente as advindas da reforma previdenciária e da Emenda Constitucional nº 103 de 2019, que retirou da comarca de Apicá a competência para julgar e processar novas demandas de direito previdenciário a partir de janeiro de 2020. Conseqüentemente, as pessoas mais vulneráveis sofrerão um impacto maior no que diz respeito à extinção de tal competência delegada, agüentará o acesso à justiça da população apicaense. A metodologia a ser empregada na execução do trabalho de conclusão de curso foi pautada na utilização de método historiográfico e dedutivo, sendo utilizada pesquisa empírica, baseando-se nos dados do Conselho Nacional de Justiça, bem como junto ao sistema do Tribunal de Justiça do Espírito Santo.

Palavras-Chaves: Alterações legislativas previdenciárias. Acesso à justiça. Comarca de Apicá. Reforma Previdenciária. Emenda Constitucional.

AGUIAR, Adson Figueiredo. **An analysis of the impacts on judicialization in the District of Apicá-ES after the recent changes in the social security legislation: Promotion or Cessation of Access to Justice?** 104p. Completion of course work. Bachelor's degree in law. Faculdade Metropolitana São Carlos - FAMESC, 2020.

ABSTRACT

This research aims to analyze the main impacts of judicialization in the region of Apicá-ES, given the recent changes in social security legislation. In this area, will such impacts generated by legislative changes cause the promotion or restriction of access to justice in the region under study? Such a question is what we seek to answer in the present research, since the legislative changes in social security matters range from changes related to the new rules of transition in retirement, to the mitigation of the delegated competence of the Federal justice. Access to justice is approached in different ways, presenting the peculiarities of the three 'waves' of judicial access presented by Cappelletti and Garth and the fourth 'wave' worked by Kim Economides. It will also be addressed about the negative impacts on the Apicá region in the face of such legislative changes, especially those arising from the pension reform and Constitutional Amendment No. 103 of 2019, which removed from the Apicá region the competence to judge and prosecute new ones. demands for social security law as of January 2020. Consequently, the most vulnerable people will suffer a greater impact with regard to the extinction of such delegated competence, will maintain access to justice for the Apicá population. The methodology to be used in the completion of the course completion work was based on the use of historiographic and deductive method, using empirical research, based on data from the National Council of Justice, as well as with the system of the Court of Justice of the Spirit Holy.

Keywords: Social security legislative changes. Access to justice. District of Apicá. Social Security Reform. Constitutional amendment.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art. - Artigo

ACP - Ação Civil Pública

CF - Constituição Federal

COVID-19 - Coronavírus

CEDH - CONVENÇÃO EUROPEIA DOS DIREITOS HUMANOS

CNJ - Conselho Nacional de Justiça

CPC - Código de Processo Civil

CDC - Código de Defesa do Consumidor

DUDH - Declaração Universal dos Direitos Humanos

DIB - Data de início do Benefício

EC - Emenda Constitucional

EUA - Estados Unidos da América

ES - Espírito Santo

FGV - Fundação Getúlio Vargas

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INSS - Instituto Nacional do Seguro Social

JEC - Juizado Especial Cível

KM - Quilômetro

LC - Lei Complementar

MP - Medida Provisória

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social

Nº - Número

ONU - Organização das Nações Unidas

OAB - Ordem dos Advogados do Brasil

PR - Paraná

PB - Paraíba

RGPS - Regime Geral de Previdência Social

RPPS - Regime Próprio de Previdência Social

RS - Rio Grande do Sul

RJ - Rio de Janeiro

STF - Supremo Tribunal Federal

STJ - Superior Tribunal de Justiça

SP - São Paulo

SE - Sergipe

TRF-2 - Tribunal Regional Federal da 2ª Região

TJES - Tribunal de Justiça do Espírito Santo

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Novas regras para se aposentar previstas pela reforma da Previdência.....	71
Figura 2. Histórico de número de processos novos na Justiça Estadual e Federal	78
Figura 3. Distância entre Vara Estaduais e Federais.....	80
Figura 4. Processos Previdenciários Comarca de Apicá-ES 2020	89

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Impacto da Competência Delegada na Justiça Estadual segundo a unidade da Federação, ano 2019 a.....	77
Gráfico 02. Percentual de processos em matéria de direito previdenciário em comarcas que tenham ao menos 1 caso em tramitação e estejam localizadas a menos de 70 km da seção ou subseção judiciária mais próxima.....	88

SUMÁRIO

Resumo Abstract	
Lista de Abreviaturas	
Lista de Figuras	
Lista de Gráficos	
INTRODUÇÃO	14
1 RESSIGNIFICANDO CONCEPÇÕES INICIAIS: EM PAUTA A DELIMITAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA À LUZ DAS ONDAS CAPPELLETTI E GARTH	17
1.1 A Primeira Onda de Acesso à Justiça	23
1.2 A Segunda Onda de Acesso à Justiça	31
1.3 A Terceira Onda de Acesso à Justiça	38
1.4 A Quarta Onda de Acesso à Justiça	41
2 OS DIREITOS DE SEGUNDA DIMENSÃO EM DESTAQUE: DIREITOS SOCIAIS, ECONÔMICOS E CULTURAIS EM ANÁLISE	46
2.1 A concepção de Direitos de Segunda Dimensão	50
2.2 O mínimo existencial social e o princípio da vedação ao retrocesso social	55
2.3 A previdência social como manifestação dos direitos de segunda dimensão.....	60
3 A REFORMA PREVIDENCIÁRIA BRASILEIRA: RUÍDOS E DESCONTINUIDADES NO PROCESSO DE PROMOÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA: EM ANÁLISE, A COMARCA DE APIACÁ-ES	70
3.1 O histórico da competência delegada da temática previdenciária no direito brasileiro.....	75
3.2 Aspectos processuais e jurisdicionais da reforma previdenciária.....	81
3.3 A Comarca de Apicá-ES como laboratório de análise: obstáculos para efetivação do acesso à justiça na temática previdenciária	85
CONCLUSÃO	91
REFERÊNCIAS	95

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem como escopo analisar acerca dos principais impactos da judicialização na comarca de Apicacá-ES, em decorrência das contemporâneas alterações na legislação previdenciária. Dentre os aspectos advindos das alterações legislativas previdenciárias, destacam-se a reforma da previdência, trazida pela Emenda Constitucional (EC) nº 103 de 2019, bem, como o cerceamento no acesso à justiça, fazendo-se confrontar o direito constitucionalmente positivado, com demais previsões legais obscuras à dignidade humana.

Os principais impactos na comarca de Apicacá após as recentes alterações na legislação previdenciária, foram a perda da competência delegada para julgar e processar novas demandas a partir de janeiro de 2020 e, conseqüentemente, cerceamento ao acesso à justiça para com os jurisdicionados apiacaenses. A mitigação da competência delegada da justiça Federal para a justiça Estadual em matéria previdenciária, ocorreu devido Emenda Constitucional nº 103 de 2019, e posteriormente à Lei nº 13.876 de 2019 que alterou a Lei nº 5.010/66.

Assim como diversas cidades Brasil a fora, a comarca de Apicacá perpassa por momento de real mitigação do acesso à justiça em causas que demandem contra a Autarquia Previdenciária. Vez que os segurados deverão se locomover por mais de 58 quilômetros, até à seção Federal de Cachoeiro de Itapemirim, para demandarem um direito que deveria ser mais acessível.

O acesso efetivo à justiça resta comprometido, à medida em que as pessoas deixam de postular sobre um direito líquido e certo em razão da burocracia estabelecida pelo Poder Público, que acaba por prejudicar na concessão daquilo que o texto constitucional prevê expressamente em seu artigo 5º inciso XXXV.

Nesse diapasão, as mudanças em normas previdenciárias, principalmente quando levadas em consideração as alterações ocorridas entre os anos de 2019 e 2020, afetam diretamente os jurisdicionados. Sobretudo os mais vulneráveis, os hipossuficientes, idosos, crianças, pessoa com deficiência, seja em decorrência do aumento de demandas judiciais ocasionado pelo “pente-fino”, seja em razão da mitigação da competência delegada, que comprometerá o acesso efetivo à justiça dos jurisdicionados da comarca de Apicacá.

No capítulo 01, fora abordado acerca das ondas do acesso à justiça, sob análise de Cappelletti e Garth, em síntese, os autores explanam acerca da primeira onda, que abrange o assistencialismo judiciário por parte do Estado. Em seguida, abordam a respeito da segunda onda, que prevê o acesso à justiça em casos de direitos difusos e coletivos, após, sobre a terceira onda do acesso à justiça, tornando-o mais efetivo, objetivando viabilizar a resolução de conflitos de forma a evitar a judicialização, por meio de resoluções de conflitos extrajudiciais e consensuais.

Ainda no primeiro capítulo, Kim Economides arremata acerca da quarta onda do acesso à justiça, expondo suas peculiaridades, que abrangem o acesso judicial aquém daquele que primariamente chega ao jurisdicionado. Porquanto, o referido autor passa a arguir indagações acerca do acesso à justiça dos próprios operadores do direito, expondo se esse pode ser considerado efetivo ou não.

No capítulo 02, foi debatido acerca dos direitos de segunda dimensão, sendo apresentados os conceitos doutrinários, período historiográfico e positivação dos direitos abrangidos pela segunda dimensão, quais sejam: econômicos, sociais e culturais. Ainda, fora exposto sobre a aplicabilidade prática da tese do mínimo existencial e a alegação do princípio da vedação ao retrocesso legal, sendo exposto jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) a respeito do tema.

Em continuidade ao segundo capítulo, foi exposto sobre a previdência social correlacionado com os direitos de segunda dimensão. Oportunidade em que fora mencionado o liame entre a previdência social e os direitos de segunda dimensão, que foram originados diante do mesmo período histórico, qual seja, revoluções por melhores condições de trabalho e dignidade humana.

No capítulo 03, foi abordado sobre os principais aspectos da reforma previdenciária, introduzida pela Emenda Constitucional nº 103 de 2019, analisando os impactos na judicialização nacional, bem como na comarca de Apicá. Ainda, foram apresentadas as nocivas regras de transições advindas da reforma previdenciária, que aumentou o tempo de contribuição tanto dos homens quanto das mulheres. Não obstante, é abordado sobre os aspectos negativos após a publicação da Medida Provisória (MP) nº 871, que fora convertida na Lei 13.846 de 2019, popularmente conhecida como “pente-fino”, que cortou benefício de diversas pessoas sem dar a oportunidade do contraditório e ampla defesa.

O capítulo supracitado dispõe, ainda, sobre o histórico constitucional da competência delegada no ordenamento jurídico nacional, bem como, acerca das recentes alterações que mitigaram a aplicabilidade de tal competência quando o assunto é demandas previdenciárias. Tais alterações foram introduzidas por meio da Emenda Constitucional nº 103 de 2019, que alterou o artigo 109, parágrafo 3º da CF/88, ainda, a Lei nº 13.876 de 2019 alterou a Lei nº 5.010/66, restringindo ainda mais questões relacionadas à competência delegada da justiça Federal para justiça Estadual.

Em razão dos ajustes previstos pela Resolução do TRF2-RSP-2019/00091, a Comarca de Apiaçá, desde 01 de janeiro de 2020, perdeu a competência delegada para processar e julgar novas demandas de direito previdenciário. Desse modo, será analisado se houve promoção ou cerceamento no acesso à justiça apiaçaense, em razão das recentes mudanças na legislação previdenciária.

Como metodologia, optou-se pela condução sob os métodos científicos histórico e dedutivo. O método histórico encontrou-se assento e utilidade na proposta de abordagem contextual requerida do tema, a fim de se estabelecer as bases primárias de concepção e debate sobre a questão central do presente. O método dedutivo, por sua vez, se revelou imprescindível para o recorte e o enfrentamento da proposta temática. Ainda no que concerne à abordagem, a pesquisa se caracteriza como dotada de aspecto qualitativo; em relação aos objetivos, pesquisa exploratória; quanto à delimitação temporal, trata-se de pesquisa pautada em estudos retrospectivos.

No que se referem às técnicas de pesquisa, em razão do enquadramento procedimental, cuida-se de revisão de literatura sob o formato sistemático, cujo recorte e colheita de material obedeceu, criteriosamente, a correlação e aderência dos materiais selecionados com o conteúdo central debatido. Para tanto, além dos aportes teóricos tradicionais correlatos à disciplina em questão, foram empregadas como base de buscas e seleções as plataformas do Google Acadêmico e do Scielo. De maneira secundária e complementar, foram empregadas pesquisas documentais.

1 RESSIGNIFICANDO CONCEPÇÕES INICIAIS: EM PAUTA A DELIMITAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA À LUZ DAS ONDAS CAPPELLETTI E GARTH

Não são poucos os problemas relacionados ao acesso à justiça ou à falta desse. Especificamente no século XVIII e XIX, o direito pela busca do acesso judicial sofria certa segregação, pois era aplicado de forma individualista, e o Estado se tornara passivo para com o reconhecimento de tais direitos. Os mais prejudicados com a negligência estatal, certamente, foram os vulneráveis, pessoas hipossuficientes que sem auxílio do Poder Público jamais conseguiriam ter uma representação perante a corte judicial, para assim, reivindicarem seus direitos de forma eficiente e eficaz. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p.9).

[...] 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 que, primeiro deve ser realmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos. [...] Sem dúvida, uma premissa básica será a de que a justiça social, tal como a desejada por nossas sociedades modernas, pressupõe o acesso efetivo. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p.8).

A finalidade do acesso à justiça ganhou novo enfoque após deliberação realizada pela Assembléia Geral, por meio da Carta das Nações Unidas, em 1945, com o reconhecimento da natureza de fundamentalidade de tal direito. O momento histórico pós-guerra, vivido por aqueles que presenciaram momentos de profundo sofrimento, total desrespeito aos direitos fundamentais e dignidade da pessoa humana. Desse modo, tal período histórico serviu de mola propulsora, para que os representantes da Nações Unidas positivassem direitos basilares, que preservariam vidas das futuras gerações vindouras. (UNICEF, 1945).

ARTIGO 76 – Os objetivos básicos do sistema de tutela, de acordo com os Propósitos das Nações Unidas enumerados no Artigo 1 da presente Carta serão: a) favorecer a paz e a segurança internacionais; b) fomentar o progresso político, econômico, social e educacional dos habitantes dos territórios tutelados e o seu desenvolvimento progressivo para alcançar governo próprio ou

independência, como mais convenha às circunstâncias particulares de cada território e de seus habitantes e aos desejos livremente expressos dos povos interessados e como for previsto nos termos de cada acordo de tutela; c) estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo língua ou religião e favorecer o reconhecimento o da interdependência de todos os povos; d) assegurar igualdade de tratamento nos domínios social, econômico e comercial para todos os Membros das Nações Unidas e seus nacionais e, para estes últimos, igual tratamento na administração da justiça, sem prejuízo dos objetivos acima expostos e sob reserva das disposições do Artigo 80. (UNICEF, 1945). (grifei).

Em relação à aplicabilidade extensiva de acesso à justiça como proteção a direitos individuais e coletivos, passou-se, em primeiro plano, a ser previsto de forma mais específica, por meio da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), de 1948. Nesse interim, essa foi a primeira norma de direito internacional, que estabeleceu de forma abrangente, o que seria o acesso à justiça da maneira que é conhecido na atualidade. (ONU, 1948).

A previsão legal de dispositivos que garantem o acesso à justiça se deu desde a proclamação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, conforme preconiza seu texto: “artigo 21: Todo ser humano tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país” (ONU, 1948); “artigo 10: Todo ser humano tem direito, em plena igualdade, a uma justa e pública audiência por parte de um tribunal independente e imparcial, para decidir seus direitos e deveres ou fundamento de qualquer acusação criminal contra ele” (ONU, 1948); “artigo 8: Todo ser humano 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”. (ONU, 1948).

Ademais, no ordenamento jurídico brasileiro, seguindo o mesmo raciocínio pelo reconhecimento de acesso à justiça, há previsão na Magna Carta de 1988, em seu Artigo 5º inciso XXXV, que dispõe, “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. (BRASIL, 1988).

O princípio de acesso à justiça, inscrito no n. XXXV do art. 5º, da Constituição Federal, não assegura apenas acesso formal aos órgãos judiciários, e sim um acesso qualificado que propicie aos indivíduos o acesso à ordem jurídica justa, no sentido de que cabe a todos que tenham qualquer problema jurídico, não

necessariamente um conflito de interesses, uma atenção por parte do Poder Público, em especial do Poder Judiciário. [...] Ora, o inc. XXXV do art. 5º da Constituição Federal deve ser interpretado, como ficou acima sublinhado, não apenas como garantia de mero acesso aos órgãos do Poder Judiciário, mas como garantia de acesso à ordem jurídica justa, de forma efetiva, tempestiva e adequada. (WATANABE, 2011, p. 03-09).

Por mais que o reconhecimento de direitos fundamentais seja imprescindível, infelizmente nem sempre foi assim. Percebe-se que, os direitos considerados basilares, hoje, em um Estado Democrático, nem sempre estiveram na “pauta”. Dentre tais direitos, encontra-se o acesso à justiça, na atualidade, que é ponto incontroverso, bem como garantido constitucionalmente e amplamente reconhecido e defendido pela doutrina e jurisprudência. Todavia, não foram poucas as batalhas travadas contra o Estado para que se assegurasse um direito indispensável para os vulneráveis, devendo, portanto, tornar-se o acesso à justiça algo realmente efetivo na prática, e não somente na teoria. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p.13).

Embora o acesso efetivo à justiça venha sendo crescentemente aceito como um direito social básico nas modernas sociedades, o conceito de “efetividade” é, por si só, algo vago. A efetividade perfeita, no contexto de um dado direito substantivo, poderia ser expressa como a completa “igualdade de armas” – a garantia de que a conclusão final depende apenas dos méritos jurídicos relativos das partes antagônicas, sem relação com diferenças que sejam estranhas ao Direito e que, no entanto, afetam a afirmação e reivindicação dos direitos. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p.15).

A limitação encontrada na primeira onda se refere à assistência judiciária gratuita, possuindo como escopo o acesso jurídico para os hipossuficientes, pois uma pessoa não assistida por advogado vai encontrar diversos problemas em razão de procedimentos jurídicos complexos. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p.32). Além do mais, há demandas judiciais em que a figura do advogado se torna essencial à sua propositura, ou seja, sem a assistência desse o acesso à justiça restaria comprometido. Ademais, conforme preconiza o artigo 133 da Magna Carta, “O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei”. (BRASIL, 1988).

Desse modo, reconheceu-se a necessidade de o Estado proporcionar aos

mais vulneráveis a assistência judiciária, em razão da impossibilidade dessas pessoas custearem todo o processo judicial, com honorários contratuais, sucumbenciais e demais gastos. O sistema da justiça gratuita era inadequado em diversos países, pois o advogado particular que prestava tal serviço não recebia nenhum *munus honorificum* por tal atividade, que poderia ser considerada um *pro bono*. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

Assim, emergiu a imposição de uma contraprestação por parte do Estado para com os advogados militantes no sistema *judicare*, em que se passou a utilizar um critério objetivo para prestação de serviços de assistência judiciária. Para ter direito a tal assistência, que seria prestada a todas as pessoas hipossuficientes, essas teriam que se enquadrarem em determinados requisitos da lei. Assim, as pessoas consideradas de baixa renda poderiam se beneficiar de uma representação jurídica da mesma forma daqueles que dispunham de condições financeiras. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p.32-33).

O direito constitucional de ação assume importante papel no sistema, de garantia de acesso à ordem jurídica justa. Mas garantia substancial não só ao mecanismo constitucional assegurado, mas também a eliminação dos óbices econômicos, culturais, sociais e técnicos à efetividade do resultado dessa atividade estatal. Somente com essa configuração, o direito de acesso ao poder judiciário, previsto no artigo 5º XXXV, da Constituição Federal, não será mais uma daquelas figuras de retórica, meramente formais e vazias de conteúdo. (BEDAQUE, 2001, s.p. *apud* RODRIGUES, 2015, online).

Com fulcro em aperfeiçoar o acesso à justiça, teve origem a segunda onda, que visou combater de forma eficaz a celeuma em relação a “representação dos direitos difusos”. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988). A norma processual civil, à época, não possibilitava a representação judicial por particulares em demandas que versassem sobre direitos difusos e coletivos. Desse modo, impunha reformar o processo civil, com objetivo de solucionar o problema da representatividade dos interesses difusos. Devido às constantes evoluções no ordenamento jurídico, houve a necessidade de positivar a representação para os litígios de “direito público”, em que envolviam diversas pessoas no polo ativo da demanda. Assim, imprescindível a representação desse grupo por pessoa perante o Poder Judiciário. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p.49-50).

Diante de tais mudanças no procedimento em razão da representação em direito difuso, os meios previstos no processo civil ganharam um novo significado, eis que na citação, por exemplo, não havia (e ainda não há) a possibilidade de abranger individualmente todos os interessados na demanda, ou ouvi-los. Sem embargo, imprescindível que em caso de demanda pública, fosse indicado um representante para os atos processuais. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p.50).

[...] a proteção de tais interesses tornou necessária uma transformação do papel do juiz e de conceitos básicos como a “citação” e o “direito de ser ouvido”. Uma vez que nem todos os titulares de um direito difuso podem comparecer a juízo – por exemplo, todos os interessados na manutenção da qualidade do ar, numa determinada região – é preciso que haja um “representante adequado” para agir em benefício da coletividade, mesmo que os membros dela não sejam “citados” individualmente. Da mesma forma, para ser efetiva, a decisão deve obrigar a todos os membros do grupo, ainda que nem todos tenham tido a oportunidade de ser ouvidos. (CAPPELLETTI; GARTH 1988, p.50).

Ademais, instituiu-se a criação de ações de interesse público bem como demandas coletivas como complemento à representação dos interesses difusos. Nos Estados Unidos da América (EUA), surge a “*class action*”, em que essa permite que “um litigante represente toda uma classe de pessoas, numa determinada demanda”, dessa sorte, evita a burocracia e poupa gastos em criar uma organização permanente para tanto. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 60).

O espírito geral da regra está informado pelo princípio do acesso à justiça, que no sistema norte-americano se desdobra em duas vertentes: a de facilitar o tratamento processual de causas pulverizadas, que seriam individualmente muito pequenas, e a de obter a maior eficácia possível das decisões judiciais. E, ainda, mantém-se aderente aos objetivos de resguardar a economia de tempo, esforços e despesas e de assegurar a uniformidade das decisões. (GRINOVER, 2014, p.174-175 *apud* POMBO, 2016, p.23).

Uma das principais inovações proposta pela terceira onda, diz respeito à busca de meios diversos para com a solução de litígios de maneira ainda mais eficientes e eficazes. Imperiosa a necessidade de uma atenção maior em matérias relacionadas ao acesso efetivo à justiça, eis que os pontos abrangidos na aplicação prática pela primeira e segunda onda, por si só, não foram suficientes para tratar

acerca do acesso efetivo à justiça. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 67).

[...] O novo enfoque de acesso à justiça, no entanto, tem alcance muito mais amplo. Essa “terceira onda” de reforma inclui a advocacia, judicial ou extrajudicial, seja por meio de advogados particulares ou públicos, mas vai além. Ela centra sua atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas. [...] Seu método não consiste em abandonar as técnicas das duas primeiras ondas de reforma, mas em trata-las como apenas algumas de uma série de possibilidades para melhorar o acesso. (CAPPELLETTI; GARTH 1988, p.67-68).

Outrossim, diante da evolução da sociedade, a legislação não poderia deixar de acompanhá-la. Destarte, foram estabelecidos novos métodos de alcance mais amplo do acesso à justiça, em que os sistemas da primeira e segunda onda foram melhorados com a aplicação dessa terceira onda. Nessa toada, alude os professores Cappelletti e Garth que “poder-se-ia dizer que a enorme demanda latente por métodos que tornem os novos direitos efetivos forçou uma nova meditação sobre o sistema de suprimento – o sistema judiciário”. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 70).

A garantia de efetivo acesso à Justiça também constitui um Direito Humano e, mais do que isto, um elemento essencial ao exercício integral da cidadania, já que, indo além do simples acesso à tutela jurisdicional, não se limita ao mero acesso ao Poder Judiciário. Por conta disso é que José Alfredo de Oliveira Baracho afirma que ele ‘é primordial à efetividade dos direitos humanos, tanto na ordem jurídica interna como na internacional. O cidadão tem necessidade de mecanismos próprios e adequados para que possa efetivar seus direitos. (CESAR, 2002, p. 46. *apud* PEREIRA; SANTOS; RANGEL, 2014).

Desse modo, diante de uma real necessidade de debate sobre o acesso à justiça, para torná-lo mais efetivo e abrangente, as três ondas se complementam, expondo as reais limitações da aplicação prática que pairam sobre o acesso efetivo à justiça. As reformas propostas, com as respectivas alterações no procedimento, novos métodos de conciliação, a desjudicialização, foram meios encontrados com objetivo de tornar o acesso à justiça possível, quebrando as barreiras existentes entre o hipossuficiente e o judiciário. O desenvolvimento efetivo de instituições, que

garantem o acesso à justiça necessita cada vez mais de reconhecimento perante a sociedade contemporânea. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 73).

1.1 A PRIMEIRA ONDA DE ACESSO À JUSTIÇA

Ante a necessidade de implantar o acesso à justiça em países ocidentais, a primeira onda trabalhada por Cappelletti e Garth, abrange o assistencialismo judiciário para com as pessoas hipossuficientes. O Estado, que deveria ser o principal mediador e garantidor de direitos fundamentais, por muitas vezes, deixava as pessoas mais pobres afastadas do Judiciário, eis que não havia previsão legal que sustentasse tal acesso. O sistema garantidor de direitos indisponíveis era utilizado, em sua grande maioria, por pessoas com boas condições financeiras, eis que o acesso à justiça não era proporcionado de forma igualitária para com os mais vulneráveis financeiramente. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 32).

