

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS (UNISINOS)
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA EMPRESA E DOS
NEGÓCIOS DA UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS – UNISINOS
NÍVEL MESTRADO

LUNA SCHMITZ

**Gratuidade da justiça no direito previdenciário: busca pelo direito fundamental
à prova e a necessidade de definição de critérios para sua concessão**

Porto Alegre, RS
2025

S355g

Schmitz, Luna.

Gratuidade da justiça no direito previdenciário : busca pelo direito fundamental à prova e a necessidade de definição de critérios para sua concessão / Luna Schmitz. – 2025.
108 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Direito da Empresa e dos Negócios, 2025.

“Orientador: Prof. Dr. Daniel Machado da Rocha”.

1. Gratuidade da justiça. 2. Direito fundamental à prova. 3. Acesso à justiça. 4. Segurados hipossuficientes. 5. Direito previdenciário. 6. Perícias judiciais. I. Título.

CDU 342.7

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Bibliotecária: Amanda Schuster Ditbenner – CRB 10/2517)

LUNA SCHMITZ

Gratuidade da justiça no direito previdenciário:

busca pelo direito fundamental à prova e a necessidade de definição de critérios
para sua concessão

Dissertação apresentada como requisito
parcial para obtenção do título de Mestre
em Direito da Empresa e dos Negócios,
pelo Programa de Pós-Graduação em
Mestrado Profissional da Universidade do
Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS).

Orientador: Prof. Dr. Daniel Machado da Rocha

Porto Alegre, RS

2025

Dedico este trabalho à minha querida filha, Sofia, que nasceu durante a trajetória desse mestrado profissional. Obrigada por me ensinar o que é amor incondicional!

AGRADECIMENTOS

A jornada até a conclusão deste mestrado foi repleta de desafios, renúncias e superações, mas também de aprendizados profundos e conquistas inestimáveis. Este trabalho não seria possível sem o apoio e incentivo de tantas pessoas que, direta ou indiretamente, estiveram ao meu lado ao longo desse percurso.

Agradeço primeiramente aos meus pais, que sempre me incentivaram nos estudos e me ensinaram, desde cedo, o valor da dedicação e do conhecimento. Seus ensinamentos e apoio incondicional foram fundamentais para que eu chegasse até aqui. Obrigada por acreditarem em mim em todos os momentos e por me darem as bases para seguir em frente.

À minha pequena Sofia, que, mesmo com apenas um aninho e tendo nascido no decorrer deste mestrado, me trouxe uma luz imensa e um significado ainda mais especial para esta conquista. Seu nome carrega sabedoria, e sua chegada transformou minha vida, trazendo ainda mais força para continuar e concluir esta etapa. Cada sorriso seu foi combustível para seguir em frente.

Ao meu marido, Lúcio Henrique, meu companheiro de vida e de jornada, que esteve ao meu lado em cada passo deste mestrado, me segurou firme quando o cansaço quase me fez desistir e me lembrou, dia após dia, da importância de seguir lutando por esse sonho. Durante este período, enfrentamos juntos o Everest (literalmente), os desafios da gestação e os primeiros passos da nossa filha, e, mesmo diante de tantas mudanças e desafios, você nunca deixou de me incentivar e me dar forças. Sou imensamente grata por sua paciência, amor e apoio inabalável.

Ao meu orientador e professor, Dr. Daniel Machado da Rocha, que esteve sempre disponível, acessível e se mostra uma referência inigualável no direito previdenciário. Sua orientação precisa, sua paciência e seu vasto conhecimento foram determinantes para a realização deste trabalho. Obrigada por cada ensinamento, por cada direcionamento e por acreditar no potencial desta pesquisa.

Aos meus colegas do escritório Abella Advocacia, sem vocês a rotina não seria a mesma. Agradeço imensamente pela força, pela compreensão e pelo apoio ao longo desses anos, muitas vezes suprimindo minha ausência no escritório e tornando esse percurso mais leve.

Aos meus professores do mestrado, que contribuíram imensamente para a minha formação, transmitindo conhecimento e incentivando o pensamento crítico e reflexivo. Cada aula foi uma oportunidade valiosa de crescimento.

Aos meus colegas de mestrado, com quem compartilhei não apenas o aprendizado, mas também as dificuldades e as conquistas dessa jornada. A troca de experiências, os momentos de apoio mútuo e as amizades construídas ao longo desse caminho tornaram essa trajetória ainda mais enriquecedora.

A todos vocês, meu mais sincero e profundo agradecimento. Essa conquista não é apenas minha, mas de todos que, de alguma forma, contribuíram para que ela se tornasse realidade.

“O cálculo dos custos dos direitos pode ameaçar a realização dos direitos cujos custos são calculados “

Oliver Wendell Holmes Jr. & Cass Sunstein

RESUMO

A presente dissertação analisa a efetividade da gratuidade da justiça no direito previdenciário, destacando sua relação com o direito fundamental à prova e a necessidade de definição de critérios objetivos para sua concessão. O estudo parte da premissa de que, embora a assistência judiciária gratuita seja um direito constitucionalmente assegurado, sua concretização no âmbito previdenciário enfrenta obstáculos que limitam o acesso à justiça, especialmente para os segurados hipossuficientes. Como problema de pesquisa, questiona-se: a ausência de critérios objetivos para a concessão da gratuidade da justiça compromete a garantia do direito fundamental à prova e, conseqüentemente, o próprio acesso à justiça? A hipótese formulada sugere que a inexistência de parâmetros claros para a concessão desse benefício resulta em decisões judiciais arbitrárias, criando insegurança jurídica e desigualdade entre os jurisdicionados. O objetivo geral da pesquisa é analisar os desafios e limites da gratuidade da justiça no direito previdenciário, buscando demonstrar como a indefinição de critérios pode comprometer a efetividade do direito fundamental à prova. A dissertação está organizada em dois capítulos. No primeiro, analisa-se a efetividade da gratuidade da justiça no direito previdenciário, a partir de sua origem, aplicação no direito comparado, regulamentação nacional e limitações atuais. No segundo capítulo, estuda-se o direito fundamental à prova como expressão do acesso à justiça, investigando os impactos dos custos processuais, as desigualdades regionais e sociais enfrentadas pelos segurados e a necessidade de regulamentação legislativa da gratuidade. A pesquisa adota o método dedutivo, com abordagem qualitativa e revisão bibliográfica, além da análise de casos concretos. Conclui-se que a limitação do custeio das perícias médicas nos processos previdenciários, sem previsão de cobertura para outras perícias técnicas necessárias à comprovação do direito do segurado, compromete a efetividade da gratuidade da justiça e reforça desigualdades no acesso à jurisdição. Assim, faz-se necessária uma revisão legislativa que amplie a cobertura dos custos processuais, assegurando a real efetivação do direito fundamental à prova e garantindo a justiça social no âmbito previdenciário.

Palavras-chave: gratuidade da justiça; direito fundamental à prova; acesso à justiça; segurados hipossuficientes; direito previdenciário; perícias judiciais.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the effectiveness of free legal aid in social security law, highlighting its relationship with the fundamental right to evidence and the need to establish objective criteria for its granting. The study is based on the premise that, although free legal assistance is a constitutionally guaranteed right, its implementation in the social security sphere faces obstacles that limit access to justice, especially for economically vulnerable claimants. The research question posed is: does the absence of objective criteria for granting free legal aid compromise the guarantee of the fundamental right to evidence and, consequently, access to justice itself? The hypothesis suggests that the lack of clear parameters for the granting of this benefit results in arbitrary judicial decisions, generating legal uncertainty and inequality among litigants. The general objective of the research is to analyze the challenges and limitations of free legal aid in social security law, aiming to demonstrate how the absence of defined criteria can hinder the effectiveness of the fundamental right to evidence. The dissertation is organized into two chapters. The first analyzes the effectiveness of free legal aid in the context of social security, based on its origins, comparative legal application, national regulation, and current limitations. The second chapter addresses the fundamental right to evidence as an expression of access to justice, investigating the impacts of procedural costs, the regional and social inequalities faced by claimants, and the need for legislative regulation of free legal aid. The research adopts the deductive method, with a qualitative approach, bibliographic review, and analysis of concrete cases. It concludes that the limitation on the funding of medical expert examinations in social security proceedings—without provision for other necessary technical examinations—undermines the effectiveness of free legal aid and reinforces inequalities in access to justice. Therefore, a legislative review is necessary to broaden the coverage of procedural costs, ensuring the full realization of the fundamental right to evidence and promoting social justice within the scope of social security.

Keywords: free legal aid; fundamental right to evidence; access to justice; economically vulnerable claimants; social security law; judicial expert examinations.

LISTA DE SIGLAS

BPC/LOAS – Benefício de Prestação Continuada / Lei Orgânica da Assistência Social

CEDRA – Centro de Estudos e Dados sobre Desigualdades Raciais

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CPC – Código de Processo Civil

CRFB/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

DF – Distrito Federal

EC 103 – Emenda Constitucional nº 103

EPI – Equipamento de Proteção Individual

FONAJEF – Fórum Nacional dos Juizados Especiais Federais

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

ONU – Organização das Nações Unidas

PIB – Produto Interno Bruto

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

RENAJUD – Rede Nacional de Informações Judiciárias

RGPS – Regime Geral de Previdência Social

SISBAJUD – Sistema de Busca de Atos Judiciais (plataforma para bloqueio de ativos e diligências eletrônicas)

SNIPER – Sistema de buscas de informações processuais (denominação utilizada no contexto dos mecanismos de controle e verificação)

STJ – Superior Tribunal de Justiça

STF – Supremo Tribunal Federal

TRF4 – Tribunal Regional Federal da 4ª Região

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 EFETIVIDADE DA GRATUIDADE DA JUSTIÇA NO DIREITO PREVIDENCIÁRIO.....	16
2.1 A origem do instituto da gratuidade da justiça e sua aplicabilidade no direito comparado.....	17
2.2 Critérios para concessão da assistência judiciária no Brasil: discricionariedade da justiça e ausência de requisitos objetivos.....	27
2.3 A gratuidade nos processos previdenciários: extensão e mitigações.....	40
3 O DIREITO FUNDAMENTAL À PROVA COMO DECORRÊNCIA DO DIREITO DE ACESSO À JUSTIÇA.....	49
3.1 Aspectos teóricos do direito de acesso à justiça e do direito fundamental à prova.....	50
3.2 Quem tem dinheiro tem direito a um processo melhor? Uma análise dos custos processuais.....	61
3.3 Impacto dos custos processuais na efetividade do direito à prova: diferenças regionais e sociais enfrentadas.....	71
3.4 Como a regulamentação de uma legislação pode ser um mecanismo garantidor na efetivação da gratuidade da justiça e o respectivo acesso à justiça nas demandas previdenciárias.....	84
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	94
REFERÊNCIAS.....	98
APÊNDICE – PROJETO DE LEI.....	105

1 INTRODUÇÃO

Trata-se de pesquisa vinculada à linha de pesquisa "Direitos Sociais e Desenvolvimento Humano-Empresarial" do programa de Mestrado em Direito das Empresas e dos Negócios da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS. A presente dissertação tem como objeto de estudo a gratuidade da justiça no direito previdenciário, com enfoque na busca pelo direito fundamental à prova e na necessidade de definição de critérios para sua concessão. O estudo busca demonstrar a importância da efetiva regulamentação da gratuidade da justiça para assegurar o acesso à produção de provas em processos previdenciários, especialmente diante das restrições impostas pela Lei 14.331/2022 e da ausência de critérios objetivos para aferição da hipossuficiência (Tema 1.178 do STJ).

1.1 Problema

O direito à gratuidade da justiça é um mecanismo essencial para assegurar o acesso ao Poder Judiciário, garantindo que pessoas sem recursos financeiros possam litigar sem arcar com as despesas processuais. No âmbito previdenciário, esse instituto viabiliza a produção de provas fundamentais à comprovação do direito dos segurados, especialmente por meio de perícias médicas e técnicas.

Entretanto, a Lei 14.331/2022 restringiu o pagamento de honorários periciais pelo Poder Público à realização de apenas uma perícia médica, sem prever o custeio de perícias técnicas essenciais em determinados casos. Além disso, a inexistência de critérios objetivos para a concessão da gratuidade da justiça (conforme a discussão do Tema 1.178 do STJ) gera incertezas sobre sua aplicação.

Diante desse cenário, questiona-se: a ausência de critérios objetivos para a concessão da gratuidade da justiça, aliada com a limitação do custeio de apenas uma perícia médica nos processos previdenciários, sem a previsão de cobertura para perícias técnicas, compromete a efetividade do direito fundamental à prova e, consequentemente, o acesso à justiça dos segurados hipossuficientes?

1.2 Hipótese

Parte-se da hipótese de que a efetividade da gratuidade da justiça no direito previdenciário depende da edição de uma norma federal que estabeleça critérios objetivos para sua concessão, considerando as especificidades dos processos

previdenciários e a necessidade de produção de provas periciais. Essa regulamentação deve contemplar a garantia de custeio de perícias médicas e técnicas, bem como estabelecer parâmetros claros para a verificação da hipossuficiência dos segurados. A atual regulamentação, marcada pela Lei 14.331/2022 e pelo entendimento jurisprudencial ainda em construção no Tema 1.178 do STJ, não supre integralmente essa necessidade, o que pode resultar na restrição indevida do acesso à justiça.

1.3 Objetivos

O objetivo principal desta pesquisa é analisar a relação entre a gratuidade da justiça e o direito fundamental à prova no âmbito do direito previdenciário, verificando em que medida a ausência de regulamentação específica compromete a efetividade desse instituto e a equidade no acesso à justiça.

Para alcançar esse objetivo, a pesquisa será desenvolvida com base nos seguintes objetivos específicos, estruturados conforme os capítulos da dissertação: a) Investigar a origem e evolução histórica da gratuidade da justiça, analisando sua aplicabilidade no direito comparado e sua fundamentação constitucional, com foco na efetividade desse instituto no Brasil e em outros países; b) Examinar os critérios para concessão da assistência judiciária gratuita no Brasil, avaliando a falta de parâmetros objetivos e os impactos da discricionariedade judicial na definição da hipossuficiência, especialmente nos processos previdenciários; c) Analisar as mitigações impostas à gratuidade da justiça nos processos previdenciários, considerando a restrição ao custeio das provas periciais pela Lei 14.331/2022, a limitação orçamentária e os desafios enfrentados pelos segurados na produção de provas; d) Explorar a relação entre o direito fundamental à prova e o acesso à justiça, discutindo o impacto dos custos processuais na efetividade desse direito, as desigualdades regionais e sociais envolvidas e a possibilidade de um sistema processual mais equânime; e) Propor solução legislativa para assegurar a efetividade da gratuidade da justiça no âmbito previdenciário, incluindo a elaboração de um projeto de lei que estabeleça critérios objetivos para concessão do benefício e garanta o custeio adequado da produção de provas nos processos previdenciários.

1.4 Metodologia

A pesquisa será conduzida por meio do método dedutivo, partindo da análise normativa, doutrinária e jurisprudencial para compreender os efeitos da regulamentação da gratuidade da justiça no direito previdenciário e sua relação com o direito fundamental à prova. O método de procedimento adotado será monográfico, com um estudo aprofundado sobre o tema, considerando a legislação vigente, as decisões do Superior Tribunal de Justiça, do Tribunal Regional Federal da 4ª Região e da Justiça Federal do Rio Grande do Sul.

Além disso, será utilizada uma abordagem comparativa, confrontando diferentes interpretações sobre o instituto da gratuidade da justiça e seus impactos na efetividade dos direitos previdenciários, especialmente diante das limitações impostas pela Lei 14.331/2022. Essa análise permitirá verificar as consequências práticas da ausência de critérios objetivos para a concessão da gratuidade da justiça e os desafios enfrentados pelos segurados do INSS na produção de provas periciais.

Como parte da metodologia, será elaborado um projeto de lei, que servirá como uma entrega prática da pesquisa, visando propor critérios objetivos para a concessão da gratuidade da justiça no âmbito previdenciário e garantir o custeio adequado das provas necessárias à efetividade do direito processual. A construção do projeto de lei será fundamentada nas conclusões da análise normativa, jurisprudencial e doutrinária, buscando oferecer uma solução legislativa concreta para a problemática identificada. Essa abordagem prática fortalece a contribuição da dissertação para o debate acadêmico e jurídico, alinhando-se à necessidade de aprimoramento da legislação vigente.

1.5 Estrutura do Trabalho

A presente dissertação está estruturada em dois capítulos, além da introdução, das considerações finais, das referências e de um apêndice que contempla a proposta legislativa resultante da pesquisa. A divisão em dois grandes eixos temáticos reflete o esforço de análise articulada entre os fundamentos teóricos e normativos da gratuidade da justiça e sua concretização como instrumento de efetivação do direito fundamental à prova, sobretudo no contexto das demandas previdenciárias.

No primeiro capítulo, o estudo se debruça sobre o exame da efetividade da gratuidade da justiça no âmbito do direito previdenciário, a partir de uma abordagem histórico-comparativa, normativa e crítica. O subcapítulo 2.1 resgata a origem do

instituto da gratuidade da justiça e sua evolução, abordando sua aplicabilidade em diferentes sistemas jurídicos com o objetivo de oferecer um panorama comparado que contribua para a compreensão do estágio atual de sua implementação no Brasil. No subcapítulo 2.2, analisa-se a legislação brasileira que rege a assistência judiciária gratuita, destacando a carência de critérios objetivos para aferição da hipossuficiência econômica, o que acarreta margens amplas de discricionariedade judicial e, consequentemente, insegurança jurídica e desigualdade de tratamento entre jurisdicionados. O subcapítulo 2.3 aprofunda a discussão no contexto específico do direito previdenciário, examinando como a extensão da gratuidade da justiça tem sido comprometida por limitações normativas e orçamentárias, com destaque para os efeitos da Lei nº 14.331/2022 sobre o custeio das provas periciais. A análise evidencia os entraves concretos que tais restrições impõem ao exercício do direito de acesso à jurisdição pelos segurados hipossuficientes.

O segundo capítulo tem como eixo central a compreensão do direito fundamental à prova como elemento estruturante do acesso efetivo à justiça. No subcapítulo 3.1, são discutidos os fundamentos teóricos e constitucionais que sustentam a prova como um direito fundamental processual, em diálogo com os princípios da ampla defesa e do contraditório. Essa abordagem visa consolidar a ideia de que o direito à prova não pode ser relativizado em razão de entraves econômicos, especialmente em matérias de cunho alimentar e social. O subcapítulo 3.2 propõe uma reflexão crítica acerca das desigualdades no processo judicial, questionando se a capacidade econômica das partes influencia diretamente a qualidade da prestação jurisdicional, seja na produção de provas, seja na forma de condução do processo. O subcapítulo 3.3 aprofunda essa discussão ao analisar o impacto dos custos processuais sobre a efetividade do direito à prova, com atenção especial às disparidades regionais e sociais enfrentadas pelos segurados do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), demonstrando que a universalidade do acesso à justiça permanece, na prática, marcada por significativas barreiras estruturais. Ao final, o subcapítulo 3.4 apresenta uma proposta de regulamentação legislativa como resposta normativa às omissões identificadas. A construção de critérios objetivos para a concessão da gratuidade da justiça é defendida como medida necessária para assegurar segurança jurídica, isonomia e efetividade no processo judicial previdenciário.

Ao organizar-se dessa maneira, a dissertação busca articular teoria e prática, crítica e proposição normativa, contribuindo para o fortalecimento do debate acadêmico e jurídico sobre os limites e as possibilidades de concretização do direito fundamental à prova no Brasil.

Por fim, a dissertação apresenta um projeto de lei no apêndice, como contribuição prática para o aprimoramento da regulamentação da gratuidade da justiça no âmbito previdenciário, buscando garantir maior efetividade ao direito de acesso ao Judiciário e à proteção social dos segurados do INSS.

2 EFETIVIDADE DA GRATUIDADE DA JUSTIÇA NO DIREITO PREVIDENCIÁRIO

A facilidade com que se promove o acesso ao Poder Judiciário para aqueles sem recursos financeiros é, de certa forma, vista como um indicador da maturidade e estabilidade de uma democracia consolidada constitucionalmente. O direito à justiça gratuita está situado entre os direitos fundamentais de necessidade imediata, sendo concebido dentro do sistema jurídico para viabilizar a realização de muitos outros direitos. Esse direito fundamental tem repercussões tanto práticas quanto teóricas na administração da justiça estatal. Contudo, é importante reconhecer que, infelizmente, ele se encontra rodeado por diversos obstáculos que podem complicar sua concessão no dia a dia judicial e extrajudicial.

No âmbito do direito previdenciário, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) é reconhecido como um dos maiores litigantes no sistema judiciário brasileiro, especialmente no que se refere ao número de ações judiciais em que figura como réu. De acordo com dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o INSS ocupa a liderança entre as entidades mais processadas do país, com aproximadamente 4,3 milhões de ações judiciais¹. Essa elevada quantidade de litígios está associada a diversos fatores, incluindo a complexidade e a burocracia dos processos administrativos relacionados à concessão de benefícios previdenciários.

Dessa forma, a efetividade da gratuidade da justiça nas ações previdenciárias ganha uma relevância ainda maior, uma vez que, diante do elevado número de litígios envolvendo o INSS, é fundamental garantir o acesso dos cidadãos aos tribunais sem que questões financeiras se tornem um obstáculo. A judicialização de benefícios previdenciários, muitas vezes motivada pela morosidade e complexidade dos processos administrativos, evidencia a necessidade de um sistema de justiça acessível a todos, especialmente aos mais vulneráveis. A efetividade da gratuidade da justiça não só assegura que os direitos dos segurados sejam devidamente protegidos, mas também reforça a confiança na capacidade do sistema judiciário de proporcionar uma resposta célere e justa, mitigando desigualdades e promovendo a

¹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Agência CNJ de Notícias**. Integração entre Judiciário e INSS efetiva ordens judiciais dos benefícios por incapacidade. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/integracao-entre-judiciario-e-inss-efetiva-ordens-judiciais-dos-beneficios-por-incapacidade/#:~:text=Dados%20de%20julho%20deste%20ano,3%20milh%C3%B5es%20de%20processos%20pendentes>. Acesso em: 04 mar. 2025.

dignidade das pessoas que dependem da previdência social. Portanto, a implementação plena desse direito se torna essencial para que o acesso à justiça no âmbito previdenciário não seja apenas um princípio teórico, mas uma realidade efetiva para todos os cidadãos.

2.1A origem do instituto da gratuidade da justiça e sua aplicabilidade no direito comparado

No contexto da igualdade essencial entre os cidadãos na sociedade, a imposição de custos processuais elevados poderia gerar um desequilíbrio significativo para aqueles que, ao não disporem de recursos financeiros, tivessem seus direitos violados. Nesse cenário, surge a necessidade de garantir a acessibilidade ao Judiciário, um princípio já consagrado na Constituição Federal. A gratuidade da justiça, instituída nas leis vigentes, visa promover a isonomia entre os indivíduos que recorrem ao sistema judiciário em busca de seus direitos, mas não possuem condições financeiras para arcar com as despesas processuais. Por outro lado, não há justificativa para que esse benefício seja concedido àqueles que, por sua situação financeira e social, têm capacidade de arcar com os custos do processo e das suas implicações. Esse conceito tem suas raízes na ideia de justiça social, que busca garantir um equilíbrio no acesso à justiça, sem que as dificuldades econômicas impeçam a defesa de direitos legítimos².