[...] Os métodos para proporcionar a assistência judiciária àqueles que não a podem custear são, por isso mesmo, vitais. Até muito recentemente, no entanto, os esquemas de assistência judiciária da maior parte dos países eram inadequados. Baseavam-se, em sua maior parte, em serviços prestados pelos advogados particulares, sem contraprestação (*munus honorificum*). O direito ao acesso foi, assim, reconhecido e se lhe deu algum suporte, mas o Estado não adotou qualquer atitude positiva para garanti-lo. De forma previsível, o resultado é que tais sistemas de assistência judiciária eram ineficientes. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p.32).

Como meio de colocar em prática as benesses do assistencialismo judicial, fora implementado pelo Estado, um sistema de remuneração direta, em que o advogado que prestasse a assistência à pessoa hipossuficiente, receberia determinada quantia por tal serviço. Tal reconhecimento, que ocorreu com maior ênfase em meados do século XIX, foi um grande “divisor de águas” para com a facilitação no acesso à justiça, eis que o *laissez-faire* praticado pelo Estado estava entrando em decadência. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p.32-33).

Percebe-se, que uma importante inovação trazida com a reforma da primeira onda, foi a utilização do sistema *judicare*, conforme relata Cappelletti e Garth, “trata-se de um sistema através do qual a assistência judiciária é estabelecida como um

direito para todas as pessoas que se enquadrem nos termos da lei. Os advogados particulares, então, são pagos pelo Estado”. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p.35). Destarte, bastava o preenchimento de determinados requisitos legais para que o hipossuficiente tivesse um defensor patrocinado pelo Poder Público, colocando a pessoa vulnerável em igualdade de representação técnica. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p.35).

[...] A mudança do adjetivo qualificador da “assistência”, reforçada pelo acréscimo “integral”, importa notável aplicação do universo que se quer cobrir. Os necessitados fazem jus agora à dispensa de pagamentos e à prestação de serviços não apenas na esfera judicial, mas em todo o campo dos atos jurídicos. Incluem-se também na franquia: a instauração e movimentação de processos administrativos, perante quaisquer órgãos públicos, em todos os níveis; os atos notariais e quaisquer outros de natureza jurídica, praticados extrajudicialmente; a prestação de serviços de consultoria, ou seja, de informação e aconselhamento em assuntos jurídicos. (MOREIRA, 1992, s.p. *apud* PEREIRA, 2017, online).

Denota-se, dessa maneira, que existem desvantagens na aplicabilidade do sistema *judicare*, apesar de trazer o benefício de afastar as custas processuais e advocatícias das pessoas hipossuficientes, ao mesmo tempo, acaba criando uma barreira que dificulta a interação advogado/cliente. Dessa forma, possibilitou-se com que as pessoas mais pobres usufruam de maneira limitada do sistema assistencialista, em razão de não receberem a orientação do profissional. Afora o exposto, os mais vulneráveis acabam não compreendendo seus direitos, se contentam com o mínimo de informação que lhe é passado. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p.38-39).

Ademais, por falta de orientação profissional, e conseqüente escassez de acesso à justiça, a pessoa hipossuficiente pode ver exaurido o que lhe é de direito, principalmente em demandas que acabam não “compensando” serem patrocinadas baseando no interesse de cada indivíduo. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p.38-39).

[...] Artigo 6º Direito a um processo equitativo 1. Qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada, equitativa e publicamente, num prazo razoável por um tribunal independente e imparcial, estabelecido pela lei, o qual decidirá, quer sobre a determinação dos seus direitos e obrigações de carácter civil, quer sobre o fundamento de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra ela. O julgamento deve ser público, mas o acesso à

sala de audiências pode ser proibido à imprensa ou ao público durante a totalidade ou parte do processo, quando a bem da moralidade, da ordem pública ou da segurança nacional numa sociedade democrática, quando os interesses de menores ou a protecção da vida privada das partes no processo o exigirem, ou, na medida julgada estritamente necessária pelo tribunal, quando, em circunstâncias especiais, a publicidade pudesse ser prejudicial para os interesses da justiça. (CONVENÇÃO EUROPEIA DOS DIREITOS HUMANOS (CEDH), 1950).

Posteriormente, surge nos EUA por meio dos serviços jurídicos, *Office of Economic Opportunity*¹, em que o modelo de assistencialismo que se difere do *judicare*, pois os advogados não mais são particulares, mas sim, contratados diretamente pelo governo e conseqüentemente patrocinados pelos cofres públicos. Tal modelo, presta serviço mais amplo em favor dos vulneráveis, enquanto classe, assim, orientam acerca do reconhecimento de novos direitos e incentivam a buscá-lo, não tratam os pobres enquanto indivíduos, como ocorria no sistema *judicare*. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p.39-40).

[...] contrariamente aos sistemas *judicare* existentes, no entanto, esse sistema tende a ser caracterizado por grandes esforços no sentido de fazer as pessoas pobres conscientes de seus novos direitos e desejosas de utilizar advogados para ajudar a obtê-los. Ademais, os escritórios eram pequenos e localizados nas comunidades pobres, de modo a facilitar o contato e minimizar as barreiras de classe. Os advogados deveriam ser instruídos diretamente no conhecimento dessas barreiras, de modo a enfrentá-las com maior eficiência. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p.40).

Desse modo, restam evidente as vantagens de tal modelo sobre o sistema *judicare*, o acesso às informações que os mais vulneráveis possuem, transcende a barreira do individualismo. Tal modelo faz com que haja uma maior eficiência na prestação de serviços advocatícios, possibilitando que seja assegurado a defesa técnica de interesses difusos das classes mais pobres, reivindicando assim seus direitos enquanto classe, e não somente enquanto indivíduos, como era defendido pelo modelo *judicare*. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p.41).

[...] urge não confundir tutela com prestação jurisdicional; uma vez que se tem como abstrato o direito de ação, a garantia de acesso do litigante à justiça lhe assegura um provimento jurisdicional, capaz de proporcionar a definitiva solução para o litígio, mesmo

quando o autor não detenha de fato o direito que afirma violado ou ameaçado pelo réu. Na satisfação do direito à composição do litígio (definição ou atuação da vontade concreta da lei diante do conflito instalado entre as partes) consiste na prestação jurisdicional. Mas, além dessa pacificação do litígio, a defesa do direito subjetivo ameaçado ou a reparação da lesão já consumada sobre o direito da parte também incumbe à função jurisdicional realizar, porque a justiça privada não é mais tolerada (salvo excepcionalíssimas exceções) pelo sistema de direito objetivo moderno. Assim, quando o provimento judicial reconhece e resguarda in concreto o direito subjetivo da parte, vai além da simples prestação jurisdicional e, pois, realiza a tutela jurisdicional. Todo litigante que ingressa em juízo, observando os pressupostos processuais e as condições da ação, tem direito à prestação jurisdicional (sentença de mérito ou prática de certo ato executivo); mas nem todo litigante faz jus à tutela jurisdicional. (THEODORO JUNIOR, 2001, p.2. *apud* CARVALHO; SOUZA; RANGEL, 2014, online).

Uma das maiores críticas relacionadas ao modelo de remuneração de advogados pelos cofres públicos, gira em torno justamente do necessário apoio do governo, acabando assim, direta ou indiretamente, envolvendo questões de natureza política. Entretanto, muitas vezes, o advogado que assistia o vulnerável acabava demandando contra o próprio ente que o remunerava, desse modo, poderia pairar suspeitas de influências do governo no julgamento de determinadas demandas assistencialista, limitando assim, o acesso efetivo à justiça. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p.41-42).

Provavelmente, um problema ainda mais sério desse sistema é que ele necessariamente depende de apoio governamental para atividades de natureza política, tantas vezes dirigidas contra o próprio governo. Essa dependência pressupõe que uma sociedade tenha decidido que qualquer iniciativa jurídica para ajudar os pobres é desejável, mesmo que signifique um desafio à ação governamental e às ações dos grupos dominantes na sociedade. [...] Apenas recentemente, depois de uma disputa legislativa muito difícil, envolvendo um veto presidencial, é que a Legal Services Corporation tornou-se independente de influência governamental direta. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p.41-42).

Entretanto, com objetivo de aperfeiçoar ainda mais questões relativas ao acesso à justiça, determinados países decidiram combinar os modelos de assistencialismo *judicare* com o sistema de advogados remunerados por cofres públicos. Assim, os impactos e limitações que tais modelos apresentavam foram mitigados, eis que ambos se complementaram, e conseqüentemente, tornou-se o

acesso à justiça mais efetivo. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p.43). Outrossim, com tal junção de sistemas, tornou-se possível aos vulneráveis usufruírem da assistência tanto dos advogados públicos, que eram pagos pelo Estado, quanto de escritórios mantidos diretamente pelo governo. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p.44). Ademais, pode-se, ainda, mencionar que:

[...] O ponto importante, no entanto, é que a possibilidade de escolha em ambos os programas abriu uma nova dimensão. Este modelo combinado permite que os indivíduos escolham entre os serviços personalizados de um advogado particular e a capacitação especial dos advogados de equipe, mais sintonizados com os problemas dos pobres. Dessa forma, tanto as pessoas menos favorecidas, quanto os pobres como grupo, podem ser beneficiados. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p.44).

Diante das reformas assistencialistas, foram oportunizadas diversas medidas, consideradas à época, inovadoras e eficientes para àquelas pessoas vulneráveis que careciam de um acesso efetivo à justiça, mas não possuíam meios de fazê-lo sem a intervenção do Estado. Como consequências da intervenção do Poder Público no assistencialismo judicial dos hipossuficientes, estes passaram a ter voz perante uma sociedade que os discriminavam, e segregavam totalmente essas pessoas que careciam de recursos financeiros. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p.47).

As barreiras que se encontravam no caminho para com o acesso à justiça, aos poucos foram sendo eliminadas, mas ainda assim, havia outras limitações que necessitavam de medidas mais eficientes, como exemplo, o quantitativo de advogados assistencialistas não poderia ser insuficiente à demanda. Desse modo, sua disponibilidade no auxílio das pessoas mais pobres, por diversas vezes, se via frustrada quando se tratava de problemas considerados de “pequenas causas individuais”, pois essas causas demandavam uma atenção especial dos defensores assistencialistas. Por vezes, acabavam não demandando judicialmente nesses tipos de causas, por considerarem de pequena importância, o que de certa maneira, restringia o acesso à justiça dessas pessoas hipossuficientes. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p.48).

A imprescindibilidade do objeto protegido pela primeira onda cappellettiana, qual seja, o acesso à assistência judiciária aos mais vulneráveis, fora

primeiramente reconhecido em países ocidentais, por volta dos anos 70. Em razão dos elevadíssimos honorários advocatícios, custas processuais astronômicas, ainda, a escassez de informação jurídica para com as pessoas consideradas hipossuficientes financeiras, o acesso à justiça era dificultado, senão negligenciado a essas pessoas de baixa renda. Havia uma grande barreira que separava os mais pobres da justiça, desse modo, com a pressão social, o Estado se sentiu na obrigação de garantir um direito basilar às pessoas, qual seja, o acesso à justiça. (PIZETA; PIZETTA; RANGEL, 2014).

[...] aos membros da sociedade economicamente necessitados, surgiu a necessidade de garantir a todos o acesso à prestação à tutela jurídica do Estado. Este primeiro passo de assegurar a assistência judiciária, ficou conhecido como a Primeira Onda do acesso à justiça. (PIZETA; PIZETTA; RANGEL, 2014, online).

No Estado brasileiro, a primeira onda do acesso à justiça obteve sustento com advento da Lei nº 1.060/50, que dispõe sobre assistência judiciária aos necessitados. Conforme preconiza seu artigo 1º com redação dada pela Lei nº 7.510, de 1986, “Os poderes públicos federal e estadual, independente da colaboração que possam receber dos municípios e da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), concederão assistência judiciária aos necessitados nos termos da presente Lei”. (BRASIL, 1950).

Posteriormente, a Carta Magna de 1988 assegurou, em seu Art. 5º, inciso LXXIV, a obrigatoriedade de o Estado assegurar de forma plena a assistência judiciária gratuita aos pobres, “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”. (BRASIL, 1988).

Não obstante, a Lei Complementar (LC) n. 80, de 12 de janeiro de 1994, organiza a instituição da Defensoria Pública no Brasil, em que possui como preceito basilar, positivado em seu artigo 4º inciso VII, “promover ação civil pública e todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes”. (BRASIL, 1994).

No Brasil, a primeira onda renovatória do acesso à justiça ganhou consistência jurídica com a entrada em vigor da Lei 1.060, de 5 de fevereiro de 1950 e, mais de quarenta anos após, com a instituição

da Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios, por meio da Lei Complementar 80, de 12 de janeiro de 1994. (GASTALDI, 2013, online).

Percebe-se que, as pessoas socialmente excluídas, foram ganhando maior visibilidade devido às alterações legislativas que se desenvolveram ao longo dos anos, assim, o pobre passou a ter voz para batalhar por seus direitos no âmbito judicial, mesmo que, ainda, de forma tímida. Nesse sentido, com a Constituição de 1988, fora positivado em seu artigo 5º inciso XXXV que, “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. (BRASIL, 1988).

Formalmente, a igualdade perante a Justiça está assegurada pela Constituição, desde a garantia de acessibilidade a ela (art. 5º, XXXV). Mas realmente essa igualdade não existe, “pois está bem claro hoje, que tratar “como igual” a sujeitos que econômica e socialmente estão em desvantagem, não é outra coisa senão uma ulterior forma de desigualdade e de injustiça. Os pobres têm acesso muito precário à Justiça. Carecem de recursos para contratar bons advogados. O patrocínio gratuito se revelou de alarmante deficiência. A Constituição tomou, a esse propósito, providência que pode concorrer para a eficácia do dispositivo, segundo o qual o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos (art.5º, LXXIV). Referimo-nos à institucionalização das Defensorias Públicas, a quem incumbirá a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV (art. 134). (SILVA. 1998, p.222-223. *apud* MONTES, 2011, p.6).

Tal fomento ao acesso à justiça, só fora possível com a implementação do sistema *judicare*, em que advogados particulares passaram a ser contratados pelo Estado, e esse o remunerava, oportunizando assim aos hipossuficientes, pela primeira vez, representatividade perante o Poder Judiciário, mesmo que de maneira não igualitária com as pessoas financeiramente estabilizadas. (MONTES, 2011, p.7).

[...] sistema *judicare*. Trata-se de um sistema através do qual a assistência judiciária é estabelecida como um direito para todas as pessoas que se enquadrem nos termos da lei, os advogados particulares, então, são pagos pelo Estado. A finalidade do sistema *judicare* é proporcionar aos litigantes de baixa renda a mesma representação que teriam se pudessem pagar um advogado. O ideal é fazer uma distinção apenas em relação ao endereçamento da nota de honorários: o Estado, mas não o cliente, é quem a recebe. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p.47).

A primeira onda do acesso à justiça possui como marco fundamental, universalização do acesso e a assistência judiciária, elementos esses imprescindíveis para com uma sociedade moderna e democrática. O advogado é indispensável à administração da justiça, assim, em razão do alto custo na contratação de seus serviços, foi necessária a previsão de auxílio por parte do Poder Público, para fornecer assistência jurídica aos mais vulneráveis. (MONTES, 2011, p.7-8).

[...] As implementações do acesso à justiça propostas pela primeira onda renovatória estão diretamente conectadas com o reconhecimento dos direitos fundamentais de segunda dimensão, direitos esses que contemplavam o direito à igualdade material entre os cidadãos. Não bastava mais o direito previsto formalmente, se não houvesse instrumentos que possibilitassem o efetivo acesso a ele. Um símbolo desse período, que foi caracterizado pela ascensão dos direitos sociais e pela busca da igualdade material, foi o Estado do Bem-Estar Social ou Welfare State no início do século XX. (POMBO, 2016, p.18).

A aplicabilidade da primeira onda do acesso à justiça no ordenamento jurídico brasileiro fortaleceu-se, com a previsão constitucional da instituição da Defensoria Pública. Conforme previsão legal do artigo 134 da Magna Carta, dentre as principais funções da Defensoria Pública, se destaca: [...] “a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados”. (BRASIL, 1988).

Não há dúvida de que, formalmente, o ordenamento jurídico brasileiro incorporou as chamadas mudanças apregoadas na primeira onda de Cappelletti e Garth. Infelizmente, na prática a efetivação deixa a desejar. Com a Defensoria Pública má aparelhada e a baixa remuneração dos poucos defensores públicos existentes, o acesso à assistência jurídica integral e gratuita torna-se limitado. (RODRIGUES JUNIOR, 2007, p. 30. *apud* ARRUDA, 2014, p.35).

O sistema *judicare*, neste contexto, é de suma importância para com o reconhecimento do acesso à justiça, todavia, possui falhas, conforme apontado por Cappelletti, “O *judicare* desfaz a barreira de custo, mas faz pouco para atacar barreiras causadas por outros problemas encontrados pelos pobres”.

(CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p.38).

Ainda, critica o autor no sentido que o *judicare* é principalmente voltado para garantia de direitos específicos dos mais vulneráveis, não se explorando assim, outras áreas fundamentais do direito, se limitando a garantia de determinados direitos individuais. Conforme destaca, o sistema *judicare*, “não encoraja, nem permite que o profissional individual auxilie os pobres a compreender seus direitos e identificar as áreas em que se podem valer de remédios jurídicos”. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p.38).

Outra crítica dirigida ao sistema é que ele se volta para a defesa eminentemente individual do assistido, desconsiderando a importância do enfoque de classe na conquista de mais direitos. Além disso, não há a preocupação com a formação de uma consciência dos direitos cabíveis às pessoas, que ficam prejudicadas por sequer saber identifica-los. (MELLO, 2010, p.21).

Dessarte, apesar dos pontos negativos do sistema *judicare*, previsto na primeira onda do acesso à justiça, como a limitação de demandas individuais por parte dos vulneráveis. Impende destacar que, as contribuições de tal sistema perante a legislação brasileira, foram de suma importância, foi por meio do sistema *judicare*, que a gratuidade de justiça se passou a ser prevista como direito fundamental no Brasil, seja por meio da Lei 1.060/1950, ou através do texto constitucional. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

1.2 A SEGUNDA ONDA DE ACESSO À JUSTIÇA

Ante a necessidade de um aprimoramento em questões relacionadas ao acesso à justiça, vez que a primeira onda previa de forma limitada tal acesso, surgiu a segunda onda, com preceito basilar, os direitos difusos e coletivos. A área de atuação do processo civil, à época, restringia a lide processual, a apenas duas partes, ou seja, meramente interesses individuais. Com o advento da segunda onda cappellettiana, o acesso à justiça se tornou ainda mais efetivo, dispondo de meios para assegurar o acesso em litígios coletivos. Conforme denominação do professor Chays, o litígio de “direito público” é fundamental, vez que possui vinculação com políticas públicas, envolvendo grupos de pessoa e conseqüentemente, direitos

coletivos. (CHAYS, sd, sp. *apud* CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p.50).

A visão individualista do devido processo judicial está cedendo lugar rapidamente, ou melhor, está se fundindo com uma concepção social, coletiva. Apenas tal transformação pode assegurar a realização dos “direitos públicos” relativos a interesses difusos. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p.51).

Insta salientar, que o ordenamento jurídico brasileiro se “inspirou” em estudos proporcionados pela segunda onda cappellettiana, para assim implementar as ações coletivas, visando a garantia de interesses grupais e difusos. Foi necessária uma alteração na norma processual, com fulcro em proporcionar o devido processo legal à coletividade. (DIDIER JUNIOR, 2007, p. 28 *apud* LEMOS, 2011, online).

Essa nova concepção do direito pôs em relevo a transformação do papel do juiz, no processo, e de conceitos básicos como a citação e o direito de defesa, na medida em que os titulares de direitos difusos, não podendo comparecer a juízo – por exemplo, todos os interessados na manutenção da qualidade do ar em uma determinada região – é preciso que haja um “representante” adequado para agir em benefício da coletividade. A decisão deve, em tais casos, ser efetiva, alcançando todos os membros do grupo, ainda que não tenham participado individualmente do processo [...] (MELLO, 2010, p.23).

Nesse sentido, a Ação Popular possui fundamento na esfera constitucional, artigo 5º, inciso LXXIII, e infraconstitucional, com a edição da Lei nº 4.717/65. Sem embargos, fato é que existe certa controvérsia quanto à natureza jurídica da Ação Popular, vez que há doutrinadores, como Hely Lopes Meirelles, que afirmam que a natureza de tal ação possui como beneficiário à coletividade e não o autor da ação. (MEIRELLES, 1998, s.p *apud* ROSA; SOUZA 2018, online).

É um instrumento de defesa dos interesses da coletividade, utilizável por qualquer dos membros. Por ela não se amparam direitos individuais próprios, mas sim interesses da comunidade. O beneficiário direto e imediato desta ação não é o autor; é o povo, titular do subjetivo ao governo honesto. O cidadão a promove em nome da coletividade, no uso da prerrogativa cívica que a Constituição da República lhe outorga. (MEIRELLES, 1998, s.p *apud* ROSA; SOUZA 2018, online).

Em contrapartida, há doutrinadores, como Alexandre de Moraes, que afirmam que a Ação Popular tutela o direito do autor, na defesa de seu direito individual e não da coletividade. Havendo, assim, uma hipótese de legitimidade extraordinária. (DANTAS, 2018).

[...] a ação popular, enquanto instrumento de exercício da soberania popular (CF, arts. 1º e 14), pertence ao cidadão, que em face de expressa previsão constitucional teve sua legitimação ordinária ampliada, e, em nome próprio e na defesa de seu próprio direito – participação na vida política do Estado e fiscalização da gerência do patrimônio público -, poderá ingressar em juízo. (MORAES, 2005, p. 168 *apud* DANTAS, 2018, p.531).

Ademais, com fulcro em proteger os direitos difusos e coletivos, fora sancionada a Lei nº 7.347/85, atualmente em vigor, que disciplina acerca da Ação Civil Pública (ACP). Desse modo, os direitos previstos na segunda onda do acesso à justiça ganharam embasamento legal, no contexto brasileiro, pois foi necessária uma regulamentação que objetivasse reprimir e prevenir danos ao meio ambiente, ao consumidor, ao patrimônio público, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico e turístico. (BRASIL, 1985).

O que se pode ter como certo é que a Lei nº 7.347/85 admitiu dois tipos de tutela – a tutela repressiva e a tutela preventiva. Quando a sentença condena o réu à indenização em dinheiro, está comumente reprimindo a ação ou omissão causadora do dano. Em outras palavras, tem-se que o dano já ocorreu, e, nesse caso, a tutela é repressiva. Se a condenação obriga o réu a fazer ou a não fazer, está prevenindo a ocorrência do dano ou, ao menos, evitando que a conduta ilegítima prossiga, dando causa a ele. A tutela aqui será evidentemente preventiva. (CARVALHO FILHO, 1999, s.p *apud* VALENTE, 2001, p.36).

Ainda, a ACP tutela à coletividade, em se tratando de questões de ordem econômica e da economia popular, à ordem urbanística, ao patrimônio público e social, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos e religiosos e/ou qualquer outro interesse difuso ou coletivo. (BRASIL, 1985). Importante salientar que o rol previsto no artigo 1º da lei da ACP é considerado *numerus apertus*, isto é, meramente exemplificativo. Inclusive, neste sentido, Didier Júnior arremata que:

A ação civil pública é uma demanda civil utilizada para a proteção de direitos supraindividuais, e, por isso mesmo, segue uma disciplina própria que é a que resulta da combinação da LACP com o Título III do CDC. [...] Se houver lacuna ou conflito neste sistema, a solução deverá ser buscada no Código de Processo Civil, observando-se uma interpretação dos dispositivos que sejam atinentes à tutela coletiva (efetividade e instrumentalidade). (DIDIER JUNIOR, 2008, p.374 *apud* MACIEL, 2017, online).

A Constituição Federal de 1988 passou a prever direitos ao acesso à justiça coletivo, como exemplo, o insculpido no artigo 5º, inciso XXI, sobre entidades associativas, que passaram a ter legitimidade para representarem seus filiados, seja judicial ou extrajudicialmente. (BRASIL, 1988). Ainda, devido à importância na adoção de mecanismos que tutelem os direitos transindividuais, consolidou-se com a instituição da Defensoria Pública, tais garantias, que encontram arrimo legal no artigo 134 da Constituição Federal de 1988, que dispõe:

Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a **orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados**, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 80, de 2014). (BRASIL, 1988). (grifei).

Outrossim, a Magna Carta de forma ainda mais expressa, previu o acesso à justiça, conforme preconiza a segunda onda, vez que garantiu em seu artigo 5º inciso LXX, o mandado de segurança coletivo, que passou a ser impetrado por organização sindical, partido político e demais entidades que visa defender os direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria. (BRASIL, 1988).

Artigo 5º [...]

LXX - o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por: a) partido político com representação no Congresso Nacional; b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados. (BRASIL, 1988).

No mesmo sentido, ante a necessidade de uma maior segurança jurídica ao

acesso à justiça coletivo, fora previsto no artigo 129, inciso III, da Magna Carta a função do órgão Ministerial, que previu: “São funções institucionais do Ministério Público: [...] III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”. (BRASIL, 1988).

Neste cenário, o direito brasileiro edifica vários mecanismos aptos a proteger tais interesses, sendo eles: ação popular, ação cível pública e o mandado de segurança coletivo. Fica evidente a necessidade de citar exemplos de direitos coletivos, como a preservação do meio ambiente. (PIZETA; PIZETTA; RANGEL, 2014, online).