O Estado Democrático de Direito exige a adoção e preservação de meios que assegurem a estabilidade de suas instituições. Nesse contexto, a justiça gratuita se apresenta como um desses instrumentos, contribuindo para o fortalecimento do sistema ao possibilitar o acesso à resolução pacífica dos conflitos sociais. Assim, pode-se afirmar que a justiça gratuita desempenha um papel fundamental na proteção da ordem jurídica vigente.

A justiça gratuita está inserida no contexto da proteção das instituições sociais que visam preservar princípios fundamentais da ordem pública, como a isonomia e o devido processo legal, entre outros. Dada a exclusividade do Estado na administração da justiça, dificultar o acesso ao sistema judicial para aqueles que não têm condições de arcar com os custos processuais significaria deixar essas pessoas à mercê da

² AHNERT, Marcello Harckbart. **O acesso ao judiciário por meio da gratuidade sob o viés do reconhecimento social**. São Paulo: Editora Dialética, 2022. p. 71.

própria sorte ou submetê-las a uma luta desigual, favorecendo apenas os mais poderosos. Sobre o assunto e trazendo a conceituação de gratuidade da justiça, Ivan Durães assim ensina:

A justiça gratuita, vinculada à manutenção do Estado Democrático de Direito, é o instrumento viabilizador da efetivação do direito universal de acesso aos serviços estatais de administração da justiça aos que, por causas duradouras ou transitórias, não possuem recursos materiais para o pagamento das despesas judiciais e/ou extrajudiciais previstas em lei.³

Na mesma linha, pode-se afirmar que a assistência judiciária está contida dentro do princípio do devido processo legal⁴. Inclusive, José Franklin de Sousa elenca a justiça gratuita como um direito de todos, que vale tanto para pessoas físicas quanto jurídicas, brasileiras e estrangeiras, isentando o beneficiário do pagamento de custas, despesas processuais e honorários advocatícios⁵.

O Estado Democrático de Direito demanda o cuidado com a criação e manutenção de instrumentos destinados à garantia de suas instituições. Dentre esses instrumentos, está a justiça gratuita, atuando para irrigar o sistema por meio da abertura de portas destinadas a atender o ideal de solução pacífica dos conflitos sociais. Sob tais lentes, a justiça gratuita é um mecanismo de proteção da ordem jurídica em vigor.

Porém, deve-se considerar que a justiça gratuita configura, na verdade, exceção no ordenamento jurídico. Isso porque, em geral, o acesso ao sistema de justiça estatal está inserido na categoria de serviços pagos, considerando que a manutenção do Poder Judiciário e dos demais serviços voltados à preservação da ordem social implica custos, que devem ser suportados pelo orçamento público. Dessa maneira, o Estado institui mecanismos para que os usuários possam remunerar a utilização dos serviços judiciais, com o objetivo de mitigar as diversas despesas e, assim, garantir o pagamento dos servidores, o custeio das instalações, bem como a manutenção das tecnologias essenciais para a continuidade do funcionamento do sistema.

No Brasil, há dois institutos jurídicos que, embora distintos, frequentemente se confundem na prática forense: a Justiça Gratuita e a Assistência Judiciária Gratuita.

³ DURÃES, Ivan. *Justiça Gratuita: métodos estratégicos para o cotidiano*. 1ª edição. Leme, SP: Rumo Jurídico Editora, 2024. p. 51.

⁴ CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (orgs.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 431.

⁵ SOUSA, José Franklin de. **Gratuidade da justiça no CPC/2025**. 1ª edição. Clube de Autores. p. 5.

A Justiça Gratuita está relacionada à esfera processual e garante a isenção do pagamento de custas judiciais. Já a Assistência Judiciária Gratuita consiste em um serviço público organizado, prestado pelo Estado por meio de órgãos vinculados ao Poder Executivo, como as Defensorias Públicas, com o objetivo de viabilizar o acesso à justiça.

A assistência judiciária gratuita envolve uma atuação ampla e integral do Estado, englobando tanto a defesa em juízo quanto a orientação jurídica. Além disso, inclui ações educativas e campanhas de conscientização sobre direitos, como ocorre na área do direito do consumidor, beneficiando a população de baixa renda. Por outro lado, a justiça gratuita refere-se à dispensa do pagamento de despesas processuais e emolumentos, podendo abranger outras despesas do processo. Esse benefício pode ser concedido a pessoas que, apesar de terem advogado particular e não serem consideradas em situação de pobreza extrema, não possuem recursos suficientes para arcar com os custos do processo sem comprometer seu próprio sustento ou o de sua família⁶.

O acesso à jurisdição e à justiça é fruto de um processo evolutivo ao longo da história. Inicialmente, as partes envolvidas nos conflitos exerciam a autotutela, resolvendo suas disputas de forma independente. Contudo, com o tempo e o surgimento de novas teorias, o Estado passou a regulamentar os litígios por meio da aplicação do direito, adquirindo assim o monopólio da jurisdição. Ao centralizar a jurisdição, o Estado assume a responsabilidade principal pelo acesso à justiça dos cidadãos. Historicamente, conforme escreve Luiz Rodrigues Wambier, “aqueles de vissem envolvidos em qualquer tipo de conflito de interesses, deveriam resolvê-los entre si e de modo que fosse possível, prevalecendo, na maioria das vezes, a força física em detrimento da razão jurídica”⁷.

Outrossim, a perspectiva de acesso à justiça provém da pólis grega, onde ter capacidade de se colocar a julgar um direito pretendido, os cidadãos da polis votavam independentemente da condição econômica. A perspectiva de se fazer julgar

⁶ MILHOMEM, Maria José Carvalho de Sousa. **Acesso à justiça e custas processuais**: análise das decisões judiciais nas Varas Cíveis da Comarca de São Luís - MA, nas demandas de consumo no período de 2012 a 2016. 2017. 129 f. Dissertação (Mestrado em Direito e Instituições do Sistema de Justiça) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2017. Disponível em: <<https://tede2.ufma.br/jspui/bitstream/tede/1318/2/Maria%20Jos%C3%A9%20Carvalho%20de%20Sousa%20Milhomem.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2025. p. 70.

⁷ WAMBIER, Luiz Rodrigues. **Curso avançado de processo civil**: teoria geral do processo e processo de conhecimento. 15ª edição. Volume 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 37.

buscando fazer valer a lei é, de fato, um instrumento que se confunde com a participação democrática. A justiça de lá para cá, instrumentalizada no judiciário, incorporou na matriz romano germânica do direito, a condição de permitir com que a participação de direitos sociais tenha voz independentemente da condição financeira do sujeito que as reclama.

A herança romana, de cumprimento de contratos - por exemplo -, conclui na contemporaneidade, inclusive, a discussão de matérias simples que estão na rotina dos reclamantes de serviços de telefonia, bancários e de consumo. O acesso à justiça nesses casos contempla a condição de permitir uma discussão não só atrelada ao que está escrito, mas que a noção pátria, ou de direitos ditos constitucionais, evocam discussões de garantias do que será objeto de julgamento.

Os germânicos, por sua vez, consideraram à contemporaneidade prática do judiciário a capacidade de estabelecer direitos consuetudinários, ou ainda, atrelados a empiria, como exemplo do direito possessório, para se fazer valer enquanto prova os julgados que serão produzidos. Isto, como na hipótese do usucapião, onde na imensa maioria das discussões judiciais evocam a pretensão de direitos aos passo do acesso à justiça - sem o qual não seria sequer possível estabelecer nuances de moradia, propriedade ou mesmo posse.

Ainda, a assistência judiciária gratuita pode não apenas ser elo presente nas democracias ocidentais, como é em sua natureza, de certa forma, direito natural a todo indivíduo. Seja pela pretensão de defesa de sua liberdade, como exemplo do habeas corpus, ou ainda da garantia contra o Estado, quando este abusa de sua autoridade - o mandado de segurança.

O direito natural dos antigos fundamentalistas do direito europeu trouxe a gama de interpretações sobre o acesso à justiça mais que um simples “permitir discutir”, pois enalteceram a ideia de que a condição de defesa de direitos não pode estar associada única e exclusivamente na capacidade do agente em provocar o judiciário, mas em considerar sua pretensão como possível de ser discutida antes mesmo de bloqueada.

A pretensão da discussão sobre acesso à justiça, ou melhor, ao poder judiciário, também vai de encontro às capacidades dos próprios agentes ultrapassarem a realidade econômica a qual estão inseridos. Como Amartya Sen contempla sua vasta argumentação sobre as *capabilities* como ferramentas para a

saída da pobreza⁸. No caso indiano, cujo estudo foi adotado, as liberdades individuais, somada a instrumentos como o poder judiciário, podem garantir, ou pelo menos acelerar, a busca pela equidade pretendida por governos e políticas sociais.

No Brasil, desde o início da colonização portuguesa, a defesa das pessoas pobres perante os tribunais era considerada uma obra de caridade, com preponderantes características religiosas⁹. A partir da Constituição de 1824, existiam as Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas, de modo que somente esta última trouxe a previsão de instrumento similar à gratuidade da justiça. Na época, havia a praxe de que os advogados assistissem aos pobres que assim os demandassem, sob a ótica de que seria um dever moral do ofício do advogado¹⁰.

Essa assistência judiciária gratuita consistia não só no suporte profissional por um advogado, mas também na isenção de custas processuais que porventura fossem exigidas. Em 1897, criou-se o serviço público de assistência judiciária para o pobre no Distrito Federal (Rio de Janeiro naquele período), por meio do Decreto nº 2.547 da Presidência da República, que dispunha:

Art. 1º E' instituida no Districto Federal a Assistencia Judiciaria, para o patrocínio gratuito dos pobres que forem litigantes no cível ou no crime, como autores ou réos, ou em qualquer outra qualidade.

Art. 2º Considera-se pobre, para os fins desta instituição, toda pessoa que, tendo direitos a fazer valer em Juízo, estiver impossibilitada de pagar ou adiantar as custas e despesas do processo sem privar-se de recursos pecuniários indispensáveis para as necessidades ordinárias da própria manutenção ou da família.

Art. 3º Não poderão gosar do benefício da Assistencia Judiciaria as corporações e associações de qualquer especie, nem tampouco o estrangeiro no cível, salvo quando houver reciprocidade de benefício no paiz a que pertencer.

Art. 4º A Assistencia Judiciaria aos pobres consistirá na prestação de todos os serviços necessários para a defesa de seus direitos em Juízo, independentemente de sellos, taxa judiciaria, custas e despesas de qualquer natureza, inclusive a caução judicatum solvi (decreto n. 564, de 10 de julho de 1850).¹¹

Posteriormente, seguindo a sistemática das Constituições de Weimar da Alemanha e do México, o Brasil, ao promulgar a Constituição de 1934, em seu artigo 113, item 32, estabeleceu que “A União e os Estados concederão aos necessitados

⁸ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

⁹ ALVES, Cleber Francisco. **Justiça para todos!** Assistência Jurídica Gratuita nos Estados Unidos, França e no Brasil. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006. p. 237.

¹⁰ SOUSA, José Franklin de. **Gratuidade da justiça no CPC/2025**. 1ª edição. Clube de Autores. p. 404.

¹¹ BRASIL. **Decreto nº 2.547**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1897. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2457-8-fevereiro-1897-539641-publicacaooriginal-38989-pe.html>. Acesso em: 07 mar. 2025.

assistência judiciária, criando, para esse efeito, órgãos especiais, assegurando a isenção de emolumentos, custas, taxas e selos”. Posteriormente, em 1950, foi editada a Lei 1.060, que garantia a gratuidade da justiça aos necessitados, de forma que essa benesse abrange “tanto a assistência jurídica (por defensor público, núcleos de prática jurídica de universidades, nomeação de advogado dativo etc.) quanto a isenção de custas processuais, honorários periciais e honorários advocatícios”¹².

A previsão da Lei 1.060/50 emerge dentro da perspectiva da preocupação do modelo social de gestão do Estado, no qual o cidadão é visto como ser individual e não como apenas mais um número dentro da sociedade na qual está inserido. Essa conformação é observada também nas Constituições de 1934, 1946 e na atual de 1988.

O Pacto de San José da Costa Rica (Convenção Americana sobre Direitos Humanos), proclamado em 1969 e incorporado no ordenamento pátrio por meio do Decreto 678 de 1992, dispõe em seu artigo 8º sobre garantias judiciais, nos seguintes termos:

1. Toda pessoa terá o direito de ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou Tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou na determinação de seus direitos e obrigações de caráter civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza. [...]¹³

Outrossim, evoluindo a disciplina da Assistência Judiciária Gratuita, a Lei 7.715 de 1983 firmou presunção legal de veracidade a respeito da declaração destinada a fazer prova da pobreza, quando assinada pelo interessado ou por seu procurador outorgado.

Sacramentando a presente questão, a Constituição Federal elevou o patamar da assistência judiciária gratuita a nível de direito constitucional, por meio da garantia de acesso à justiça prevista no artigo 5º, inciso XXXV, determinando que ‘a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito’. Já o inciso LXXIV preceitua que ‘O Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos’.

¹² LUNARDI, F. C. **Curso de Direito Processual Civil**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 293.

¹³ BRASIL. **Decreto nº 678**. Presidência da República: Brasília, DF, 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm>.

Pautando-se pelos princípios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, foram criados os Juizados Especiais Cíveis e Criminais, por meio da Lei 9.099/95. A referida lei, em seu artigo 95, indica que o acesso ao juizado especial independerá do pagamento de custas, taxas ou despesas em primeiro grau de jurisdição. Nesse seguimento, foi editada a Lei 10.259 de 2001, ocasião em que foram criados os Juizados Especiais Federal, com expressa disposição para aplicação no que não conflitar da Lei 9.099/95, nos termos do artigo 1º.

Atualmente, o Código de Processo Civil (CPC) de 2015 dedica a Seção IV do Capítulo II para abordar exclusivamente a gratuidade da justiça. Com o advento do CPC (Lei 13.105/2015), houve revogação de alguns artigos da Lei 1.060/50, sem perder, todavia, sua validade. O Código Processual Civil conceitua a gratuidade da justiça e limita sua abrangência, conforme norma disposta no artigo 98:

Art. 98. A pessoa natural ou jurídica, brasileira ou estrangeira, com insuficiência de recursos para pagar as custas, as despesas processuais e os honorários advocatícios tem direito à gratuidade da justiça, na forma da lei.

§ 1º A gratuidade da justiça compreende:

- I - as taxas ou as custas judiciais;
- II - os selos postais;
- III - as despesas com publicação na imprensa oficial, dispensando-se a publicação em outros meios;
- IV - a indenização devida à testemunha que, quando empregada, receberá do empregador salário integral, como se em serviço estivesse;
- V - as despesas com a realização de exame de código genético - DNA e de outros exames considerados essenciais;
- VI - os honorários do advogado e do perito e a remuneração do intérprete ou do tradutor nomeado para apresentação de versão em português de documento redigido em língua estrangeira;
- VII - o custo com a elaboração de memória de cálculo, quando exigida para instauração da execução;
- VIII - os depósitos previstos em lei para interposição de recurso, para propositura de ação e para a prática de outros atos processuais inerentes ao exercício da ampla defesa e do contraditório;
- IX - os emolumentos devidos a notários ou registradores em decorrência da prática de registro, averbação ou qualquer outro ato notarial necessário à efetivação de decisão judicial ou à continuidade de processo judicial no qual o benefício tenha sido concedido. [...]¹⁴

Conforme preleciona Fabrício Castagna Lunardi, “trata-se de um rol meramente exemplificativo dos benefícios de quem teve concedida a gratuidade judiciária”¹⁵, visto

¹⁴BRASIL. **Lei nº 13.105**, de 16 de março de 2015. Institui o Código de Processo Civil. Congresso Nacional: Brasília, DF, 16 mar. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>.

¹⁵LUNARDI, F. C. **Curso de Direito Processual Civil**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 295.

que há outros benefícios previstos no próprio CPC e em leis esparsas decorrentes da gratuidade da justiça.

Dessa forma, vislumbra-se que, historicamente, o direito à gratuidade da justiça no Brasil não surgiu de forma isolada. A concepção de assistência jurídica gratuita remonta ao século XIX, com a criação da Defensoria Pública, inicialmente voltada para a assistência aos mais pobres, embora com um alcance restrito. Somente com a Constituição de 1988 a gratuidade da justiça se tornou um direito constitucional e, desde então, sua aplicação tem sido expandida por meio de diversas leis e regulamentações. O Código de Processo Civil de 2015 (Lei nº 13.105/2015), por exemplo, consolidou normas que regulamentam o acesso à justiça gratuita, permitindo que qualquer parte em processo judicial, seja pessoa física ou jurídica, comprove insuficiência de recursos para arcar com as custas do processo.

No entanto, um aspecto peculiar do ordenamento jurídico brasileiro é a existência de uma exceção dentro da Justiça Eleitoral, onde a gratuidade não se restringe apenas aos necessitados, mas se estende a todos os cidadãos, independentemente de sua condição financeira.

Isso ocorre porque as custas processuais, que consistem em taxas judiciárias cobradas pela prestação de serviços forenses para o julgamento de ações ou recursos, não são exigidas na esfera eleitoral. A justificativa para esse tratamento diferenciado encontra-se na própria Constituição Federal (art. 5º), que, ao estabelecer os direitos e garantias fundamentais, determina que qualquer ato essencial ao exercício da cidadania deve ser gratuito, incluindo habeas corpus, habeas data e demais procedimentos correlatos, os quais não podem ser condicionados ao pagamento de custas ou emolumentos.

Esse entendimento foi consolidado no âmbito da Justiça Eleitoral e reforçado pela Lei nº 9.265/1996, que ampliou a gratuidade para atos fundamentais ao exercício da cidadania. Dessa forma, ficam isentos de pagamento pedidos de informações ao poder público em qualquer nível, desde que destinados à instrução de defesa ou denúncia de irregularidades administrativas. Além disso, a norma prevê a isenção de custas em ações de impugnação de mandato eletivo (AIME) baseadas em abuso do poder econômico, corrupção ou fraude, bem como em requerimentos e petições voltados à garantia de direitos individuais e interesses coletivos. A esse respeito:

“[...] Atos necessários ao exercício da cidadania. Gratuidade prevista na Lei nº 9.256/1996. Norma regulamentadora do art. 5º, LXXVII, da CRFB/88.

Inaplicabilidade à produção de prova pericial e respectivos honorários. [...]”
 NE : Trecho do voto do relator: “[...] O sentido e o alcance da gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania devem ser compreendidos como aquela afeta apenas e tão somente à jurisdição eleitoral, não estando abarcados, bem por isso, os serviços periciais e seus respectivos honorários, que em nada obstam o direito de ação. [...]”¹⁶

Em contrapartida, em comparação com outros países, a gratuidade da justiça apresenta variações significativas, tanto na concepção quanto na implementação. Em países como os Estados Unidos, o conceito de "pro bono" tem sido amplamente utilizado, permitindo que advogados prestem serviços jurídicos gratuitamente ou a um custo reduzido para pessoas que não podem pagar pelos honorários. Porém, a assistência jurídica gratuita no contexto norte-americano não tem a mesma abrangência universal garantida pela Constituição brasileira. Nos Estados Unidos, o acesso à assistência jurídica está muito ligado a entidades privadas e organizações não governamentais, como a Legal Aid Society, que prestam serviços de assistência legal em casos específicos de vulnerabilidade social.

Na Argentina, a gratuidade da justiça segue um modelo distinto do brasileiro, com institutos e procedimentos específicos. O país conta com duas frentes de assistência jurídica aos necessitados: o *Defensor del Pueblo de la Nación* e o Ministério Público de la Defensa¹⁷. Por envolver matéria tributária, já que muitos benefícios isentam os cidadãos da chamada *tasa de justicia*, cada Província tem autonomia para legislar sobre sua concessão, resultando em variações nos critérios e procedimentos, apesar da existência de normas nacionais sobre o tema.

Dentre os benefícios previstos, o *benefício de litigar sin gastos* é o mais abrangente e amplamente requerido. Também chamado de *declaratoria de pobreza*, esse incidente autônomo permite que quem não disponha de recursos para custear um processo obtenha isenção de todas as despesas judiciais¹⁸. A condição de pobreza aqui não exige indigência absoluta, mas apenas a impossibilidade de arcar com os custos sem comprometer a subsistência. Assim, a posse de bens como imóveis ou veículos não impede necessariamente sua concessão, pois a análise

¹⁶ BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Acórdão de 31 de maio de 2016 no Agravo Regimental no Recurso em Mandado de Segurança nº 21223, Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 2016.

¹⁷ BRAUNER, Daniela Jacques. **Acesso à justiça no Mercosul**. Revista Brasileira de Direito Constitucional nº 15. Disponível em: <[http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-15/RBDC-15-067-Daniela_Jacques_Brauner_\(Acesso_a_Justica_no_Mercosul\).pdf](http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-15/RBDC-15-067-Daniela_Jacques_Brauner_(Acesso_a_Justica_no_Mercosul).pdf)>. Acesso em: 29 mar. 2025. p. 6.

¹⁸ SAIACH, Luis A. Rodríguez. **Manual del alumno universitario en Derecho Procesal Civil**. Buenos Aires: Gowa Ediciones Profesionales, 2015. p. 67.

considera não apenas a falta de recursos, mas também a impossibilidade de obtê-los no momento do pedido¹⁹.

O benefício pode ser solicitado antes ou durante o processo. Se requerido previamente, dispensa o requerente de encargos desde o início; caso contrário, a isenção se aplica apenas às despesas posteriores ao pedido²⁰.

Na União Europeia, a gratuidade da justiça é garantida em diversos países, mas com diferentes modelos e condições. Na França, por exemplo, a assistência jurídica gratuita é concedida a pessoas cuja renda não ultrapasse um certo limite, sendo gerenciada pelo Estado.

O Estado Francês foi pioneiro na criação de um sistema de assistência jurídica gratuita para pessoas em situação de vulnerabilidade, tendo instituído, ainda em 1851, o primeiro *Código da Assistência Judiciária*. O modelo adotado no país, denominado *Aide Judiciaire*, prevê a atuação de advogados privados, cujos honorários são custeados pelo Estado.

Entretanto, a concessão do benefício segue critérios específicos. A assistência integral é garantida a solicitantes com renda mensal inferior a €1.000. Para aqueles que recebem entre €1.001 e €1.182 mensais, o auxílio cobre 55% das despesas advocatícias e processuais. Já os requerentes com renda entre €1.183 e €1.499 têm direito a uma ajuda parcial de 25% nos custos. Já quem possui rendimento igual ou superior a €1.500 não recebe qualquer forma de subsídio processual²¹.