Ademais, a previsão no ordenamento nacional ganhou ainda mais proteção aos direitos e garantias coletivos, após o advento da Lei nº 8.078 de 1990, que deu origem ao Código de Defesa do Consumidor (CDC), que foi inspirado pelos ideais da segunda onda do acesso à justiça. Neste diapasão, pode-se afirmar que o CDC fora a primeira legislação brasileira que conceituou os direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, conforme preconiza o artigo 81 da referida lei: (BRASIL, 1990).

Art. 81 – Parágrafo único – A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I – interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeito deste código os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II – interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste Código, ou transindividuais de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária com uma relação jurídica base;

III – interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum (BRASIL, 1990).

Por mais que a segunda onda cappellettiana tenha trazido uma série de inovações, quando comparada com o sistema *judicare*, da primeira onda, as ações do governo e de instituições como o Ministério Público, se viu “frustrada” quanto à implementação prática ao acesso a direito difusos e coletivos. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p.51).

Dentre as principais dificuldades enfrentadas pelo Poder Público na visão de

Cappelletti e Garth, quanto à segunda onda, diz respeito à ausência de autonomia na garantia de tais direitos. Em razão dos órgãos do Estado e do Ministério Público, nas palavras dos autores, estaremos sujeito à “pressão política – uma grande fraqueza, se considerarmos que os interesses difusos, frequentemente, devem ser afirmados contra entidades governamentais”. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p.51-52).

Desse modo, com a garantia de direitos que não eram previstos, como os difusos e coletivos, tanto o Estado quanto o Ministério Público - que passaram a tutelar tais direitos - enfrentavam dificuldades materiais, na implantação da segunda onda cappellettiana. (MELLO, 2010, p.23).

As dificuldades enfrentadas com o advento da segunda onda cappellettiana refletem o despreparo tanto do Estado quanto do Ministério Público em lidar com a nova questão dos direitos difusos. Se, de um lado, o Estado era desprovido de uma legislação voltada para a proteção dos interesses coletivo e difuso, de outro, o Ministério Público não se encontrava suficientemente preparado para lidar com o caráter ampliativo de tais conflitos. O Ministério Público tem sido prestigiado na defesa dos direitos e interesses difusos, mas, por não dispor de treinamento e experiência necessários para tanto, o que exige, muitas vezes, qualificação técnica em áreas não jurídicas – como a contabilidade, mercadologia (*marketing*), medicina, urbanismo etc. (MELLO, 2010, p.23).

Destarte, com fito em garantir a aplicabilidade do acesso à justiça proporcionado pela segunda onda, o Poder Público buscou solucionar sua deficiência, com a regulamentação de departamentos de advogados públicos. Tais advogados eram patrocinados pelo governo e, assim, representavam os interesses públicos em todos os procedimentos judiciais, vez que a representação aos interesses coletivos necessitava de uma maior atenção. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p.53).

Há um desequilíbrio na advocacia, que em muitos casos só pode ser corrigido por advogados pagos pelo governo, para defender os interesses não representados dos consumidores, do meio ambiente, dos idosos e de outros interesses não organizados. É preciso que um “advogado público” fale por esses interesses se pretendermos que eles sejam ouvidos. (CENTER FOR PUBLIC REPRESENTATION Nº 36, p.10 *apud* CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p.54).

Assim, tanto os advogados públicos quanto os advogados privados, passaram a garantir o acesso à tutela jurisdicional coletiva, como exemplo, os direitos dos consumidores, a proteção ambiental, grupos e categorias de trabalhadores dentre outros, que compunham grupo não organizado, que necessitavam do auxílio jurídico. (CAPPELLETTI, 2008, p. 387).

Se deseja-se obter uma tutela efetiva, e não somente nominal, a esses direitos não meramente individuais, mas tipicamente coletivos, é necessário permitir e até estimular, ajudar o “acesso” dos representantes (públicos e privados) desses grupos desorganizados e de contornos imprecisos e amiúde “imprecisáveis” – por exemplo, os consumidores de alguns produtos industriais – representantes que estarão, por outro tanto, em juízo não por si mesmos, mas pela totalidade de classe ou categoria dos portadores do interesse difuso que defendem. (CAPPELLETTI, 2008, p. 387).

Um aspecto importante no tocante aos direitos e interesses difusos e coletivos, diz respeito à isenção de custas processuais provenientes de uma possível condenação. Desse modo, caso uma associação, por exemplo, seja condenada a pagar custas processuais e honorários advocatícios, essa estaria dispensada do pagamento de tais custas. Assim, as entidades e demais grupos não organizados, podem litigar judicialmente, garantindo seu acesso à justiça sem receio de uma condenação, que comprometeria gravemente sua economia. (GASTALDI, 2013, online).

(...) determinados procedimentos configuram verdadeiros condutos postos à disposição dos cidadãos e de associações legitimadas à proteção de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos para a participação na gestão do bem comum, isto é, na gestão do poder. O uso de tais canais deve ser estimulado, já que representam importantes instrumentos para a realização da democracia participativa; e isto ocorre através das normas que dispensam o pagamento das custas processuais e dos ônus de sucumbência. (...) A dispensa do pagamento de custas processuais e de ônus de sucumbência tem por objetivo não só propiciar o acesso à justiça do menos favorecido, mas também não permitir que o cidadão e a entidade legitimados, respectivamente, à ação popular e à ação coletiva, sintam-se “ameaçados” quando da “decisão” pela propositura da ação. (MARINONI, s.d. s.p *apud* GASTALDI, 2013, online).

As reformas proporcionadas pela segunda onda cappellettiana, foram de suma importância para garantir um acesso à justiça mais efetivo, de modo que a coletividade pudesse contar com uma representação perante o Poder Judiciário. Todavia, ao mesmo passo que a coletividade contava com assistência jurídica, em muitos casos, não existia independência funcional, vez que esses advogados eram remunerados pelo Poder Público e, muitas vezes, demandavam em ações coletivas contra o próprio governo que o remunerava. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p.55).

1.3 A TERCEIRA ONDA DE ACESSO À JUSTIÇA

Sob o espeque de trazer uma interpretação mais extensiva do acesso à justiça, a terceira onda cappellettiana surgiu para tornar mais eficiente tal acesso, ante a necessidade de uma representação ampla em juízo ou fora dele. Conforme expõe Cappelletti, “a ‘terceira onda’ – do movimento pelo acesso à justiça trouxe à luz a importância de ulteriores técnicas, tendentes a tornar mais acessível a justiça: a simplificação dos procedimentos e a criação de alternativas de justiça”. (CAPPELLETTI, 1992, p.123 *apud* ALMEIDA, 2012, p.89).

O novo enfoque de acesso à Justiça, no entanto, tem alcance muito mais amplo. Essa ‘terceira onda’ de reforma inclui a advocacia, judicial ou extrajudicial, seja por meio de advogados particulares ou públicos, mas vai além. Ela centra sua atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas. Nós o denominamos ‘enfoque do acesso à justiça’ por sua abrangência. Seu método não consiste em abandonar as técnicas das duas primeiras ondas de reforma, mas em tratá-las como apenas algumas de uma série de possibilidades para melhorar o acesso. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p.67-68).

Os benefícios oriundos das duas primeiras ondas do acesso à justiça são importantes, todavia, há que se reconhecer suas limitações, “a representação judicial – tanto de indivíduos, quanto de interesses difusos – não se mostrou suficiente, por si só, para tornar essas mudanças de regras “vantagens tangíveis” ao nível prático”. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p.68-69). Desse modo, urge a necessidade de tornar o acesso à justiça mais efetivo, o que ocorre por meio da

terceira onda.

Esse movimento emergente de acesso à justiça procede dos movimentos anteriores preocupados com a representação legal. Aqueles movimentos também se destinavam a fazer efetivos os direitos de indivíduos e grupos que, durante muito tempo, estiveram privados dos benefícios de uma justiça igualitária. Sem dúvida, esses movimentos iniciais receberam impulso através da afluência econômica recente e outras reformas que, de certa forma, alteraram o equilíbrio formal de poder entre indivíduos, de um lado, e litigantes mais ou menos organizados, de outro, tais como as empresas ou o governo. Para os pobres, inquilinos, consumidores e outras categorias, tem sido muito difícil tornar os novos direitos efetivos, como era de se prever. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p.68).

A técnica processual aplicada nas duas primeiras ondas do acesso à justiça não foi suficiente para tornar, por si só, eficiente aludido acesso, logo, necessitando de modificações imprescindíveis, de modo a implantar o sistema processual ainda mais acessível. Nesse sentido, a terceira onda busca, por meios da reforma processual, viabilizar o processo para melhor resolução das lides, de forma judicial ou extrajudicial. (GOMES NETO, 2003, p.69).

[...] esse enfoque encoraja a exploração de uma ampla variedade de reformas, incluindo alterações nas formas de procedimentos, mudanças na estrutura dos tribunais ou a criação de novos tribunais, o uso de pessoas leigas ou para profissionais, tanto como juízes quanto como defensores, modificações no direito substantivo destinadas a evitar litígios ou facilitar sua solução e a utilização de mecanismos privados ou informais de solução de litígios. Esse enfoque, em suma, não receia inovações radicais e compreensivas, que vão muito além da esfera de representação judicial. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p.71).

Entende-se que a terceira onda surge, para além de proporcionar um acesso à justiça efetivo, viabilizar a resolução de conflitos de forma a evitar ao máximo a judicialização, de modo que os conflitos sejam solucionados por meio da conciliação, de maneira extrajudicial. Assim, será proporcionado um acesso à justiça aos cidadãos que ultrapassa a dependência com a instituição do Poder Judiciário. (POMBO, 2016, p.14).

[...] bebendo na fonte de Norberto Bobbio, traz à reflexão o

entrelaçamento da terceira onda com uma quarta dimensão dos direitos humanos, alicerçada nos valores da dignidade humana, ainda não reconhecida pela doutrina, que compreende os novos direitos decorrentes da informatização, avanço tecnológico e científico, bem como pela internacionalização da pacificação social. Destarte, sustenta que a litigância judicial deve ser a *ultima ratio*, devendo priorizar-se a prevenção e os meios extrajudiciais de resolução de conflitos, como arbitragem, acordos extrajudiciais, termos de ajustamento de conduta, dentre outros. Assinala ainda, que a terceira onda deve estimular o aperfeiçoamento da máquina judiciária, com a simplificação de procedimentos, utilizando-se para tanto dos avanços tecnológicos e científicos no processo judicial, otimizando-se, assim, a prestação jurisdicional e a prevenção dos conflitos [...] (POMBO, 2016, p.14). (grifei).

A ideia do acesso à justiça de forma ampla, conforme preceitua a terceira onda, recebeu maior amparo na legislação brasileira após advento dos Juizados Especiais. Ora, os Juizados Especiais foram “criados não apenas para desafogar o judiciário, mas também para abrir portas para o acesso à justiça nos casos de menor complexidade que anteriormente eram em sua maioria ignorados”. (SILVERIO, 2009, p.8).

Os Juizados de Pequenas Causas, hoje conhecidos como Juizados Especiais, foram idealizados e criados com o objetivo de facilitar o acesso à Justiça, da população carente, das camadas mais humildes da sociedade e, principalmente, daqueles que sofrem desigualdade social, ou seja, os que não têm recursos para sustentar os custos do Processo, e que dificilmente recorreriam ao judiciário em busca de proteção aos seus interesses violados ou ameaçados de violação. (MONTES, 2011, p. 2-3 *apud* NEVES; RANGEL; SILVA, 2016, online).

Assim, com fulcro em garantir o acesso à justiça de forma mais eficiente, a Magna Carta de 1988 passou a prever em seu artigo 98 a criação dos Juizados especiais, que proporcionaram o acesso à justiça de forma ampla, principalmente em razão de determinadas demandas dispensarem a figura do advogado como requisito obrigatório à sua propositura. (BRASIL, 1988).

Art. 98. A União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão: I - juizados especiais, providos por juízes togados, ou togados e leigos, competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumaríssimo, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a

transação e o julgamento de recursos por turmas de juízes de primeiro grau. (BRASIL, 1988).

Destarte, a ampliação do acesso à justiça por meio do Juizado Especial Cível (JEC), fora ratificada pela Lei nº 9.099 de 1995, em que seu artigo 9º, previu a possibilidade, a depender do valor da causa (até vinte salários mínimos), da parte demandar, sem necessariamente ser assistido por advogado e exercer o *jus postulandi*. (BRASIL, 1995).

Art. 9º Nas causas de valor até vinte salários mínimos, as partes comparecerão pessoalmente, podendo ser assistidas por advogado; nas de valor superior, a assistência é obrigatória. § 1º Sendo facultativa a assistência, se uma das partes comparecer assistida por advogado, ou se o réu for pessoa jurídica ou firma individual, terá a outra parte, se quiser, assistência judiciária prestada por órgão instituído junto ao Juizado Especial, na forma da lei local. (BRASIL, 1995).

Ademais, é corolário que a terceira onda garantiu aos cidadãos maior representatividade em Juízo, de modo que o acesso à justiça fora ampliado de forma incondicional. Insta salientar, ainda, que a terceira onda cappellettiana “estimula o aperfeiçoamento da máquina judiciária, por meio da especialização de procedimentos e Tribunais, simplificação de leis e do próprio direito, ou por meio da otimização da prestação jurisdicional”. (POMBO, 2016, p.19).

1.4 A QUARTA ONDA DE ACESSO À JUSTIÇA

Os ensinamentos de Cappelletti e Garth, em relação aos três pilares do acesso à justiça, denominados pelos autores de “ondas”, foram de suma importância para o desenvolvimento e reconhecimento de direitos fundamentais. Todavia, Kim Economides sentiu a necessidade de abordar, de forma ainda mais específica, acerca do acesso à justiça, identificando assim, “uma quarta, e talvez última, onda do movimento de acesso à justiça: o acesso dos operadores do direito (inclusive dos que trabalham no sistema judicial) à justiça”. (ECONOMIDES, 1999, p. 72).

Dentro da consciência da profissão jurídica existe um paradoxo curioso, quase invisível: como os advogados, que diariamente administram justiça, percebem e têm, eles mesmos, “acesso à justiça”? A experiência cotidiana dos advogados e a proximidade da Justiça cegam a profissão jurídica em relação a concepções mais profundas de justiça (interna ou social) e, conseqüentemente, fazem com que a profissão ignore a relação entre justiça civil e justiça cívica. Nossa “quarta onda” expõe as dimensões ética e política da administração da justiça e, assim, indica importantes e novos desafios tanto para a responsabilidade profissional como para o ensino jurídico. (ECONOMIDES, 1999, p. 72).

Percebe-se, dessa maneira, que a quarta onda, assim como as anteriores, possui como base, o Projeto Florença, que concedeu enfoque ao termo acesso à justiça, proporcionando soluções práticas aos problemas advindos da falha na prestação jurisdicional. (REIS, 2017, online).

A questão do acesso à justiça ganha notoriedade, sobretudo com o Projeto Florença, liderado por Mauro Cappelletti, que propugna um processo civil comprometido com a inclusão do maior número possível de jurisdicionados. Neste contexto, é imposição democrática a possibilidade de o cidadão efetivamente recorrer ao Estado-Juiz em busca de tutela de seus direitos. [...] O compromisso do movimento é sobretudo com a potencialização do processo enquanto instância capaz de conferir efetividade aos direitos. É no quadro desta discussão que é publicado em 1978, “Access to Justice: The Worldwide Movement to Make Rights Effective” de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, sistematizando o tema e reconhecendo a existência de “obstáculos” a serem transpostos. [...] Neste contexto, é particularmente interessante mencionar o estabelecimento de “soluções práticas” para os problemas de acesso à justiça. Estas soluções decorreriam para Cappelletti de um amplo movimento iniciado em 1965 nos países de mundo ocidental. Este movimento teria se consolidado a partir de sucessivas “ondas” de renovação [...]. (TEIXEIRA, 2008, p. 88 *apud* PORTO, 2009, p.31).

O ‘foco’ da pesquisa desenvolvida por Economides, na quarta onda, diz respeito, diretamente, aos prestadores do serviço jurisdicional, e não aos destinatários dessa, diferentemente do que fora trabalhado de forma intensa, pela doutrina cappellettiana. (TEODORO, 2012, p.7).

Ainda, segundo Economides, a preocupação com o acesso à justiça deve se voltar para com os operadores do direito, para só depois ser direcionada aos cidadãos comuns. Conforme relata o autor, “De fato, em minha opinião, o acesso dos cidadãos à justiça é inútil sem o acesso dos operadores do direito à justiça”.

(ECONOMIDES, 1999, p. 62).

Dessa forma, proponho uma mudança importante, passando das questões metodológicas para as epistemológicas ou, colocando de outra maneira, redirecionando nossa atenção, desviando-nos do acesso para olharmos para a justiça com novos olhos. A que tipo de “justiça” os cidadãos devem aspirar? Em vez de nos concentrarmos no lado da demanda, devemos considerar mais cuidadosamente o acesso dos cidadãos à justiça do lado da oferta, analisando dois níveis distintos: primeiro, o acesso dos cidadãos ao ensino do direito e ao ingresso nas profissões jurídicas; segundo, uma vez qualificados, o acesso dos operadores do direito à justiça. Tendo vencido as barreiras para admissão aos tribunais e às carreiras jurídicas, como o cidadão pode se assegurar de que tanto juízes quanto advogados estejam equipados para fazer “justiça”? (ECONOMIDES, 1999, p. 73).

Economides (1999) se preocupou, de forma mais profunda, acerca do acesso à justiça, vez que levanta questões relativas, primeiramente, ao acesso a um ensino de qualidade dos operadores do Direito, como advogados e Juízes, e conseqüentemente, um acesso à justiça aos cidadãos. Conforme afirma o autor, “o acesso dos cidadãos brasileiros à carreira jurídica deveria ser olhado como uma importante dimensão, até mesmo uma pré-condição, para a questão do acesso dos cidadãos à justiça”. (ECONOMIDES, 1999, p. 74).

Essa conjectura passa pelos currículos universitários, a partir do momento em que se permite a desproporção da grade curricular entre as matérias técnicas e as matérias humanísticas. Como apontado na pesquisa, os estudantes de direito passam cinco ou seis semestres de vida acadêmica dedicados ao estudo do Processo Civil e ao Direito Civil e apenas um ou dois semestres compreendendo o texto constitucional; quiçá, nenhum dedicado aos direitos humanos, o que reflete a inversão de valores que acontece também no mundo fático. (MONTINEGRO, 2016, online).

A quarta onda, sob o prisma de Economides, propulsor de tal movimento, confere uma interpretação do acesso à justiça em relação às pessoas que ofertam o serviço judicial. Dessa maneira, a proposta do autor é abordar, por exemplo, questões relacionadas à forma de ingresso do operador do direito em faculdades, relações éticas e sociais também são destaques para Economides. (TEODORO, 2012, p.9).

Em vez de nos concentrarmos no lado da demanda, devemos considerar mais cuidadosamente o acesso dos cidadãos à justiça do lado da oferta, analisando níveis distintos: primeiro, o acesso dos cidadãos ao ensino do direito e ao ingresso nas profissões jurídicas; segundo, uma vez qualificados, o acesso dos operadores do direito à justiça. Tendo vencido as barreiras para admissão aos tribunais e às carreiras jurídicas, como o cidadão pode se assegurar de que tantos juízes quanto advogados estejam equipados para fazer justiça. (ECONOMIDES, 1999, p. 73).

Destarte, Kim Economides, observou que o acesso à justiça vai muito além daquele que chega ao jurisdicionado, para o autor, o ensino e o ingresso nas profissões jurídicas, bem como a prática dos serventuários da justiça devem, em primeiro plano, ser levado em consideração. (TEODORO, 2012, p.9).

Uma vez que as faculdades de direito são, invariavelmente, as guardiãs dos portões de acesso à carreira jurídica, torna-se preciso entender quem tem acesso a elas e em que bases. É a admissão governada primariamente, segundo princípios de nepotismo ou de mérito? Os governos, os organismos profissionais e os advogados individualmente precisam esforçar-se para promover positivamente o acesso à profissão legal de mulheres, minorias em desvantagem e outros grupos que sejam social ou historicamente excluídos? (ECONOMIDES, 1999, p. 74).

Para Economides (1999), questões relacionadas aos direitos humanos deveriam ser priorizadas no ensino jurídico, vez que há certa carência nesse ensino para com os operadores do direito. Conforme expõe, ainda, Economides, “os direitos humanos certamente precisam tornar-se uma parte mais central da identidade profissional dos advogados e merecem, por conseguinte, um lugar mais destacado no currículo das faculdades de direito do futuro”. (ECONOMIDES, 1999, p. 75). Montenegro, em complemento, aduz que:

As propostas apresentadas por Kim foram: a) alterações nas grades curriculares visando inserir matérias voltadas à formação humanística, no início, no meio e no fim do curso de Direito e que tais matérias possam ser cobradas nos concursos públicos na mesma proporção em que são cobradas matéria técnico profissionais; b) todo o direito seja ensinado com base em princípios de Direitos Humanos; c) a exigência de submissão a cursos periódicos para o profissional do Direito que lhe possibilite lembrar o seu papel de garantidor da igualdade, dignidade humana e do acesso à ordem jurídica justa. (MONTINEGRO, 2016,

online).

A ética do operador do Direito é abordada pela quarta onda de Economides, como um paradoxo, vez que a imagem do advogado e da justiça, na grande maioria dos casos, se depara em situações onde a própria ética e moral do profissional pode vir a ser questionada. Assim, o autor busca analisar por meio da macro e da micro política, tais questões éticas do operador do direito. (ECONOMIDES, 1999, p. 74).

[...] é hora de examinar também, no nível micro, as compreensões particulares de justiça alcançadas por membros individuais da profissão jurídica: o movimento contemporâneo de acesso à justiça precisa voltar sua atenção para o novo tema da ética profissional. Isso não significa que devemos optar entre estas abordagens, mas que, ao contrário, de algum modo precisamos criar, sustentar e equilibrar em nossa análise do acesso à justiça uma nova síntese entre os níveis macro e micro. (ECONOMIDES, 1999, p. 63).

Desse modo, a quarta onda, prioritariamente, busca identificar os principais fatores que venha - por algum dos motivos expostos acima – obstar a representatividade dos operadores do Direito no desempenho atividade judiciária. Ainda, há que se considerar a complexidade de tais ondas do acesso à justiça, desde a primeira à quarta, aqui abordadas, “não se pode observar uma onda sem levar em conta os aspectos complexos que concorrem para formá-la e aqueles, também complexos, a que ela dá ensejo”. (PALOMAR, 1994, p.8 *apud* ECONOMIDES, 1999, p. 76).

2 OS DIREITOS DE SEGUNDA DIMENSÃO EM DESTAQUE: DIREITOS SOCIAIS, ECONÔMICOS E CULTURAIS EM ANÁLISE

Percebe-se que, os direitos de segunda dimensão ganharam notoriedade a partir do século XIX, com a Revolução Industrial e, no início do século XX, após a Primeira Guerra Mundial, vez que a luta pelos direitos de segunda dimensão mais que nunca, necessitavam de previsão legal. (DIÓGENES JÚNIOR, 2012, p.4).

Neste sentido, a segunda dimensão, idealizada pelo jurista Karel Vasak, que denominou de “geração” de direitos fundamentais, reconhecidos ante a necessidade de igualdade em sentido amplo, fora inspirado na Revolução Francesa, diante a ausência de previsão legal de tais direitos fundamentais. (ZOUERIN, 2019). Neste mister, leciona Sarlet:

(...) os direitos de segunda dimensão podem ser considerados uma densificação do princípio da justiça social, além de corresponderem a reivindicações das classes menos favorecidas, de modo especial da classe operária, a título de compensação, em virtude da extrema desigualdade que caracterizava (e, de certa forma, ainda caracteriza) as relações com a classe empregadora, notadamente detentora de um maior ou menor grau de poder econômico." (SARLET, 2001. p. 50 *apud* DIÓGENES JÚNIOR, 2012, p.4).

Os direitos de segunda dimensão demandam uma ação positiva do Estado, para que este preste, políticas públicas imprescindíveis à pessoa, de forma igualitária, sem distinção de qualquer natureza. Conforme leciona Vasak, citado por Marmelsteins, “a segunda geração, por sua vez, seria a dos direitos econômicos, sociais e culturais, baseados na igualdade (*égalité*), impulsionada pela Revolução Industrial e pelos problemas sociais por ela causados”. (MARMEELSTEIN, s.d p.40 *apud* SILVA JUNIOR, 2010, online).

[...] os direitos de segunda geração possuem um objetivo diferente. Eles impõem diretrizes, deveres e tarefas a serem realizadas pelo Estado, no intuito de possibilitar aos seres humanos melhor qualidade de vida e um nível de dignidade como pressuposto do próprio exercício da liberdade. Nessa acepção, os direitos fundamentais de segunda geração funciona como uma alavanca ou uma catapulta capaz de proporcionar o desenvolvimento do ser humano, fornecendo-lhe as condições básicas para gozar, de forma efetiva, a tão necessária liberdade. (MARMEELSTEIN, 2008, p.50

apud DIÓGENES JÚNIOR, 2012, p.4).

Os direitos abrangidos pela segunda dimensão transcendem os direitos individuais. Neste contexto, a desigualdade provocada pela atuação do sistema liberal, à época da Revolução Industrial, desencadeou diversos problemas sociais, vez que uma pequena parcela da sociedade era beneficiada por esse sistema de economia desleal e desigual. (SILVA JUNIOR, 2010, online). De acordo com o ensinamento de Bonavides, direitos de segunda dimensão podem ser entendidos como:

[...] os direitos sociais, culturais e econômicos bem como os direitos coletivos ou de coletividade, introduzidos no constitucionalismo das distintas formas de Estado social, depois que germinaram por obra da ideologia e da reflexão antiliberal deste século. Nasceram abraçados ao princípio da igualdade, do qual não se podem separar, pois fazê-lo equivaleria a desmembrá-los da razão de ser que os ampara e estimula. (BONAVIDES, 1993, p.517 *apud* DIÓGENES JÚNIOR, 2012, p.4).

Neste interim, os direitos sociais, culturais e econômicos passaram a ser exigidos do Estado, que deve (riam) ser implementados por meio de políticas públicas e ações afirmativas, vez que, não há que se falar em dignidade da pessoa humana sem tais direitos fundamentais. (SOUZA, 2017, online). Entrementes, acerca da participação efetiva do Estado na garantia dos direitos da segunda dimensão, ensina Bonavides, “o Estado social é enfim Estado produtor de igualdade fática. Trata-se de um conceito que deve iluminar sempre toda hermenêutica constitucional, em se tratando de estabelecer equivalência de direitos”. (BONAVIDES, s.d. p.343 *apud* SILVA JUNIOR, 2010, online). Acerca da historicidade dos direitos de segunda dimensão, ensina Silva Júnior:

- (i) Em 1848 – Constituição Francesa, que consagrou alguns direitos econômicos e sociais. Nesse mesmo ano, temos o Manifesto comunista de Karl Marx convocando todos os trabalhadores do mundo para tomada do poder;
- (ii) Em 1891, foi a vez da Igreja Católica, através da “famosa encíclica Rerum Novarum, do Papa Leão XIII, onde criticava as condições da vida das classes trabalhadoras e apoiava abertamente o reconhecimento de vários direitos trabalhistas [...]”
- (iii) Em 1917, ocorreu a primeira revolução socialista na Rússia;

- (iv) Em 1917 foi consagrada a Constituição mexicana que prescrevia o reconhecimento de direitos sociais;
- (v) Em 1919 a Constituição alemã, trabalhava na mesma linha de reconhecimento de direitos sociais da Constituição mexicana (salientamos, que um dos principais *objetivos* da Constituição alemã era reestruturar a Alemanha após a primeira Guerra Mundial, já que a situação social está em um estágio alarmante);
- (vi) Em 1919 foi marcado, também, pelo Tratado de Versalhes, que além de outras diretrizes, versava sobre a constituição da Organização Internacional do Trabalho – OIT;
- (vii) Em 1931 – Constituição espanhola, e em 1934 temos a Constituição brasileira que detinha um capítulo versando sobre à ordem econômica e social. (SILVA JUNIOR, 2010, online).

A Magna Carta aborda acerca dos direitos fundamentais de segunda dimensão, em seu artigo 6º, em que assegura como direitos sociais, “[...] a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados [...]” (BRASIL, 1988). Com relação às dificuldades na implementação aos direitos sociais, leciona Paulo Bonavides:

Para lograr eficácia da socialidade jurídica ou da estatalidade social e evitar que o estatuto básico tenha, como nas Constituições anteriores do século XX, considerável parte do conteúdo de suas regras sobre direitos sociais convertida em preceitos meramente programáticos, por inaplicabilidade e decurso de tempo, o constituinte de 1988 instituiu um remédio novo de processualística constitucional: o mandado de injunção, cujo raio de alcance e relevância para a realidade jurídica brasileira só a averiguação jurisprudencial de sua aplicação poderá amanhã determinar. (BONAVIDES, s.d. p.398 *apud* OLIVEIRA, 2014, p.6).

Com relação aos direitos econômicos, também abarcados pela segunda dimensão, a Lei maior brasileira destaca a finalidade da ordem econômica no país. Nesse sentido, dispõe o artigo 170 da Magna Carta, “A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios”. (BRASIL, 1988).

No mesmo sentido, o Estado possibilita às pessoas a participação na economia de forma igualitária, conforme prevê o parágrafo único também do artigo 170 da Constituição Federal de 1988, “**É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica**, independentemente de autorização de órgãos

públicos, salvo nos casos previstos em lei”. (BRASIL, 1988). (grifei). Ademais, acerca do direito econômico, destaca Contipelli, citado por Silveira:

O direito econômico é fruto da segunda geração de direitos humanos que apresenta a igualdade como valor a ser perseguido. Note-se que este direito é expressão chave da idéia de um pacto social, que contempla uma determinada finalidade, a qual deve ser cumprida pelos instituidores da sociedade civil, na ordem econômica, juridicamente considerada. Sendo assim, a regência da economia não é ideológica, mas sim jurídica e deve ser implementada com base nos princípios vinculantes dessa ordem, em sintonia com os direitos humanos econômicos, consagrados e acordados pela comunidade internacional. (CONTIPELLI; SILVEIRA, s.d. p. 2586).

Igualmente, os direitos culturais, também, foram assegurados por parte do Texto Constitucional, conforme preconiza o artigo 215, “O Estado garantirá a todos o **pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional**, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais”. (BRASIL, 1988). (grifei) Na mesma linha de raciocínio, dispõe o artigo 216 da CF, “Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade [...] (BRASIL, 1988). Cunha, ainda, menciona que:

Direitos Culturais são aqueles afetos às artes, à memória coletiva e ao repasse de saberes, que asseguram a seus titulares o conhecimento e uso do passado, interferência ativa no presente e possibilidade de previsão e decisão de opções referentes ao futuro, visando sempre à dignidade da pessoa humana. (CUNHA, 2000, p. 34 *apud* MATOS, 2017, online).

Os direitos de segunda dimensão, no Brasil, foram reconhecidos pela Corte Suprema de Justiça do país, que editou jurisprudência, firmando a necessidade pela previsão constitucional da segunda dimensão. Nesse sentido, segue julgado sob relatoria do Ministro José Celso de Mello Filho:

[...] o Supremo Tribunal Federal considerada a dimensão política da jurisdição constitucional outorgada a esta Corte, **não pode demitir-se do gravíssimo encargo de tornar efetivos os direitos econômicos, sociais e culturais, que se identificam – enquanto**

direitos de segunda geração – com as liberdades positivas, reais ou concretas (RTJ 164/158-161, rel. min. Celso de Mello). É que, se assim não for, restarão comprometidas a integridade e a eficácia da própria Constituição, por efeito de violação negativa do estatuto constitucional motivada por inaceitável inércia governamental no adimplemento de prestações positivas impostas ao poder público. (BRASIL, 2010). (grifei).

Diante do breve exposto, afirma-se que a segunda dimensão dos direitos fundamentais, contribui categoricamente para o reconhecimento da dignidade da pessoa humana, vez que impõe ao Estado a garantia de tais direitos indispensáveis à vida, quais sejam: direitos sociais, culturais e econômicos. Destarte, exige-se do Poder Público uma ação positiva, *num facere*, para ver reconhecidos tais direitos fundamentais de segunda dimensão. (ZOUEN, 2019).

2.1 A CONCEPÇÃO DE DIREITOS DE SEGUNDA DIMENSÃO

É corolário que os direitos fundamentais não foram concebidos todos no mesmo momento histórico, vez que surgiram gradualmente de acordo com a época vivida. Neste sentido, com o passar dos anos, surgiram, de forma progressiva as dimensões dos direitos fundamentais, sendo positivadas em leis em sentido amplo. (PESTANA, 2017, online). Nessa linha, ensina o professor Norberto Bobbio, acerca dos direitos fundamentais:

[...] os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas. (...) o que parece fundamental numa época histórica e numa determinada civilização não é fundamental em outras épocas e em outras culturas. (BOBBIO, 1992, p.5-19 *apud* PESTANA, 2017, online).

Os direitos de segunda dimensão receberam a devida atenção no início do século XX, trazendo como preceito basilar a igualdade, ainda, exigindo do Estado uma ação positiva, que abrangessem direitos sociais, econômicos e culturais. (CALAZA, 2018, online). Dessa forma, a garantia de direitos era medida que se impunha ao Poder Público, para os cidadãos terem garantidos seus direitos

fundamentais, abrangidos pela segunda dimensão, como à saúde, à educação, à moradia, à previdência social, dentre outros. (CALAZA, 2018, online). Ademais, acerca dos direitos fundamentais de segunda dimensão, destaca Bulos:

a segunda geração, advinda logo após a Primeira Grande Guerra, compreende os direitos sociais, econômicos e culturais, os quais visam assegurar o bem-estar e a igualdade, impondo ao Estado uma prestação positiva, no sentido de fazer algo de natureza social em favor do homem. Aqui encontramos os direitos relacionados ao trabalho, ao seguro social, à subsistência digna do homem, ao amparo à doença e à velhice. (BULOS, 2014, p.403 *apud* NEVES; PIMENTA JUNIOR, 2014, p.324).

A ideia de direitos fundamentais, majoritariamente, teve como fonte de inspiração a Revolução Francesa, se baseando no lema liberdade, igualdade e fraternidade. Ocorre que, no cenário atual, os direitos fundamentais não se concentram unicamente nesses três lemas, mas sim, em diversos outros direitos indispensáveis à dignidade da pessoa humana. (PESTANA, 2017, online). Neste mister, Lorenzetti discorre sobre a historicidade dos direitos fundamentais:

A classificação dos direitos em função das gerações tem um sentido histórico, antes que normativo. Os primeiros direitos fundamentais referiam-se à liberdade, e foram consagrados a partir da Declaração dos Direitos do Homem – por isso são os da “primeira geração”. **A segunda categoria de direitos reconhecia foi a dos denominados “direitos sociais”: direito ao trabalho, moradia digna, saúde. Foram incorporados através do constitucionalismo social, de meados do século XX.** (LORENZETTI, 2011, p. 104 *apud* NEVES; PIMENTA JUNIOR, 2014, p.321). (grifei).

Por mais que contássemos com o reconhecimento dos direitos fundamentais de segunda dimensão, ao longo do século XX, vivemos períodos de instabilidades à tais direitos indisponíveis. Nesse sentido, perpassáramos pelo infeliz período conhecido como Terceira República Brasileira de 1937, marcada pelo autoritarismo, que suprimiu diversos direitos sociais basilares. (SILVA JUNIOR, 2010, online).

A partir da terceira década do século XX, os Estados antes liberais começaram o processo de consagração dos direitos sociais ou direitos de segunda geração, que traduzem, sem dúvida, uma franca evolução na proteção da dignidade humana. Destarte, o homem, liberto do jugo do Poder Público, reclama uma nova forma

de proteção da sua dignidade, como seja, a satisfação das carências mínimas, imprescindíveis, o que outorgará sentido à sua vida. (ALARCÓN, 2004, p.79 *apud* SILVA JUNIOR, 2010, online).

A Constituição do Império, de 1824, outorgada pelo imperador D. Pedro I, versava, mesmo que de forma tímida, sobre os direitos fundamentais de segunda dimensão. Ainda, segundo José Afonso da Silva, tal constituição foi “a primeira do mundo a subjetivar e positivar os direitos do homem, dando-lhes concreção jurídica efetiva”. (SILVA, 2007, p.170 *apud* PESTANA, 2017, online). Não obstante, a Constituição do Império de 1824, fora um importante marco no reconhecimento, tanto de direitos de primeira quanto de segunda dimensão. Neste diapasão, dispõe o artigo 179, inciso XXIV da Constituição supracitada.

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.

XXIV. Nenhum genero de trabalho, de cultura, industria, ou commercio póde ser prohibido, uma vez que não se opponha aos costumes publicos, á segurança, e saude dos Cidadãos. (BRASIL, 1824). (grifei).

Os direitos de segunda dimensão foram previstos pela Constituição Francesa de 1848, como um marco inicial para o reconhecimento dos direitos sociais, conforme prevê o inciso IV, a Constituição Francesa “[...] tem por princípio a Liberdade, a Igualdade e a Fraternidade. Tem por base a Família, o Trabalho, a Propriedade, a Ordem Pública”. (COMPARATO, 1995, online). Nesse diapasão, ensina Rui Barbosa acerca do direito fundamental à igualdade:

[...] a regra da igualdade não consiste senão em aquinhoar desigualmente os desiguais, na medida em que se desiguam. Nesta desigualdade social, proporcionada à desigualdade natural, é que se acha a verdadeira lei da igualdade. O mais são desvarios da inveja, do orgulho, da loucura. Tratar com desigualdade a iguais, ou a desiguais com igualdade, seria desigualdade flagrante, e não igualdade real. (BARBOSA, 1999, p. 26, *apud* GUEDES, 2016, online).

Outrossim, o reconhecimento da dignidade da pessoa humana, transcendeu todas as discriminações à época, vez que se proibiu a escravidão em todas as

terras francesas, conforme disposição do artigo 6º da supracitada constituição, “a escravidão não pode existir em nenhuma terra francesa”. (COMPARATO, 1995, online). Ademais, o reconhecimento do direito social ao trabalho, ganhou enfoque com tal Constituição em meados do século XIX, conforme disposição do artigo 13:

A Constituição garante aos cidadãos a liberdade de trabalho e de indústria. A sociedade favorece e encoraja o desenvolvimento do trabalho, pelo ensino primário gratuito profissional, a igualdade nas relações entre o patrão e o operário, as instituições de previdência e de crédito, as instituições agrícolas, as associações voluntárias e o estabelecimento, pelo Estado, os Departamentos e os Municípios, de obras públicas capazes de empregar os braços desocupados; ela fornece assistência às crianças abandonadas, aos doentes e idosos sem recurso e que não podem ser socorridos por suas famílias. (COMPARATO, 1995, online).

Percebe-se que a segunda dimensão dos direitos fundamentais passou a ser positivada, constitucionalmente, por meio da chamada “Constituição de Weimar”, de 1919, vez que essa foi uma das primeiras que exigiu do Estado uma efetivação das políticas públicas sociais. Nesse sentido, expõe Sérgio Rodas, “a Constituição de Weimar foi uma das primeiras do mundo a prever direitos sociais, que incluíam normas de proteção ao trabalhador e o direito à educação”. (RODAS, 2019, online). Acerca do reconhecimento dos direitos sociais, abarcados pela Constituição de Weimar, discorrem Arnaldo Godoy e Ingo Sarlet, citados por Sérgio Rodas:

A Constituição de Weimar previu direitos sociais, não os garantiu, pelo menos não ao nível de uma efetividade decorrente da afirmação da supremacia da constituição, mas sim, de uma legislação social que tinha sua origem já no final do século XIX e que atravessou combalida e esvaziada de efetividade pela aguda crise econômica, o período de vigência da Constituição de 1919. (GODOY; SARLET, s.d, s.p *apud* RODAS, 2019, online).

Outro importante reconhecimento pelos direitos fundamentais de segunda dimensão, ocorreu com o Tratado de Versalhes, 1919, vez que esse fora indispensável na garantia dos direitos trabalhistas, direitos esses negligenciados durante a Primeira Guerra Mundial. (OLIVEIRA, 2016, online). Desse modo, fora exigido do Poder Público, desde 1919, com o Tratado de Versalhes, uma ação positiva do Estado para preservação dos direitos fundamentais sociais, conforme

expõe Burdeau, citado por Cury:

Após a guerra de 1914-19 as declarações de direitos conhecem um impulso enorme. Nos Estados criados ou transformados pela guerra, as assembleias constituintes adotam nos preâmbulos das constituições um bom número de artigos fixando as bases políticas e sociais do novo regime. Elas registram o nascimento de novos direitos saídos da evolução da vida social; eles remetem ao dever do Estado, não mais simplesmente a garantia da independência jurídica do indivíduo, mas sobretudo a criação de condições necessárias para assegurar-lhe a independência social. O individualismo é corrigido pelo reconhecimento da legitimidade das intervenções do Estado em todos os domínios em que se possa demandar a solidariedade social. (BURDEAU, 1996, p.68 *apud* CURY, 1998, online).

No Brasil contemporâneo, a regulamentação dos direitos fundamentais de segunda dimensão, ficam a cargo da Constituição Federal de 1988, que desempenha importante papel no reconhecimento de diversos direitos imprescindíveis aos cidadãos. Não pode o Poder Público, de forma alguma, arguir insuficiência de recursos financeiros como óbice na garantia dos direitos de segunda dimensão, vez que esses possuem status constitucional. (PIMENTA JUNIOR, 2014, p.338). Nesse sentido, argumenta Canotilho:

O entendimento dos direitos sociais, econômicos e culturais como direitos originários implica, como já foi salientado, uma mudança na função dos direitos fundamentais e põe com acuidade o problema da sua efetivação. Não obstante se falar aqui da efetivação dentro de uma - reserva possível -, para significar a dependência dos direitos econômicos, sociais e culturais não se reduz a um simples “apelo” ao legislador. Existe uma verdadeira imposição constitucional, legitimadora, entre outras coisas, de transformações econômicas e sociais na medida em que estas forem necessárias para a efetivação desses direitos. (CANOTILHO, 2003, p. 474, *apud* NEVES; PIMENTA JUNIOR, 2014, p.338).

Desse modo, percebe-se que os direitos da segunda dimensão ganharam reconhecimento com o passar dos anos, tanto em normas internacionais quanto em normas nacionais. Ademais, no ordenamento jurídico nacional, tais direitos fundamentais são garantidos pelo Texto Constitucional de 1988, conforme discorre Silva, “É um texto moderno, com inovações de relevante importância para o constitucionalismo brasileiro e até mundial. [...] constitui, hoje, um documento de

grande importância para o constitucionalismo em geral”. (SILVA, 2013, p. 89 *apud* NEVES; PIMENTA JUNIOR, 2014, p.326).

2.2 O MÍNIMO EXISTENCIAL SOCIAL E O PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO SOCIAL

A batalha pela garantia dos direitos sociais nunca foi fácil, o mundo viveu e vive diversas situações de real mitigação de direitos que, hoje, consideram-se básicos. Em determinadas regiões, seja do Brasil ou de outro país, infelizmente ainda existe afronta aos direitos humanos, por mais que esses tenham sido reconhecidos em âmbito constitucional, ou provêm de Tratados e Convenções que versem sobre direitos humanos. (POMPEU; PIMENTA, 2015, p. 217). Acerca da garantia dos direitos fundamentais sociais, explana Silva, citado por Pompeu e Pimenta:

Direitos fundamentais são as premissas básicas reconhecidas aos cidadãos pelas constituições como forma de garantir um mínimo de existência digna. Os direitos sociais são considerados direitos fundamentais da segunda geração que foram fortalecidos no período pós segunda guerra como forma de assegurar os direitos de liberdade. Um dos exemplos de medidas que surgiu neste período foi o plano de proteção e política social de William Beveridge em 1942, na Inglaterra (SILVA, 2014, p. 181-183 *apud* POMPEU; PIMENTA, 2015, p. 219).

A garantia pelo mínimo existencial social está constantemente em conflito com a alegação da reserva do possível, o Estado deve garantir políticas públicas que possibilite a implantação de direitos e não a mitigação. Nesse sentido, o Estado social para Eurico Bitencourt Neto significa a garantia “de um mínimo existencial, a busca de uma sociedade de bem-estar para todos, na medida das possibilidades de um sistema capitalista, em que as liberdades individuais e a propriedade privada também contam com proteção constitucional”. (BITENCOURT, s.d. s.p *apud* ANDRADE, 2016, p. 190). Ana Paula Barcellos discorre a respeito do mínimo existencial:

É bem de ver que a noção de mínimo existencial foi em boa parte desenvolvida para minimizar, e quiça neutralizar, essa primeira dificuldade observada no âmbito do controle subjetivo individual. **A ideia é a de que o argumento da reserva do possível não pode ser suscitado contra a exigibilidade do mínimo existencial pois seu conteúdo descreve o conjunto de prioridades constitucionalmente definidas para a ação estatal.** Isto é: prioritariamente a qualquer outra atividade, cabe ao Estado empregar recursos para o atendimento daquilo que se entenda, em determinado momento histórico de uma sociedade, o mínimo existencial. Assim, se algum indivíduo demonstra encontrar-se desprovido dos bens ou serviços inerentes a esse mínimo, é porque o Estado, em um momento anterior, terá agido de forma inconstitucional, destinando recursos a outros fins sem haver atendido, antes, a prioridade constitucional. Nesse contexto, ao empregar o conceitos do mínimo existencial o juiz está dispensado de examinar o argumento da reserva do possível, uma vez que essa questão já terá sido avaliada quando da construção do próprio conceito. (BARCELLOS, s.d. p.819 *apud* SILVA JÚNIOR, 2013, online). (grifei).

O Supremo Tribunal Federal (STF), detentor da competência de guardião da Constituição Federal, firmou entendimento no sentido de que o Estado não poderá alegar a reserva do possível, com fundamento para inviabilizar a garantia de políticas públicas previstas no próprio texto constitucional. Assim, o mínimo existencial deve ser assegurado, independentemente de questões financeiras do Poder Público. (SILVA JÚNIOR, 2013, online). Nessa linha, decidiu o STF:

[...] A cláusula da reserva do possível - que não pode ser invocada, pelo Poder Público, com o propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar a implementação de políticas públicas definidas na própria Constituição - encontra insuperável limitação na garantia constitucional do mínimo existencial, que representa, no contexto de nosso ordenamento positivo, emanção direta do postulado da essencial dignidade da pessoa humana. Doutrina. Precedentes. - A noção de “mínimo existencial”, que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1º, III, e art. 3º, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança. Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana, de 1948 (Artigo XXV). [...] (grifei). (BRASIL, 2011).

Entende-se que o princípio da vedação ao retrocesso social teve origem na jurisprudência europeia, especificamente na década de 1970 do século passado, vez que a Alemanha e Portugal passavam por situações que envolviam conflito com o direito social de propriedade. (SOUSA, 2007, p.748 *apud* POMPEU; PIMENTA, 2015, p. 223). Conforme explana Souza (2007) acerca da origem do o princípio da vedação ao retrocesso social:

[...] Era conhecido como a teoria da irreversibilidade e tinha como fator principal a proteção aos direitos de propriedade. Surgiu, então, como forma de dar-se proteção jurídica a direitos que não eram consagrados pela Constituição. Esta cláusula era dirigida em sua origem ao legislador ordinário com o intuito de impedir, em quaisquer circunstâncias, que se retrocedesse no nível das prestações concretizadoras de direitos sociais. (SOUSA, 2007, p.748 *apud* POMPEU; PIMENTA, 2015, p. 223). (grifei).

A importância da previsão do princípio da vedação ao retrocesso social no ordenamento jurídico é ponto incontroverso, vez que funciona de modo a mitigar possíveis excessos legislativos contrários a direitos fundamentais sociais. Nesse seguimento, explana Silva Júnior que tal princípio “visa proteger os indivíduos contra a superveniência de lei que pretenda atingir, negativamente, o direito social já conquistado em sede material legislativa, de modo a vedar a propositura de normas tendentes a suprimir tal direito social. (SILVA JÚNIOR, 2013, online).

Sobre o tema, Luísa Cristina Pinto e Netto conceituam o princípio da vedação ao retrocesso social como:

[...] norma jusfundamental adscrita, de natureza principal, que proíbe ao legislador a supressão ou alteração de normas infraconstitucionais que densificam normas constitucionais de direitos sociais de molde a violar sua eficácia. (NETTO; PINTO. 2010, p.113 *apud* POMPEU; PIMENTA, 2015, p. 223).

Outrossim, o princípio da vedação ao retrocesso social, visa assegurar os direitos sociais de possíveis interferências, de modo que jamais seja suprimido um direito fundamental social anteriormente conquistado. Nesse sentido, discorre Silva Júnior, “o princípio da vedação ao retrocesso social tem como conteúdo a proibição do legislador em reduzir, suprimir, diminuir, ainda que parcialmente, o direito social

já materializado em âmbito legislativo e na consciência geral. (SILVA JÚNIOR, 2013, online). Luiz Roberto Barroso arremata que:

O princípio da proibição do retrocesso decorre justamente do princípio do Estado Democrático e Social de Direito, do princípio da dignidade da pessoa humana, do princípio da máxima eficácia e efetividade das normas definidoras dos direitos fundamentais, do princípio da proteção da confiança e da própria noção do mínimo existencial (BARROSO, 2001, p.158 *apud* POMPEU; PIMENTA, 2015, p. 222).

Em discussão acerca do mínimo existencial bem como do princípio da vedação ao retrocesso social, a segunda turma do Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário com Agravo nº 639.337, afirmou que: “O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive”. (BRASIL, 2011, online). Nessa conjuntura, segue parte do voto Ministro relator Celso de Mello:

[...] a cláusula da reserva do possível encontrará, sempre, insuperável limitação na exigência constitucional de preservação do mínimo existencial, que representa, no contexto de nosso ordenamento positivo, emanção direta do postulado da essencial dignidade da pessoa humana, tal como tem sido reconhecido pela jurisprudência constitucional desta Suprema Corte. (BRASIL, 2011).

Ainda, no julgamento do STF supracitado, ficou decidido que o respeito ao mínimo existencial e a vedação ao retrocesso social devem ser garantidos em qualquer esfera do poder, seja Municipal, Estadual ou Federal, vez que ao Poder Público incumbe a garantia dos direitos sociais. (BRASIL, 2011). Nesse sentido, votou Celso de Mello:

[...] o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstendo-se de frustrar – mediante supressão total ou parcial – os direitos sociais já concretizados. [...] A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os

níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. (BRASIL, 2011).