No ordenamento jurídico italiano, a Gratuidade da Justiça, denominada *Patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti* (assistência jurídica custeada pelo Estado para pessoas de baixa renda) ou *Gratuito Patrocinio*, é garantida por meio da atuação de advogados privados, cujos honorários são pagos pela Fazenda Pública da Itália. Um diferencial do sistema italiano é a adoção de um critério objetivo para a concessão do benefício. Apenas indivíduos com renda anual inferior a €11.528,41 podem acessá-lo, sendo que, caso o solicitante tenha cônjuge, os rendimentos deste também são considerados no cálculo²².

¹⁹ ZALAZAR, Claudia E. **Benefício de litigar sin gastos**. 2ª ed. Córdoba: Alveroni Ediciones, 2012. p. 156.

²⁰ SAIACH, Luis A. Rodríguez. **Manual del alumno universitario en Derecho Procesal Civil**. Buenos Aires: Gowa Ediciones Profesionales, 2015. p. 65.

²¹ ALVES, Cleber Francisco. **Justiça para todos!** Assistência Jurídica Gratuita nos Estados Unidos, França e no Brasil. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

²² CARPI, Federico. **Note Sull'accesso Alla Giustizia**. Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile. Fasc.3. 2016. p. 835.

O pedido de assistência deve ser formalizado diretamente na secretaria da Seccional da Ordem dos Advogados, órgão responsável pelo trâmite do benefício, ocasião em que o requerente precisa comprovar sua renda. Além dessa análise inicial, o requerimento ainda é submetido à Receita italiana, que realiza a verificação da veracidade das informações prestadas pelo solicitante.

Já na Alemanha, o acesso à justiça gratuita depende da análise de mérito e da comprovação de incapacidade financeira, com uma rígida avaliação de cada caso. A gratuidade da justiça na Europa, assim como no Brasil, busca minimizar as desigualdades sociais e econômicas, mas a forma como é regulamentada e aplicada pode variar substancialmente de acordo com o contexto local.

Assim, a gratuidade da justiça no Brasil, embora baseada em princípios semelhantes aos encontrados em outras nações democráticas, reflete um modelo único de acesso universal, que considera a justiça como um direito inalienável do cidadão, independentemente de sua condição econômica. No entanto, as diferentes formas de implementação observadas em outros países demonstram a pluralidade de abordagens jurídicas para garantir o direito à justiça gratuita, cada uma com suas particularidades, desafios e oportunidades.

2.2 Critérios para concessão da assistência judiciária no Brasil: discricionariedade da justiça e ausência de requisitos objetivos

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º, inciso LXXIV, assegura assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos. No entanto, a legislação infraconstitucional deixou margem à interpretação sobre o que constitui essa insuficiência, o que transferiu ao Judiciário a tarefa de definir critérios para sua aplicação. Essa omissão normativa abre espaço para um elevado grau de discricionariedade judicial, que, embora conferida com o intuito de permitir a adaptação às especificidades dos casos concretos, pode comprometer a igualdade e a previsibilidade no tratamento jurisdicional.

Como observa Humberto Ávila²³, a segurança jurídica está ancorada em três pilares: estabilidade, previsibilidade e confiabilidade. A ausência de critérios objetivos para concessão da gratuidade da justiça prejudica diretamente esses elementos,

²³ ÁVILA, Humberto. **Segurança jurídica**: entre permanência, mudança e realização do Direito. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

gerando decisões contraditórias em situações semelhantes. Além disso, segundo Robert Alexy²⁴, a ausência de regras claras em contextos de ponderação judicial acarreta o risco de decisões arbitrárias sob o manto da discricionariedade.

A desigualdade decorrente dessa subjetividade judicial se materializa especialmente no direito previdenciário, onde os segurados hipossuficientes dependem da produção de prova pericial para comprovação do direito. Como adverte Lenio Streck²⁵, a “decisão conforme consciência” não pode substituir a fundamentação racional e objetiva, pois abre margem para julgamentos pessoais e instáveis, incompatíveis com o Estado Democrático de Direito. Nesse cenário, a criação de parâmetros normativos claros para aferição da hipossuficiência surge como instrumento de garantia do devido processo legal, da isonomia e da coerência decisória.

A concessão da assistência judiciária no Brasil é um tema central no âmbito do acesso à justiça, especialmente no que tange à análise dos critérios que norteiam sua concessão. O ordenamento jurídico brasileiro, por meio do artigo 98 do CPC, prevê a gratuidade da justiça para as partes que comprovarem insuficiência de recursos, permitindo-lhes a isenção do pagamento de custas processuais, honorários advocatícios e outras despesas relacionadas ao processo. No entanto, o procedimento para a concessão desse benefício está longe de ser completamente objetivo, visto que envolve um grau considerável de discricionariedade por parte do juiz. A ausência de requisitos claros e a possibilidade de decisão subjetiva por parte do magistrado tornam a aplicação da gratuidade da justiça um instrumento suscetível a variações e interpretações divergentes, comprometendo, por vezes, o próprio princípio da isonomia. Este subcapítulo visa explorar os critérios utilizados pelos tribunais, os desafios decorrentes dessa discricionariedade e as implicações jurídicas de uma concessão sem parâmetros objetivos bem definidos.

O andamento do processo, em geral, exige que as partes antecipem os custos dos atos processuais necessários ao seu curso. Ao final, a parte derrotada será responsável por restituir as despesas do vencedor, incluindo os honorários advocatícios de sucumbência. Assim, a gratuidade da justiça se aplica: a) tanto a

²⁴ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva da 5ª edição alemã. São Paulo: Malheiros, 2008.

²⁵ STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e consenso**: constituição, hermenêutica e teorias discursivas. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

peças naturais quanto jurídicas, brasileiras ou estrangeiras; e b) quando houver insuficiência de recursos para o pagamento de custas, despesas processuais e honorários advocatícios.

Normalmente, a gratuidade abrange todas as despesas processuais, conforme disposto no § 1º do artigo mencionado. Contudo, ela pode ser concedida para determinados atos processuais ou englobar uma redução proporcional dos custos que o beneficiário precisará adiantar durante o andamento do processo (art. 98, § 5º do CPC), podendo, ainda, ser autorizada a possibilidade de parcelamento dessas despesas (art. 98, § 6º do CPC). Da mesma forma que pode haver um preenchimento parcial dos requisitos para a concessão da gratuidade da justiça - situação em que o autor ou réu teria condições de adimplir com parte das custas - pode haver a concessão parcial da gratuidade judiciária, ocasião em que o magistrado deferirá para apenas alguns atos do processo ou reduzirá o percentual de despesas ou, ainda, permitirá parcelamento (artigo 98, §§ 5º e 6º do CPC). Vale ressaltar que a concessão de gratuidade não isenta o beneficiário do pagamento das multas processuais que lhe forem impostas ao final do processo (art. 98, § 4º do CPC).

Além disso, a concessão da gratuidade da justiça não impede que a parte derrotada arque com o ônus da sucumbência. No entanto, enquanto o beneficiário mantiver o estado de hipossuficiência, a exigibilidade do pagamento dos honorários de sucumbência ficará suspensa, conforme o § 3º do artigo 98.

Em relação ao momento processual oportuno para a sua requisição, é facultado a parte de apresentar o pedido quando ingressar na ação, nos termos do artigo 99, *caput*, do CPC. Todavia, o § 1º do dispositivo citado permite que o requerimento seja formulado em qualquer momento do processo. Logo, permite-se que o pedido seja feito no momento da inicialização do processo ou, se a situação de pobreza surgir posteriormente, por meio de uma simples petição nos próprios autos, sem a necessidade de suspensão do processo. Assim, a parte pode solicitar o benefício apresentando uma simples declaração de pobreza, a qual, no caso de pessoa natural, é presumida como verdadeira, até prova em contrário (§ 3º do art. 99 do CPC). Por outro lado, em relação às pessoas jurídicas, o juiz pode exigir provas da falta de recursos. Além disso, o pedido de gratuidade pode ser feito pelo advogado da parte, desde que ele tenha poderes específicos para tal.

A competência para julgamento desse pedido é do juiz da causa, de forma que, caso concedida, a parte contrária tem 15 dias para impugnar, enquanto, caso seja

indeferida por decisão interlocutória, cabe agravo de instrumento, conforme artigos 101 e 1.015, inciso V, ambos do CPC. Nos casos em que a questão for decidida em sentença, cabe apelação, oportunidade em que o recorrente estará dispensado do recolhimento de custas (art. 101, §1º, do CPC).

É importante considerar que “o direito ao benefício da gratuidade da justiça é personalíssimo, não se estendendo ao litisconsorte, nem ao (eventual) sucessor do beneficiário, salvo se estes também fizerem jus ao benefício por direito próprio”²⁶.

A análise da concessão da assistência judiciária envolve uma complexa avaliação por parte do juiz, que deve decidir com base em elementos subjetivos e objetivos. No entanto, essa decisão muitas vezes reflete um grau considerável de interpretação pessoal, o que pode gerar desigualdades na aplicação do direito. Quais são os principais fatores que influenciam a discricionariedade do juiz na concessão da assistência judiciária, e até que ponto essa subjetividade pode comprometer a efetividade do direito ao acesso à justiça? A busca por critérios mais claros e objetivos para a concessão desse benefício é fundamental para garantir maior segurança jurídica e igualdade no tratamento das partes.

Em análise comparativa da legislação nacional e sua evolução, Ivan Durães traça as seguintes considerações:

O dispositivo constante no art. 98 do CPC em vigor é menos rígido que os anteriormente revogados, que continham regras para a identificação de pobreza do destinatário da justiça gratuita. Neste sentido, merece destaque o fato de que o artigo 68, do Código de Processo Civil de 1939, exigia que o pretendente da justiça gratuita, estivesse em condição de pobreza tão agravada que, a imposição do pagamento das custas, colocaria em risco o seu próprio sustento e o de sua família. O mesmo sentido, seguia o artigo 12, da Lei 1.060/50. Assim, impunha-se no modelo anterior, a exigência de que o candidato ao benefício apresentasse situação de risco existencial próprio ou de sua família.²⁷

Atualmente, o benefício da justiça gratuita é assegurado àquele que se encontra em situação de vulnerabilidade econômica. Nesse contexto, é fundamental definir de maneira precisa esse conceito amplo, pois, caso contrário, a resposta do Estado ao problema do acesso à justiça poderá se tornar ineficaz. Assim, surge a importante questão: o que exatamente caracteriza a hipossuficiência financeira? Este é um ponto que exige uma análise interpretativa cuidadosa.

²⁶ LUNARDI, F. C. **Curso de Direito Processual Civil**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 294.

²⁷ DURÃES, Ivan. *Justiça Gratuita: métodos estratégicos para o cotidiano*. 1ª edição. Leme, SP: Rumo Jurídico Editora, 2024. p. 89.

No dia a dia processual, verifica-se a adoção de inúmeros critérios distintos para aferição da gratuidade da justiça, variando os critérios da Justiça do Trabalho, para a Justiça Estadual e Federal, e mesmo dentro dos próprios tribunais.

Pode-se citar, inicialmente, o critério rígido de alçada, adotado pela Justiça do Trabalho, conforme se constata no § 3º, do artigo 790 da CLT: 'é facultado aos juízes, órgãos julgadores e presidentes dos tribunais do trabalho de qualquer instância conceder, a requerimento ou de ofício, o benefício da justiça gratuita, inclusive quanto a traslados e instrumentos, àqueles que perceberem salário igual ou inferior a 40% (quarenta por cento) do limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social'. Se o modelo de concessão da gratuidade da justiça previsto na CLT se limitasse apenas ao parágrafo §3º mencionado, estaríamos diante da aplicação de um critério rígido de alçada. No entanto, ao se considerar o §4º do mesmo artigo, observa-se que a CLT adota também um critério mitigado de alçada.

Embora haja a definição de um limite numérico, o ordenamento jurídico possibilita flexibilidade, incumbindo ao interessado a responsabilidade de demonstrar que é merecedor do benefício da justiça gratuita, mesmo que sua situação não se enquadre no limite estabelecido como regra. A partir do § 4º do artigo 790 da CLT²⁸, a partir de comprovação da hipossuficiência financeira ao juízo, tendo em vista a ausência de presunção em seu favor, pode haver a concessão da gratuidade, mesmo aos litigantes que ganhem acima de 40% do limite máximo do RGPS.

Por outro lado, existe também o critério de avaliação subjetiva por meio da autodeclaração, no qual o requerente do benefício da justiça gratuita apresenta uma declaração afirmando sua hipossuficiência ao juiz, que, por sua vez, deverá conceder o benefício. Esse critério se baseia na presunção de boa-fé da autodeclaração assinada pelo próprio solicitante, cabendo a qualquer interessado demonstrar que o declarante agiu de má-fé em sua manifestação. Caso isso ocorra, o benefício da gratuidade da justiça poderá ser revogado, após o devido exercício do contraditório.

De forma geral, ao analisar a praxe forense conjugada com o disposto no já mencionado § 3º do art. 99 do CPC, conclui-se que o sistema jurídico brasileiro adotou o critério de aferição subjetiva mediante autodeclaração, em virtude de atribuir força probante a declaração do pretendente do direito. No ponto, é oportuno mencionar que

²⁸ Art. 790. [...] § 4º O benefício da justiça gratuita será concedido à parte que comprovar insuficiência de recursos para o pagamento das custas do processo. (Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017).

a assistência do requerente por advogado particular não impede a concessão de gratuidade da justiça.

Apesar do critério de avaliação subjetiva e presunção de boa-fé, é possível também ao magistrado, de ofício ou a requerimento da parte contrária, utilizar mecanismos para busca e localização de renda e/ou bens do requerente da gratuidade da justiça, como SISBAJUD, RENAJUD, SNIPER, etc. A utilização desses mecanismos de buscas tem uma alta tendência de aumento, visto que o crescimento da desconfiança coletiva e abusos cometidos.

Nesse cenário, emerge um descompasso entre a alegação de vulnerabilidade financeira e o comportamento social do requerente. Por exemplo, a investigação das redes sociais dos postulantes, especialmente quando estes exibem ostentação de bens ou estilos de vida incompatíveis com a alegação de hipossuficiência, pode ser um elemento relevante para subsidiar a decisão judicial. Embora a mera presença de publicações nas redes sociais não seja suficiente para desqualificar a solicitação do benefício, ela pode servir como indicativo para aprofundamento da análise, com o objetivo de evitar fraudes ou distorções no acesso à justiça. Essa prática exige, contudo, cautela, respeitando os direitos fundamentais do indivíduo, como a privacidade e a presunção de boa-fé, garantindo que a utilização das redes sociais como prova seja feita de maneira equilibrada e compatível com os princípios constitucionais.

Já o requisito mais rigoroso enquadra-se no critério de aferição objetiva mediante ampla comprovação de hipossuficiência. Nesse modelo, impõe-se, além da autodeclaração, a comprovação material, isto é, por meio de documentos, diante do julgador. É possível nesse critério, apresentar um cálculo de receitas e despesas, para requerer a gratuidade, bem como o Juízo requerer documentos como: declarações de imposto de renda, extratos de contas bancárias, faturas de cartão de crédito, cópia dos últimos contracheques/holerites, certidões negativas de propriedade de bens, comprovação de despesas fixas e/ou comprovação de despesas extraordinárias.

Dentro dos critérios objetivos para aferição do direito à gratuidade da justiça, estão: o limite de isenção do imposto de renda, o patamar de dez salários-mínimos, o valor da renda média do trabalhador brasileiro, o teto dos benefícios previdenciários do INSS. A respeito do assunto, podemos citar o entendimento do Tribunal Regional Federal da 4ª Região em algumas demandas previdenciárias:

EMENTA: PREVIDENCIÁRIO. APOSENTADORIA ESPECIAL. ATIVIDADE ESPECIAL. AGENTES NOCIVOS. RECONHECIMENTO. CONVERSÃO. PERÍODOS E NÍVEIS DE EXPOSIÇÃO. PROVA. USO DE EQUIPAMENTOS DE PROTEÇÃO INDIVIDUAL (EPI). EFICÁCIA. DESCONSIDERAÇÃO. ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGENTES BIOLÓGICOS. AGENTES QUÍMICOS. APELO INSS. INPC. GRATUIDADE DE JUSTIÇA. CONSECTÁRIOS. PARCIAL PROVIMENTO. 1. Embora presuma-se verdadeira a alegação de insuficiência financeira deduzida por pessoa física, o juiz pode indeferir o pedido de assistência judiciária gratuita se houver nos autos elementos que evidenciam a falta dos pressupostos legais para a sua concessão, na forma do artigo 99, §2º, do Código de Processo Civil. 2. **A Corte Especial deste Tribunal decidiu que Rendimentos mensais acima do teto do Regime Geral de Previdência Social não comportam a concessão automática da gratuidade de justiça. A concessão, em tais casos, exige prova a cargo do requerente e só se justifica em face de impedimentos financeiros permanentes.** [...] 7. Dado parcial provimento ao apelo, no sentido de revogar a gratuidade de justiça, aplicar o INPC e os consectários da condenação adequados. (TRF4, AC 5009843-97.2020.4.04.7001, 11ª Turma, Relator ANA RAQUEL PINTO DE LIMA, julgado em 27/11/2024) *(grifo próprio)*²⁹

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO. PREVIDENCIÁRIO. ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. AJG. PRESUNÇÃO DE HIPOSSUFICIÊNCIA. TETO MÁXIMO DE BENEFÍCIOS PAGOS PELO INSS. GRATUIDADE DA JUSTIÇA. REAIS CONDIÇÕES ECONÔMICO-FINANCEIRAS. 1. Para a concessão da assistência judiciária gratuita não é exigida a comprovação da miserabilidade do requerente, mas, sim, da impossibilidade de ele arcar com os custos e as despesas do processo (inclusive de modo parcial), sem prejuízo ao atendimento de necessidades básicas próprias ou de sua família. 2. Em matéria previdenciária, **o teto de benefícios pagos pelo INSS pode ser adotado como parâmetro máximo padrão, mas não como critério objetivo único, devendo ser avaliado em conjunto com as circunstâncias do caso concreto, de modo a verificar as reais condições econômico-financeiras do requerente.** 3. Na hipótese dos autos, verifica-se a falta dos pressupostos legais para a concessão do benefício da gratuidade da justiça, que, portanto, deve ser indeferido. (TRF4, AG 5036067-84.2024.4.04.0000, 10ª Turma, Relatora para Acórdão CLAUDIA CRISTINA CRISTOFANI, julgado em 28/01/2025) *(grifo próprio)*³⁰

Por outro lado, a Corte Especial do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), no julgamento do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) - IRDR nº 25, estabeleceu um importante precedente na concessão da assistência judiciária gratuita. O Tribunal fixou um critério objetivo ao reconhecer a presunção de veracidade da declaração de hipossuficiência financeira para fins de gratuidade de justiça, desde que a renda mensal do requerente não ultrapasse o teto do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Caso os rendimentos superem esse limite, a

²⁹ BRASIL. **Tribunal Regional Federal da 4ª Região**. Apelação Cível n. 5009843-97.2020.4.04.7001, 11ª Turma, Relator ANA RAQUEL PINTO DE LIMA, julgado em 27 nov. 2024.

³⁰ BRASIL. **Tribunal Regional Federal da 4ª Região**. Agravo Regimental n. 5036067-84.2024.4.04.0000, 10ª Turma, Relatora para Acórdão CLAUDIA CRISTINA CRISTOFANI, julgado em 28 jan. 2025. TRF4.

concessão do benefício passa a depender da comprovação de impedimentos financeiros permanentes.

A decisão buscou estabelecer maior uniformidade na análise dos pedidos de gratuidade de justiça, reduzindo a subjetividade envolvida na avaliação da capacidade econômica dos litigantes. Antes desse entendimento, a concessão do benefício era amplamente discricionária no âmbito da Justiça Federal da 4ª Região, variando conforme a interpretação dos magistrados. Com a definição de um critério baseado no teto do RGPS, busca-se conferir maior previsibilidade e segurança jurídica aos jurisdicionados.

Outro aspecto relevante da decisão do TRF4 foi a possibilidade de impugnação da presunção de hipossuficiência por parte do INSS ou de outros interessados no processo. Caso haja indícios de que o requerente possui capacidade financeira, a parte contrária poderá apresentar elementos que afastem a presunção inicial, levando o magistrado a exigir comprovação adicional da necessidade do benefício. Além disso, a Corte Especial ressaltou que rendimentos acima do teto do RGPS não impedem, por si sós, a concessão da gratuidade de justiça. No entanto, nesses casos, exige-se do requerente a demonstração de dificuldades financeiras permanentes, sendo preferível que o juiz opte pelo parcelamento das custas ou pela concessão parcial do benefício em determinadas situações específicas.

A decisão do TRF4 confere maior objetividade ao sistema de assistência judiciária gratuita, ainda que não elimine por completo a necessidade de análise caso a caso. Isso porque o estabelecimento de um critério baseado em um parâmetro econômico mensurável contribui para a redução da incerteza jurídica e para a ampliação do acesso à Justiça, especialmente para aqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade socioeconômica³¹.

No entanto, a interpretação e a aplicação dos requisitos para a concessão deste benefício têm sido objeto de controvérsia, não só na 4ª Região da Justiça Federal, especialmente no que tange à adoção de critérios objetivos para aferir a hipossuficiência do requerente. O Superior Tribunal de Justiça (STJ) se deparou com esta questão em diversas oportunidades, destacando-se o julgamento do Tema 1.178,

³¹ BRASIL. **Tribunal Regional Federal da 4ª Região**. IRDR nº 25, Processo nº 5036075-37.2019.4.04.0000/PR. Relator: Vice-Presidência. Julgado em 30 set. 2021. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=16311. Acesso em: 17 mar. 2025.

que ainda não foi decidido, mas já foi afetado pela Corte sob a sistemática dos recursos repetitivos.

O voto proferido pelo relator, ao afetar a matéria ao rito dos recursos repetitivos, expõe a relevância e a complexidade da discussão. A controvérsia principal reside na possibilidade de o juiz adotar critérios objetivos para a análise da hipossuficiência, tais como a renda mensal superior a um determinado valor (como três salários-mínimos, por exemplo), ou se deve prevalecer a análise casuística das condições econômicas do requerente.

Em sua argumentação, o relator destaca que, embora a lei não faça previsão expressa de critérios objetivos, a análise deve ser feita de forma casuística, levando-se em consideração as condições financeiras do interessado de maneira holística, sem a mera aplicação de um valor fixo. A argumentação contrária, por sua vez, defende que a utilização de critérios financeiros objetivos, como o limite de isenção do imposto de renda ou a média salarial estabelecida em resoluções, é legítima e até recomendada, pois pode proporcionar maior uniformidade e segurança jurídica nas decisões dos juízes, evitando decisões díspares que incitem a litigiosidade processual.