A garantia dos direitos fundamentais deve prevalecer, não havendo que se falar em reserva do financeiramente possível para obstar a implementação de tais garantias constitucionais, sob pena de haver um retrocesso social. Nesse sentido, leciona Canotilho e Moreira, “as normas constitucionais que reconhecem direitos econômicos, sociais e culturais de caráter positivo têm pelo menos uma função de garantia da satisfação adquirida por esses direitos, implicando uma proibição de retrocesso”. (CANOTILHO; MOREIRA, s.d. p.131. *apud* VALADÃO, 2008, p.124). Nessa linha, arremata Pompeu e Pimenta, citando Canotilho:

No direito português, o professor e doutrinador Gomes Canotilho foi um dos primeiros defensores de tal princípio. **Entendia que quando um direito econômico, social ou cultural, constitucionalmente garantido, tiver obtido certo nível de realização legal, é possível conceber-se uma ação judicial contra o retrocesso ou desigualdade.** Expressava ainda que o núcleo essencial dos direitos sociais já realizados e efetivados por medidas legislativas deve considerar-se constitucionalmente garantido, sendo inconstitucionais quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam, na prática, numa anulação pura e simples desse núcleo essencial. (CANOTILHO, 2003, p.260 *apud* POMPEU; PIMENTA, 2015, p. 223). (grifei).

Destarte, no Brasil, após advento da Constituição Federal de 1988, com a redemocratização, os direitos sociais fundamentais foram dotados de maior efetividade. Por mais que as Políticas Públicas ainda não tenham alcançado a totalidade da população, eis que a desigualdade social no Brasil ainda é grande, o Poder Público - na medida do possível - tenta garantir o mínimo existencial, sempre em respeito aos princípios da dignidade da pessoa humana e vedação ao retrocesso social. (SILVA JÚNIOR, 2013, online).

2.3 A PREVIDÊNCIA SOCIAL COMO MANIFESTAÇÃO DOS DIREITOS DE SEGUNDA DIMENSÃO

Os direitos sociais, assim como o nascimento de outros direitos fundamentais, são oriundos de revoluções, direitos esses que já existiam, jusnaturalistas, mas foi preciso positivá-los para haver, em tese, respeito. (MELLOS, 2014, online). A construção dos direitos fundamentais hoje reconhecidos, decorreu de um processo moroso, se consolidando em determinados períodos históricos. Conforme destaca Siqueira e Piccirillo, citados por Rangel, “A evolução histórica dos direitos inerentes à pessoa humana também é lenta e gradual. Não são reconhecidos ou construídos todos de uma vez, mas sim conforme a própria experiência da vida humana em sociedade”. (SIQUEIRA; PICCIRILLO, 2009, s.p *apud* RANGEL, 2014, online). Nesse sentido, Fábio Konder Comparato, citado por Mellos, explana acerca da evolução histórica dos Direitos Humanos:

[...] assevera que é a partir do período axial que o ser humano passa a ser considerado, pela primeira vez na História, em sua igualdade essencial, como ser dotado de liberdade e razão, não obstante as múltiplas diferenças de sexo, raça, religião ou costumes sociais. Lançavam-se, assim, os fundamentos intelectuais para a compreensão da pessoa humana e para a afirmação da existência de direitos universais, porque a ela inerentes. (COMPARATO, 2001, p.09 *apud* MELLOS, 2014, online).

Ao realizar uma análise histórica sobre a origem dos direitos sociais, percebe-se que esse advém de batalhas por melhores condições de trabalho, vez que em primeiro momento, os direitos previdenciários possuem origem da família, em que os jovens cuidavam das pessoas mais velhas. (MELLOS, 2014, online). Nesse mesmo diapasão, Ibrahim leciona sobre o tema:

[...] a proteção social nasceu, verdadeiramente, na família. [...] O cuidado aos mais idosos e incapacitados era incumbência dos mais jovens e aptos para o trabalho. Contudo, nem todas as pessoas eram dotadas de tal proteção familiar e, mesmo quando esta existia, era frequentemente precária. Daí a necessidade de auxílio externo, com natureza eminentemente voluntária de terceiros [...]. (IBRAHIM, 2012, p.01 *apud* MELLOS, 2014, online).

Originariamente, os direitos sociais não eram prestados pelo Poder Público, logo, tal ônus ficava a cargo das próprias pessoas, familiares, que de forma privada, garantiam seus direitos. Nesta linha, explana Mellos, “[...] contudo, na Idade Média, mais especificamente na Inglaterra, que a primeira lei em benefício dos mais carentes foi sancionada. A intitulada *Poor Relief Act*, datada de 1601, previa a aplicação de impostos para fins assistenciais”. (MELLOS, 2014, online). Interessante trazer à baila o ensinamento de Mariângela Guerreiro Milhoranza acerca do tema:

A proteção social era feita de forma privada, sem a participação do poder público. A sociedade, nela incluídos os trabalhadores, cuidava de sua própria proteção, por meio da própria família, bem como de associações mutualistas, as quais reuniam recursos para proteger os participantes quando diante de situações de necessidade, como morte, doença etc. (DOMINGOS, 2016, online).

Os direitos sociais surgiram ante a precariedade de direitos durante a Revolução industrial, contexto em que os trabalhadores eram submetidos à trabalho análogo à escravidão, com carga de horários absurdas, mal remunerados e em condições desumanas. Tal fato de abusos no trabalho, ocorrido durante o período da Revolução Industrial, é tratado no filme *Tempos Modernos*, de Charlie Chaplin. De maneira humorada, são apresentadas as péssimas condições de trabalho, com movimentos repetitivos e acidentes, tudo ocasionado pela negligência aos direitos humanos. (SILVA, 2019).

Em seu início, os direitos sociais se limitavam a proteger os trabalhadores. Os direitos sociais surgiram em função da desumana situação em que vivia a população pobre das cidades industrializadas da Europa Ocidental, em resposta ao tratamento oferecido pelo capitalismo industrial e diante da inércia própria do Estado liberal, em meados do século XIX (WEIS, 1999, p. 39 *apud* IURCONVITE, 2010, online).

Ademais, acerca da origem dos direitos sociais, expõe João Baptista Herkenhoff, citado por Iurconvite:

A afirmação dos “direitos sociais” derivou da constatação da fragilidade dos “direitos liberais”, quando o homem, a favor do qual se proclamam liberdades, não satisfaz ainda necessidades primárias: alimentar-se, vestir-se, morar, ter condições de saúde, ter segurança diante da doença, da velhice, do desemprego e dos outros percalços da vida. (HERKENHOFF, 2002, p. 51-52 *apud* IURCONVITE, 2010, online).

Os movimentos sociais, principalmente durante a Revolução Industrial, foram de suma importância para a garantia dos direitos sociais. Os trabalhadores passaram a se reunir para exigir ações positivas do Estado, na garantia de direitos sociais básicos. Desse modo, ante a pressão dos movimentos socialistas pelos trabalhadores, a Alemanha, se viu na obrigação de garantir tais direitos sociais aos trabalhadores, como exemplo, o seguro social. (SILVA, 2012, online). Acerca de tal garantia leciona Silva:

[...] Otto Von Bismark instituiu, na Alemanha, diversos seguros sociais destinados aos trabalhadores. Criou-se, em 1883, o seguro-doença, que era obrigatório para os trabalhadores da indústria, custeado pelas contribuições dos empregados, dos empregadores e do Estado. Em 1884, criou-se o seguro de acidente de trabalho, ficando o custeio a cargo dos empregadores. Já em 1889, instituiu-se o seguro de invalidez e velhice, também custeado pelos trabalhadores, empregadores e Estado. As leis instituídas por Bismark, que criaram os seguros sociais, foram pioneiras para a criação da previdência social no mundo. Elas objetivavam evitar as tensões sociais existentes entre os trabalhadores, através de movimentos socialistas fortalecidos com a crise industrial. (SILVA, 2012, online).

Mister se faz evidenciar, que a proteção dos direitos sociais de segunda dimensão, como exemplo trabalho e previdência social, ganhou ênfase no início do século XX. Entende-se que as duas primeiras Constituições que de fato se tornaram referência em garantia de direitos sócio fundamentais, são a Constituição Mexicana, datada de 1917 e a Constituição Alemã, de 1919. (MELLOS, 2014, online). Nesse sentido, arremata Comparato:

O que importa, na verdade, é o fato de que a Constituição mexicana foi a primeira a estabelecer a desmercantilização do trabalho, própria do sistema capitalista, ou seja, a proibição de equipará-lo a uma mercadoria qualquer, sujeita a lei da oferta e da procura no mercado. **A Constituição mexicana estabeleceu, firmemente, o princípio da igualdade substancial de posição jurídica entre**

trabalhadores e empresários na relação contratual de trabalho, criou a responsabilidade dos empregadores por acidentes de trabalho e lançou, de modo geral, as bases para a construção do moderno Estado Social de Direito. COMPARATO, 2007, p. 181 *apud* IURCONVITE, 2010, online). (grifei).

Ao realizar uma análise historiográfica, percebe-se que os direitos sociais sempre estiveram insculpidos em todos os textos constitucionais brasileiros, congruentemente, em alguns, de maneira tímida. (IURCONVITE, 2010, online). A Constituição Política do Império do Brasil, de 1824, foi a primeira do país, na seara dos direitos sociais, garantia, timidamente, a seguridade social, a igualdade de todos perante a lei (artigo 179, XIII), ainda, a liberdade de trabalho (artigo 179, XXIV) e instrução primária gratuita (artigo 179, XXXII). (BRASIL, 1824). Acerca do tema, complementa Silva:

Em 1824, a primeira Constituição do Brasil tratou da seguridade social no seu art. 179, onde abordou a importância da constituição dos socorros públicos. O ato adicional de 1834, em seu art. 10, delegava competência às Assembléias Legislativas para legislar sobre as casas de socorros públicos. A referida matéria foi regulada pela Lei nº 16, de 12/08/1834. A primeira entidade privada do país foi criada em 1835, o Montepio Geral dos Servidores do Estado (Montgeral). Caracterizava-se por ser um sistema mutualista, no qual os associados contribuía para um fundo que garantiria a cobertura de certos riscos, mediante a repartição dos encargos com todo o grupo. Mais tarde, o Decreto nº 2.711, de 1860, regulamentou o financiamento de montepios e sociedades de socorros mútuos. (SILVA, 2012, online). (grifei).

Subsequentemente, após o advento da proclamação da República, em 1889, fora promulgada a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, em 1891. Insta salientar que tal texto constitucional não condizia com a realidade brasileira e, conseqüentemente, não foi eficaz o suficiente na garantia de direitos sociais. (IURCONVITE, 2010, online). Conforme explana Iurconvite sobre o tema:

A título exemplificativo, a primeira Constituição da República não previu o direito a instrução gratuita, como previa a Constituição de 1824. [...] A Constituição de 1891 adotava a forma republicana de governo (artigo 1º), sendo influenciada pela doutrina norte-americana, o Poder Legislativo passou a ser constituído pelo Congresso Nacional, Senado Federal e Câmara dos Deputados (artigo 16, parágrafo 1º), a igreja foi separada do Estado (artigo 72, parágrafo 7º), livre associação (artigo 72,

parágrafo 8º) e a pena de morte passou a ser proibida (artigo 72, parágrafo 21). (IURCONVITE, 2010, online). (grifei).

Fato é que os direitos sociais ganharam a devida atenção no cenário nacional, após Getúlio Vargas assumir o poder como Presidente da República. A ênfase dada aos direitos sociais na era Vargas, como a criação de importantes órgãos, fora de suma importância. Conforme esclarece Rezende, “Vargas criou o Ministério do Trabalho, deu novo impulso a cultura, preparou novo sistema eleitoral para o Brasil, marcou eleições para a Assembleia Constituinte” (RESENDE, 2006, p. 47 *apud* IURCONVITE, 2010, online). Sobre a garantia dos direitos sociais na era Vargas, arremata Pontual:

Presidido por Getúlio Vargas, o país realiza nova Assembleia Constituinte, instalada em novembro de 1933. **A Constituição, de 16 de julho de 1934, traz a marca getulista das diretrizes sociais e adota as seguintes medidas: maior poder ao governo federal; voto obrigatório e secreto a partir dos 18 anos, com direito de voto às mulheres, mas mantendo proibição do voto aos mendigos e analfabetos; criação da Justiça Eleitoral e da Justiça do Trabalho; criação de leis trabalhistas, instituindo jornada de trabalho de oito horas diárias, repouso semanal e férias remuneradas; mandado de segurança e ação popular.** (PONTUAL, 2013, online). (grifei).

A Constituição de 1934 fora a primeira a prever um título específico que disciplinava acerca dos direitos sociais e econômicos, proporcionando ao texto constitucional, status protecionista dos direitos sociais dos trabalhadores. (IURCONVITE, 2010, online). Nesta linha, arremata Silva, citado por Lopes:

[...] a Constituição de 1934, ao lado da clássica declaração de direitos e garantias individuais, inscreveu um título sobre a ordem econômica e social e outro sobre a família, a educação e a cultura, com normas quase todas programáticas, sob a influência da Constituição alemã de Weimar. (SILVA, 1997, s.p *apud* LOPES, 2014, online). (grifei).

Ademais, a Constituição de 1934 se inspirou nos direitos sociais defendidos por outros textos constitucionais. Nesse sentido, nas palavras de Iurconvite:

Essa conscientização pelos direitos sociais, juntamente com a influência da Constituição Mexicana de 1917, a Constituição de

Weimar de 1919 e a Constituição da Espanha de 1931, fizeram com que a Assembleia Nacional Constituinte instituisse normas até então inéditas. (IURCONVITE, 2010, online).

Outrossim, ao mesmo passo que na era Vargas o reconhecimento dos direitos sociais receberam maior atenção, o mesmo Presidente, de forma autoritária, outorgou a Constituição de 1937, conhecida como “Estado novo”. Havendo a supressão de diversos direitos conquistados democraticamente, sendo imposta uma ditadura, inspirada em modelos fascistas. Nas palavras de Iurconvite, acerca do período histórico supracitado: “Os partidos políticos foram extintos e a pena de morte foi reintroduzida. Foi instituído o estado de emergência, que permitia ao presidente suspender as imunidades parlamentares, invadir domicílios, prender e exilar opositores”. (IURCONVITE, 2010, online).

Ademais, sobre o período ditatorial da era Vargas, esclarece artigo publicado pela Fundação Getúlio Vargas:

A essência autoritária e centralista da Constituição de 1937 colocava em sintonia com os modelos fascizantes de organização político-institucional então em voga em diversas partes do mundo, rompendo com a tradição liberal dos textos constitucionais anteriormente vigentes no país. Sua principal característica era a enorme concentração de poderes nas mãos do chefe do Executivo. Do ponto de vista político-administrativo, seu conteúdo era fortemente centralizador, ficando a cargo do presidente da República a nomeação das autoridades estaduais, os interventores. (Fundação Getúlio Vargas (FGV), 2020, online). (grifei).

Posteriormente ao período supracitado, ocorreu a queda de Getúlio Vargas, havendo assim, a restauração dos direitos e garantias individuais, com a promulgação da Constituição de 1946. Outro aspecto importante da referida Constituição foi com relação à mitigação das atribuições conferidas ao Poder Executivo, objetivando manter o equilíbrio entre os poderes, e consequentemente, evitar o ocorrido com “Estado novo” de Vargas. (IURCONVITE, 2010, online). Ademais, a previsão dos direitos sociais, como o trabalho, previdência e saúde, foram restabelecidos, conforme arrematada Iurconvite:

No artigo 157, inciso XV estabelecia que a legislação do trabalho e da previdência social obedeceriam, dentre outros

preceitos que visassem a melhoria das condições dos trabalhadores, a assistência sanitária, inclusive hospitalar e médica preventiva, ao trabalhador e à gestante [...] A Constituição de 1946 estabeleceu, ainda, que o salário mínimo deverá atender as necessidades do trabalhador e de suas famílias (art. 157, I); participação obrigatória e direta do trabalhador nos lucros da empresa (art. 157, IV); proibição de trabalho noturno a menores de 18 anos (art. 157, IX); fixação das percentagens de empregados brasileiros nos serviços públicos dados em concessão e nos estabelecimentos de determinados ramos do comércio e da indústria (art. 157, XI); assistência aos desempregados (art. 157, XV); obrigatoriedade da instituição, pelo empregador, do seguro contra acidente do trabalho (art. 157, XVII); direito de greve; liberdade de associação patronal ou sindical (art. 158); gratuidade do ensino oficial superior ao primário para os que provassem falta ou insuficiência de recursos (art. 168, II, primeira parte); instituição de assistência educacional, em favor dos alunos necessitados, para lhes assegurar condições de eficiência escolar (art. 168, II, *in fine*) [...] (IURCONVITE, 2010, online). (grifei).

Novamente, o Brasil passou por outro período de regresso democrático, com o autoritarismo do Regime Militar, estabelecido com a outorga da Constituição de 1967. Assim como ocorrera com Estado novo de Vargas, trinta anos depois, o equilíbrio que manteve a separação dos poderes fora novamente afetado, sendo concedido, de forma arbitrária, ênfase ao Poder Executivo Federal, e banalização dos direitos fundamentais. (IURCONVITE, 2010, online). Com relação ao desrespeito aos direitos fundamentais, discorre Santos:

Junto com os atos institucionais, a lei de imprensa ou censura, como era conhecida, acobertava uma das maiores vilipendias cometidas contra direitos fundamentais da pessoa humana, a exemplo da liberdade de expressão. Este ato ímpio, fazia com que jornalistas ou até mesmo pessoas do povo, ficassem alheios às vontades dos governantes, não podendo se quer pronunciar através de rádio ou televisão, ou qualquer outro meio de informação, as atrocidades rotineiras daquela época: como os desaparecimentos de políticos opositoristas e por conseguinte mais interligados ao ex presidente deposto João Goulart, além de perseguições políticas, práticas de tortura e atos de corrupção. (SANTOS, 2017, online).

Acerca do período da Ditadura Militar, imposto pela Constituição de 1967, discorre, em seu magistério, Iurconvite que “Suprimiu a liberdade de publicação de livros e periódicos que fossem considerados como propaganda de subversão da ordem, restringiu o direito de reunião, estabeleceu o foro militar para os civis”.

(IURCONVITE, 2010, online). Nesta senda, expõe Pedro Lenza, citado por Santos, acerca do Regime Militar de 1967:

Congresso Nacional foi fechado nos termos do Ato Complementar n. 38, de 13.12.1968, situação essa que perdurou por mais de 10 meses gerando intensa onda de protestos pelo país. Ademais, tal feito registrou os seguintes retrocessos sociais e políticos: a) formalmente, foram mantidas a Constituição de 24.01.1967 e as Constituições Estaduais, **com as modificações constantes do AI-5 [...] d) os direitos políticos de quaisquer cidadãos poderiam ser suspensos pelo prazo de 10 anos e cassados os mandatos eletivos federais, estaduais e municipais; e) ficaram suspensas as garantias constitucionais ou legais de vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade, bem como a de exercício em funções por prazo certo; f) o Presidente da República, em quaisquer dos casos previstos na Constituição, poderia decretar o estado de sítio e prorrogá-lo, fixando o respectivo prazo [...]** (art.10 do AI-5) i) finalmente, a triste previsão do art. 11 do AI-5: **“excluem-se de qualquer apreciação judicial todos os atos praticados de acordo com este Ato Institucional e seus Atos Complementares, bem como os respectivos efeitos”**. (LENZA, 2012, p.65-66 *apud* SANTOS, 2017, online).

A redemocratização foi restaurada com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã”, vez que os direitos fundamentais receberam maior ênfase em seu texto, conforme expõe Sarlet, **“pela primeira vez na história do constitucionalismo pátrio, a matéria foi tratada com a merecida relevância”**. (SARLET, 2007, p. 75 *apud* (IURCONVITE, 2010, online). (grifei). Não obstante, Pontual arremata acerca da CF/88:

[...] a Constituição inaugurou um novo arcabouço jurídico-institucional no país, com ampliação das liberdades civis e os direitos e garantias individuais. A nova Carta consagrou cláusulas transformadoras com o objetivo de alterar relações econômicas, políticas e sociais, concedendo direito de voto aos analfabetos e aos jovens de 16 a 17 anos. Estabeleceu também novos direitos trabalhistas, como redução da jornada semanal de 48 para 44 horas, seguro-desemprego e férias remuneradas acrescidas de um terço do salário. Outras medidas adotadas Constituição de 88 foram: instituição de eleições majoritárias em dois turnos; direito à greve e liberdade sindical; aumento da licença-maternidade de três para quatro meses; licença-paternidade de cinco dias; criação do Superior Tribunal de Justiça (STJ) em substituição ao Tribunal Federal de Recursos; criação dos mandados de injunção, de

segurança coletivo e restabelecimento do *habeas corpus*. Foi também criado o *habeas data* (instrumento que garante o direito de informações relativas à pessoa do interessado, mantidas em registros de entidades governamentais ou banco de dados particulares que tenham caráter público). (PONTUAL, 2013, online). (grifei).

Insta salientar que, no tocante aos direitos sociais, a Constituição Federal de 1988 foi a que mais garantiu aos brasileiros a devida proteção, dispondo um capítulo específico para versar sobre tais direitos, conforme ocorre com capítulo II. A previdência social está positivada no artigo 6º da CF/88, quando dispõe que: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a **previdência social**, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados [...] (BRASIL, 1988). (grifei). Ainda acerca da previdência social, discorre Domingos:

A previdência social é conceituada com seguro público coletivo, compulsório e é organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e atenderá a:

I – Cobertura de eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;

II – Proteção à maternidade, principalmente a gestante;

III – Proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;

IV – Salário-família e Salário-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda.

V – Pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes. (DOMINGOS, 2016, online).

Ainda, sobre os direitos humanos fundamentais, especificamente à previdência social, arremata Rangel:

[...] é imperioso reconhecer que os direitos humanos fundamentais, em decorrência de sua densidade jurídica, integram a essência do ser humano, sendo, pois, imprescindível o seu reconhecimento, com o escopo de assegurar a realização plena e irrestrita do indivíduo. **Verifica-se, nesse cenário, que o direito à previdência social configura claro desdobramento dos direitos humanos de segunda dimensão, também denominados de direitos sociais, cujo núcleo duro é a prestação social. No mais, configura-se mencionada dimensão pela exigência de prestações positivas estatais, que têm por premissas axiológicas a justiça e o bem-estar social, ambicionando à isonomia material e aos objetivos fundamentais da República**

Brasileira, consagrados no Texto Constitucional. (RANGEL, 2014, online). (grifei).

Destarte, evidencia-se que os direitos sociais foram previstos por todos os textos constitucionais, uns com maior ênfase, outros com quase nenhuma. Todavia, não se pode negar, que a atual Constituição é um marco na garantia dos direitos sociais fundamentais. Dentre tais direitos, destaca-se a previdência social, atrelada à economia nacional, atualmente, o sistema de seguridade brasileira possui dois regimes previdenciários: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Destaca-se, que a previdência é imprescindível na garantia e ordem social, devendo ser protegida a todo custo. (MELLOS, 2014, online).

3 A REFORMA PREVIDENCIÁRIA BRASILEIRA: RUÍDOS E DESCONTINUIDADES NO PROCESSO DE PROMOÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA: EM ANÁLISE, A COMARCA DE APIACÁ-ES

A previdência social é um direito assegurado, dentre outras normas, pelo texto Constitucional. As mudanças na legislação previdenciária nacional ocorrem constantemente, o que acaba ocasionando margem para novas interpretações e conseqüentemente, insegurança jurídica. Apesar das mudanças serem necessárias em qualquer que seja o ramo, algumas dessas podem acabar trazendo malefícios para com as pessoas, interferindo diretamente em suas vidas. É o que ocorre com as recentes alterações em matéria previdenciária.

Apesar das alterações serem constantes, essas não podem suprimir direitos fundamentais positivados na Magna Carta, como a garantia do acesso à justiça, artigo 5º inciso XXXV, direitos sociais, como a previdência social, previsto no artigo 6º, bem como a seguridade social, no artigo 194, todos da referida lei maior. Os impactos causados pela novel interpretação legislativa previdenciária acabam limitando o acesso à justiça dos cidadãos. (BRASIL, 1988). Nesse sentido, prevê a CF/88:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: **XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;** (grifei).

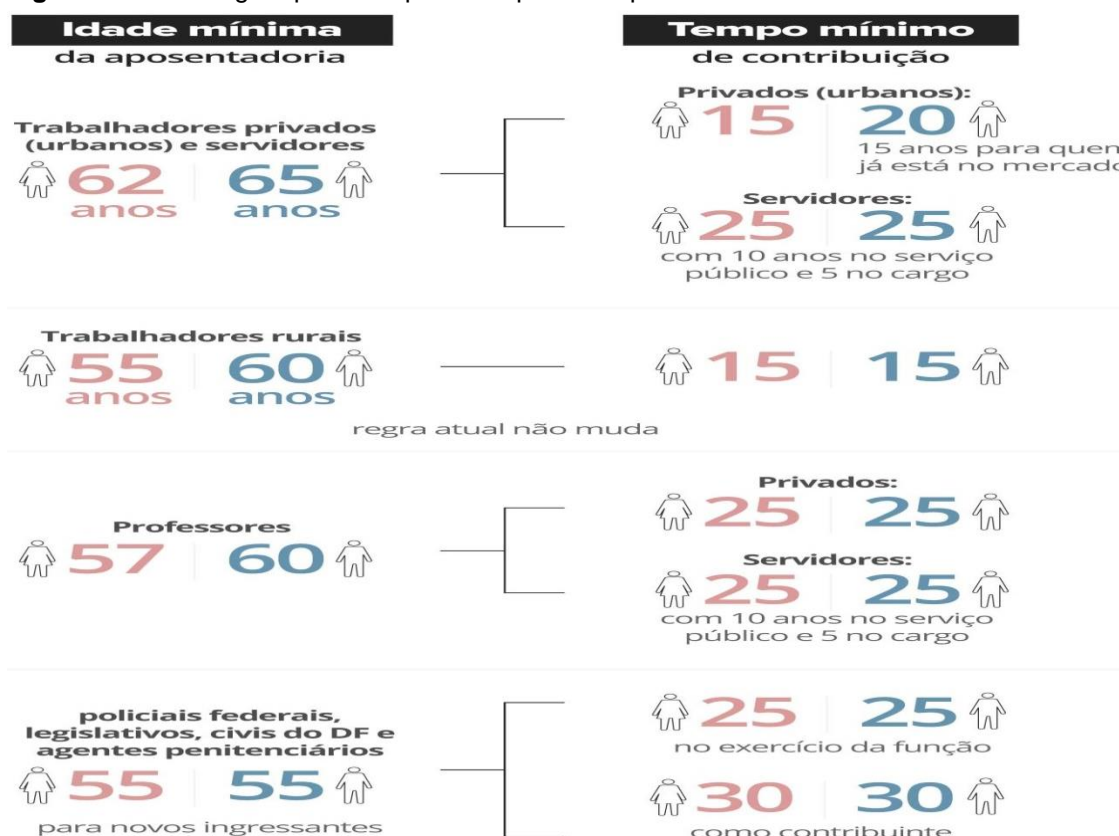
Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a **previdência social**, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (grifei).

Art. 194. A **seguridade social** compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à **previdência e à assistência social**. (BRASIL, 1988). (grifei).

O Congresso Nacional promulgou ao dia 12 de novembro de 2019 a Reforma da Previdência, em síntese, altera as regras de cálculos e concessão de aposentadorias e pensões o setor privado (Regime Geral) e servidores públicos

federais, excluindo os servidores estaduais e municipais. As novas regras são vistas sob o espeque negativo, principalmente para os novos ingressos no mercado de trabalho, vez que o tempo de contribuição aumentou em determinados casos. Dentre as profissões afetadas estão: professores, policiais federais e civis, agentes penitenciários e demais trabalhadores do setor privado (Regime Geral). (BRASIL, 2019).

Figura 1: Novas regras para se aposentar previstas pela reforma da Previdência.



Fonte: Infografia G1, 2019.

Por mais que o reconhecimento de direitos fundamentais estejam em voga, infelizmente nem sempre foi assim. Percebe-se que direitos considerados basilares hoje num estado democrático, nem sempre estiveram na “pauta” do Estado. Dentre tais direitos, se encontra o acesso à justiça, que foi negligenciado pelas autoridades competentes por décadas. Os hipossuficientes e demais pessoas vulneráveis, se viram abandonados pelo poder que poderia conferir alguma dignidade em meio a negativas administrativas, qual seja, a máquina pública do poder judiciário. (CAPPELLETTI; GARTH 1988). Neste diapasão, lecionam Cappelletti e Garth:

[...] afastar a “pobreza no sentido legal” a incapacidade que muitas pessoas têm de utilizar plenamente a justiça e suas instituições não era preocupação do Estado. A justiça, como outros bens; no sistema “laissez faire” só podia ser obtida por aqueles que pudessem arcar com seus custos; aqueles que não pudessem fazê-lo eram condenados responsáveis por sua sorte o acesso formal, mas não efetivo a justiça, correspondia à igualdade, apenas formal, não material. (CAPPELLETTI; GARTH 1988, p.4).

É corolário que o “acesso à justiça” não deve recair exclusivamente sobre o Poder Judiciário, eis que tal acesso deve ser alcançado também por vias alternativas de solução de conflitos de forma eficiente, adequada e igualitária. Assim, a oportunidade de ver realizado o direito fundamental do acesso à justiça não pode ser seletivo, todos que necessitarem de tal acesso devem ser contemplados sem restrições. (BEDAQUE, 1994. *apud* RUIZ, 2018).

[...] acesso à Justiça ou mais propriamente acesso à ordem jurídica justa significa proporcionar a todos, sem qualquer restrição, o direito de pleitear a tutela jurisdicional do Estado e de ter à disposição o meio constitucionalmente previsto para alcançar esse resultado. Ninguém pode ser privado do devido processo legal, ou melhor, do devido processo constitucional. É o processo modelado em conformidade com garantias fundamentais, suficientes para torná-lo équo, correto, giusto. (BEDAQUE, 1994. *apud* RUIZ, 2018. online).

Importante salientar que, anteriormente à vigência da Lei 13.846/2019, a atuação do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) com relação ao “pente-fino”, ou seja, revisão dos benefícios, se restringia a apenas análises de auxílios-doença e aposentadorias por invalidez, concedidos há mais de dois anos sem realização de perícia administrativa. Nesse sentido, previa a extinta Medida Provisória 739/2016, em seu artigo 3º, inciso I, *verbum pro verbum*: “a perícia deverá ser realizada em relação a benefícios por incapacidade mantidos sem perícia pelo INSS há mais de dois anos, contados da data de publicação desta Medida Provisória”. (BRASIL, 2016). Todavia, com a entrada em vigor da Lei 13.846/2019, o rol de benefícios previdenciários que se passou a incidir tal revisão, aumentou exponencialmente, conforme se extrai no artigo 1º da referida lei:

[...] ficam instituídos, no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS): I - o Programa Especial para Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade (Programa Especial), com o objetivo de analisar processos que apresentem indícios de irregularidade e potencial risco de realização de gastos indevidos na concessão de benefícios administrados pelo INSS; II - o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade (Programa de Revisão), com o objetivo de revisar: **a) os benefícios por incapacidade mantidos sem perícia pelo INSS por período superior a 6 (seis) meses e que não possuam data de cessação estipulada ou indicação de reabilitação profissional; b) outros benefícios de natureza previdenciária, assistencial, trabalhista ou tributária. § 1º O Programa Especial durará até 31 de dezembro de 2020 e poderá ser prorrogado até 31 de dezembro de 2022 por ato fundamentado do Presidente do INSS.** (BRASIL, 2019). (grifei).

As recentes alterações na legislação previdenciária estão ocasionando um grande aumento na judicialização. Ao dia 8 de julho de 2016 foi publicada a Medida Provisória nº 739, popularmente conhecida como “pente-fino”, após, surgiu a MP 871, que fora convertida na Lei 13.846 de 18 de junho de 2019. (BRASIL, 2019). Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), em estudo realizado em novembro de 2018, após o “pente-fino” realizado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), a cada duas pessoas que passaram por perícia, uma teve o benefício por incapacidade cancelado. Desse modo, mais de 685 mil auxílios-doença e aposentadorias por invalidez foram cancelados dos segurados. (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2018. *apud* MAZULI, 2018).

Tabela 1: Números obtidos de agosto de 2016 até 25 de outubro de 2018 quanto ao “pente-fino” realizado pelo Governo Federal nos auxílios-doença e aposentadorias por invalidez.

	auxílio-doença	aposentadoria por invalidez	TOTAL
Perícias realizadas até 25/10/2018	464.429	660.360	1.124.789
Benefícios mantidos	104.876	467.789	572.665
Benefícios cancelados	442.129	244.095	686.224
- cancelados após perícia	359.553	192.571	552.124
- cancelados por não comparecimento	54.579	19.143	73.722
- cancelados por outros motivos	27.997	32.381	60.378
Benefícios que ainda serão revisados	16.766	94.711	111.477

Fonte: (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2018 *apud* MAZULI, 2018).

Com a vigência da reforma da previdência, a regra de transição que passou

a ser aplicada, corresponde para as mulheres, 30 anos de contribuição e 56 anos de idade e aos homens 35 anos de contribuição e 61 anos de idade. Ainda, a partir de 2020, a cada ano haverá um acréscimo de seis meses a idade mínima de contribuição, até que a mulher atinja 62 anos; e o homem, 65, assim, a regra de transição para as mulheres será de 12 anos e para os homens de 8 anos. (FECOMERCIO, 2020, online). Nesta linha, segue quadro de transição:

Tabela 2: Regras de transição Reforma da Previdência.

REGRA DE TRANSIÇÃO		
Ano	Mulher	Homem
2020	56 anos e 6 meses	61 anos e 6 meses
2021	57 anos	62 anos
2022	57 anos e 6 meses	62 anos e 6 meses
2023	58 anos	63 anos
2024	58 anos e 6 meses	63 anos e 6 meses
2025	59 anos	64 anos
2026	59 anos e 6 meses	64 anos e 6 meses
2027	60 anos	65 anos
2028	60 anos e 6 meses	-
2029	61 anos	-
2030	61 anos e 6 meses	-
2031	62 anos	-

Fonte: (Fecomercio, 2020, online).

Desse modo, com base tabela acima, o período de transição para o sexo feminino encerrará completamente em 2031, já para os homens, em 2027. Diante disso, com a reforma previdenciária, as mulheres deverão contribuir por no mínimo 15 anos, e os homens deverão comprovar 20 anos de contribuição para ter direito à aposentadoria. (FECOMERCIO, 2020, online).

Com a reforma, **o tempo de transição para as mulheres acaba em 2031; e para os homens, em 2027.** [...] mulheres terão de contribuir comprovadamente por, no mínimo, 15 anos; já os homens terão que comprovar ao menos 20 anos de contribuição. Isso vale inclusive para quem está nesse período de transição. (FECOMERCIO, 2020, online). (grifei).

Os efeitos das reformas na legislação previdenciária, afetou diretamente a vida dos brasileiros, não fora diferente com a população da cidade de Apiaçá-ES, que teve o acesso à justiça dos jurisdicionados totalmente mitigada com relação a demandas previdenciárias. Vez que diante das recentes alterações com relação à competência delegada, principalmente as trazidas pela Lei 13.876 de 2019, foi retirara a competência de tal Comarca para julgar e processar novas demandas previdenciárias desde janeiro de 2020, afetando gravemente o acesso efetivo à justiça principalmente da população carente desta cidade, conforme será abordado adianta. (BRASIL, 2020).

3.1 O HISTÓRICO DA COMPETÊNCIA DELEGADA DA TEMÁTICA PREVIDENCIÁRIA NO DIREITO BRASILEIRO

Entende-se que a origem da competência delegada abrangendo a Justiça Federal, ocorreu com a Constituição de 1946, todavia, a Justiça Federal não era judicialmente organizada. Fora, a partir da Lei nº 5.010 de 1966, que a jurisdição Federal passou a ser organizada concretamente. (SCALABRIN, 2020, online). Nesse sentido, dispõe o artigo 1º da referida Lei:

Art. 1º A administração da Justiça Federal de primeira instância nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios, compete a Juízes Federais e Juízes Federais Substitutos, com a colaboração dos órgãos auxiliares instituídos em lei e pela forma nela estabelecida. (BRASIL, 1966)

A Constituição de 1967, nesse contexto, foi a primeira do Brasil a prever expressamente sobre a competência delegada em direito previdenciário, em seu artigo 119, § 1º dispunha:

[...] aos Juizes Federais compete processar e julgar, em primeira instância: [...] § 1º - As causas em que a União for autora serão aforadas, na Capital do Estado ou Território em que tiver domicílio a outra parte. **As intentadas contra a União poderão ser aforadas na Capital do Estado ou Território em que for domiciliado o autor; na Capital do Estado, em que se verificou**

o ato ou fato que deu origem à demanda ou esteja situada a coisa; ou ainda no Distrito Federal. (BRASIL, 1967). (grifei).

Ademais, ao final de 1980, as seções da Justiça Federal, em regra, existiam nas capitais, porquanto, no interior somente existia representação da Justiça Federal, quando nessa havia um determinado número de pessoas, que justificasse a instalação. Desse modo, como a grande maioria das cidades interioranas não possuíam subseção Federal, as pessoas mais vulneráveis, quando podiam, deslocavam até centenas de quilômetros de seu domicílio, para buscar acesso à justiça nos grandes centros. (GAJARDONI, 2019. online). Nessa perspectiva, expõe Souza:

Sabe-se que a delegação da competência previdenciária nas comarcas que não sediam vara federal mereceu especial atenção do legislador constituinte para garantir, sobretudo aos segurados mais necessitados, acesso à justiça nas lides contra o INSS, sem a dependência de deslocamento até os fóruns da justiça federal, restritos em 1988 às capitais e a algumas cidades de maior contingente populacional no interior dos estados. (SOUZA, 2019, online).

A competência delegada perpassou pela Constituição de 1988, em seu artigo 109, § 3º, quando o constituinte buscou flexibilizar a regra da competência originária em matéria previdenciária, objetivando facilitar o acesso à justiça. Permitiu-se, assim, que grupos com maior vulnerabilidade, quais sejam: pessoas idosas, deficientes, crianças, hipossuficientes, dentre outros, pudessem demandar seu benefício previdenciário/assistencial perante a Justiça que lhes fosse mais próxima e acessível, ou seja, a Estadual, quando o domicílio do segurado não for a sede de Vara Federal. (BRASIL, 2019). Desse modo, percebe-se que a Emenda Constitucional nº 103 de 2019, deu nova redação ao § 3º do artigo 109 da CF/88, tal modificação passou a conferir à Leis infraconstitucionais, a possibilidade de fixar regra de competência delegada da Justiça Federal para a Estadual, quando for parte o INSS, conforme segue abaixo a antiga e a nova redação:

Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:
~~§ 3º Serão processadas e julgadas na justiça estadual, no foro do domicílio dos segurados ou beneficiários, as causas em que forem parte instituição de previdência social e segurado, sempre que a~~

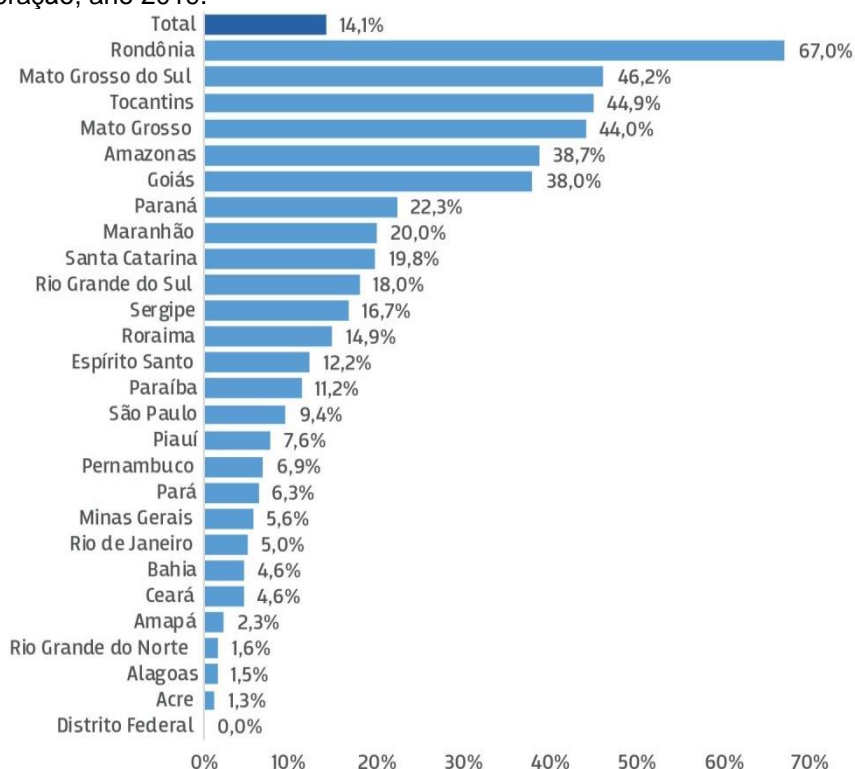
~~comarca não seja sede de vara do juízo federal, e, se verificada essa condição, a lei poderá permitir que outras causas sejam também processadas e julgadas pela justiça estadual. (Revogado).~~

Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

§ 3º Lei poderá autorizar que as causas de competência da Justiça Federal em que forem parte instituição de previdência social e segurado possam ser processadas e julgadas na justiça estadual quando a comarca do domicílio do segurado não for sede de vara federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019). (BRASIL, 1988). (Vigente, grifei).

Segundo informações do CNJ, no ano de 2019, o Poder Judiciário Nacional contava com 78,7 milhões de demandas em tramitação, sendo que 7,8 milhões desses processos é de competência previdenciária, representando assim 10% do total de litígios judiciais no Brasil. Com relação aos processos de competência delegada, resultam em 14,1% (CNJ, 2020, p.64).

Gráfico 1: Impacto da Competência Delegada na Justiça Estadual segundo a unidade da Federação, ano 2019.



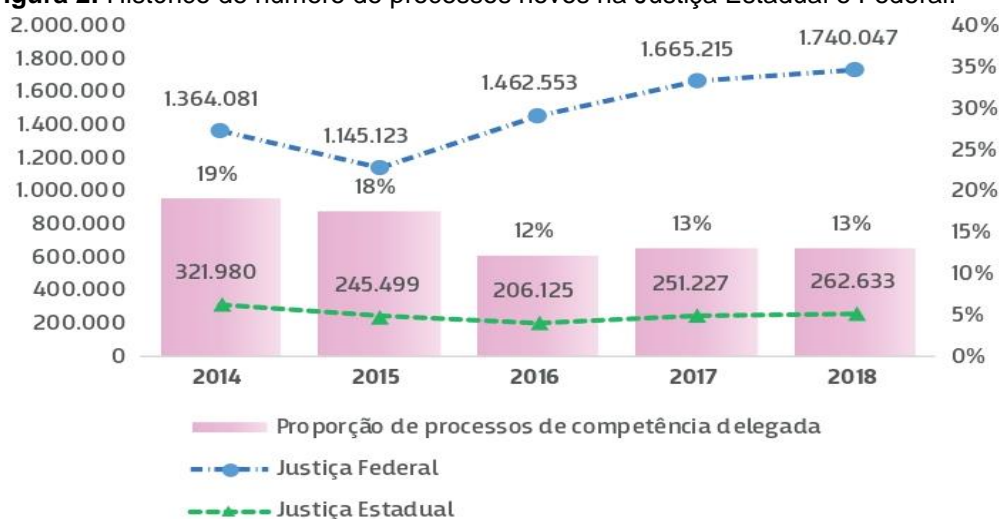
Fonte: Conselho Nacional de Justiça, 2019.

Conforme dados disponibilizados pelo Conselho Nacional de Justiça entre os anos de 2015 a 2018, houve um grande aumento de novas demandas

previdenciárias distribuídas na Justiça Federal representando acréscimo de 52%. (CNJ, 2020. p.15-16).

Na Justiça Estadual com competência delegada em direito previdenciário, todavia, o percentual de novas demandas diminuiu, sendo que em 2015 representava 18% e ao ano de 2018 atingiu 13%. Conforme figura abaixo, em 2018 foram distribuídas 1,7 milhão de demandas novas na Justiça Federal e cerca de 263 mil na Justiça Estadual. (CNJ, 2020. p.16).

Figura 2: Histórico de número de processos novos na Justiça Estadual e Federal.



Fonte: Justiça em números por classe e assunto. CNJ/DPJ, 2019.

No atual cenário legislativo previdenciário, a previsão do artigo 109, § 3º, da Magna Carta enfrentou importantes modificações advindas da Emenda Constitucional (EC) nº 103 de 2019, conhecida como “reforma da previdência”. Sabe-se que, com a vigência de tal EC, houve uma mitigação com relação à competência delegada da Justiça Federal para a Estadual, no tocante a demandas previdenciárias, passando a vigorar o artigo 109, § 3º da CF com a seguinte redação:

[...] lei poderá autorizar que as causas de competência da Justiça Federal em que forem parte instituição de previdência social e segurado possam ser processadas e julgadas na justiça estadual quando a comarca do domicílio do segurado não for sede de vara federal. (BRASIL, 1988).

Além das mudanças ocasionadas pela Emenda Constitucional nº 103 de 2019, conhecida como Reforma da Previdência, há ainda, uma alteração mais recente no tocante à competência delegada, qual seja, a Lei nº 13.876 de 2019 que alterou a Lei nº 5.010/66. Sobreveio uma grande mitigação acerca de tal competência em demandas previdenciária. Assim, ficou restrito à Justiça Estadual, julgar e processar demandas de cunho previdenciário, quando a Comarca de domicílio do segurado/beneficiário esteja localizada a mais de 70 (setenta) quilômetros do Município sede da Vara Federal. (BRASIL, 2019).

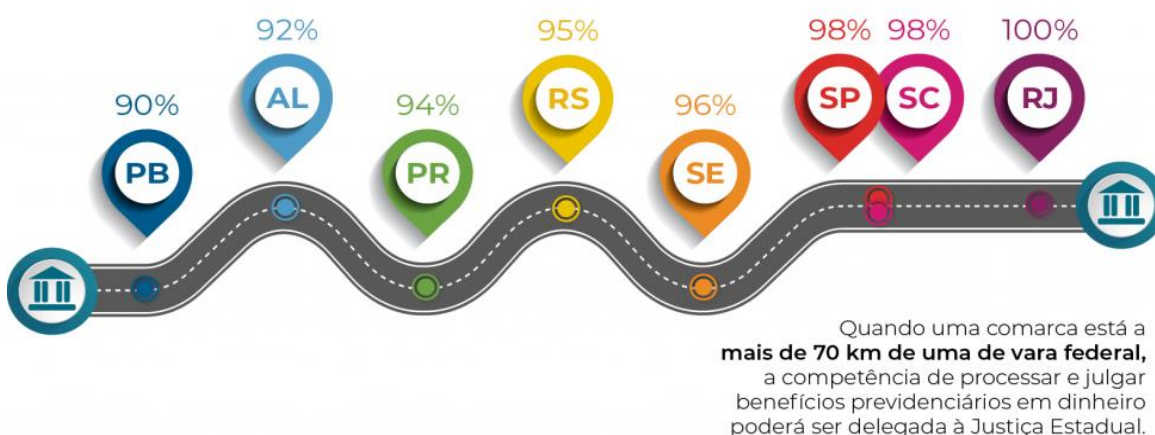
Nesse sentido, dispõe a referida alteração:

[...] art. 3º O art. 15 da Lei nº 5.010, de 30 de maio de 1966, passa a vigorar com a seguinte redação: art. 15. **Quando a Comarca não for sede de Vara Federal, poderão ser processadas e julgadas na Justiça Estadual: III - as causas em que forem parte instituição de previdência social e segurado e que se referirem a benefícios de natureza pecuniária, quando a Comarca de domicílio do segurado estiver localizada a mais de 70 km (setenta quilômetros) de Município sede de Vara Federal.** (BRASIL, 2019). (grifei).

Após o advento da Lei nº 13.876/2019, estima-se que haverá significativa redução de ações em matéria previdenciária, cerca de aproximadamente 700 mil demandas em tramitação em Municípios que se localizam a menos de 70 km de distância das subseções e seções federais. Há Estados que serão diretamente afetados por tais alterações, quais sejam: Rio de Janeiro (100%), Santa Catarina (98%), São Paulo (98%), Sergipe (96%), Rio Grande do Sul (95%), Paraná (94%), Alagoas (92%), e Paraíba (90%). (CNJ, 2020).

Figura 3: Distância entre Vara Estaduais e Federais.

Percentual de unidades de Justiça com distância menor que 70 km



Fonte: Relatório Competência Delegada, 2020. CNJ.

Diante das recentes alterações com relação à competência delegada, principalmente as trazidas pela Lei nº 13.876, de 2019, houve a necessidade de definir os critérios de distância, para assim designar quais Juízos Estaduais que abarcariam a função de processar e julgar demandas previdenciárias. Assim, ficaria a cargo de cada Tribunal Regional Federal (TRF), por meio de resolução própria, definir tais parâmetros definidores de competência delegada da Justiça Estadual, utilizando como parâmetro a distância entre às comarcas estaduais localizadas a mais de 70 quilômetros de distância do Município sede da vara federal. (BRASIL, 2019). Nesse sentido, dispõe o artigo 3º § 2º da Lei nº 5.010/1966, “**Caberá ao respectivo Tribunal Regional Federal indicar as Comarcas que se enquadram no critério de distância previsto no inciso III do caput deste artigo**”. (BRASIL, 1966). (grifei).

Com o passar das décadas, percebe-se que houve um aumento nas unidades da Justiça Federal em diversas Comarcas, ainda, com avanços na tecnologia, permitiu-se a implantação de processos judiciais eletrônicos, bem como, audiências realizadas virtualmente. Extrai-se disso que, apesar das seções federais não estarem presentes em todas as Comarcas, de certa forma é corolário afirmar que houve certa facilitação para com o acesso a justiça, mesmo após a mitigação da competência delegada em alguns Estados da Federação, pois fora dispensado -em determinados casos - o deslocamento e presença física das partes diante da Justiça Federal. (GAJARDONI, 2019. online).

Assim, em decorrência da mitigação da competência delegada, em matéria previdenciária, após as recentes alterações legislativas, certamente haverá grave comprometimento no acesso efetivo à justiça e, a dignidade dos jurisdicionados mais vulneráveis, dentre esses, os hipossuficientes, idosos, crianças, pessoa com deficiência etc. (CAPPELLETTI; GARTH 1988).

Dessa sorte, diante tais mudanças, é corolário que a competência delegada em demandas previdenciárias de diversos juízos estaduais, inclusive da Comarca de Apicá-ES, será diretamente afetada, fazendo com que diminua exponencialmente e/ou deixe de existir tal competência na justiça Estadual de todo território nacional. (CNJ, 2020, p.22).

3.2 ASPECTOS PROCESSUAIS E JURISDICIONAIS DA REFORMA PREVIDENCIÁRIA

Em regra, nas ações previdenciárias, a busca administrativa de solução e sua posterior recusa, criam os requisitos básicos da composição da lide, de um lado existe o segurado, na qualidade de *jus postulandi*, que vai até a Autarquia previdenciária requerer, em tese, o que lhe é de direito. Noutra ponta, tem-se a Autarquia que resiste em implantar o benefício pleiteado pelo segurado, daí origina-se a lide processual. (FERREIRA FILHO, 2011, s.p *apud* TRICHES, 2012, online).