A ausência de requisitos objetivos, conforme o entendimento predominante nos tribunais de origem, reflete a discricionariedade do magistrado em avaliar, caso a caso, a real condição de hipossuficiência do requerente, levando em conta não apenas sua renda formal, mas também outros elementos, como o patrimônio e as despesas necessárias à manutenção da subsistência da parte. Nesse sentido, o CPC, em seu artigo 99, §2º, prevê que o juiz só pode indeferir o pedido de gratuidade de justiça se houver nos autos elementos que evidenciem a falta dos pressupostos legais para sua concessão, permitindo, portanto, que a análise seja pautada pela verificação das condições concretas de cada indivíduo.

A falta de um critério objetivo claro e exato para a aferição da hipossuficiência tem gerado divergências jurisprudenciais. Nos processos em questão, a divergência se manifesta principalmente no uso de parâmetros financeiros, como a renda mensal ou a situação tributária do requerente, que, para alguns, deveria ser tomada como indicativo da necessidade de gratuidade, enquanto outros defendem que tais critérios são insuficientes e não refletem adequadamente a realidade financeira do indivíduo.

O STJ, ao afetar o Tema 1.178 para julgamento sob a sistemática dos recursos repetitivos, busca trazer uniformidade a essa questão, uma vez que a multiplicidade

de decisões contraditórias nos tribunais inferiores demonstra a urgência em se estabelecer uma diretriz clara sobre os critérios a serem adotados. Isso se torna especialmente relevante para evitar a proliferação de recursos desnecessários e garantir maior eficiência e previsibilidade no julgamento de pedidos de gratuidade de justiça.

Assim, a análise da hipossuficiência financeira, embora deva ser realizada de maneira individualizada, pode e deve considerar a utilização de critérios objetivos para facilitar a decisão judicial, desde que tais critérios não se sobreponham à análise casuística e à presunção de veracidade da declaração de hipossuficiência feita pelo requerente. O entendimento consolidado sobre a questão, a ser definido pelo STJ, provavelmente influenciará não apenas as decisões futuras, mas também o comportamento dos tribunais inferiores, impactando diretamente o acesso à justiça e a garantia de uma justiça igualitária e imparcial. Nesse sentido é a ponderação pontuada pelo Ministro Relator Og Fernandes:

Acresço que a fixação da tese permitirá desoneração da máquina judiciária, com o esclarecimento e uniformização das soluções dadas à questão jurídica controvertida, evitando-se a proliferação de recursos, em particular em fase tão incipiente quanto às verificadas nos recursos indicados pela origem como representativos da controvérsia repetitiva.³²

Esse cenário reflete a tensão entre a discricionariedade do juiz em analisar a situação concreta e a necessidade de estabelecer parâmetros objetivos que proporcionem maior previsibilidade e uniformidade na concessão do benefício, o que, por sua vez, pode aumentar a segurança jurídica para as partes envolvidas e reduzir a litigiosidade no sistema judiciário.

O relator do caso, ministro Og Fernandes, propôs a manutenção da orientação majoritária já adotada no âmbito do STJ, segundo a qual a declaração de hipossuficiência goza de presunção relativa e não pode ser afastada com base exclusiva em parâmetros objetivos fixados previamente pelo magistrado. Para ele, a lei não confere ao juiz a prerrogativa de estabelecer critérios objetivos como condição para o deferimento ou indeferimento automático do benefício. Tais elementos podem ser utilizados apenas como fundamento auxiliar para determinar a necessidade de

³² BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Recurso especial nº 1988687 - RJ (2022/0061185-5), Relator: Ministro OG Fernandes, Instituto Nacional do Seguro Social (Recorrente) e Isaura Monteiro Mazzei (Recorrida), julgado em 2022.

prova da insuficiência de recursos, desde que exista base concreta nos autos que justifique a dúvida sobre a alegação da parte.

Com base nessa perspectiva, o relator apresentou a seguinte sistematização jurisprudencial:

- 1) É vedado o uso de critérios objetivos para indeferimento imediato da gratuidade judiciária requerida por pessoa natural;
- 2) Verificada existência nos autos de elementos aptos a afastar a presunção de hipossuficiência econômica da pessoa natural, o juiz deverá determinar ao requerente comprovação de sua condição, indicando de modo preciso as razões que justificam tal afastamento, nos termos do artigo 99, parágrafo 2º, do CPC;
- 3) Cumprida a diligência, a adoção de parâmetros objetivos pelo magistrado pode ser realizada em caráter meramente suplementar e desde que não sirva como fundamento exclusivo para indeferimento do pedido da gratuidade.³³

Em sentido divergente, o ministro Ricardo Villas Bôas Cueva defendeu a legitimidade da fixação de parâmetros objetivos, desde que utilizados de forma indiciária e conjugados com as circunstâncias subjetivas do caso concreto. Para o ministro, a ausência de balizas mínimas tem favorecido abusos no uso da gratuidade da justiça, contribuindo para o ajuizamento temerário de ações e a sobrecarga do Judiciário. A fixação de critérios referenciais, embora não vinculante, seria uma forma de promover segurança jurídica, coerência decisória e eficiência administrativa. Em seu voto, propôs uma nova leitura do art. 98 e do art. 99 do CPC, nos seguintes termos:

- 1) A declaração de pobreza goza de presunção relativa, podendo o magistrado verificar a existência de elementos aptos a afastar e indeferir gratuidade;
- 2) O dever do magistrado que preside o processo de prevenir eventuais abusos no benefício da gratuidade, aferindo real condição econômica financeira para fim de indeferir total ou parcialmente a gratuidade de Justiça;
- 3) É legítima a adoção de critérios objetivos e de caráter preliminar e indiciário para aferição da insuficiência de recursos, aos quais devem ser aliado às circunstâncias concretas de natureza subjetiva relacionadas à causa;
- 4) Em caráter exemplificativo, desde que de forma não exclusiva, é possível adotar os seguintes critérios objetivos para a concessão da gratuidade de Justiça:
 - a) Dispensa de declaração do Imposto de Renda;
 - b) Ser beneficiário de programa social;
 - c) Estar representado pela Defensoria Pública no processo;
 - d) Auferir renda mensal de até 3 salários mínimos ou salário igual ou inferior a 40% do limite máximo de benefícios do regime da previdência social, observada realidade local;
 - e) Perfil de demanda
 - f) Custos da causa

³³ CONSULTOR JURÍDICO. **STJ diverge sobre uso de critérios objetivos para concessão de Justiça gratuita**. São Paulo, 5 fev. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-fev-05/stj-diverge-criterios-objetivos-justica-gratuita/>. Acesso em: 17 abr. 2025.

- 5) Na hipótese de o magistrado verificar elementos constantes do autos apto a evidenciar suficiência de recursos da parte requerente a partir do não atendimento dos critérios objetivos e das circunstâncias do caso, poderá, de plano, indeferir o benefício;
- 6) No caso em que elementos dos autos deixem dúvidas ou sejam insuficientes para comprovar o preenchimento dos pressupostos para concessão do benefício, deverá o magistrado determinar à parte que demonstre as razões que justifiquem a concessão, indicando de modo preciso os elementos que apontem entender seja o caso de deferimento da gratuidade.³⁴

A discussão revela a complexidade do equilíbrio entre a necessidade de racionalização do uso do benefício e a garantia do direito fundamental de acesso à justiça. A ausência de uniformidade na jurisprudência tem gerado decisões contraditórias, afetando tanto a previsibilidade das decisões quanto o tratamento isonômico entre os jurisdicionados. A definição de parâmetros legais, como propõe esta dissertação, pode representar uma alternativa mais adequada do que a judicialização do tema, ao oferecer segurança jurídica, controle de abusos e, ao mesmo tempo, proteção àqueles que efetivamente necessitam do benefício da gratuidade da justiça.

Cite-se, ainda, o Enunciado nº 38 do Fórum Nacional dos Juizados Especiais Federais (FONAJEF) estabelece um importante parâmetro para a concessão da gratuidade de justiça, alinhando-se aos critérios previstos na Lei nº 1.060/50. Esse enunciado determina que a verificação da necessidade de concessão do benefício pode ocorrer a qualquer momento no decorrer do processo, proporcionando flexibilidade para as partes e juízes no exame da situação financeira do requerente. Além disso, a norma faz referência à Lei nº 10.259/01, ao prescrever que, para os fins desta última, considera-se presumidamente necessitada a parte cuja renda não ultrapasse o limite de isenção do Imposto de Renda, facilitando a análise de sua condição econômica. Essa presunção de necessidade, portanto, visa simplificar o acesso à justiça para aqueles que demonstram uma situação financeira compatível com a concessão da gratuidade, refletindo um esforço do ordenamento jurídico em garantir o amplo acesso ao Poder Judiciário, principalmente para pessoas de baixa renda.

De todo modo, vale lembrar que não dependem de prova os fatos cujo favor milita presunção legal de veracidade (artigo 374, inciso IV do CPC). Assim, a

³⁴ CONSULTOR JURÍDICO. **STJ diverge sobre uso de critérios objetivos para concessão de Justiça gratuita**. São Paulo, 5 fev. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-fev-05/stj-diverge-criterios-objetivos-justica-gratuita/>. Acesso em: 17 abr. 2025.

declaração de hipossuficiência firmada deve ser interpretada como verdadeira a alegação ali firmada, sem que haja, necessariamente, produção de qualquer outra prova, quando não impugnada em sentido contrário pela parte adversa.

A concessão da gratuidade de justiça, embora respaldada por normas e enunciados que buscam garantir o acesso ao Judiciário para aqueles em situação de vulnerabilidade econômica, não está isenta de desafios práticos e implicações mais amplas. Se, por um lado, a presunção legal de veracidade da declaração de hipossuficiência visa desburocratizar e viabilizar o exercício desse direito fundamental, por outro, a crescente demanda pelo benefício impõe reflexões sobre os impactos dessa sistemática para o próprio funcionamento da justiça. Nesse contexto, torna-se imprescindível ponderar o equilíbrio entre o direito de acesso ao Judiciário e a necessidade de assegurar a sustentabilidade financeira do sistema, sob pena de comprometer a efetividade da prestação jurisdicional para toda a coletividade.

Em situações de violação ou ameaça a um direito, o jurisdicionado busca a realização da célebre máxima amplamente reconhecida no meio jurídico, *Fiat justitia et pereat mundus*, ou seja, "Que se faça justiça, ainda que o mundo pereça". Hegel, com notável perspicácia, aprimorou essa expressão para *Fiat justitia ne pereat mundus*, traduzindo-se por "Que se faça justiça para que o mundo não pereça"³⁵.

Ocorre que, quando dois princípios constitucionais - o direito à apreciação judicial da lesão ou ameaça a direito e a obrigação do Estado de garantir assistência jurídica gratuita e integral àqueles que provarem insuficiência de recursos - entram em conflito, surge a necessidade de revisitar e reavaliar certos aspectos. A concretização do direito fundamental à gratuidade de justiça exige, atualmente, uma reavaliação de sua aplicação, diante do impressionante e crescente volume de pedidos de concessão desse benefício legal nos casos concretos submetidos ao julgamento, de forma adequada ou não, o que resulta em impactos financeiros significativos para o orçamento dos tribunais e, consequentemente, em danos consideráveis para todos os jurisdicionados³⁶.

Em contrapartida, não se pode desconsiderar que a negativa dos pedidos de justiça gratuita, sem um critério objetivo claramente estabelecido, pode acarretar a

³⁵ HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Grundlinien der Philosophie des Rechts**. Berlim: 1821. **Princípios da Filosofia do Direito**. Tradução: Orlando Vitorino. 1ª ed. São Paulo, Martins Fontes, 1997. p. 114-115.

³⁶ SOUSA, José Franklin de. **Gratuidade da justiça no CPC/2025**. 1ª edição. Clube de Autores. p. 351.

restrição ou até mesmo a supressão da garantia de acesso amplo à justiça. Contudo, a concessão indiscriminada desse benefício pode gerar um caos no Poder Judiciário, diante da quantidade de litígios infundados que entram nos tribunais, já que, na ausência da responsabilidade pelos custos da sucumbência em caso de derrota, surge um ambiente propício para o abuso do sistema judicial.

2.3 A gratuidade nos processos previdenciários: extensão e mitigações

A gratuidade da justiça desempenha papel essencial no acesso à jurisdição previdenciária, considerando que grande parte dos segurados do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e dos beneficiários de regimes próprios pertencem a estratos sociais economicamente vulneráveis. No entanto, a concessão desse benefício não se dá de maneira irrestrita, estando sujeita a limites e condições que podem, em determinados contextos, mitigar seus efeitos e comprometer sua efetividade.

A interpretação da gratuidade nos processos previdenciários, tanto no âmbito administrativo quanto judicial, revela um campo de tensões entre a necessidade de garantir amplo acesso à justiça e a imposição de restrições normativas e jurisprudenciais que visam evitar abusos e onerar excessivamente o Estado. Diante desse cenário, este subcapítulo examina a extensão da gratuidade da justiça na seara previdenciária, abordando suas limitações práticas e os critérios adotados pelos tribunais para sua concessão, manutenção ou revogação. Busca-se, assim, analisar como essas restrições impactam a efetivação do direito dos segurados e a própria finalidade protetiva do sistema previdenciário.

Por outro lado, dentre as particularidades que conformam a singularidade da lide previdenciária, encontra-se a fundamentalidade de um bem jurídico previdenciário, isto é, sua natureza alimentar correspondendo a um direito individual de relevância social fundamental. O direito material cuja satisfação se pretende no direito previdenciário é um bem de índole alimentar, um direito humano fundamental e um direito constitucional fundamental³⁷.

Nas palavras de Daniel Machado da Rocha:

³⁷ SAVARIS, José Antônio. **Direito processual previdenciário**. Curitiba: Alteridade, 2016. pp. 53-54.

Nesse cenário, a previdência social emerge como uma obra humana destinada ao enfrentamento dos riscos que, embora sejam imprevisíveis, são constantes na vida da sociedade, atingindo apenas alguns indivíduos dentro de determinado período. Apoiando-se na lei dos grandes números, o seguro social tornou-se capaz de aferir qual o montante de recursos necessário para o atendimento dessas situações de necessidade social, repartindo o custo entre toda a sociedade.³⁸

Diante dos aspectos acima citados pelos doutrinadores, a Constituição Federal consagrou a proteção social como um dos seus principais pilares, estando a Seguridade Social inserida nesse contexto. O artigo 194 dispõe que “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”³⁹.

Assim, vislumbra-se que um dos princípios constitucionais que podem ser também aplicados ao processo previdenciário é o da proteção social. Logo, “o acesso à justiça no campo do Direito Previdenciário reclama, diante da relevância social do direito material em questão (alimentar, relacionado ao bem da vida), uma atenção maior e específica”⁴⁰. Esse acesso não pode ser tratado de forma meramente formal ou equiparado a outras demandas judiciais, pois envolve a concretização de direitos fundamentais que garantem a dignidade da pessoa humana.

O cenário previdenciário no Brasil caracteriza-se por uma elevada judicialização, impulsionada, em grande parte, pela atuação do INSS. A morosidade administrativa, a recorrente negativa de benefícios sem a devida fundamentação e a carência de atendimento qualificado levam milhares de segurados a buscar a via judicial como último recurso para garantir seus direitos. Além disso, o número expressivo de segurados que ingressam diariamente com requerimentos administrativos reforça a necessidade de mecanismos que facilitem o acesso à justiça para aqueles que, por sua própria condição socioeconômica, não possuem meios de arcar com os custos do litígio.

Nesse contexto, além da criação da Defensoria Pública da União e dos Juizados Especiais Federais, a gratuidade da justiça figura como um dos pilares fundamentais para a efetivação do acesso à justiça no âmbito previdenciário. Sem

³⁸ ROCHA, Daniel Machado da. **Comentários à Lei de Benefícios da Previdência Social**. 16ª ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 4.

³⁹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: 1988. Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

⁴⁰ MACEDO, Alan da Costa; MACEDO, Fernanda Carvalho Campos. **Ônus da prova no processo judicial previdenciário**. Curitiba: Juruá, 2018. p. 50.

esse benefício, grande parte dos segurados ficaria impossibilitada de pleitear seus direitos, perpetuando situações de desproteção social. Diferente do que se pode argumentar em algumas esferas do processo civil, a concessão da gratuidade da justiça nos litígios previdenciários não incentiva a litigiosidade excessiva ou o abuso do direito de ação, mas sim corrige uma disparidade estrutural que penaliza o segurado diante da autarquia previdenciária.

Deve-se destacar que a situação vivenciada no âmbito previdenciário não se confunde com a de pessoas que, valendo-se da facilidade de obtenção da gratuidade da justiça mediante simples declaração, promovem ações temerárias ou preferem judicializar suas demandas por ser um caminho menos custoso do que resolver o conflito administrativamente. O que se observa, na verdade, é a peculiaridade das ações previdenciárias, que, geralmente, tratam de benefícios de caráter alimentar, limitados ao teto do INSS. Assim, a preocupação não deve ser com um possível uso indevido da estrutura judicial, mas sim com a garantia de que a população economicamente vulnerável tenha condições de obter a tutela jurisdicional necessária à sua sobrevivência.

A respeito do assunto, José Antonio Savaris esclarece que:

Quando discutimos em juízo o direito a um benefício previdenciário, não é demais recordar, estamos em face de uma sensível questão: o autor alega fazer jus a direito de elevada magnitude. Dizer-lhe que não detém o direito invocado é recusar-lhe o gozo de direito fundamental aos meios de subsistência em situação de adversidade. E esse direito não perde tal natureza ainda que as causas se multipliquem ou ainda que a máquina judiciária se encontre congestionada. O sofrimento humano não pode ser banalizado.⁴¹

Com efeito, deve-se reconhecer que a aplicação rígida do direito processual clássico às demandas previdenciárias pode levar a injustiças substanciais. Os critérios estritamente legais, muitas vezes, não são suficientes para assegurar a proteção social garantida constitucionalmente, exigindo uma abordagem diferenciada que leve em conta a natureza dos direitos em questão e a situação de vulnerabilidade dos segurados.

Outro aspecto essencial a ser considerado é a presumível hipossuficiência dos segurados diante da estrutura do INSS. A autarquia previdenciária dispõe de aparato administrativo robusto, servidores especializados, procuradores capacitados e

⁴¹ SAVARIS, José Antônio. **Direito processual previdenciário**. Curitiba: Alteridade, 2016. p. 55.

orçamento próprio para contestar demandas judiciais, enquanto os segurados, em sua maioria, não possuem formação técnica para compreender a complexidade do processo e tampouco condições financeiras para custear honorários advocatícios ou periciais. Além disso, muitos enfrentam dificuldades no atendimento administrativo, são submetidos a longas esperas e exigências burocráticas irrazoáveis, agravando ainda mais sua condição de vulnerabilidade. Paira, no caso, uma assimetria entre as partes, consistindo verdadeira ausência de ‘paridade de armas’ com o INSS.

O processo judicial previdenciário emerge, portanto, como uma via necessária para a concretização do Estado Constitucional de Direito, garantindo que a proteção social não seja apenas um princípio abstrato, mas uma realidade efetiva. Nesse sentido, a gratuidade da justiça não representa apenas uma isenção de custos, mas sim um instrumento indispensável para viabilizar a produção de provas, elemento crucial na grande maioria das ações previdenciárias.

Embora as demandas previdenciárias, quando ajuizadas nos Juizados Especiais Federais, não estejam sujeitas ao pagamento de custas, é importante observar que, na prática, a maior parte dos casos exige a realização de perícia médica ou técnica. Essa necessidade impõe um custo adicional ao segurado, pois o pagamento de honorários periciais pode inviabilizar o prosseguimento da ação para aqueles que já se encontram em situação de fragilidade financeira.

A gratuidade da justiça, nesses casos, torna-se o meio de efetivar o direito constitucional à prova, pois muitos segurados que buscam o Judiciário estão incapacitados para o trabalho, sem qualquer fonte de renda e dependentes do Sistema Único de Saúde (SUS) para seu tratamento. O ônus financeiro da prova, quando imposto ao segurado, coloca-o diante de uma escolha impossível: custear a perícia ou destinar os poucos recursos de que dispõe à sua própria subsistência.

A esse respeito disso, é importante ponderar que:

A partir desse ponto de vista, logra-se perceber a largueza do direito fundamental a um processo justo, como manifestação da cláusula constitucional da proteção social (CF/88, art. 5º, XXV). Também é deste terreno que se poderá perceber a necessidade de se considerar a relativa autonomia do direito de proteção social em relação ao direito processual civil clássico.⁴²

⁴² MACEDO, Alan da Costa; MACEDO, Fernanda Carvalho Campos. **Ônus da prova no processo judicial previdenciário**. Curitiba: Juruá, 2018. p. 49.

Além disso, a justiça social referida encontra amparo no fato de que o segurado, quando pleiteia um benefício previdenciário, geralmente se encontra enfermo, sem meios de prover seu próprio sustento. O benefício previdenciário, nesse sentido, não é um simples crédito a ser perseguido, mas sim um direito alimentar essencial à subsistência do indivíduo e de sua família. Dessa forma, a efetivação da gratuidade da justiça, especialmente no que se refere à dispensa de honorários periciais, constitui um imperativo de justiça e um mecanismo necessário para evitar o perecimento da prova em ações de incapacidade laboral.

Muitas vezes, o direito fundamental à prova não possui a merecida atenção por parte da doutrina, sendo normalmente inserido em outros direitos constitucionais, como o direito de defesa, ao contraditório, ou a vedação ao uso de provas ilícitas. Por outro lado, há autores que trazem como fundamento para o direito constitucional à prova o § 2º do artigo 5º da Constituição Federal que assim dispõe: "Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte"⁴³.

Quanto aos tratados internacionais ratificados pelo Brasil, o direito à prova é assegurado pelo Pacto de São José da Costa Rica (Decreto 678 de 6 de novembro de 1992), pelo Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (Decreto 592 de 16 de dezembro de 1992), pela Convenção Europeia dos Direitos do Homem (1950) e pela Declaração de Direitos e Liberdades Fundamentais (12 de abril de 1989). Aliás, o próprio regramento dos Juizados Especiais Cíveis (Lei 9.099/95) garante, em seu artigo 6º, que "o Juiz adotará em cada caso a decisão que reputar mais justa e equânime, atendendo aos fins sociais da lei e às exigências do bem comum".

Dessa forma, é possível sustentar que, embora não esteja nominalmente listado entre os direitos fundamentais expressos, o direito à prova decorre implicitamente da estrutura principiológica da Constituição e dos tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil. A ausência de previsão explícita, portanto, não significa a inexistência do direito, mas apenas reforça a necessidade de interpretação constitucional adequada para garantir sua efetividade. A gratuidade da justiça nos processos previdenciários não deve ser vista como uma simples medida de isenção de despesas, mas sim como um instrumento essencial

⁴³ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: 1988. Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

para a realização dos direitos fundamentais dos segurados, assegurando que possam ter acesso a um processo justo e adequado à sua realidade socioeconômica.