Com relação ao direito processual previdenciário, leciona Cretella Júnior:

[...] não obstante se trate de binômio, não de trinômio (como no direito processual civil), as partes em ação, na realidade, são contrapostas; defendem não raras vezes interesses antagônicos: os administrados, pleiteando os direitos que a lei lhes faculta, a Administração velando para que os deveres sejam observados, ambos, enfim, em última análise, fornecem elementos para que a justiça figure sempre em primeiro plano, e o Estado atinja com melhor modo o fim elevado a que se propõe realizar. (CRETELLA JÚNIOR, 2004, p. 55 *apud* DALL'ALBA, s.d., online).

Insta salientar, que é assegurado aos cidadãos brasileiros o direito de petição, conforme ensina Ferreira Filho, “o direito de petição é aquele pelo qual qualquer um faz valer junto à autoridade competente a defesa de seus direitos ou

do interesse coletivo”. (FERREIRA FILHO, 2011, s.p *apud* TRICHES, 2012, online).

Nessa senda, arremata Dall’Alba acerca do direito de petição na seara previdenciária:

A relação jurídica previdenciária é formada, de um lado, pelo segurado e, do outro lado, pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que é uma autarquia vinculada ao Ministério da Previdência. Basicamente, há dois tipos de processo envolvendo o segurado e o INSS. **Nos processos de outorga, o segurado, com base no seu direito de petição, requer um benefício ou um serviço ao INSS, que é concedido ou negado; e nos processos punitivos, o INSS tem o poder de rever o ato de concessão do benefício previdenciário quando irregular. [...] pouco importa se quem toma a iniciativa do processo é o administrado ou a Administração, o que interessa é que o resultado buscado dependa de uma decisão administrativa.** (DALL’ALBA, s.d., online). (grifei).

Desse modo, em matéria previdenciária, em regra, cabe ao segurado postular em nome próprio, administrativamente junto à Autarquia, buscado seu direito Constitucional à Previdência Social, direito esse assegurado pela Constituição Federal e por demais leis infraconstitucionais. Acerca do direito de petição, prevê o artigo 5º, incisos XXXIII e XXXIV da CF/88:

XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

XXXIV — são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

- a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;
 - b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal.
- (BRASIL, 1988).

O direito processual previdenciário sofreu diversas alterações recentemente, dentre tais mudanças, destaca-se a alteração no Regulamento da Previdência Social, em que o Decreto 10.410/2020 alterou o Decreto 3.048/99. Ainda, o processo administrativo previdenciário fora ainda mais modificado após a vigência da Lei 13.846/2019. (BRASIL, 2020).

As novas alterações na legislação previdenciária, particularmente as que visam a combater a fraude no âmbito da previdência social, indubitavelmente impactarão o direito processual previdenciário. Mudanças em relação à prova, ao prazo decadencial para revisão dos benefícios, ao prazo prescricional para a data de início do benefício (DIB) de pensão por morte para menores de 16 anos, ao prazo em dobro para os trabalhadores rurais se defenderem, ao acesso a dados médicos pelo INSS, entre outras, certamente provocarão grandes repercussões no âmbito do processo administrativo previdenciário, razão pela qual este estudo não se limitou a apontar as alterações legislativas recentes, dando um passo além, e demonstrando como meios alternativos para resolução de conflitos, na seara extrajudicial, apresentam-se como essenciais para um processo contínuo de desjudicialização das querelas previdenciárias. (SANTANA FILHO, 2020, s.p). (grifei).

Não obstante, a análise dos benefícios previdenciários também sofrera alterações, introduzidas pela Resolução 675 de 21 de fevereiro de 2019. A supracitada Resolução, regulamenta o Programa Especial para Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade e o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios. (BRASIL, 2019). Conforme previsão em seu artigo 2º, Resolução acima citada possui como objetivo:

Art. 2º O Programa Especial tem o objetivo de viabilizar a análise de processos administrativos:

I - que apresentem indícios de irregularidade e potencial risco de realização de gastos indevidos na concessão de benefícios administrados pelo INSS; e

II - de requerimento inicial e de revisão de benefícios administrados pelo INSS, cujo prazo legal para conclusão tenha expirado até 18 de janeiro de 2019.

Parágrafo único. O Programa Especial durará até 31 de dezembro de 2020 e poderá ser prorrogado, nos termos do § 1º do art. 1º da Medida Provisória nº 871, de 2019. (BRASIL, 2019).

Uma das alterações trazidas pelo Decreto 10.410/2020, fora bem recepcionada pelos operadores do direito, diz respeito ao processo administrativo eletrônico, que facilitará a vida dos segurados em razão da maior facilidade na análise dos requerimentos. Conforme dispõe o artigo 179-A:

Art. 179-A. O INSS implementará e manterá processo administrativo eletrônico para requerimento de benefícios e serviços e disponibilizará canais eletrônicos de atendimento. § 1º O INSS facilitará o requerimento, a concessão, a manutenção e a revisão de benefícios por meio eletrônico e implementará procedimentos automatizados de atendimento e prestação de serviços por meio telefônico ou por canais remotos. (BRASIL, 2020). (grifei).

Ademais, a modificação referente a competência delegada em matéria previdenciária, por meio da reforma constitucional, introduzida pela Emenda Constitucional 103, de 12 de novembro de 2019, afeta diretamente o direito processual dos jurisdicionados. Consoante discorre Mauro Campbell, Ministro do Superior Tribunal de Justiça:

Entretanto, o artigo 3º da Lei 13.876, de 20 de setembro de 2019, alterou a redação do artigo 15 da Lei 5.010, de 30 de maio de 1966, que passou a vigorar nos seguintes termos: Quando a Comarca não for sede de Vara Federal, poderão ser processadas e julgadas na Justiça Estadual. [...] Contra as alterações legislativas, Juízes Estaduais que exercem jurisdição federal delegada no país, estão encaminhando aos Juízes Federais os processos respectivos que tratam do tema, o que tem proporcionado significativas discussões no âmbito jurídico, potencialmente capazes de originar milhares de conflitos de competência dirigidos ao STJ. (BRASIL, 2019).

Acerca da supracitada alteração na competência delegada previdenciária, o Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do “conflito de competência nº 170.051-RS”, decidiu que:

CONFLITO DE COMPETÊNCIA Nº 170.051 - RS (2019/0376717-3) RELATOR: MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES PROCESSUAL CIVIL E PREVIDENCIÁRIO. CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. JUÍZOS FEDERAL E ESTADUAL INVESTIDO NA JURISDIÇÃO DELEGADA. ART. 109, § 3º, DA CF. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019. LEI FEDERAL Nº 13.876/2019. REDISTRIBUIÇÃO DE PROCESSOS EM TRAMITAÇÃO. RECONHECIMENTO DOS REQUISITOS DO INCIDENTE DE ASSUNÇÃO DE COMPETÊNCIA (ART. 947 DO CPC/2015). AFETAÇÃO AD REFERENDUM DA 1ª SEÇÃO DO STJ. LIMINAR DEFERIDA PARA DETERMINAR A SUSPENSÃO DOS ATOS DE REDISTRIBUIÇÃO DOS PROCESSOS. (STJ – CC: 170051 RS 2019/0376717-3, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Publicação: DJ 18/12/2019). (BRASIL, 2019).

Destarte, percebe-se que a reforma na seara previdenciária alterou diversos aspectos materiais e processuais. As demandas previdenciárias - principalmente no que diz respeito à competência delegada - terão que seguir um novo rito processual ao serem ajuizadas, causando uma mitigação ao acesso à justiça dos jurisdicionados, vez que muitas Comarcas Estaduais perderão tal competência.

Os benefícios tiveram suas regras alteradas, passando a ser prejudicial aos novos segurados. Todavia, nem todas as alterações foram negativas, há aspectos da recente reforma previdenciária que trarão benefícios aos segurados, por exemplo, a implantação do processo administrativo eletrônico.

3.3 A COMARCA DE APIACÁ-ES COMO LABORATÓRIO DE ANÁLISE: OBSTÁCULOS PARA EFETIVAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA NA TEMÁTICA PREVIDENCIÁRIA

É evidente que as recentes alterações na legislação em matéria previdenciária no tocante à competência delegada, implementadas pela Emenda Constitucional Nº 103/2019, Lei Federal Nº 13.876/2019 e Resolução do TRF2-RSP-2019/00091, irá desafogar a justiça Estadual, não será diferente com a Comarca de Apicá, todavia, causará mitigação no acesso à justiça. O Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF-2), é composto pelos Estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo, com 69 comarcas e 6 seções ou subseções judiciárias. Conforme dados do CNJ, “nos municípios-sede da Justiça Federal tramitam 131.029 (84,6%) processos de direito previdenciário e nas comarcas estaduais tramitam 23.795 (15,4%) casos relativos à competência delegada”. (CNJ, 2020, p. 53).

Conforme dados do CNJ acerca do Estado do Espírito Santo:

O Estado do Espírito Santo possui uma população de 3.972.388 habitantes (1,9% da população brasileira) e densidade demográfica de 86,2 habitantes por quilômetro quadrado (a média nacional é de 24,5). O estado abrange 1,6% dos casos novos da Justiça Estadual e 1,5% do acervo de todo o Poder Judiciário. Na Justiça Federal, essa unidade da federação integra o TRF 2 e detém 17,4% dos

processos em tramitação de primeiro grau no tribunal e 1,8% da Justiça Federal. (CNJ, 2020, p. 53).

O Conselho Nacional de Justiça, disponibilizou dados das cidades do Espírito Santo com maior número de processos em tramitação envolvendo competência delegada previdenciária, com período de referência em 2019, conforme tabela abaixo:

Tabela 3: Comarcas com maior volume de processos de competência delegada no Estado do Espírito Santo.

COMARCAS	NÚMERO DE PROCESSOS	PERCENTUAL DE PROCESSOS	DISTÂNCIA EM RELAÇÃO À SEÇÃO OU SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA
Nova Venécia	1.860	1,2%	58 km de São Mateus
Barra de São Francisco	1.400	0,9%	93 km de Colatina
Água Doce do Norte	1.039	0,7%	118 km de Colatina
Ecoporanga	933	0,6%	110 km de São Mateus
Marataízes	820	0,5%	36 km de Cachoeiro de Itapemirim

Fonte: Conselho Nacional de Justiça, 2019.

Em razão das recentes mudanças na lei, principalmente após a Resolução nº 2019/00091, de 17 de dezembro de 2019, a Comarca de Apicá perdeu a competência delegada e deixou de receber novas demandas que versem sobre direito previdenciário desde 01 de janeiro de 2020. Desse modo, as ações propostas anteriormente a essa data, continuarão sendo julgadas pelo Juízo Estadual, conforme preconiza o artigo 43 do Código de Processo Civil (CPC). Nesse sentido, dispõe o artigo 3º da Resolução do TRF2-RSP-2019/00091:

[...] as ações, em fase de conhecimento ou de execução, ajuizadas anteriormente a 1º de janeiro de 2020 continuarão a ser processadas e julgadas perante o juízo estadual, nos termos em que previsto pelo § 3º do art. 109 da Constituição Federal; pelo inciso III do art. 15 da Lei nº 5.010, de 30 de maio de 1965, em sua redação original; e pelo art. 43 do Código de Processo Civil. (TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO, 2020. p. 3). (grifei).

As alterações na competência delegada retiraram da Comarca de Apicá, a função de julgar e processar novas demandas previdenciárias. Nesse sentido,

decidiu o TRF da 2ª Região por meio da Resolução nº 2019/00091, de 17 de dezembro de 2019, que somente as seguintes Comarcas do Estado do Espírito Santo manterão a competência delegada previdenciária em razão da distância estabelecida:

Art. 2º. No âmbito desta 2ª Região da Justiça Federal, são comarcas estaduais com competência federal delegada para processamento e julgamento das causas em que forem partes instituição de previdência social e segurado, relativamente a benefícios de natureza pecuniária: **I. Na Seção Judiciária do Estado do Espírito Santo: a) Dores do Rio Preto** (76,624 km), **Ibatiba** (79,496 km), **Irupi** (77,512 km) e **Iuna** (70,031 km), eis que distantes mais de 70 km das varas federais de Cachoeiro de Itapemirim; **b) Água Doce do Norte** (118,723 km), **Barra de São Francisco** (93,344 km), **Ecoporanga** (134,267 km) e **Mantenópolis** (92,84 km), eis que distantes mais de 70 km da Vara Federal de Colatina; **c) Montanha** (85,525 km), **Mucurici** (99,081 km), **Ponto Belo** (98,324 km) e **Vila Pavão** (78,96 km), eis que distantes mais de 70 km da Vara Federal de São Mateus; **d) Afonso Cláudio** (89,222 km), **Brejetuba** (103,917 km), **Itaguaçu** (81,552 km), **Itarana** (77,345 km), **Laranja da Terra** (91,123 km) e **Venda Nova do Imigrante** (85,675 km), eis que distantes mais de 70 km das Varas Federais de Vitória. (grifei). (BRASIL, 2019).

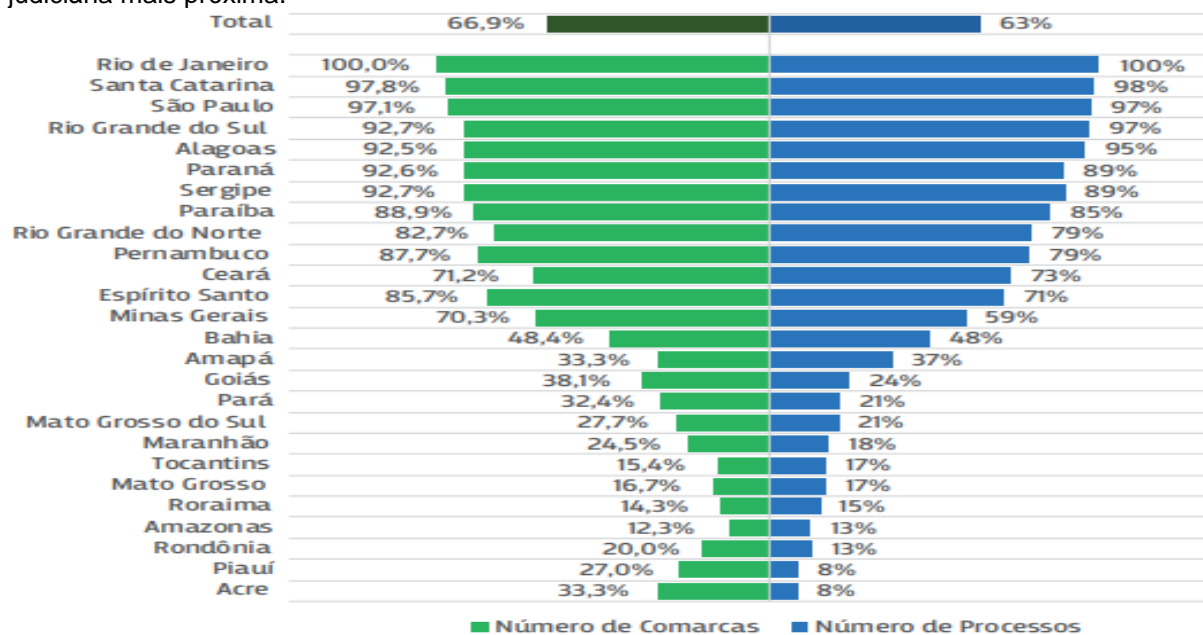
Desse modo, como a Comarca de Apicá não se enquadra no requisito de distanciamento de 70 quilômetros entre o Município sede da Comarca com o Município sede da vara Federal, as demandas distribuídas a partir de 01 de janeiro de 2020 deverão ser ajuizadas no Município de Cachoeiro de Itapemirim-ES. Retirando-se a competência delegada para processar e julgar novas demandas previdenciárias da Comarca de Apicá, comprometendo assim o acesso à justiça dos jurisdicionados apicaenses. (CNJ, 2020. p.28).

Nesse sentido, dispõe o artigo 1º da Resolução nº TRF2-RSP-2019/00091:

Art. 1º. **O exercício da competência federal delegada para processamento e julgamento das causas em que forem partes instituição de previdência social e segurado, relativamente a benefícios de natureza pecuniária, é restrito às comarcas estaduais localizadas a mais de 70 quilômetros de distância do Município sede da vara federal cuja circunscrição abranja o Município sede da comarca.** (BRASIL, 2019). (grifei).

De acordo com gráfico abaixo, o número de comarcas e processos do Estado do Espírito Santo, correspondem, respectivamente a 85,7% e 71%, com relação à competência delegada em matéria previdenciária.

Gráfico 2: Percentual de processos em matéria de direito previdenciário em comarcas que tenham ao menos 1 caso em tramitação e estejam localizadas a menos de 70 km da seção ou subseção judiciária mais próxima.



Fonte: Conselho Nacional de Justiça, 2020.

O parâmetro utilizado para aferição da distância foi indicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, por meio do painel de competências do Conselho Nacional de Justiça a Comarca de Apicacá-ES, verifica-se a quantidade de processos previdenciários em tramitação (exceto por motivo de acidente de trabalho). Ao levar em consideração o dia 26 de setembro de 2020, a Comarca de Apicacá possuía 331 demandas, e se encontra a 58 quilômetros de Cachoeiro de Itapemirim-ES. (CNJ, 2020).

Nesta senda, prevê os parágrafos 1º e 2º do artigo 1º da Resolução nº TRF2-RSP-2019/00091:

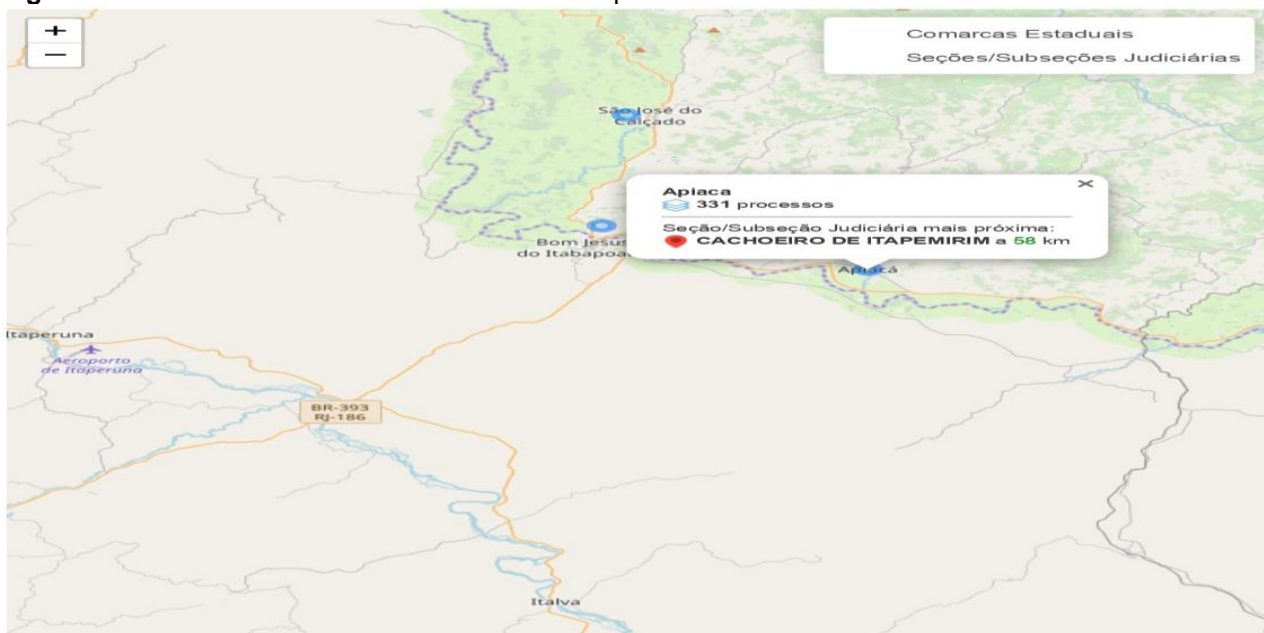
§1º Para definição das comarcas dotadas de competência delegada federal, na forma do caput deste artigo, considera-se a distância entre o centro urbano do Município sede da comarca estadual e o centro urbano do Município sede da vara federal mais próxima, em nada interferindo o domicílio do autor.

§2º Na apuração da distância, conforme previsto pelo parágrafo anterior, deve ser utilizada a tabela de distâncias

indicada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. (BRASIL, 2019). (grifei).

Nesse sentido, prevê o mapa do Conselho Nacional de Justiça, baseando-se em parâmetros do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, dispondo o quantitativo de processos previdenciários em tramitação na comarca de Apiaçá e, informando a seção da Justiça Federal mais próxima da referida comarca:

Figura 4: Processos Previdenciários Comarca de Apiaçá-ES 2020.



Fonte: Conselho Nacional de Justiça 2020.

Ao analisar as demandas judiciais na comarca de Apiaçá, percebe-se que a mitigação do acesso à justiça reduziu em muito o número de distribuições de processos no ano de 2020. Tal redução se justifica por dois motivos, o primeiro diz respeito à extinção da competência delegada para processar e julgar novas demandas previdenciária desde janeiro do corrente ano, o segundo está diretamente relacionado aos efeitos do Coronavírus (COVID-19).

Comparando a distribuição de processos na comarca de Apiaçá entre os anos de 2019 e 2020, percebe-se que essa fora 50% menor no correspondente ano. (TJES, 2020). Tal redução na judicialização, se justifica em razão do distanciamento social e conseqüentemente, menor procura do Poder Judiciário. Assim, o direito ao acesso à justiça confronta o direito à vida e à saúde, sempre deve prevalecer o direito indisponível à vida.

Tabela 5: Processos Distribuídos em Apicá, antes e após a pandemia.

De 01/01/2019 a 15/09/2019	De 01/01/2020 a 15/09/2020
509 Processos	234 Processos

Fonte: Tribunal de Justiça do Espírito Santo (TJES), EJUD, 2020.

Conforme depreende da tabela acima, percebe-se que o acesso ao Poder Judiciário na Comarca de Apicá, quando analisados os períodos supracitados, fora drasticamente mitigado. Nesse diapasão, a causa para tal redução na distribuição de demandas judiciais no ano de 2020, está diretamente ligada a competência delegada Federal e a pandemia causada pela covid-19, foram 275 processos a menos distribuídos em Apicá no corrente ano, causando assim, redução do acesso à justiça dos jurisdicionados.

Desse modo, fora abordado acerca das principais alterações legislativas em matéria previdenciária no tocante à competência delegada, em especial, na Comarca de Apicá-ES. Haverá mitigação de acesso à justiça em muitas Comarcas do Brasil, o número de demandas envolvendo a Autarquia Federal, vez que os Municípios a menos de 70 km de distância de seção Federal deixarão de ter competência delegada em matéria previdenciária.

CONCLUSÃO

Evidencia-se que as recentes alterações nas legislações previdenciárias, impactaram a judicialização na Comarca de Apiaçá-ES, vez que o acesso à justiça dos jurisdicionados restou comprometido, após a perda da competência delegada para julgar e processar as demandas de direito previdenciária distribuídas após janeiro de 2020. Nesse sentido, é corolário que ocorreu grande cerceamento do acesso à justiça, principalmente dos mais vulneráveis, que terão que se locomover por dezenas de quilômetros para ir em busca de seu direito social fundamental.

O debate acerca do direito ao acesso à justiça, ganhou ênfase após a humanidade ter vivido períodos de completo descaso com a dignidade humana, principalmente pós-Segunda Guerra Mundial. Fora necessário a proclamação da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DHDH), bem como demais normas de direito internacional para haver - em tese - garantia legal dos direitos humanos, dentre esses, a positivação do acesso à justiça.

Resta claro, que o acesso à justiça recebeu a devida atenção após estudo de Cappelletti e Garth sobre o tema. Ambos autores trabalharam a ideia do acesso à justiça e dividiu as peculiaridades do acesso em 'ondas'. A primeira onda, estudada pelos autores supracitados, abrange o assistencialismo judiciário das pessoas hipossuficientes, colocando o Estado como figura garantidora de tal acesso à justiça, que por muitas vezes, era negligenciado, deixava as pessoas mais pobres afastadas do Judiciário, eis que não havia previsão legal que sustentasse tal acesso, além de realizar o acesso judicial de maneira individualizada, o que não era nada eficiente.

Cappelletti e Garth, desenvolveram a segunda onda do acesso à justiça, ante a limitação prestacional abrangida pela primeira onda. Desse modo, pelo fato da primeira onda abranger o acesso à justiça restringindo-se à somente duas partes - interesses individuais - a segunda onda possibilitou o acesso à justiça em casos de direitos difusos e coletivos. Destarte, após o advento da segunda onda cappellettiana, o acesso à justiça se tornou mais efetivo, dispondo de meios para assegurar o acesso em litígios coletivos.

A fim de aprimorar as ondas anteriormente elaboradas, Cappelletti e Garth abordam acerca da terceira onda do acesso à justiça, que tornou tal acesso ainda eficiente e eficaz. O objetivo da terceira onda surge para viabilizar a resolução de conflitos de forma a evitar a judicialização, de modo que os conflitos sejam solucionados por meio da conciliação, de maneira extrajudicial. Desse modo, será proporcionado um acesso à justiça aos cidadãos que ultrapassa a dependência com a instituição do Poder Judiciário.

Apesar da imprescindibilidade do estudo das três ondas do acesso à justiça de Cappelletti e Garth, o professor Kim Economides observou a necessidade de abordar acerca da quarta onda do acesso à justiça. Conforme entende Economides, o acesso à justiça vai muito além daquele que chega ao jurisdicionado, devendo ser considerado o acesso dos operadores do direito à justiça. Ainda, o ensino e o ingresso nas profissões jurídicas, bem como a prática dos serventuários da justiça devem, em primeiro plano, ser levado em consideração. Destarte, a quarta onda, busca identificar os principais fatores que venha obstar a representatividade dos operadores do Direito no desempenho da atividade jurídica.

Os direitos de segunda dimensão receberam ênfase no período da Revolução Francesa, diante a ausência de previsão legal de tais direitos fundamentais. Direitos sociais, econômicos e culturais que passaram a ser exigidos do Poder Público, por meio de ação positiva, *num facere*, pois não havia garantia desses direitos por políticas públicas afirmativas, desrespeitando-se assim, a dignidade da pessoa humana. Portanto, entende-se que os direitos da segunda dimensão são reconhecidos em padrões internacionais e nacionais há anos. Além disso, no ordenamento jurídico nacional, a Constituição de 1988 garante tais direitos basilares em diversas passagens de seu texto.

A alegação do mínimo existencial por parte do Poder Público está constantemente em conflito com a reserva do (financeiramente) possível. A Suprema Corte nacional já firmou o entendimento no sentido que Poder Público não poderá alegar reserva do possível com fundamento em garantias de ordem pública estipuladas no próprio texto Constitucional. Portanto, independentemente das questões financeiras, o Poder Público, deve assegurar a existência de um mínimo existencial condizente com a dignidade humana.

Evidencia-se que a proteção dos direitos sociais de segunda dimensão, como exemplo trabalho e previdência social, ganhou ênfase no início do século XX. O direito à previdência social, fora amplamente positivado pela Constituição Federal de 1988, garantindo aos brasileiros tal proteção indispensável.

Mudanças na legislação nacional envolvendo a previdência social continuam a ocorrer, levando a novas interpretações, o que por sua vez traz insegurança jurídica. Embora qualquer setor deva passar por mudanças, algumas dessas mudanças podem, eventualmente, causar danos às pessoas e interferir diretamente em suas vidas. É o caso das mudanças recentes na seara do direito previdenciário, que comprometeu o acesso à justiça dos jurisdicionados em todo país, infelizmente, na Comarca de Apicá não fora diferente.

Dentre tais mudanças, destaca-se a que alterou a competência delegada da justiça Federal para a Estadual em demandas previdenciárias, introduzidas pela Emenda Constitucional nº 103 de 2019. Retirada da comarca de Apicá a autorização para processar e julgar as novas demandas previdenciárias, resta comprometido o acesso efetivo à justiça e a dignidade dos jurisdicionados mais vulneráveis, tanto em âmbito nacional, quanto em âmbito local, como ocorre com a cidade de Apicá.

Pelo fato da comarca de Apicá não atender ao requisito de distância de 70 quilômetros entre o Município sede da Comarca com o Município sede da vara Federal, as novas demandas previdenciárias, desde 1º de janeiro de 2020, estão sendo ajuizadas junto ao município de Cachoeiro de Itapemirim-ES. Afastada da comarca de Apicá, a competência para processar e julgar as novas demandas previdenciárias, resta prejudicado o acesso à justiça da população apicaense.

Ante todo exposto, pode-se concluir que em razão das recentes e nocivas alterações no ordenamento jurídico nacional, principalmente no que diz respeito à previdência social, fora gerado grande impacto na judicialização do país. É perceptível que tais alterações, ocasionam insegurança jurídica e, conseqüentemente, afeta o acesso efetivo à justiça, em especial dos mais vulneráveis, afetando diretamente pessoas idosas, deficientes, crianças, hipossuficientes.

Nesse sentido, a Constituição Federal assim como demais Leis infraconstitucionais, passaram por um processo de mudança nos últimos meses,

dentre outras alterações, fora mitigada a competência delegada em demandas previdenciárias de diversas comarcas. Arremata-se, que ante tais mudanças, houve um grande cerceamento ao acesso à justiça na comarca objeto de estudo, qual seja, Apicacá-ES.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Júlio Thalles de oliveira. **Os direitos fundamentais sociais à luz do princípio da vedação ao retrocesso social**. Disponível em:

<file:///C:/Users/adson/Downloads/8708-23754-1-SM.pdf>. Acesso em 10 ago. 2020.

ARRUDA, Paula Roberta Corrêa Santos. **A mediação e a busca pela efetividade do acesso à justiça**. Disponível em:

<<https://www.cjf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewFile/1937/1861>>. Acesso em 17 jun. 2020.

ALMEIDA, Guilherme. Acesso à justiça, direitos humanos e novas esferas da justiça. *In: Contemporânea*, São Carlos, v. 2, n. 1, p. 83-102, jan.-jun. 2012.

Disponível em:

<<http://www.contemporanea.ufscar.br/index.php/contemporanea/article/viewFile/61/34>>. Acesso em 19 jul. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 15 mai. 2020.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brazil**. Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em 04 jul. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999**. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm>. Acesso em 25 set. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 10.410, de 30 de junho de 2020**. Altera o Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto n o 3.048, de 6 de maio de 1999.

Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.410-de-30-de-junho-de-2020-264503344>. Acesso em 24 set. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019**. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm>, Acessado em 14 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 5.010, de 30 de maio de 1966**. Organiza a Justiça Federal de primeira instância, e dá outras providências Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5010.htm>. Acessado em 13 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acessado em 13 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.876, de 20 de setembro de 2019.** Dispõe sobre honorários periciais em ações em que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) figure como parte e altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei nº 5.010, de 30 de maio de 1966, e a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13876.htm>. Acessado em 13 set. 2020.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça.** Disponível em: <<https://www.stj.jus.br>>. Acesso em 18 ago. 2020.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal.** Disponível em: <<https://www.stf.jus.br>>. Acesso em 18 ago. 2020.

BRASIL. **Tribunal Regional Federal da 2ª Região.** Disponível em: <<https://www.trf2.jus.br>>. Acessado em 12 set. 2020.

BRASIL. **Resolução nº 675, de 21 de fevereiro de 2019.** Regulamenta o Programa Especial para Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade e o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/64575427/do1-2019-02-22-resolucao-n-675-de-21-de-fevereiro-de-2019-64575423?fbclid=IwAR0j0t0S0mUuquf00OsQs0fD9290XqdTesOxg-IKII3ARn0bfnylqtwh4Os>. Acesso em 24 set. 2020.

BERNARDES, Lívia Heringer Pervidor; CARNEIRO, Yandria Gaudio. **As ondas de acesso à justiça de Mauro Cappelletti e o acesso transacional à justiça.** Disponível em: <<file:///C:/Users/Win7/Downloads/26039-Texto%20do%20artigo-73911-1-10-20190616.pdf>> Acesso em 15 mai. 2020.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça.** rev. e ampl. Porto Alegre: Editor Sergio Antonio Fabris, 1988.

CAPPELLETTI, Mauro. **Processo, ideologias e sociedade.** Tradução: Elicio de Cresci Sobrinho. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2008.

CARVALHO, Mirian Soares; SOUZA, Suelen Maraga; RANGEL, Tauã Lima Verdán. Acesso ao judiciário: A Lei nº. 9.099/1995 como mecanismo de vazão às demandas reprimidas. *In: Jus Navegandi*, Teresina, 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/33224/acesso-ao-judiciario-a-lei-n-9-099-1995-como>>

mecanismo-de-vazao-as-demandas-reprimidas/2>. Acesso em 04 jun. 2020.

CALAZA, Tales. **Constitucionalismo e Gerações de Direitos**. Disponível em: <<https://talescalaza.jusbrasil.com.br/artigos/647781376/constitucionalismo-e-geracoes-de-direitos#:~:text=2%C2%AA%20Dimens%C3%A3o%20%E2%80%93%20Surgiu%20no%20in%C3%ADcio,direitos%20sociais%2C%20econ%C3%B4micos%20e%20sociais.>>. Acesso em 04 jun. 2020.

COELHO, Gabriel. STJ discute competência jurisdicional para ações previdenciárias. *In*: **Conjur**, portal eletrônico de informações, dez. 2019. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-dez-17/stj-discute-competencia-jurisdicional-acoes-previdenciarias>> Acesso em 25 set. 2020.

CONSELHO da Justiça Federal. **Resolução nº. 603, de 12 de novembro de 2019**. Dispõe sobre o exercício da competência da Justiça Federal delegada nos termos das alterações promovidas pelo art. 3º da Lei 13.876, de 20 de setembro de 2019. Disponível em: <<https://www2.cjf.jus.br/jspui/bitstream/handle/1234/50659/Res%20603-2019.pdf?sequence=4>>. Acessado em 14 set. 2020.

CONSELHO Nacional de Justiça. **Competência Delegada**. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/02/Relat%C3%B3rio-Compet%C3%Aancia-Delegada04022020.pdf>>. Acessado em 14 set. 2020.

CONSELHO Nacional de Justiça. **Justiça em Números 2018**. Brasília: CNJ, 2018. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wpcontent/uploads/contendo/arquivo/2018/08/44b7368ec6f888b383f6c3de40c32167.pdf>>. Acessado em 14 set.2020.

CONSELHO Nacional de Justiça. **Mapa Competência Delegada**, 2020. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <<http://rsa.cnj.jus.br/competenciadelegada/ES.html>>. Acessado em 14 set. 2020.

CONVENÇÃO para a protecção dos direitos do homem e das liberdades fundamentais. *In*: **DHNET**, portal eletrônico de informações, s.d. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/euro/ue_convencao_europeia_dh.pdf>. Acesso em 02 jun. 2020.

CONTIPELLI, Ernani; SILVEIRA, Vladimir Oliveira. **Direitos humanos econômicos na perspectiva da solidariedade: desenvolvimento integral**. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/salvador/ernani_contipelli.pdf>. Acesso em 27 jul. 2020.

COMPARATO, Fábio Konder. A Constituição Francesa de 1848. *In*: **DHNET**, portal eletrônico de informações, s.d. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/educar/redeedh/anthist/fran1848.htm>>. Acesso em 06

jul. 2020.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A constituição de Weimar: Um capítulo para a educação. *In: Educ. Soc.*, Campinas, v. 19, n. 63, ago. 1998. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73301998000200006&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em 06 jul. 2020.

DANTAS, Paulo Roberto de Figueiredo. **Direito processual constitucional**. 8 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

DALL'ALBA, Felipe Camilo. A Relação entre o processo administrativo previdenciário e o processo judicial. *In: Lex Magister*, [S.l.], s.d. Disponível em: <http://www.lex.com.br/doutrina_26672622_>. Acesso em 24 set. 2020.

DOMINGOS, Adilson Moyhano Huambo. Seguridade social à luz dos direitos e garantias fundamentais. *In: Âmbito Jurídico*, Rio Grande, n. 147, 2016. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-147/seguridade-social-a-luz-dos-direitos-e-garantias-fundamentais/>>. Acesso em 25 ago. 2020.

DIÓGENES JÚNIOR, José Eliaci Nogueira. **Gerações ou dimensões dos direitos fundamentais?** Disponível em: <<http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/7771/material/GERA%C3%87%C3%95ES%20OU%20DIMENS%C3%95ES%20DOS%20DIR EITOS%20FUNDAMENTAIS.pdf>>. Acesso em 26 jul. 2020

ECONOMIDES, Kim. **Lendo as ondas do “movimento de acesso à justiça”: Epistemologia versus metodologia?** *In: PANDOLFI, Dulce, [et al]. (orgs). Cidadania, justiça e violência. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 1999, p. 61-76.* Disponível em: <<https://www.passeidireto.com/arquivo/20911675/kim-economides-lendo-as-ondas-do-movimento-de-acesso-a-justica>>. Acesso em 21 jul. 2020.

ESPÍRITO SANTO (ESTADO). **Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo: Medidas de Prevenção ao Covid-19.** Disponível em: <<http://www.tjes.jus.br/institucional/coordenadorias/coordenadoria-da-infancia-e-da-juventude-2/medidas-de-prevencao-ao-covid-19/>>. Acesso em 25 set. 2020.

ESPÍRITO SANTO (ESTADO). **Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo: Ato Normativo Nº 088/2020.** Disciplina o retorno gradual do trabalho presencial do Poder Judiciário do Estado do Espírito Santo. Disponível em: <<https://sistemas.tjes.jus.br/ediario/index.php/component/ediario/993922?view=content>>. Acesso em 26 set. 2020.

FECOMERCIO SP. Novas regras da Previdência já estão em vigor; entenda as principais mudanças após a reforma. *In: FECOMERCIO SP*, portal eletrônico de informações, 2020. Disponível em: <<https://www.fecomercio.com.br/noticia/novas-regras-da-previdencia-ja-estao-em-vigor-entenda-as-principais-mudancas-apos-a-reforma>>. Acesso em 07 set. 2020.

FUNDAÇÃO Getúlio Vargas. **Diretrizes do Estado Novo (1937 - 1945):**

Constituição de 1937. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2020. Disponível em: <<https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos37-45/PoliticaAdministracao/Constituicao1937>>. Acesso em 29 ago. 2020.

G1. Saiba o que muda com a reforma da Previdência. *In: G1*, portal eletrônico de informações, 12 nov. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/11/12/saiba-o-que-muda-com-a-reforma-da-previdencia.ghtml>>. Acessado em 05 set. 2020.

GAJARDONI, Fernando Fonseca. A mitigação da competência Federal delegada em matéria previdenciária pela EC 103/2019 (Reforma da Previdência). *In: Migalhas*, portal eletrônico de informações, 2019. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/coluna/tendencias-do-processo-civil/314940/a-mitigacao-da-competencia-federal-delegada-em-materia-previdenciaria-pela-ec-103-2019-reforma-da-previdencia>>. Acessado em 19 mar. 2020.

GASTALDI, Suzana. As ondas renovatórias de acesso à justiça sob enfoque dos interesses metaindividuais. *In: Revista Jus Navigandi*, Teresina, a. 18, n. 3817, 13 dez. 2013. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/26143>>. Acesso em 11 jun. 2020.

GUEDES, Luiza Helena da Silva. Princípio da igualdade e a teoria do impacto desproporcional. *In: Âmbito Jurídico*, Rio Grande, 2016. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/principio-da-igualdade-e-a-teoria-do-impacto-desproporcional/#_ftn2>. Acesso em 06 jul. 2020.

IURCONVITE, Adriano dos Santos. A evolução histórica dos direitos sociais: da Constituição do Império à Constituição Cidadã. *In: Âmbito Jurídico*, Rio Grande, 2010. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/a-evolucao-historica-dos-direitos-sociais-da-constituicao-do-imperio-a-constituicao-cidada/#:~:text=A%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20da%20Rep%C3%ABlica%2C%20em,%2C%20a%20assist%C3%A2ncia%20aos%20desamparados%E2%80%9D.>>>. Acesso em 28 ago. 2020.

LEMOS, Aline Maria Rocha. **A exclusão inerente ao acesso à justiça.** Disponível em: <[file:///C:/Users/Win7/Downloads/2161-8374-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Win7/Downloads/2161-8374-1-PB%20(1).pdf)>. Acesso 12 jul. 2020.

LOPES, Nairo José Borges. Direito, Constituição e Estado de bem-estar Social: algumas aproximações. *In: Jus Navigandi*, Teresina, 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/26563/direito-constituicao-e-estado-de-bem-estar-social-algumas-aproximacoes.>>> Acesso em 29 ago. 2020.

MACIEL, Julienne de Carvalho. Ação Civil Pública. *In: Âmbito Jurídico*, Rio Grande, 2017. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/acao-civil-publica/>>>. Acesso 13 jul. 2020.

MATOS, Filipe. **O que são os Direitos Culturais?** Disponível em:

ORGANIZAÇÃO das Nações Unidas. **Declaração Universal Dos Direitos Humanos**. Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em 04 jun. 2020.

OLIVEIRA, Silvia Rabello Neves. **O Tratado de Versalhes**. Disponível em: <<https://silviarabello.jusbrasil.com.br/artigos/348250633/o-tratado-de-versalhes>>. Acesso em: 06 jul. 2020.

OLIVEIRA, Eduardo Alvares. **Os direitos fundamentais de segunda dimensão no Estado Constitucional Democrático e a jurisdição constitucional**. Disponível em: <<https://asmego.org.br/wp-content/uploads/2014/11/Os-direitos-fundamentais-de-segunda-dimensao-no-Estado-Constitucional-Democratico-e-a-jurisdicao-constitucional.-ASMEGOpdf.pdf>>. Acesso em 27 jul. 2020.

PESTANA, Barbara Mota. Direitos fundamentais: origem, dimensões e características. *In: Conteúdo Jurídico*, Brasília, 2017. Disponível em: <<http://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/50756/direitos-fundamentais-origem-dimensoes-e-caracteristicas>>. Acesso em 04 jul. 2020.

PEREIRA, Bruno de Barros. Acesso à justiça no Brasil. *In: Jus Navigandi*, Teresina, 2017. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/62734/acesso-a-justica-no-brasil/3>>. Acesso em 04 jun. 2020.

PEREIRA, Reynaldo Batista; SANTOS, Edvelton Salmar; RANGEL, Tauã Lima Verdan. Uma crítica à conciliação e sua aplicabilidade como acesso à justiça. *In: Jus Navigandi*, Teresina, 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/29112/uma-critica-a-conciliacao-e-sua-aplicabilidade-como-acesso-a-justica/2>>. Acesso em 04 jun. 2020.

PIZETA, Raquel; PIZETTA, Edimar Pedruzi; RANGEL, Tauã Lima Verdan. **A Morosidade Processual Como Entrave Ao Acesso A Justiça**. Boletim Jurídico, Uberaba/MG, a. 22, nº 1162. Disponível em: <<https://www.boletimjuridico.com.br/artigos/direito-civil/3031/a-morosidade-processual-como-entruve-ao-acesso-justica#:~:text=Resumo%3A%20A%20morosidade%20e%20a,de%20sistema%20s%C3%A9rio%20e%20competente.>>. Acesso em 11 jun. 2020.

POMPEL, Gina Vidal Marcílio; PIMENTA, Camila Arraes de Alencar. **O princípio da vedação do retrocesso social diante da crise econômica do século XXI**. Disponível em: <[file:///C:/Users/adson/Downloads/296-Texto%20do%20artigo-885-1-10-20170608%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/adson/Downloads/296-Texto%20do%20artigo-885-1-10-20170608%20(1).pdf)> Acesso em 19 ago. 2020.

POMBO, MICHELLE PIRES. **As Ondas Renovatórias do Acesso à Justiça no Processo do Trabalho**. Disponível em: <<http://www.ltr.com.br/loja/folheie/5472.pdf>>. Acesso em 15 jun. 2020.

PONTUAL, Helena Daltro. Uma breve história das Constituições do Brasil. *In:*

Senado, portal eletrônico de informações, 2013. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/especiais/constituicao25anos/historia-das-constituicoes.htm>>. Acesso em 29 ago. 2020.

RANGEL, Tauã Lima Verdán. O direito à previdência social como direito humano fundamental: a afirmação do corolário da dignidade da pessoa humana na condição de flâmula norteadora. *In: Âmbito Jurídico*, Rio Grande, 2014. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-previdenciario/o-direito-a-previdencia-social-como-direito-humano-fundamental-a-afirmacao-do-corolario-da-dignidade-da-pessoa-humana-na-condicao-de-flamula-norteadora/#_ftn54>. Acesso em 24 ago. 2020.

RUIZ, Ivan Aparecido. Princípio do acesso justiça. *In: PONTIFÍCIA Universidade Católica de São Paulo (org.). Enciclopédia Jurídica*. São Paulo, PUC-SP, 2018. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/201/edicao-1/principio-do-acesso-justica>>. Acessado em 05 set. 2020.

RODRIGUES, José Renato. Decisão bem fundamentada é primeira meta a ser cumprida por juízes. *In: Conjur*, portal eletrônico de informações, 2015. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-jan-15/jose-renato-decisao-bem-fundamentada-primeira-meta-cumprida>>. Acesso em 20 jun. 2020.

ROSA, Taynara Tapeocy Baía; SOUZA, Jéssika. A ação popular e os seus principais aspectos. *In: Jus Navigandi*, Teresina, 2018. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/65308/a-acao-popular-e-os-seus-principais-aspectos>>. Acesso em 13 jul. 2020.

REIS, Bernard. **As ondas de acesso à justiça de Cappelletti e Garth!** Disponível em: <<http://cursocliquejuris.com.br/blog/as-ondas-de-acesso-a-justica-de-cappelletti-e-garth/>>. Acesso em 23 jul. 2020.

SANTANA FILHO, Dariel Oliveira. **Alterações recentes da legislação previdenciária e seus possíveis impactos no processo administrativo previdenciário no Conselho de recursos humanos da previdência social.** Disponível em: <<https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/172938>>. Acesso em 25 set. 2020.

SANTOS, Gabriel Barros Vieira. Constituição de 1967. *In: Jus Navigandi*, Teresina, 2017. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/57909/constituicao-de-1967#:~:text=A%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20de%201967%20garantia,autonomia%20dos%20Estados%20e%20Munic%C3%ADpios.>>. Acesso em 29 ago. 2020.

SCALABRIN, Felipe. **Revista Forense-Volume430- A competência delegada da Justiça Federal para justiça estadual após a Lei nº 13.876/19.** Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2020/04/16/competencia-delegada-justica-federal/>>. Acesso em 13 set. 2020.

SILVA, Carla Regina. **Revolução Industrial: o cotidiano nas fábricas – História**

Enem. Disponível em: <<https://blogdoenem.com.br/revolucao-industrial-enem-historia/>>. Acesso em 28 ago. 2020.

SILVA, Luzia Gomes. Seguridade Social: Das origens e conceito aos princípios que sustentam o Estado Democrático do Direito. *In: Âmbito Jurídico*, Rio Grande, 2012. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-previdenciario/seguridade-social-das-origens-e-conceito-aos-principios-que-sustentam-o-estado-democratico-do-direito/>>. Acesso em 26 ago. 2020.

SILVA JUNIOR, Nilson Nunes. Segunda dimensão dos direitos fundamentais. *In: Âmbito Jurídico*, Rio Grande, 2010. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/segunda-dimensao-dos-direitos-fundamentais/#_ftnref6>. Acesso em 26 jul. 2020.

SILVA JUNIOR, Luiz Carlos. O princípio da vedação ao retrocesso social no ordenamento jurídico brasileiro. *In: Jus Navigandi*, Teresina, 2013. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/24832/o-principio-da-vedacao-ao-retrocesso-social-no-ordenamento-juridico-brasileiro>>. Acesso em 18 ago. 2020.

SILVERIO, Karina Peres. **O acesso à Justiça**. Disponível em: <[file:///C:/Users/Win7/Downloads/1673-3802-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Win7/Downloads/1673-3802-1-PB%20(1).pdf)>. Acesso em 19 jul. 2020.

SOUZA, Isabela. Direitos humanos: conheça as três gerações! *In: Politize*, portal eletrônico de informações, 2017. Disponível em: <https://www.politize.com.br/tres-geracoes-dos-direitos-humanos/?https://www.politize.com.br/&gclid=CjwKCAjw9vn4BRBaEiwAh0muDDDRDx7aRih70cZzQXpeBBPDrelsSzZQE4g3E8lynxRvsnhCoj-fERoCf9QQAvd_BwE>. Acesso em 26 jul. 2020.

SOUZA, Antonio Muniz Mascarenhas. Restrição à competência delegada previdenciária na justiça estadual. *In: Conjur*, portal eletrônico de informações, 2019. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-nov-17/restricao-competencia-delegada-previdenciaria-justica-estadual#:~:text=%C3%89%20certo%20que%20sobreveio%20a,compet%C3%AAnncia%20para%20as%20causas%20previdenci%C3%A1rias.&text=109%2C%20%C2%A7%203%C2%BA%2C%20da%20CF,dispositivo%20acrescido%20pela%20Lei%2013.876>>. Acesso em 16 de set. 2020.

TEODORO, Warlen Soares. **Acesso à justiça no paradigma de Estado Democrático de Direito**. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=3f85a33edd5813b5>>. Acesso em 21 jul. 2020.

TRICHES, Alexandre Schumacher. Interesse de agir no direito previdenciário. *In: Revista Brasileira de Direito Previdenciário*, Porto Alegre, n. 7, fev./mar. 2012. p. 20/31. Disponível em: <<https://www.alexandretriches.com.br/interesse-de-agir-no-direito-previdenciario/>>. Acesso em 24 set. 2020.

UNICEF. **Carta das Nações Unidas**. Foi assinada em São Francisco em 26 de junho de 1945, após o término da Conferência das Nações Unidas sobre Organização Internacional, entrando em vigor a 24 de outubro daquele mesmo ano. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/carta-das-nacoes-unidas>>. Acesso em 04 jun. 2020.

VALENTE, Tarcísio Régis. **Ação Civil Pública, A Tutela dos Direitos Difusos, Coletivos e individuais homogêneos na esfera trabalhista**. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp040969.pdf>>. Acesso em 13 jul. 2020.

VALADÃO, Aleksander Roberto Alves. **O mínimo existencial e as espécies tributárias**. 347f. Tese (Doutorado em Ciências Jurídicas) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/18288/Aleksander%20Roberto%20Alves%20Valadao%20%28tese%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 20 ago. 2020.

WATANABE, Kazuo. Política pública do Poder Judiciário Nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesse. *In*: RICHA M. A.; PELUSO A. C. **Conciliação e mediação**: estruturação da política judiciária nacional. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

ZOUEIN, Luíz Henrique Linhares. Em que consistem e quais são as “gerações” de direitos fundamentais? *In*: **Meu Site Jurídico**, portal eletrônico de informações, 2019. Disponível em: <<https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2019/08/09/em-que-consistem-e-quais-sao-geracoes-de-direitos-fundamentais/>>. Acesso em 26 jul. 2020.