Nesse cenário, emerge a Lei 14.331 de 4 de maio de 2022⁴⁴, que promoveu alteração na redação do artigo 1º da Lei nº 13.876/2019, introduzindo em seu § 4º uma limitação expressa ao pagamento dos honorários periciais nos processos judiciais previdenciários. De acordo com o novo dispositivo, "o pagamento dos honorários periciais limita-se a 1 (uma) perícia médica por processo judicial, e, excepcionalmente, caso determinado por instâncias superiores do Poder Judiciário, outra perícia poderá ser realizada". Essa modificação impôs um novo obstáculo ao acesso à justiça, especialmente para segurados hipossuficientes, que, mesmo sendo beneficiários da assistência judiciária gratuita (AJG), passaram a enfrentar barreiras adicionais para a produção de prova pericial.

A perícia médica constitui elemento essencial nos litígios previdenciários que envolvem benefícios por incapacidade, uma vez que a comprovação do estado de saúde do segurado depende da avaliação técnica de um profissional habilitado. Em muitos casos, a primeira perícia realizada pode não ser conclusiva, seja por deficiência técnica, ausência de exames complementares, divergências na interpretação da incapacidade ou mesmo por indicação de recuperação precoce do segurado. O direito à prova, especialmente em matéria de benefícios de natureza alimentar, exige que o jurisdicionado tenha a possibilidade de produzir prova adequada à realidade de sua condição de saúde, sob pena de ser prejudicado por uma avaliação insuficiente ou equivocada.

No âmbito do direito previdenciário, determinados benefícios exigem, como condição para sua concessão e continuidade, a realização de perícia médica por profissionais vinculados ao INSS. Dentre esses benefícios, destacam-se o auxílio por incapacidade temporária (antigo auxílio-doença), a aposentadoria por incapacidade permanente (antiga aposentadoria por invalidez), o auxílio-acidente, o benefício assistencial à pessoa com deficiência (BPC/LOAS), a aposentadoria da pessoa com deficiência e a pensão por morte (em casos de dependente inválido).

Atualmente, é amplamente reconhecido que o INSS enfrenta sérias dificuldades relacionadas à marcação e à realização dessas avaliações periciais nos segurados e dependentes do RGPS. As razões para tais dificuldades são variadas e afetam

⁴⁴ BRASIL. **Lei nº 14.331**, de 4 de maio de 2022. Congresso Nacional: Brasília, DF, 4 mai. 2022. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Lei/L14331.htm>.

diretamente a prática previdenciária. Entre os principais fatores, pode-se mencionar a escassez de profissionais concursados em diversas especialidades da saúde, a elevada demanda por benefícios por incapacidade e a limitação na disponibilidade de datas e horários para a realização das perícias.

O Anuário Estatístico da Previdência Social de 2023⁴⁵, indica que naquele ano foram concedidos 5,964 milhões de benefícios pelo INSS, sendo 5,159 milhões do RGPS e 804,1 mil assistenciais (BPC/LOAS). Os benefícios do RGPS representaram 86,5% do total das concessões, enquanto os benefícios assistenciais representaram 13,5% do total de benefícios concedidos pelo INSS. O benefício do RGPS mais concedido foi o auxílio por incapacidade temporária (2,579 milhões), o que representou 43,2% do total das concessões.

Os dados do Anuário Estatístico da Previdência Social de 2023 evidenciam a expressiva demanda por benefícios por incapacidade, com 2,579 milhões de concessões de auxílio por incapacidade temporária, correspondendo a 43,2% do total de benefícios concedidos no Regime Geral de Previdência Social. Esse elevado número de pedidos reflete diretamente na sobrecarga do sistema pericial do INSS, resultando em dificuldades na marcação e execução das avaliações médicas. Como consequência, muitos segurados têm seus requerimentos indeferidos, levando a um crescimento significativo da judicialização dessas demandas. A impugnação administrativa das concessões gera um reflexo direto no Poder Judiciário, que se torna a última alternativa para aqueles que buscam reverter decisões desfavoráveis. Esse fenômeno reforça a necessidade de revisão e aprimoramento dos mecanismos administrativos de análise da incapacidade, de modo a reduzir a quantidade de litígios e garantir maior efetividade na proteção previdenciária.

Diante desse cenário, é comum que os exames periciais sejam conduzidos de maneira breve e superficial, o que pode resultar em decisões equivocadas, como a negativa de benefício para segurados efetivamente incapacitados e a concessão indevida para aqueles que não preenchem os requisitos necessários. A avaliação da incapacidade laboral, ainda que baseada em critérios objetivos, envolve um grau de subjetividade inerente à interpretação do médico perito. Assim, erros na análise clínica do segurado e na apreciação da documentação apresentada – como exames

⁴⁵ MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Anuário Estatístico da Previdência Social - AEPS 2023**. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/aeps-2023/aeps-2023>. Acesso em: 15 mar. 2025.

laboratoriais, histórico médico, laudos de outras perícias e relatórios de profissionais particulares – podem eventualmente ocorrer, impactando diretamente a proteção social dos beneficiários. Nesse quadro, Wladimir Novaes Martinez expõe:

A medicina não é uma ciência exata e a desejável certeza reclama uma infinidade de exames, análises laboratoriais, avaliações ergométricas, pesquisas, passagem do tempo, observação, enfim, perquirição nem sempre realizável em cada paciente, obrigando os profissionais da perícia médica a concluir sem deter uma razoável convicção técnica da incapacidade ou não. Sem falar nos cenários costumeiros de fraude, simulação e má-fé noticiados pela imprensa.⁴⁶

Diante do exposto, a restrição imposta pela Lei nº 14.331/2022 representa uma mitigação substancial da gratuidade da justiça no âmbito previdenciário. Embora o instituto da AJG tenha por objetivo garantir que pessoas sem condições financeiras possam exercer plenamente seu direito de ação, a nova limitação faz com que, em muitos casos, o segurado fique impossibilitado de produzir prova fundamental para a comprovação de sua incapacidade laboral. Isso implica um retrocesso na efetivação dos direitos fundamentais, uma vez que o princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, da Constituição Federal) perde sua eficácia prática quando a parte não possui meios financeiros para custear uma segunda perícia necessária à adequada elucidação do caso.

Além disso, a previsão de que uma nova perícia somente poderá ser realizada se determinada por instâncias superiores do Poder Judiciário impõe um ônus processual desproporcional ao segurado. A depender da fase processual em que se encontra o feito, um eventual pedido de complementação da prova pericial pode levar meses ou até anos para ser apreciado, retardando ainda mais o desfecho da demanda e agravando a situação de vulnerabilidade do requerente. Considerando que os benefícios previdenciários têm natureza alimentar, a imposição dessa barreira compromete a finalidade protetiva do direito previdenciário e coloca o segurado em condição de extrema fragilidade diante da Administração Pública.

Outro aspecto relevante da alteração legislativa diz respeito à paridade de armas no processo judicial previdenciário. Enquanto o INSS dispõe de um corpo técnico especializado e estrutura administrativa robusta para contestar judicialmente os pedidos dos segurados, estes dependem exclusivamente da prova pericial para demonstrar sua incapacidade laboral. A limitação imposta pela Lei nº 14.331/2022

⁴⁶ MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Dano Moral no Direito Previdenciário**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2009, p. 151.

agrava essa desigualdade, criando um cenário em que a Administração Pública pode questionar laudos médicos apresentados pelos segurados, enquanto estes, muitas vezes, não têm condições de obter nova avaliação médica para reforçar sua argumentação.

Diante desse cenário, a restrição ao pagamento de mais de uma perícia pericial por processo configura um enfraquecimento da tutela jurisdicional efetiva dos direitos previdenciários. Apesar de eventuais justificativas relacionadas à contenção de gastos públicos, a medida atinge justamente a população mais vulnerável, negando-lhe o direito de acesso à prova adequada e, conseqüentemente, comprometendo a realização da justiça social. O princípio da dignidade da pessoa humana, fundamento da República Federativa do Brasil, exige que o Estado adote medidas que assegurem a efetividade dos direitos fundamentais, em especial daqueles relacionados à subsistência dos cidadãos.

Portanto, a restrição imposta pela Lei nº 14.331/2022 não pode ser analisada isoladamente, mas sim dentro de um contexto mais amplo de mitigação progressiva da gratuidade da justiça e das garantias processuais dos segurados do INSS. A interpretação desse dispositivo deve, necessariamente, ser realizada à luz da Constituição Federal e dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, sob pena de consolidar um cenário de desproteção social e de inviabilização do exercício pleno do direito à previdência social.

De todo modo, a gratuidade da justiça reflete no direito processual previdenciário como um mecanismo de acesso à justiça e à razoável duração do processo, os quais, por sua vez, são princípios constitucionais cogentes em nosso ordenamento jurídico. Nesse sentido, deve haver prevalência do direito de acesso à justiça dos segurados da Previdência Social diante dos eventuais problemas orçamentários do Poder Judiciário.

A postura do INSS na impugnação da gratuidade também é digna de análise. Observa-se que o Instituto tem recorrido sistematicamente da concessão da justiça gratuita, sustentando, muitas vezes, que os segurados possuem condições financeiras para arcar com os custos processuais. Essa prática gera maior burocratização das demandas e pode resultar na desistência de ações por parte de segurados que não possuem condições de enfrentar litígios prolongados.

No ponto, conforme preceitua o art. 100 do CPC⁴⁷, a impugnação à concessão do benefício da gratuidade da justiça deve ser oferecida na contestação ou no prazo de 15 (quinze) dias a partir da intimação da decisão concessória. Quando não houver manifestação tempestiva do INSS, isto é, em sede de contestação, incide a preclusão temporal da matéria, devendo ser rejeitada a impugnação em caso de alegação tardia. Nesse sentido tem sido o entendimento do TRF da 4ª Região: *“Não tendo a decisão que concedeu a gratuidade de justiça sido objeto de impugnação no momento processual adequado, trata-se de questão preclusa”*⁴⁸.

Por fim, é necessário refletir sobre possíveis soluções para minimizar os impactos negativos da atual estrutura da gratuidade nos processos previdenciários. Uma das propostas seria a revisão dos critérios de concessão de isenção de honorários periciais, garantindo que beneficiários da Seguridade Social possam arcar com custos reduzidos ou que haja previsão de custeio pelo Estado. Além disso, a capacitação de magistrados e servidores públicos sobre a realidade econômica dos segurados poderia contribuir para decisões mais alinhadas ao princípio da proteção social.

Assim, embora a gratuidade nos processos previdenciários seja um instrumento essencial para a efetivação de direitos fundamentais, ainda há desafios significativos a serem superados para garantir que esse mecanismo cumpra integralmente seu papel de facilitar o acesso à justiça e proteger os cidadãos em situação de vulnerabilidade.

3 O DIREITO FUNDAMENTAL À PROVA COMO DECORRÊNCIA DO DIREITO DE ACESSO À JUSTIÇA

O direito à prova constitui um desdobramento essencial do acesso à justiça, sendo imprescindível para a formação do convencimento judicial e a garantia de um julgamento justo, isso porque o direito de acesso à justiça constitui um dos pilares fundamentais do Estado Democrático de Direito, garantindo que os cidadãos possam

⁴⁷ Código de Processo Civil - Art. 100. Deferido o pedido, a parte contrária poderá oferecer impugnação na contestação, na réplica, nas contrarrazões de recurso ou, nos casos de pedido superveniente ou formulado por terceiro, por meio de petição simples, a ser apresentada no prazo de 15 (quinze) dias, nos autos do próprio processo, sem suspensão de seu curso.

⁴⁸ BRASIL. **Tribunal Regional Federal da 4ª Região**. Apelação Cível n. 5000790-70.2018.4.04.7128, 5ª Turma. Relator para acórdão: Alexandre Gonçalves Lippel. Julgado em: 25 fev. 2025.

reivindicar e defender seus direitos perante o Poder Judiciário. No capítulo anterior, foram discutidos os aspectos relacionados à gratuidade da justiça no direito previdenciário, abordando sua origem, critérios de concessão e as limitações enfrentadas na prática.

Apesar da relevância desse instituto para a garantia do acesso à justiça, a mera isenção de custos processuais não é suficiente para assegurar que todos os litigantes tenham as mesmas oportunidades dentro do processo. Nesse contexto, o direito fundamental à prova se apresenta como um desdobramento essencial da ampla defesa e do contraditório, permitindo que os segurados da Previdência Social possam demonstrar a veracidade de suas alegações, especialmente em demandas que envolvem benefícios por incapacidade, nas quais a prova pericial assume papel central.

Diante disso, este capítulo examinará a relação entre o direito de acesso à justiça e o direito fundamental à prova, destacando sua importância teórica e prática no âmbito do processo previdenciário. Em seguida, será analisado o impacto dos custos processuais na qualidade da instrução probatória, considerando a disparidade econômica entre as partes e problematizando se aqueles que possuem melhores condições financeiras têm acesso a um processo mais robusto e favorável. Por fim, será discutido como as diferenças regionais e sociais influenciam a efetividade do direito à prova, evidenciando os desafios enfrentados por segurados que dependem da assistência judiciária gratuita e dos serviços públicos de perícia médica. Dessa forma, busca-se demonstrar que, embora a gratuidade da justiça seja um mecanismo relevante, sua eficácia plena depende de uma estrutura que assegure a efetiva produção de provas, sem que fatores econômicos ou geográficos comprometam a isonomia processual.

3.1 Aspectos teóricos do direito de acesso à justiça e do direito fundamental à prova

A etimologia da palavra justiça é oriunda do termo latim *iustitia*, que, por sua vez, provém de *iustus*, justo, derivado de *ius*, direito. Abordar a concepção de acesso à justiça depende da compreensão do surgimento dos direitos fundamentais, uma vez que se tem que considerar como um direito de todos, isto é, a garantia de aceder ao direito e aos tribunais, além de ter uma tutela jurisdicional efetiva.

O direito de acesso à justiça revela-se como uma garantia indispensável, visto que sem ele nenhum dos demais direitos se realiza. A previsão expressa dessa garantia vem elencada na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, inciso XXXV: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”⁴⁹.

Nesse seguimento, Kazuo Watanabe entende que a problemática que envolve o acesso à justiça deve ser estudada fora dos limites dos órgãos judiciais, não se limitando o acesso à justiça enquanto instituição, mas sim meios de viabilizar o acesso à ordem jurídica justa. Em sua visão, o princípio de acesso à justiça acima referido não assegura apenas o acesso formal aos órgãos judiciários, e sim um acesso qualificado que propicie aos indivíduos o acesso à ordem jurídica justa, consistindo a solução de conflitos de interesses a sua função primordial, independentemente de processo judicial.⁵⁰

Seria o princípio do acesso à justiça o mais importante entre os princípios políticos? Muitos doutrinadores sustentam que sim, e essa afirmação não parece desprovida de razão. Afinal, não se trata apenas de um princípio isolado dentro do ordenamento jurídico, mas de um verdadeiro alicerce sobre o qual repousa todo o sistema processual. A efetivação da justiça depende, primordialmente, da possibilidade de a parte interessada provocar a jurisdição, ou seja, da garantia de que poderá acessar os mecanismos estatais para a tutela de seus direitos. Mas será esse princípio relevante apenas nesse aspecto? Ou ele também influencia a forma como as normas processuais são aplicadas, servindo de inspiração para a modernização das instituições e a criação de novos procedimentos? Diante dessa perspectiva, torna-se evidente que o acesso à justiça transcende a simples viabilização de ingresso ao Poder Judiciário, pois reflete diretamente na estruturação de um sistema jurídico mais acessível e eficiente.

A construção de uma ordem jurídica justa pode ser considerada um processo dinâmico e contínuo, no qual a relação entre a Constituição e as leis infraconstitucionais precisa ser analisada de maneira cuidadosa. Mas essa análise,

⁴⁹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: 1988. Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 3 set. 2024.

⁵⁰ WATANABE, Kazuo. **Política pública do poder judiciário nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesse**. Parecer. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/download/conciliacao/nucleo/parecerdeskazuowatanabe.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2025.

por si só, é suficiente? Ou seria necessário também considerar as contribuições dos processualistas contemporâneos, que vêm conferindo maior ênfase a princípios e garantias essenciais para a proteção dos direitos fundamentais? O estudo dos princípios processuais tem demonstrado que, para além das normas expressamente positivadas, há valores que orientam a interpretação e a aplicação do direito, de modo a promover uma justiça mais equitativa e acessível. Nesse sentido, como conciliar a rigidez normativa com a necessidade de flexibilização para garantir o pleno exercício dos direitos?

Por outro lado, um equívoco recorrente no debate sobre o tema é a confusão entre acesso à justiça e acesso ao Poder Judiciário. Seriam esses conceitos realmente sinônimos? Ao se adotar essa visão restrita, corre-se o risco de reduzir a noção de acesso à justiça apenas à possibilidade de levar uma demanda aos tribunais. No entanto, seria esse o objetivo final do princípio? Ou ele se insere em uma perspectiva mais ampla, voltada à concretização dos direitos sociais e à garantia de que a tutela jurisdicional seja efetiva? Se a finalidade última do direito é a pacificação social e a resolução justa dos conflitos, não seria mais adequado compreender o acesso à justiça como um instrumento que abarca não apenas o direito de peticionar, mas também a efetividade das decisões e a superação de barreiras econômicas, sociais e burocráticas que dificultam o pleno exercício da cidadania?

Já do ponto de vista formal, o acesso à justiça é compreendido como sinônimo do direito de ação e de defesa, ou seja, é dado acesso à justiça àquele que se permite o exercício do direito de propor ação ou se defender de demanda contra si proposta⁵¹. Em sua obra, o jurista brasileiro José Afonso da Silva discorre justamente sobre o aspecto meramente formal do acesso à justiça:

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” sujeitos que economicamente e socialmente estão em desvantagem não é outra coisa senão uma ulterior forma de desigualdade e injustiça.⁵²

Em contrapartida, sob o prisma material do acesso à justiça, tem-se a busca pelo acesso qualificado, com um viés de dever ser. A concepção material do acesso à justiça enfatiza que sua efetividade não se limita à possibilidade formal de ingresso

⁵¹ BORGES, Diego da Mota. **O acesso à justiça no direito processual civil**: uma análise do Código de Processo Civil. São Paulo: Dialética, 2023. p. 30.

⁵² SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 220.

no Judiciário, mas sim à obtenção de resultados que sejam justos tanto individual quanto socialmente. Trata-se de um princípio amplo, que antecede o próprio processo e possui caráter fundamental, chegando a ser considerado supraconstitucional. Em última instância, ele orienta e fundamenta os demais princípios relacionados ao direito de ação e à ampla defesa, reforçando a necessidade de uma tutela jurisdicional que vá além do mero aspecto procedimental e alcance a concretização da justiça em seu sentido mais amplo.

Essa busca pela concretização da justiça material dialoga diretamente com a própria finalidade da jurisdição, que se diferencia das demais funções estatais justamente por seu caráter pacificador. Enquanto o acesso material à justiça visa garantir que os resultados obtidos sejam social e individualmente justos, a jurisdição, por meio do processo, atua como instrumento para a aplicação do direito material em cada caso específico. Dessa forma, não há uma separação rígida entre processo e direito material, pois é por meio do primeiro que se viabiliza a efetivação do segundo, assegurando que a tutela jurisdicional cumpra seu papel na realização da justiça em concreto.

O que distingue a jurisdição das demais funções do Estado (legislação, administração) é precisamente, em primeiro plano, a finalidade pacificadora com que o Estado a exerce⁵³. Na prática, o Estado aplica o direito material para impor a solução a cada caso específico e, é por meio do processo como instrumento, pelo qual se realiza a justiça em concreto (não há separação do processo com o direito material)⁵⁴.

Historicamente, verifica-se que a partir da Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH) e a Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH) houve a consolidação do objetivo de proteger direitos humanos e liberdades fundamentais. Nesse contexto, a DUDH, proclamada em 1948, adotou um papel de destaque no que aos direitos fundamentais diz respeito, assumindo em muitos países um caráter supraconstitucional⁵⁵.

Já no cenário atual, a perspectiva de Estado Social tem retrocedido em alguns aspectos, tendo em vista a ascensão, no século XXI, de governos que defendem a redução das funções sociais do Estado, mediante contenção com direitos

⁵³ CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 30.

⁵⁴ LACERDA, Galeno. **Processo cautelar**. V. 44. Revista dos Tribunais: out/dez. 1986. p. 188.

⁵⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes, MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa**. Lei do Tribunal Constitucional. Coimbra Editora 2005.

econômicos, sociais e culturais. Essas características, na visão de Bacelar Gouveia, passam a denominar de Estado Pós-Social⁵⁶. Outro ponto que merece ser mencionado diz respeito à distinção entre direitos do homem e direitos fundamentais, para fins de compreensão do direito de acesso à justiça. Para Canotilho, há uma distinção entre ambos:

Os direitos do homem arrancariam da própria natureza humana e daí o seu carácter inviolável, intemporal e universal; os direitos fundamentais seriam os direitos objetivamente vigentes numa ordem jurídica concreta.⁵⁷

Aliás, a distinção continua quando se abordam garantias e direitos fundamentais, sendo estes também conceitos diferentes, embora tanto na prática, quanto na doutrina, seja difícil de se fazer. O escritor e filósofo Norberto Bobbio abordou essas questões em sua obra "A Era dos Direitos".

Bobbio explica que os direitos fundamentais são a base da justiça e da ordem social, enquanto as garantias são os meios pelos quais esses direitos são assegurados e protegidos. Para Bobbio, enquanto os direitos fundamentais são os valores que devem ser protegidos, as garantias são os instrumentos e mecanismos que tornam possível a proteção desses valores na prática⁵⁸.

Assim, os direitos fundamentais definem o que é essencial para a dignidade humana, já as garantias asseguram que esses direitos não sejam apenas teóricos, mas sim efetivamente respeitados e promovidos na realidade cotidiana. Exemplificado, pode-se citar que é um direito fundamental o direito à habitação, enquanto é uma garantia institucional às organizações de moradores e à vida em condomínio.

De acordo com a história, o acesso à justiça está atrelado ao devido processo legal, ou seja, possibilitar ao homem que tenha a possibilidade de ter direito de defesa ou sua lide apreciada pelo poder judiciário. Sobre o assunto:

A cláusula do "devido processo legal" tem sua origem como *due process of law* no direito medieval inglês e tem sua origem mais remota na Magna Carta de João Sem Terra (1215). A expressão é usada pela primeira vez no estatuto de 1354, jurado por Eduardo III. O fato de constar nesse rol mínimo de direitos

⁵⁶ GOUVEIA, Jorge Bacelar. **Manual de Direito Constitucional**. Volume I. Almedina 2007. Pág. 224.

⁵⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª edição. Almedina. p. 393.

⁵⁸ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 18. ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1992.

(um verdadeiro divisor entre “civilização e barbárie”) ilustra a importância do “devido processo legal” para proteção da pessoa.⁵⁹

Nesse cenário, o acesso à justiça emerge com o Estado de Direito, a partir da consolidação da perspectiva da existência do cidadão que tem direitos e não mais do súdito que só tem o dever de obediência. Seguindo a linha de pensamento de Norberto Bobbio, tem que “o direito, como ele é, é expressão dos mais fortes, não dos mais justos. Tanto melhor, então, se os mais fortes forem também os mais justos”⁶⁰.

O direito de acesso aos tribunais está previsto no artigo VIII da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que assim dispõe: “Todo homem 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”⁶¹. Previsões semelhantes encontram-se na Convenção Europeia de Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais (artigo 6º, inciso 1º), no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (artigo 14º, § 1º), na Declaração Americana de Direitos Humanos e Deveres (artigo XVIII) e na Convenção Americana de Direitos Humanos/Pacto de San José (artigo 8º, inciso 1º).

As normas impositivas acima estabelecem o acesso à justiça enquanto direito de acesso a tribunais, apenas e tão somente. No entanto, a ampliação do significado do direito de acesso à justiça se deu a partir da segunda metade do século XX, em virtude da publicação do relatório *Acesso à justiça*, de Bryan Garth e Mauro Cappelletti.

Na obra de *Acesso à Justiça*, datada de 1988, os autores Mauro Cappelletti e Bryant Garth veem o acesso à justiça como um direito humano essencial, afirmando que ele é “o mais fundamental dos direitos humanos”⁶². Assim, o acesso à justiça deve ser entendido como um pré-requisito básico para um sistema jurídico moderno e equitativo que busque garantir, e não apenas declarar, o direito de todos.

Destaca-se que o acesso à justiça é distinto dos direitos humanos relativos à moradia, à educação, à alimentação e à água potável, por exemplo. Trata-se, em

⁵⁹ ALMEIDA, Guilherme Assis de. **Acesso à Justiça, Direitos Humanos e Novas Esferas da Justiça** in *Judicialização das relações sociais*. São Paulo: Defensoria Pública. 2017. Disponível em: <https://tinyurl.com/ycjct58>. p. 41.

⁶⁰ BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. São Paulo: EDIPRO, 2011.

⁶¹ NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Assembleia Geral, 10 dez. 1948. Disponível em: [https://www.un.org/pt/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/217\(III\)](https://www.un.org/pt/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/217(III)). Acesso em 22 set. 2024.

⁶² CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre, Sérgio Antônio Fabris, 1988. p. 67-68.

verdade, de verdadeiro direito-garantia, que deve facilitar a concretização desses outros direitos. Assim, pode-se afirmar que é um direito fundamental para o pleno exercício da cidadania⁶³.

Dessa forma, o direito de acesso à justiça é essencial para o exercício da cidadania, pois é ele que permite que os cidadãos exerçam seus direitos, especialmente quando são injustamente impedidos de fazê-lo pelo Estado.

No estudo de referência foi estabelecida então a construção dos três paradigmas acima citados, ou seja, barreiras que devem ser superadas para que os indivíduos, sobretudo os mais carentes, tenham efetivadas as suas pretensões.

Nesse cenário, o direito de acesso à justiça emerge a partir da análise de três fases distintas: como se dá o início do processo para obter um direito, isto é, a porta de entrada dela, de forma subsequente os procedimentos à entrada e, por fim, a conclusão. Portanto, o direito de acesso à justiça é efetivo quando a entrada no sistema permite visualizar e alcançar uma resolução dentro de um tempo razoável. A demora na resolução dos conflitos é um obstáculo significativo para alcançar essa resolução e, conseqüentemente, para garantir o acesso à justiça.⁶⁴

Assim sendo, o direito de acesso à justiça só se efetiva quando a porta de entrada permite que se vislumbre e se alcance a porta de saída em um período razoável. Ou seja, quando não apenas é proclamado o direito, mas ele é efetivado⁶⁵. Dessa forma, condicionantes de natureza econômica, social, cultural e política também entram nessa análise, fugindo na análise estritamente jurídica.

Para a chamada primeira onda ou etapa do acesso à justiça, está a garantia de assistência jurídica aos necessitados financeiramente. Isso se revela fundamental, pois a barreira da pobreza torna evidente os problemas e dificuldades daí decorrentes. Faz-se, portanto, necessário que o indivíduo tenha conhecimento do seu direito, do conhecimento de que é possível ajuizar uma ação perante o Poder Judiciário. A barreira linguística e o excesso de formalismo nas vias judiciais são pontos que também afastam os indivíduos.

⁶³ ALMEIDA, Guilherme Assis de. **Acesso à Justiça, Direitos Humanos e Novas Esferas da Justiça** in Judicialização das relações sociais. São Paulo: Defensoria Pública. 2017. Disponível em: <https://tinyurl.com/ycjct58>. p. 44.

⁶⁴ SILVA, Maria. **A importância da educação para a justiça social**. Revista USP, v. 12, n. 1, p. 45-60, mar. 2024. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/87814/90736>. Acesso em: 3 set. 2024.

⁶⁵ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre, Sérgio Antônio Fabris, 1988. p. 12.

Diante dessa limitação, desenvolveu-se a segunda fase, voltada à representação dos interesses difusos e coletivos. Nessa etapa, verificou-se que determinados grupos – como consumidores, trabalhadores e minorias – enfrentavam dificuldades específicas para fazer valer seus direitos, não apenas por questões financeiras, mas também pela fragmentação de seus interesses. Assim, passaram a ser adotados mecanismos como ações coletivas e a legitimação de entidades representativas para defender esses direitos de maneira mais eficaz.

A terceira fase do acesso à justiça, por sua vez, tem uma abordagem ainda mais abrangente e estrutural. Ela busca aprimorar o próprio sistema jurídico, tornando-o mais acessível e eficiente, tanto para os indivíduos quanto para a coletividade. Essa fase envolve reformas processuais, simplificação de procedimentos, ampliação de métodos alternativos de resolução de conflitos – como a mediação e a arbitragem – e o fortalecimento de instituições voltadas à efetividade da jurisdição. O foco, portanto, não está apenas em remover barreiras econômicas ou na defesa coletiva de direitos, mas na transformação do próprio aparato jurídico para que ele seja mais inclusivo e eficaz.

Essas três fases demonstram a evolução do conceito de acesso à justiça, que passou de uma visão estritamente financeira para uma abordagem ampla e estruturante. O desafio atual, portanto, não é apenas garantir que as pessoas possam ingressar com suas demandas no Judiciário, mas assegurar que o sistema de justiça funcione de maneira equitativa, célere e eficaz na concretização dos direitos.

O direito de acesso à justiça representa um dos pilares do Estado Democrático de Direito, funcionando como condição para a fruição de outros direitos fundamentais. Mauro Cappelletti e Bryant Garth⁶⁶ ressaltam que o acesso efetivo à justiça pressupõe não apenas a possibilidade formal de ingressar em juízo, mas também a eliminação de barreiras econômicas, sociais e culturais que impeçam a concretização desse direito.

Nesse contexto, o direito à prova não é um elemento acessório, mas uma garantia processual essencial à efetividade do contraditório e da ampla defesa. Luigi Ferrajoli⁶⁷ destaca que a prova é o meio racional pelo qual o processo assegura a

⁶⁶ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre, Sérgio Antônio Fabris, 1988.

⁶⁷ FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão**: teoria do garantismo penal. Tradução de Ana Paula Zomer et al. 2. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

verificação objetiva dos fatos, sendo, portanto, condição de legitimidade das decisões judiciais. A ausência de meios adequados para a produção de prova – como no caso da restrição ao custeio de perícias técnicas – compromete não apenas o resultado do processo, mas a própria ideia de justiça.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos, em reiteradas decisões, tem afirmado que o acesso à justiça deve ser compreendido como um direito integral, que abrange não apenas o ingresso no processo, mas também a possibilidade de participar ativamente dele, o que inclui a produção de provas. Assim, negar os meios necessários à instrução processual equivale, na prática, a negar o próprio acesso à justiça.

O direito à prova é um dos aspectos mais comuns do “processo justo” na prática jurídica. Contudo, ainda há uma lacuna nos Tribunais (e, em parte, na doutrina) quanto à abordagem desse tema sob a perspectiva de sua importância fundamental no ordenamento jurídico brasileiro. Isso pode estar relacionado, ao reiterado entendimento do Supremo Tribunal Federal, que considera que violações a direitos fundamentais processuais seriam apenas ofensas indiretas à Constituição Federal.

Dessa forma, convém ponderar que o direito à prova no âmbito jurídico refere-se à prerrogativa das partes em um processo de apresentar evidências que sustentem suas alegações e argumentos. Esse direito é fundamental para garantir a justiça e a equidade nos julgamentos, permitindo que cada parte demonstre a veracidade de suas afirmações e possa contestar as alegações da outra parte.

Historicamente, Moacyr Amaral faz uma ressalva sobre relevância da prova:

Já houve quem dissesse que a história da prova reflete toda a história da civilização e não menor autoridade que afirmasse não ser isso contestável. Das épocas mais remotas à era contemporânea, a prova vem acompanhando, no espaço, o avanço e recuos dos povos, a evolução da civilização.⁶⁸

Um dos grandes desafios inerentes à atividade jurisdicional é garantir sua efetividade. Esse compromisso se traduz em um verdadeiro dogma constitucional, derivado dos princípios da proteção judicial efetiva e da razoável duração do processo, ambos previstos no artigo 5º, incisos XXXV e LXXVIII, da Constituição Federal de 1988. No âmbito do direito internacional dos direitos humanos, esses valores também

⁶⁸ SANTOS, Moacyr Amaral. **Prova Judiciária no Cível e Comercial**. Vol. I. 3ed. Max Limonad: São Paulo, sem data, p. 23.

são amplamente reconhecidos e reafirmados nos distintos sistemas de proteção existentes.

No que se refere ao direito fundamental à prova, a própria relevância dos direitos materiais em questão – como aqueles relacionados à previdência e à assistência social – demanda uma interpretação diferenciada das normas processuais, muitas vezes ultrapassando a rigidez do processo civil tradicional. Esse entendimento já foi consolidado pelo Superior Tribunal de Justiça na sistemática dos recursos especiais repetitivos, ao estabelecer que, no âmbito previdenciário, a improcedência fundada na ausência de provas deve ser tratada como uma verdadeira extinção do processo sem resolução do mérito (Tema 629)⁶⁹. Com isso, admite-se a possibilidade de repropositura da ação, assegurando ao jurisdicionado uma nova oportunidade de demonstrar seu direito.

Assim, diante do indeferimento de um pedido de concessão ou manutenção de benefício previdenciário formulado pelo segurado ou seus dependentes, surge para os legitimados a possibilidade de ingressar com ação previdenciária com o objetivo de obter a concessão ou o restabelecimento do benefício pretendido. Nesse contexto, vale ressaltar que o requerimento administrativo prévio, embora não configure um requisito de exaurimento da via administrativa, é geralmente indispensável para a propositura da ação perante o Poder Judiciário, pois sua realização caracteriza o interesse de agir da parte autora.

O entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre essa matéria equilibra a exigência da via administrativa com a admissão de exceções, como se observa na seguinte decisão:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO E INTERESSE EM AGIR. 1. A instituição de condições para o regular exercício do direito de ação é compatível com o art. 5º, XXXV, da Constituição. Para se caracterizar a presença de interesse em agir, é preciso haver necessidade de ir a juízo. 2. A concessão de benefícios previdenciários depende de requerimento do interessado, não se caracterizando ameaça ou lesão a direito antes de sua apreciação e indeferimento pelo INSS, ou se excedido o prazo legal para sua

⁶⁹ Tese firmada no julgamento do Tema 629 pelo STJ: “A ausência de conteúdo probatório eficaz a instruir a inicial, conforme determina o art. 283 do CPC, implica a carência de pressuposto de constituição e desenvolvimento válido do processo, impondo sua extinção sem o julgamento do mérito (art. 267, IV do CPC) e a consequente possibilidade de o autor intentar novamente a ação (art. 268 do CPC), caso reúna os elementos necessários à tal iniciativa.” BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Tema 629 – Recursos Especiais 1.352.721/SP e 1.369.834/SP. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Brasília, DF, 14 maio 2014. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=629&cod_tema_final=629. Acesso em: 16 mar. 2025.

análise. É bem de ver, no entanto, que a exigência de prévio requerimento não se confunde com o esgotamento das vias administrativas. 3. A exigência de prévio requerimento administrativo não deve prevalecer quando o entendimento da Administração for notória e reiteradamente contrário à postulação do segurado. 4. Na hipótese de pretensão de revisão, restabelecimento ou manutenção de benefício anteriormente concedido, considerando que o INSS tem o dever legal de conceder a prestação mais vantajosa possível, o pedido poderá ser formulado diretamente em juízo – salvo se depender da análise de matéria de fato ainda não levada ao conhecimento da Administração –, uma vez que, nesses casos, a conduta do INSS já configura o não acolhimento ao menos tácito da pretensão [...].⁷⁰

No que concerne à valoração das provas, Bittencourt destaca que o sistema adotado pelo ordenamento jurídico brasileiro exige o livre convencimento "motivado"⁷¹. No entanto, essa motivação deve ser baseada no conjunto probatório presente nos autos, e não em um único elemento de prova isoladamente. Mesmo que determinada prova possua grande relevância, o magistrado deve obrigatoriamente confrontá-la com as demais e realizar uma análise valorativa abrangente.

Nesse sentido, o sistema jurídico pátrio adota a teoria do livre convencimento motivado ou da livre persuasão racional, o que implica que a fundamentação das decisões judiciais deve considerar todo o acervo probatório disponível, tanto no âmbito do processo administrativo quanto no judicial:

O direito à produção da prova decorre do princípio constitucional do devido processo legal, tratando-se de direito inafastável à justa solução do litígio. Deste postulado resultam outras importantes garantias processuais, tais como o direito de petição, o contraditório, o acesso à justiça e a ampla instrução probatória.⁷²

Embora a Constituição Federal não mencione expressamente o direito à produção de provas, tal prerrogativa deve ser entendida como um direito fundamental. Afinal, sem a possibilidade de produzir provas, as garantias de ação e defesa perderiam sua essência, uma vez que impedir a parte de comprovar suas alegações equivaleria a privá-la dos meios necessários para acessar uma ordem jurídica justa⁷³. Inclusive, Bittencourt destaca que não basta assegurar o amplo acesso ao Judiciário – como se observa na criação dos Juizados Especiais, onde a parte pode ingressar

⁷⁰ BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Tema 350 – Recurso Extraordinário 631.240. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 3 set. 2014. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=3966199&numeroProcesso=631240&classeProcesso=RE&numeroTema=350>. Acesso em: 16 mar. 2025.

⁷¹ BITTENCOURT, André Luiz Moro. **Manual dos benefícios por incapacidade e deficiência**. 4. ed. Curitiba: Alteridade Editora, 2021

⁷² SAVARIS, José Antônio. **Curso de Perícia Judicial Previdenciária**: Noções elementares para a comunidade médico-jurídica. São Paulo: Conceito Editorial, 2014. p. 185.

⁷³ CAMBI, Eduardo. **Direito constitucional à prova no Processo Civil**. São Paulo: RT, 2001.

com sua demanda sem a necessidade de advogado e sem o pagamento de custas iniciais –, se o próprio processo for utilizado como obstáculo, e não como um verdadeiro instrumento de efetivação dos direitos sociais⁷⁴.

Com efeito, no presente subcapítulo foi abordada a interdependência entre o direito de acesso à justiça e a possibilidade de produzir provas efetivas em um processo judicial. Embora esses direitos sejam fundamentais e garantidos pela Constituição, a análise teórica revela que sua efetivação enfrenta obstáculos práticos significativos, como a falta de critérios claros para a concessão da gratuidade da justiça e os custos relacionados à produção de provas. A imposição desses custos acaba por excluir uma parcela significativa da população do pleno exercício desses direitos, colocando em risco a real igualdade de todos perante a lei.

Assim, enquanto a teoria defende um acesso amplo e irrestrito à justiça, a realidade se mostra mais complexa, refletindo a discrepância entre o ideal constitucional e a dura prática do sistema judiciário, que muitas vezes privilegia aqueles com condições financeiras mais favoráveis. A ausência de uma regulação mais eficaz e justa das condições para acesso à justiça e à prova evidencia uma fragilidade do sistema jurídico que, no fim, compromete a busca pela justiça de forma igualitária para todos.

3.2 Quem tem dinheiro tem direito a um processo melhor? Uma análise dos custos processuais

O direito de acesso à justiça e o direito fundamental à prova são pilares essenciais para a realização da justiça, mas sua efetividade esbarra em limitações concretas que vão além da teoria. O ideal de um sistema equitativo, no qual todos possam exercer plenamente seus direitos, enfrenta entraves econômicos que, na prática, comprometem essa garantia. A ausência de critérios objetivos para a concessão da gratuidade da justiça e a dificuldade de arcar com os custos periciais e probatórios criam uma barreira muitas vezes intransponível para aqueles que mais necessitam do aparato judicial. Assim, a promessa constitucional de acesso amplo à justiça se enfraquece diante de um cenário em que os meios de prova, indispensáveis para a busca da verdade, se tornam um luxo restrito a quem pode pagar por eles.

⁷⁴ BITTENCOURT, André Luiz Moro. **Manual dos benefícios por incapacidade e deficiência**. 4. ed. Curitiba: Alteridade Editora, 2021.

Essa realidade impõe uma reflexão incômoda: será que a justiça é verdadeiramente igual para todos ou, na prática, há um privilégio implícito àqueles que dispõem de recursos financeiros? Essa questão será aqui analisada sob uma perspectiva crítica, explorando como os custos processuais impactam diretamente a qualidade e a eficácia do processo judicial. Afinal, até que ponto o dinheiro define o desfecho de uma demanda?

Em termos de barreiras econômicas, é interessante mencionar que, no Brasil, conforme dados do IBGE⁷⁵, o 1% da população do país com maior rendimento domiciliar tinha um rendimento médio equivalente a 39,2 vezes o rendimento dos 40% da população de menor renda. Dessa forma, a desigualdade permanece acentuada no país.

Ao se questionar se "quem tem dinheiro tem direito a um processo melhor", é necessário considerar o impacto dos custos processuais sobre o acesso à justiça. A dependência de condições financeiras para garantir uma condução processual eficiente e o exercício pleno do direito de defesa revela a falha do sistema jurídico em proporcionar uma verdadeira isonomia entre as partes. Embora a legislação brasileira contemple mecanismos como a gratuidade da justiça (Lei 1.060/1950) para garantir que as pessoas de baixa renda possam litigar sem o peso das despesas judiciais, a aplicação desses dispositivos nem sempre é efetiva. Frequentemente, a gratuidade é negada ou, quando concedida, não abrange todas as despesas necessárias para a produção de provas, como a contratação de peritos e a realização de exames técnicos.

Essa realidade evidencia a dualidade do sistema jurídico: um processo idealizado como igual para todos, mas que, na prática, beneficia de maneira significativa aqueles que dispõem de melhores recursos financeiros. Para aqueles que não possuem condições de arcar com os custos de um processo, o direito à prova, por exemplo, torna-se um privilégio restrito, o que compromete a busca pela verdade e a efetividade do direito material pleiteado. Nesse contexto, a discricionariedade na aplicação da gratuidade da justiça e as condições de acesso a provas geram um

⁷⁵ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Em 2023, massa de rendimentos e rendimento domiciliar per capita atingem recorde**. Agência de Notícias do IBGE, 2023. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/39809-em-2023-massa-de-rendimentos-e-rendimento-domiciliar-per-capita-atingem-recorde#:~:text=Em%202023%2C%20apesar%20do%20aumento,o%20mesmo%20valor%20de%202022>. Acesso em: 3 set. 2024.

cenário em que as desigualdades sociais se refletem diretamente no curso e no desfecho dos processos judiciais.

A estrutura atual do processo civil brasileiro, apesar dos avanços promovidos pelo Código de Processo Civil de 2015, ainda impõe barreiras significativas à população em situação de vulnerabilidade. A necessidade de custear perícias, taxas judiciais, deslocamentos e honorários periciais afasta a possibilidade de participação equitativa no processo, criando o que Amartya Sen denomina de “desigualdade de capacidades”⁷⁶.

Na prática, quem dispõe de recursos financeiros consegue constituir provas com mais agilidade, contratar profissionais especializados e acessar com maior facilidade os canais institucionais. Essa disparidade consolida um processo judicial assimétrico, em que o poder econômico opera como critério informal de hierarquização entre as partes. Pierre Bourdieu⁷⁷, ao tratar do capital jurídico como forma de reprodução de desigualdades, aponta que o domínio das estruturas formais e informais do Direito favorece os detentores de maior capital social e cultural – fenômeno que também se aplica à realidade processual.

Uma das principais conquistas da civilização ocidental foi o estabelecimento da ideia central dos sistemas de proteção social, que afirma que uma sociedade, ao ser moralmente legitimada pela solidariedade com os que estão em necessidade, tem nessa virtude um dos seus pilares essenciais para se manter sustentável. Nesse sentido, importante trazer a consideração feita pelo economista e filósofo Amartya Sen:

Fomes coletivas continuam a ocorrer em determinadas regiões, negando a milhões a liberdade básica de sobreviver. Mesmo nos países que já não são esporadicamente devastadas por fomes coletivas, a subnutrição pode afetar numerosos seres humanos vulneráveis. Além disso, muitas pessoas têm pouco acesso a serviços de saúde, saneamento básico ou água tratada, e passam a vida lutando contra uma morbidez desnecessária, com frequência sucumbindo à morte prematura.⁷⁸

A citação de Amartya Sen ressalta a persistência de desigualdades profundas que afetam o direito básico à sobrevivência e à saúde, mesmo em contextos em que

⁷⁶ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

⁷⁷ BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

⁷⁸ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 29.

fomes coletivas já não são tão frequentes. A subnutrição, ainda presente em muitas regiões, demonstra a fragilidade das políticas públicas e da distribuição de recursos essenciais para garantir a dignidade humana. O autor destaca que, além da fome, o acesso restrito a serviços de saúde, saneamento e água potável perpetua a marginalização de grandes parcelas da população, condenando-as a uma existência marcada por doenças evitáveis e mortes precoces. Esse cenário evidencia a falta de liberdade para aqueles que enfrentam essas adversidades, uma vez que a liberdade, como proposta por Sen, não se limita à ausência de restrições políticas, mas também à possibilidade real de viver uma vida saudável e plena.

No século XVIII, Jean-Jacques Rousseau resumiu a essência da ideia de justiça social ao falar sobre “a igualdade que a natureza estabeleceu entre os homens e a desigualdade que eles criaram entre si”⁷⁹. No mundo idealizado por Rousseau, todas as classes, raças e outras divisões da humanidade teriam as mesmas oportunidades em qualquer tipo de empreendimento, se todas as outras condições fossem iguais. No entanto, quanto mais fatores influenciam os resultados, menores são as chances de se obter resultados iguais.

Em contraponto a Amartya Sen, Thomas Sowell em sua obra *Falácias da Justiça Social* pondera que, na realidade, raramente se observa uma situação em que os resultados sejam iguais, mesmo quando todos os fatores que influenciam esses resultados são idênticos para todos. Mesmo em uma sociedade com oportunidades iguais - ou seja, tratando todos com os mesmos critérios - pessoas de origens distintas não necessariamente desejam fazer as mesmas escolhas, nem investir o mesmo tempo e esforço no desenvolvimento de habilidades e talentos semelhantes⁸⁰.

No centro da ideia de justiça social está a suposição de que, dado que as disparidades econômicas e outras diferenças entre os seres humanos são muito mais amplas do que as variações em suas capacidades inatas, essas desigualdades são vistas como provas de práticas humanas prejudiciais, como exploração e discriminação. Esses vícios são, de fato, uma das várias causas que impedem que diferentes grupos - sejam de classe, raça ou nação - tenham resultados iguais ou até mesmo comparáveis, seja no campo econômico ou em outras áreas. No entanto, para

⁷⁹ ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. Trad. Sérgio Milliet. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2001.

⁸⁰ SOWELL, Thomas. **Falácias da justiça social**. [tradução Vanessa Schreiner]. 1 ed. Rio de Janeiro: Alta Books, 2024. p. 2.

Sowell os vícios humanos não são a única razão para as desigualdades econômicas e outras.

Amartya Sen e Thomas Sowell são dois economistas de destaque cujas abordagens e visões sobre questões sociais e econômicas divergem substancialmente, refletindo suas distintas visões filosóficas e teóricas. Enquanto Sen foca na importância das capacidades humanas e na justiça social, Sowell adota uma perspectiva mais voltada para o mercado livre e a responsabilidade individual.

Sen, um defensor da teoria das capacidades, argumenta que a justiça social deve ser medida pela liberdade real das pessoas para viverem vidas que elas tenham razões para valorizar. Sua teoria critica as abordagens tradicionais que focam apenas em aspectos como renda ou recursos materiais, sugerindo que as desigualdades sociais devem ser analisadas considerando as reais oportunidades que as pessoas têm para exercer suas potencialidades. Para Sen, a desigualdade não se limita a questões econômicas, mas envolve também a educação, saúde e outras dimensões que afetam as liberdades humanas fundamentais.

Em contrapartida, Sowell adota uma perspectiva mais pragmática e crítica em relação à intervenção estatal nas questões sociais. Ele defende que muitas das desigualdades observadas são frutos de escolhas individuais, culturais e históricas, ao invés de falhas estruturais em sistemas econômicos. Para Sowell, as políticas públicas que buscam redistribuição de riqueza ou que intervêm excessivamente no mercado muitas vezes acabam gerando mais danos do que benefícios, ao distorcerem os incentivos naturais do mercado e perpetuarem a dependência de subsídios estatais.

Embora ambos compartilhem a preocupação com as desigualdades e a busca por soluções para a melhoria das condições de vida dos mais pobres, suas abordagens diferem radicalmente. Sen enfatiza a importância de um sistema econômico e social que possibilite a igualdade de oportunidades, independentemente das circunstâncias de nascimento, enquanto Sowell vê o mercado e a liberdade individual como fundamentais para a prosperidade de todos, sugerindo que a redução da intervenção do Estado é o melhor caminho para garantir um desenvolvimento econômico sustentável e a superação das desigualdades.

Em resumo, enquanto Amartya Sen defende uma abordagem de justiça social centrada na igualdade de capacidades e na redução das barreiras ao desenvolvimento humano, Thomas Sowell adota uma visão mais crítica em relação à

intervenção estatal, defendendo que a liberdade de mercado e a responsabilidade individual são fundamentais para a solução das desigualdades sociais. As diferenças entre esses dois pensadores revelam não apenas questões teóricas, mas também implicações práticas sobre o papel do Estado, do mercado e da sociedade na promoção de um futuro mais justo.

Portanto, a análise dos custos processuais vai além de uma questão econômica. Ela traz à tona uma crítica ao funcionamento do sistema jurídico, questionando até que ponto ele é realmente acessível e capaz de assegurar a justiça de maneira equânime para todos. Para que o direito à justiça seja pleno, é essencial que se repense o modelo de custos processuais, buscando alternativas que possibilitem uma igualdade efetiva no acesso à Justiça, sem que o fator econômico seja um impeditivo para a efetivação de direitos.

A disparidade na tramitação dos processos, dependendo do valor da causa, levanta uma questão fundamental sobre a equidade do acesso à Justiça: quem tem dinheiro tem direito a um processo melhor? A divisão entre as causas que tramitam pelo Juizado Especial Federal (JEF), por serem inferiores a sessenta salários-mínimos (Lei 12.153/2009)⁸¹, e aquelas que seguem pelo rito comum, quando ultrapassam esse montante, evidencia uma diferenciação preocupante. Enquanto as decisões dos JEF são revisadas pelas Turmas Recursais, as dos processos ordinários são submetidas ao Tribunal Regional Federal, o que gera possíveis interpretações divergentes para situações idênticas, comprometendo a segurança jurídica dos jurisdicionados.

Essa distinção processual, embora tenha como objetivo a celeridade e a desburocratização do acesso à Justiça, pode acabar gerando prejuízos para aqueles que têm processos tramitando no Juizado Especial. O critério exclusivamente econômico para definir a via processual pode, na prática, impactar negativamente a qualidade da prestação jurisdicional, especialmente quando se considera que as Turmas Recursais têm uma estrutura distinta dos Tribunais Regionais Federais e podem não proporcionar o mesmo nível de aprofundamento nas decisões.

O valor da causa, conforme o artigo 291 do Código de Processo Civil, deve ser obrigatoriamente fixado, mesmo quando não seja imediatamente aferível em termos

⁸¹ Art. 2º É de competência dos Juizados Especiais da Fazenda Pública processar, conciliar e julgar causas cíveis de interesse dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, até o valor de 60 (sessenta) salários-mínimos.

econômicos. Marinoni enfatiza que essa fixação pode ser legal, quando definida por norma, ou estimada, quando é atribuída pelo autor da ação. Independentemente da forma, essa definição impacta diretamente o rito processual, a distribuição das custas e honorários advocatícios⁸², bem como a competência jurisdicional para julgamento do feito. Amaral Santos⁸³ destaca que essa vinculação entre valor da causa e taxa judiciária reforça a ideia de que o acesso à Justiça está condicionado à capacidade financeira do demandante.

Outro ponto a ser analisado é o papel das custas judiciais na formação de barreiras ao acesso à Justiça. Como ensina Barbosa Moreira⁸⁴, o valor da causa é critério para o cálculo da taxa judiciária, que, em muitos casos, pode representar um entrave significativo para aqueles que possuem menor capacidade econômica. Apesar da previsão constitucional da gratuidade de justiça para hipossuficientes, a concessão desse benefício não é automática, podendo ser contestada pelas partes contrárias e exigindo comprovação de insuficiência de recursos, o que, por si só, pode inibir a busca pelo Judiciário.

Ademais, a autonomia financeira do Poder Judiciário, prevista no artigo 99 da Constituição Federal, estabelece que as custas arrecadadas são diretamente aplicadas em sua própria estruturação. O Fundo de Reaparelhamento do Poder Judiciário (FERJ) financia desde reformas administrativas até a capacitação de servidores e magistrados⁸⁵. No entanto, essa estrutura de financiamento pode reforçar um sistema no qual a Justiça se torna mais acessível a quem tem maior capacidade de arcar com essas despesas, enquanto os mais necessitados continuam enfrentando dificuldades em ter suas demandas devidamente analisadas.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) tem tentado estabelecer padrões para a cobrança de custas judiciais, visando evitar distorções regionais. No entanto, dados divulgados pelo Tribunal de Justiça do Estado do Ceará⁸⁶ demonstram que as diferenças permanecem gritantes. A mesma causa pode ter valores significativamente

⁸² MARINONI, Luiz Guilherme (org.). **A força dos precedentes**: estudos dos cursos de mestrado e doutorado em direito processual civil da UFPR. 2.ed. Salvador: JusPodvm, 2012. p. 86.

⁸³ AMARAL SANTOS, Moacyr. **Comentário ao CPC**. vol.2. Rio de Janeiro: Forense, 1976.

⁸⁴ BARBOSA MOREIRA, José Carlos. **O novo CPC Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

⁸⁵ SILVA, Alzimar Andrade; BORGES, Cinthia A. Ferreira. **Custas judiciais**. 2 ed. Niteroi, RJ: Impetus, 2006.

⁸⁶ BRASIL. **Conselho Nacional de Justiça decide impor tabela única para custas judiciais**. *Tribunal de Justiça do Estado do Ceará*, 2015. Disponível em: <<https://www.tjce.jus.br/noticias/cnj-decide-impor-tabela-unica-para-custas-judiciais/>>. Acesso em: 18 mar. 2025.

diferentes de custas a depender do estado da federação, tornando evidente a necessidade de uma revisão profunda do modelo atual.

Dessa forma, percebe-se que a estruturação do sistema de custas judiciais e a vinculação do valor da causa ao rito processual afetam diretamente a qualidade do acesso à Justiça. A prática revela que aqueles que possuem maior poder aquisitivo podem se beneficiar de um sistema mais estruturado e garantista, enquanto os economicamente vulneráveis ficam sujeitos a um modelo de Justiça muitas vezes mais rápido, mas nem sempre mais justo. Nesse contexto, a questão central persiste: a Justiça brasileira tem sido efetivamente igualitária ou ainda privilegia aqueles que podem pagar mais?

A exemplo do tema tratado, conforme apresentado no relatório intitulado Projeto Florença, Cappelletti⁸⁷ examinou o impacto dos custos processuais em diferentes nações. Essa questão também se manifesta no sistema judiciário brasileiro, representando um obstáculo significativo ao acesso à justiça. Fredie Didier Jr. ressalta que esse entrave ocorre “na medida em que segrega aqueles que não têm recursos financeiros suficientes para arcar com os custos de um processo judicial”⁸⁸, bem como impede que contratem um profissional qualificado para defender seus direitos em juízo.

Ainda que a prestação jurisdicional envolva custos que devem ser suportados pelas partes, a legislação prevê a isenção desse ônus para aqueles reconhecidos como juridicamente necessitados. A esses indivíduos, é concedida a dispensa do pagamento das despesas judiciais, incluindo custas processuais, despesas incidentais e honorários advocatícios⁸⁹. Sob essa perspectiva, defende-se que processos de grande impacto econômico, com valores expressivos, deveriam arcar com uma parcela mais significativa das custas, viabilizando a isenção para demandas de menor expressão financeira.

O direito de acesso à justiça, sem que barreiras econômicas, como o pagamento de custas judiciais, impeçam seu exercício, está assegurado constitucionalmente como um direito fundamental. Assim, todos os cidadãos têm

⁸⁷ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 32.

⁸⁸ DIDIER Jr., Fredie; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Benefício da justiça gratuita**. Salvador: Jus Podivm, 2016. p. 20.

⁸⁹ SARAIVA, Izabela Novaes. **O acesso às pretensões de justiça e os seus complicadores**. Disponível em: <<https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/39390/o-acesso-as-pretensoes-de-justica-e-os-seus-complicadores>>. Acesso em: 18 mar. 2025.

formalmente garantido o direito de recorrer ao Estado para a tutela de seus interesses. No entanto, no Brasil, o alto custo das custas judiciais, somado à discrepância de valores entre os Estados da Federação, configura um fator que limita o pleno acesso à justiça. Nesse sentido, Sunstein e Holmes alertam que “o cálculo dos custos dos direitos pode ameaçar a realização dos direitos cujos custos são calculados”⁹⁰, evidenciando o impacto financeiro como um elemento que pode restringir a efetividade dos direitos fundamentais.

Em maio de 2024, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) divulgou que os gastos do Poder Judiciário no Brasil atingiram R\$ 132,8 bilhões, correspondendo a 1,2% do Produto Interno Bruto (PIB) do país. Desse montante, a maior parcela, equivalente a 90,2%, foi destinada a despesas com pessoal. Além disso, em outubro de 2024, o CNJ publicou a Recomendação nº 159, que orienta a adoção de medidas voltadas à identificação, enfrentamento e prevenção da litigância abusiva ou predatória⁹¹.

Essa recomendação integra a Estratégia Nacional do Poder Judiciário para o período de 2021 a 2026, com o propósito de promover a justiça de forma mais eficaz e garantir maior celeridade na concretização dos direitos. A Recomendação nº 159/2024 foi estabelecida com fundamento na Resolução CNJ nº 325/2020, que estabelece as diretrizes nacionais para a atuação institucional dos órgãos do Poder Judiciário no próximo sexênio.

A norma em questão formaliza o conceito dessa prática e define a litigância abusiva como “o desvio ou manifesto excesso dos limites impostos pela finalidade social, jurídica, política e/ou econômica do direito de acesso ao Poder Judiciário, inclusive no polo passivo, comprometendo a capacidade de prestação jurisdicional e o acesso à Justiça”⁹².

Além disso, estabelece que a litigância abusiva deve ser considerada um gênero, no qual se enquadram diferentes condutas classificadas como espécies. Entre elas, incluem-se práticas processuais sem fundamento legal, caracterizadas por

⁹⁰ SUNSTEIN, Cass R.; HOLMES, Stephen. **El costo de los derechos**. Por qué la libertad depende de los impuestos. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2012. p. 34-38.

⁹¹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Rede de Informações sobre a Litigância Abusiva**. Portal CNJ, 22 out. 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/litigancia-predatoria/>. Acesso em: 18 mar. 2025.

⁹² BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Recomendação nº 159, de 23 de outubro de 2024**. Dispõe sobre medidas para identificação, tratamento e prevenção da litigância abusiva ou predatória. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 23 out. 2024. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5822>. Acesso em: 18 mar. 2025.

temeridade, artificialidade, procrastinação, frivolidade, fraude, fracionamento desnecessário, assédio processual ou desrespeito ao dever de minimizar prejuízos. A depender da gravidade e dos efeitos dessas condutas, podem configurar litigância predatória.

Dentre os exemplos mais frequentes na prática forense, destacam-se: a solicitação indevida de gratuidade de justiça; a desistência da ação após o indeferimento de liminares ou da intimação para apresentação de documentos comprobatórios; o ajuizamento de demandas em comarcas que não guardam relação com o domicílio das partes ou com o local dos fatos controvertidos; o desmembramento artificial de ações; a propositura de ações com petições iniciais padronizadas e sem detalhamento dos fatos concretos; a formulação de pedidos vagos, hipotéticos ou alternativos sem conexão lógica com a causa de pedir; o ingresso de ações sem menção a processos anteriores já extintos e que trataram dos mesmos fatos; a propositura de demandas desacompanhadas dos documentos essenciais; o volume expressivo de processos patrocinados pelos mesmos advogados, especialmente quando sua sede profissional ou o domicílio da parte divergem do foro de propositura da ação; e a juntada de instrumentos de cessão de direito de demanda ou de eventuais créditos futuros obtidos judicialmente, sobretudo quando associados a outros indícios de litigância abusiva.

Quanto às medidas judiciais que podem ser adotadas pelos magistrados diante desse cenário, destacam-se: a necessidade de análise rigorosa das demandas; a realização de diligências, incluindo a coleta de provas para verificar os requisitos da ação; a avaliação criteriosa de pedidos de inversão do ônus da prova, especialmente em litígios relacionados a relações de consumo; o julgamento conjunto de processos conexos; a adoção de providências para impedir o fracionamento indevido de ações; e a comunicação à Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), quando pertinente.

A promessa constitucional de um acesso amplo e igualitário à justiça esbarra, na prática, em obstáculos que revelam as contradições do próprio sistema jurídico. A dependência de recursos financeiros para custear provas e demais despesas processuais cria um ambiente em que a busca pela verdade material se torna um privilégio restrito a quem pode pagar por ela. Diante desse cenário, a isonomia processual, princípio basilar do Estado Democrático de Direito, perde sua efetividade quando os meios para exercer o direito de defesa são distribuídos de maneira desigual.

A análise crítica dos custos processuais não se restringe a um debate técnico, mas se insere em uma problemática maior, que envolve a própria noção de justiça social. As contribuições de Amartya Sen e Thomas Sowell ilustram perspectivas distintas sobre desigualdade e responsabilidade estatal, evidenciando como diferentes compreensões sobre justiça econômica influenciam as políticas públicas e a organização do sistema judiciário. Enquanto Sen defende que o Estado deve reduzir barreiras que limitam as oportunidades dos mais vulneráveis, Sowell alerta para os riscos de uma intervenção estatal excessiva, que pode comprometer a eficiência do próprio sistema.

No Brasil, a disparidade no acesso à justiça reflete a estrutura socioeconômica do país, onde a desigualdade de renda se traduz em desigualdade no exercício de direitos. O modelo de custas processuais, ao atrelar a tramitação de uma ação ao seu valor econômico, reforça a segregação entre aqueles que podem arcar com um litígio complexo e aqueles que precisam recorrer a mecanismos mais simplificados, nem sempre garantindo a mesma profundidade na análise de suas demandas.

A reflexão sobre a equidade no acesso à justiça exige um olhar para além das normas jurídicas e dos critérios formais de gratuidade. É necessário questionar se a Justiça, em sua aplicação concreta, está cumprindo seu papel de garantir direitos de maneira equânime ou se permanece refém das limitações impostas pelo fator econômico. Sem mecanismos eficazes para mitigar essas barreiras, a ideia de um sistema jurídico acessível a todos continuará sendo mais um ideal abstrato do que uma realidade tangível.

Assim, a busca por uma justiça verdadeiramente democrática requer não apenas reformas legislativas, mas uma transformação na forma como o direito é concebido e aplicado. Enquanto o fator econômico continuar sendo determinante para a qualidade do processo e das decisões judiciais, a igualdade permanecerá uma promessa distante, reafirmando que o acesso à justiça, longe de ser um direito universal, ainda é um privilégio de poucos.

3.3 Impacto dos custos processuais na efetividade do direito à prova: diferenças regionais e sociais enfrentadas

A efetividade do direito à prova no processo judicial está diretamente ligada à acessibilidade econômica das partes envolvidas. No Brasil, os custos processuais

podem representar um obstáculo significativo para a produção de provas essenciais, especialmente para aqueles que dependem da gratuidade da justiça. A depender da região e do perfil socioeconômico do jurisdicionado, o impacto financeiro de diligências como perícias médicas, assistências técnicas e outros meios probatórios pode inviabilizar a adequada instrução processual. Essa realidade compromete não apenas o princípio do acesso à justiça, mas também a isonomia processual, uma vez que litigantes com maior capacidade financeira podem produzir provas mais robustas, influenciando diretamente os desfechos judiciais.

Além das barreiras econômicas, as diferenças regionais acentuam as dificuldades enfrentadas por determinados grupos sociais. Em algumas localidades, a ausência de infraestrutura adequada e a escassez de profissionais habilitados para a realização de perícias impactam o custo e a viabilidade da produção de provas. Essa desigualdade estrutural faz com que cidadãos de diferentes estados ou regiões tenham experiências processuais distintas, o que reforça a necessidade de critérios objetivos para a concessão da gratuidade da justiça e de políticas que garantam o financiamento estatal de provas indispensáveis ao exercício do direito de ação. Dessa forma, a análise dos custos processuais e suas consequências revela não apenas um problema econômico, mas um desafio estrutural que afeta a efetividade do sistema judicial brasileiro.

Diante desse cenário, surge a questão: de que forma o sistema jurídico pode equilibrar essas disparidades regionais e socioeconômicas, garantindo que o direito à prova seja exercido de maneira equitativa por todos os jurisdicionados?

A respeito do assunto, Marcello Harckbart Ahnert assim pontua:

A essência do instituto da gratuidade de acesso ao judiciário, por intermédio de aplicação dos dispositivos legais estabelecidos nas lei 1.060/50, bem como em alguns artigos dados pela Lei 13.105/2015, possui amparo em uma visão realista da diversidade social que compõe o quadro populacional do Brasil tendo como objetivo, ao menos no contexto da política pública de acesso a essa arena qualificada, equiparar as partes no contexto econômico, já que os reflexos da gratuidade estão focados no afastamento de obrigações relativas a dispêndios financeiros na condução do processo perante a justiça. Assim, se faz essencial empreender uma análise sobre os desníveis existentes, a origem da formação capital e a capacidade, bem como a responsabilidade do Estado em empreender um equilíbrio através de sua intervenção em uma melhor distribuição de recursos.⁹³

⁹³ AHNERT, Marcello Harckbart. **O acesso ao judiciário por meio da gratuidade sob o viés do reconhecimento social**. São Paulo: Editora Dialética, 2022. p. 20.

Nesse sentido, a análise das desigualdades não deve se limitar apenas ao aspecto econômico, pois as diferenças significativas na disponibilidade de recursos impactam diversas dimensões da vida social. O acesso desigual a bens e serviços essenciais afeta diretamente o desenvolvimento cultural, educacional e da saúde, criando um ciclo de exclusão que perpetua a vulnerabilidade de determinados grupos. Além disso, essas disparidades influenciam as condições de moradia, uma vez que populações com menor poder aquisitivo frequentemente enfrentam dificuldades para acessar infraestrutura adequada, saneamento básico e serviços públicos de qualidade. Esse cenário reforça a necessidade de compreender as desigualdades não apenas como uma questão de renda, mas como um fenômeno estrutural que interfere na qualidade de vida e nas oportunidades de ascensão social.

Para Thomas Piketty, em sua obra *O Capital no Século XXI*, essa disparidade se relaciona a fatores que, muitas vezes, passam despercebidos no cotidiano, mas que estão intrinsecamente ligados à taxa de remuneração do capital, comumente denominada taxa de juros, além do crescimento econômico e da produção. O aumento dessa taxa dentro do sistema capitalista tende a intensificar ainda mais as desigualdades, levantando a preocupação de que tais desequilíbrios possam comprometer a própria estabilidade democrática⁹⁴.

Conforme já citado ao longo da presente pesquisa, no ordenamento jurídico brasileiro, o acesso à justiça está consagrado como direito fundamental no artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal de 1988. No entanto, embora o acesso à justiça seja reconhecido como um direito fundamental, sua efetivação no Brasil enfrenta desafios significativos devido à complexidade do cenário nacional. O país possui dimensões territoriais extensas, sendo o quinto maior do mundo, ficando atrás apenas da Rússia, Canadá, China e Estados Unidos. Além disso, sua população é expressiva, estimada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 212,6 milhões de habitantes⁹⁵. Além disso, mais de 30% dos brasileiros estão em 48 cidades com mais de 500 mil habitantes, sendo que São Paulo continua sendo o município mais populoso do país.

⁹⁴ PIKETTY, Thomas. **O Capital no Século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

⁹⁵ BRASIL. **População do Brasil chega a 212,6 milhões de habitantes, aponta IBGE**. Secretaria de Comunicação Social. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2024/08/populacao-do-brasil-chega-a-212-6-milhoes-de-habitantes-aponta-ibge>. Acesso em: 23 mar. 2025.

O Gerente de Projeções e Estimativas Populacionais do IBGE, Marcio Minamiguchi, aponta que, *“embora atualmente os maiores centros urbanos já não apresentem o grande crescimento do passado, eles ainda possuem o peso demográfico que vem de um processo de concentração de algumas décadas. E, ao longo dos anos, vários municípios acabaram superando a marca dos 500 mil habitantes”*⁹⁶.

Em 2024, o PIB do Brasil foi de R\$ 11,7 trilhões⁹⁷. Já o PIB *per capita*, em 2022, foi de R\$ 47.802,02. Em razão disso, o Brasil terminou o ano de 2024 como a 10ª maior economia do mundo, de modo que caiu uma posição em relação a 2023, quando ocupava o 9º lugar⁹⁸. Em especial, a deterioração do câmbio ao longo do ano afetou o desempenho do Brasil, isso porque o dólar ficou cerca de 27% mais caro, encerrando o ano de 2024 como uma das moedas mais desvalorizadas do ano.

Além das desigualdades econômicas e das vastas distâncias geográficas que caracterizam o Brasil, há também discrepâncias marcantes entre suas regiões em diversos aspectos. Fatores como densidade populacional, atividade econômica e acesso à educação variam significativamente de um estado para outro, afetando diretamente a garantia de um acesso igualitário à justiça. Essas diferenças estruturais tornam a busca por um sistema judiciário mais equitativo um desafio ainda maior, exigindo políticas públicas que considerem as especificidades locais.

Segundo pesquisa nacional, o Censo de 2022 apontou que havia, no Brasil, 163 milhões de pessoas de 15 anos ou mais de idade, das quais 151,5 milhões sabiam ler e escrever um bilhete simples e 11,4 milhões não sabiam. Assim, a taxa de alfabetização foi 93,0% em 2022 e a taxa de analfabetismo foi 7,0% deste contingente populacional. Em comparação a 2010, as taxas de alfabetização e analfabetismo eram de 90,4% e 9,6%. Já no Censo de 1940, menos da metade da população de 15 anos ou mais (44,0%) era alfabetizada⁹⁹. Em que pese os dados nacionais lançados, o

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Produto Interno Bruto – PIB**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>. Acesso em: 23 mar. 2025.

⁹⁸ CNN BRASIL. **Brasil cai e encerra 2024 como 10ª maior economia do mundo; veja ranking**. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/brasil-cai-e-encerra-2024-como-10a-maior-economia-do-mundo-veja-ranking/#:~:text=O%20Brasil%20caiu%20da%20nona,brasileiro%20atingiu%20US%24%202%2C179%20trilh%C3%B5es>. Acesso em: 23 mar. 2025.

⁹⁹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo 2022: taxa de analfabetismo cai de 9,6% para 7,0% em 12 anos, mas desigualdades persistem**. Agência de Notícias IBGE, 2024. Disponível em:

IBGE compilou alguns dados regionais a respeito das taxas de analfabetismo em níveis sociais e regionais:

- As taxas de analfabetismo de pretos (10,1%) e pardos (8,8%) são mais do dobro da taxa dos brancos (4,3%). Para cor ou raça indígena (16,1%), é quase quatro vezes maior.
- A distância entre a população branca e as populações preta, parda e indígena era maior em 2010 (8,5; 7; e 17,4 p.p.), caindo para 5,8; 4,5; e 11,7 p.p. em 2022. A vantagem da população branca ocorre em todos os grupos etários.
- Os 1.366 municípios entre 10.001 e 20.000 habitantes apresentaram a maior taxa média de analfabetismo (13,6%), mais de quatro vezes a taxa dos 41 municípios acima de 500.000 habitantes (3,2%).
- Apesar do aumento de 80,9% em 2010 para 85,8% em 2022, a taxa de alfabetização da região Nordeste permaneceu a mais baixa. Sul e Sudeste têm taxas de alfabetização acima de 96%.
- A taxa de analfabetismo do Nordeste (14,2%) permanece o dobro da média nacional (7,0%).
- Por unidade da federação, as maiores taxas de alfabetização foram registradas em Santa Catarina (97,3%) e no Distrito Federal (97,2%), e as menores, em Alagoas (82,3%) e no Piauí (com 82,8%).
- A taxa de alfabetização das pessoas indígenas, incluindo as que se consideram indígenas pelo critério de pertencimento, foi 85,0% em 2022, com alta em todas as grandes regiões e faixas etárias.¹⁰⁰

Dessa forma, as dificuldades de acesso à justiça mencionadas ao longo do presente estudo tornam-se ainda mais intensas no contexto brasileiro. Conforme observado por Cappeletti e Garth, esses problemas estão interligados, o que impede que sejam resolvidos isoladamente. Antes de abordar diretamente a questão do acesso à justiça, é fundamental enfrentar desafios mais essenciais, como a desigualdade social, a educação e a redução da pobreza, entre outros.

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua)¹⁰¹ tem sido fundamental para evidenciar as persistentes desigualdades econômicas e de renda no Brasil. De acordo com dados recentes, a renda média mensal dos 10% mais ricos é 14,4 vezes superior à dos 40% mais pobres, com valores mensais de R\$ 7.580 e R\$ 527, respectivamente, conforme informações do Instituto Brasileiro de Geografia

agencia-de-noticias/noticias/40098-censo-2022-taxa-de-analfabetismo-cai-de-9-6-para-7-0-em-12-anos-mas-desigualdades-persistem. Acesso em: 23 mar. 2025.

¹⁰⁰ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo 2022: taxa de analfabetismo cai de 9,6% para 7,0% em 12 anos, mas desigualdades persistem**. Agência de Notícias IBGE, 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/40098-censo-2022-taxa-de-analfabetismo-cai-de-9-6-para-7-0-em-12-anos-mas-desigualdades-persistem>. Acesso em: 23 mar. 2025.

¹⁰¹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - Mensal**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/condicoes-de-vida-desigualdade-e-pobreza/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?edicao=40504>. Acesso em: 23 mar. 2025.

e Estatística (IBGE). No topo da pirâmide social, o 1% mais rico obteve uma renda média de R\$ 20.664, cifra 39,2 vezes superior à dos mais pobres. Essa disparidade ressalta a concentração de renda no país e a necessidade de políticas públicas eficazes para mitigar essas diferenças.

Apesar da persistência da desigualdade social, houve um crescimento de 11,5% na renda domiciliar per capita, que alcançou R\$ 1.848 no ano. Esse avanço pode estar associado a fatores como o reajuste nos benefícios sociais. A PNAD também apontou um aumento no valor médio do Bolsa Família em 2023, o que impactou a renda de diversas famílias em situação de vulnerabilidade.

Além disso, a desigualdade racial permanece evidente no mercado de trabalho brasileiro. Entre 2012 e 2023, a renda média de pessoas negras representou apenas 58,3% da renda de pessoas brancas, segundo levantamento do Centro de Estudos e Dados sobre Desigualdades Raciais (Cedra). Essa discrepância salarial reflete barreiras estruturais que limitam o acesso de populações historicamente marginalizadas a oportunidades econômicas equitativas.

Para combater efetivamente a desigualdade econômica, é crucial também enfrentar a informalidade no mercado de trabalho. Especialistas apontam que programas sociais, embora fundamentais para reduzir a pobreza, podem, inadvertidamente, incentivar a informalidade. Portanto, políticas que promovam a formalização do trabalho são essenciais para garantir direitos trabalhistas e melhorar a distribuição de renda.

Em suma, os dados da PNAD Contínua e de outras pesquisas destacam a complexidade das desigualdades econômicas no Brasil. Abordar essas questões requer uma combinação de políticas públicas que incluam reformas tributárias, investimentos em educação e saúde, e iniciativas que promovam a inclusão social e a equidade no mercado de trabalho.

Em razão das disparidades acima elencadas, o acesso à justiça configura verdadeiro direito fundamental e pilar essencial para a consolidação do Estado Democrático de Direito. No entanto, um dos principais obstáculos enfrentados pelos cidadãos na busca pela tutela jurisdicional é o alto custo do processo, especialmente no que se refere à produção de provas. Os custos processuais, que incluem taxas judiciais, honorários periciais e despesas com assistência técnica, representam um entrave significativo, particularmente para pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Essa barreira se manifesta de forma desigual no Brasil, refletindo

disparidades regionais e sociais que comprometem a efetividade do direito à prova e, consequentemente, o próprio acesso à justiça.

Enquanto nas grandes capitais há maior disponibilidade de defensores públicos e políticas de gratuidade judiciária relativamente estruturadas, em regiões mais afastadas ou economicamente desfavorecidas, o acesso a esses benefícios é muitas vezes limitado. Além disso, determinados grupos sociais – como trabalhadores informais, aposentados de baixa renda e pessoas com deficiência – enfrentam dificuldades adicionais para arcar com os custos da comprovação de seus direitos, o que pode resultar na negativa ou limitação de suas pretensões judiciais.

Nesse contexto, o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável da ONU #16 – Paz, Justiça e Instituições Eficazes destaca a necessidade de garantir acesso à justiça para todos, reforçando a importância de um sistema judicial que não apenas assegure formalmente esse direito, mas também viabilize sua concretização na prática. A busca por uma justiça acessível e equitativa passa pelo aprimoramento de políticas públicas que eliminem barreiras econômicas, possibilitem a produção da prova de forma justa e garantam que fatores financeiros não sejam determinantes na solução dos conflitos.

O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nº 16, intitulado “*Paz, Justiça e Instituições Eficazes*”¹⁰², integra a Agenda 2030 das Nações Unidas e está entre os 17 objetivos globais estabelecidos para promover o desenvolvimento sustentável. Esse compromisso internacional, originado na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, realizada no Rio de Janeiro em 2012, busca fortalecer a governança, assegurar direitos fundamentais e reduzir desigualdades, promovendo sociedades mais justas e pacíficas.

Dentre as metas estabelecidas pelo ODS 16, destaca-se a garantia de acesso à justiça para todos (ODS 16.3), um tema amplamente discutido no âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A Diretoria de Governança Pública da OCDE enfatiza a importância de sistemas judiciais sólidos, reconhecendo que a efetividade do acesso à justiça está diretamente ligada ao fortalecimento do Estado Democrático de Direito, à boa governança e à redução das desigualdades socioeconômicas. O acesso eficiente aos serviços judiciais impacta

¹⁰² INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS 16**. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods16.html>. Acesso em: 25 mar. 2025.

significativamente diversas áreas do desenvolvimento sustentável, conforme pode-se elencar:

- A garantia do acesso à justiça contribui para o crescimento econômico inclusivo, o bem-estar da população e a solidez da administração pública;
- O funcionamento adequado do Estado de Direito influencia o ambiente de negócios, a atratividade para investimentos e o desenvolvimento econômico dos países;
- Sistemas judiciais confiáveis são um fator determinante para níveis mais elevados de PIB per capita, proteção aos direitos de propriedade e fortalecimento da competitividade nacional;
- Segurança jurídica e previsibilidade nas decisões judiciais favorecem a confiança empresarial, impulsionam investimentos e estimulam a concorrência no mercado.

Desde a publicação dos estudos de Cappelletti e Garth¹⁰³, diversas reformas foram implementadas em sistemas judiciais ao redor do mundo, incluindo no Brasil, para ampliar o acesso à justiça. Reformas legislativas possibilitaram a tutela jurisdicional de interesses difusos e coletivos, além de melhorias estruturais nos tribunais. A criação dos Juizados Especiais, a ampliação dos mecanismos de assistência judiciária gratuita, o incentivo aos meios alternativos de solução de conflitos e a modernização tecnológica dos processos judiciais são avanços importantes nesse contexto.

Embora tais mudanças tenham representado progresso significativo no acesso à justiça, desafios persistem. A falta de efetividade desse acesso ainda impacta negativamente a população, especialmente os grupos mais vulneráveis. Assim, a busca por um sistema judicial mais acessível, célere e eficiente continua sendo um elemento essencial para o fortalecimento da justiça social e do desenvolvimento sustentável no Brasil e no mundo.

Em atenção à ODS nº 16, o Brasil tem desenvolvido o Relatório Justiça em Números, que abarca dados de 91 órgãos e analisa toda a atividades jurisdicional. Nesse sentido, o relatório desenvolvido em 2024 - 21ª Edição do Relatório Justiça em Números traz importantes números a respeito do impacto dos custos processuais, além das diferenças regionais e sociais percebidas no Judiciário. O documento em análise reafirma a relevância desse diagnóstico para a promoção da transparência e o fortalecimento da governança democrática no Poder Judiciário. Apresentando

¹⁰³ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre, Sérgio Antônio Fabris, 1988.

estatísticas de forma imparcial e equitativa, o relatório se consolida como uma ferramenta essencial para a autoavaliação contínua da Justiça brasileira.

Em termos em custos, as despesas da Justiça em 2023 foram de R\$ 132,8 bilhões, o que representa 1,2% do PIB ou 2,38% dos gastos totais da União, dos estados, do DF e dos municípios. Já a arrecadação de receitas públicas, por meio do Judiciário, totalizou R\$ 68,74 bilhões, montante correspondente a 52% das despesas de toda a Justiça:



104

Com efeito, a competência da Justiça Federal para julgar ações previdenciárias está prevista no artigo 109, inciso I, da Constituição Federal de 1988¹⁰⁵. Esse dispositivo estabelece que compete aos juízes federais processar e julgar as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas, incluindo o INSS, responsável pela administração dos benefícios previdenciários. Entretanto, o § 3º do mesmo artigo prevê que, se não houver vara da Justiça Federal na comarca do domicílio do segurado, a ação pode ser ajuizada na Justiça Estadual.

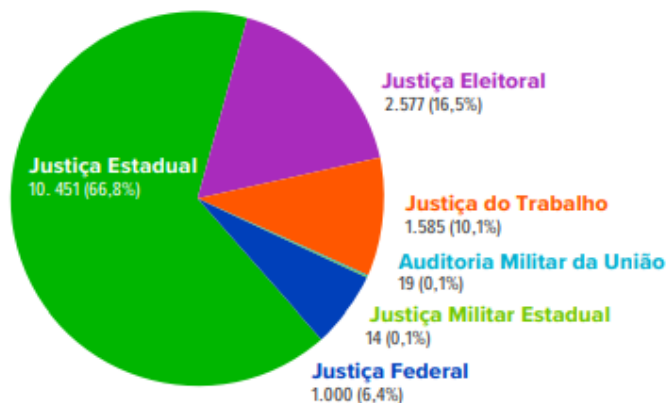
No que tange a estruturação, a Justiça Federal é composta por 1.000 unidades, sendo 840 varas e 160 juizados especiais federais, lembrando que a Justiça Federal é quem possui competência para julgar, em regra, as ações previdenciárias. Veja na figura abaixo a relação de unidades judiciárias de primeiro grau, por ramo de justiça,

¹⁰⁴ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em Números 2024**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2025. p. 25.

¹⁰⁵ Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar: I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho.

de modo que se perceba que a Justiça Federal configura apenas 6,4% do total de unidades judiciárias do Brasil:

Figura 1 - Unidades judiciárias de primeiro grau, por ramo de justiça



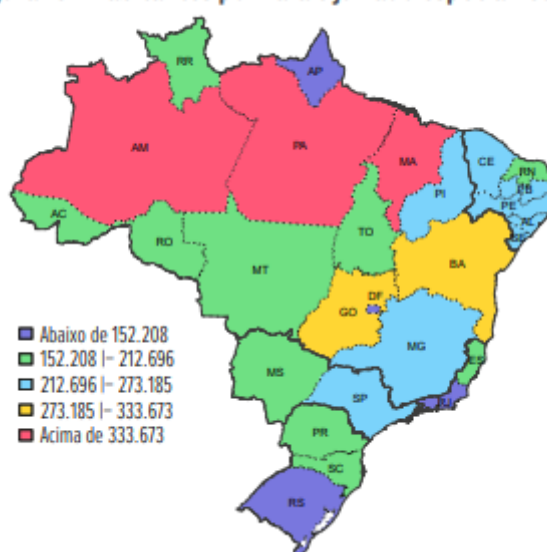
106

Em termos gerais, analisou-se que 88,3% da população brasileira reside em município-sede da Justiça Estadual. Isso significa que, apesar das comarcas corresponderem a 44,8% dos municípios, elas estão em locais com grande abrangência populacional. Com menor índice de população atendida, estão os estados do Maranhão, Roraima, Tocantins, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte – com menos de 80% da população residente em sede de comarca, situação que é verificada com maior incidência nos tribunais de pequeno porte. Outrossim, há grande concentração na faixa litorânea do País, com distribuição mais esparsa nos estados da região Norte e nos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.

Quanto à Justiça Federal, o mapa abaixo indica o nº de habitantes por vara e juizado especial federal:

¹⁰⁶ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em Números 2024**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2025. p. 47.

Figura 15 - Habitantes por vara e juizado especial federal



107

Ao final de 2023, o processo de digitalização do Poder Judiciário alcançou um patamar significativo, com 90,6% dos processos em tramitação sendo eletrônicos. No mesmo período, 99,6% das novas demandas foram protocoladas de forma digital. Desde a implementação dessa modalidade, em 15 anos, foram registrados 253,3 milhões de novos casos no formato eletrônico.

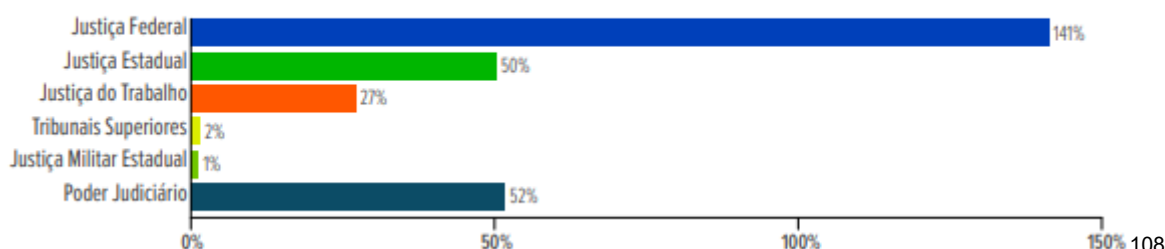
No que se refere aos recursos financeiros, as despesas totais do Poder Judiciário em 2023 atingiram R\$ 132,8 bilhões, representando um acréscimo de 9% em relação ao ano anterior. Esse montante corresponde a 1,2% do PIB nacional e 2,38% das despesas combinadas da União, estados, Distrito Federal e municípios. O custo per capita da prestação jurisdicional foi de R\$ 653,7, um aumento de R\$ 67,6 por habitante em comparação ao ano anterior, o que representa um crescimento de 11,5%. Desse total, 18% das despesas foram destinadas ao pagamento de aposentadorias e pensões de inativos. Excluindo-se tais gastos, o montante efetivamente empregado na manutenção do Judiciário foi de R\$ 108,9 bilhões, resultando em um custo per capita de R\$ 536,21, equivalente a 1% do PIB.

As receitas do Judiciário, compostas por custas processuais, taxas, emolumentos e valores arrecadados na fase de execução, oscilaram nos últimos anos. Em 2023, essas receitas somaram R\$ 23,7 bilhões, correspondendo a 34,4% do total arrecadado. A relação entre esses valores e o número de processos ajuizados

¹⁰⁷ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em Números 2024**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2025. p. 57.

permite avaliar o impacto das custas judiciais e da Assistência Judiciária Gratuita (AJG) nos tribunais:

Figura 27 - Percentual de arrecadações de receitas em relação às despesas, por ramo de justiça



Quanto à litigiosidade, ao final de 2023, havia 83,8 milhões de processos pendentes de solução definitiva. Desses, 18,5 milhões (22%) estavam suspensos, sobrestados ou arquivados provisoriamente, aguardando uma decisão futura. Excluindo-se esses casos, restaram 63,6 milhões de processos em tramitação ativa. O número de processos suspensos aumentou anualmente, registrando acréscimo de 1,6 milhão (9,4%) entre 2022 e 2023. Em termos de suspensão, registre-se:

No montante de 18,5 milhões, são considerados processos que aguardam, por exemplo, o julgamento de repercussão geral no Supremo Tribunal Federal; o julgamento de recurso repetitivo no Superior Tribunal de Justiça; o julgamento de Incidente de Assunção de Competência (IAC) ou de Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) no segundo grau dos Tribunais; a captura de um réu condenado foragido; o pagamento de precatório ou de requisição de pequeno valor (RPV); o julgamento de outra causa ou de incidente.¹⁰⁹

No detalhamento da tramitação, 6,9 milhões de processos (58,7%) pertenciam à Justiça Estadual, enquanto 4,8 milhões (41,3%) estavam na Justiça Federal, sendo que a maior parte do crescimento ocorreu nos Juizados Especiais Federais (incremento de 2,5 milhões). Desde 2020, verifica-se um aumento constante no volume de casos pendentes, com um acréscimo de 896 mil processos entre 2022 e 2023 (1,1%). Durante o ano de 2023, ingressaram no Judiciário 35,3 milhões de novos processos, enquanto 35 milhões foram finalizados, indicando um crescimento de 9,4% no ingresso de casos e de 6,9% na solução de demandas. Após uma queda observada

¹⁰⁸ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em Números 2024**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2025. p. 88.

¹⁰⁹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em Números 2024**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2025. p. 133.

em 2020, tanto o número de ações ajuizadas quanto o volume de casos resolvidos voltaram a crescer a partir de 2021.

Considerando apenas as demandas originárias, ou seja, sem computar recursos e execuções judiciais, foram ajuizadas 22,6 milhões de novas ações em 2023, o que representa um aumento de 5,8% em relação ao ano anterior. Esse crescimento reflete a ampliação do acesso à Justiça no período pós-pandemia, sendo 2023 o ano de maior volume de demandas na série histórica.

Em termos proporcionais, a cada mil habitantes, 143 ajuizaram uma nova ação em 2023. Esse indicador cresceu 8,4% em relação a 2022, computando-se apenas processos de conhecimento e execução de títulos extrajudiciais, excluídas as execuções judiciais.

Na Justiça Federal, destaca-se o TRF da 4ª Região, que abrange os estados do Sul do Brasil, sendo o único tribunal federal com demanda superior a três mil casos por cem mil habitantes.

No tocante à gratuidade da Justiça, a análise da série histórica indica um crescimento na concessão da AJG entre 2015 e 2018, seguido de uma queda até 2020 e oscilações nos anos seguintes. O percentual de casos solucionados com o benefício variou de 27% em 2015 para 35,7% em 2018, estabilizando-se em 27,2% em 2023, o que representa um acréscimo de 0,7 ponto percentual em relação ao ano anterior.

Entretanto, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) destaca que a apuração desses dados enfrenta desafios, pois as estatísticas sobre AJG ainda são reportadas de forma agregada pelos tribunais. A partir de 2024, com a implementação de novos campos específicos no modelo de dados do DataJud, espera-se avanço na precisão e qualidade das informações sobre custas judiciais e gratuidade da Justiça.

Diante do exposto, evidencia-se que os custos processuais representam um obstáculo significativo para a efetividade do direito à prova no Brasil, impactando desproporcionalmente os jurisdicionados em situação de vulnerabilidade econômica e social. A distribuição desigual de recursos e infraestrutura entre as regiões reforça disparidades no acesso à justiça, tornando imperativa a adoção de medidas que garantam a equidade na produção de provas essenciais para a instrução processual.

O direito fundamental ao acesso à justiça deve ser compreendido não apenas sob uma perspectiva formal, mas também material, assegurando condições reais para que todos os cidadãos possam exercer plenamente seus direitos. A análise das

desigualdades regionais e sociais demonstra que a efetiva democratização do acesso à justiça exige uma intervenção estatal mais robusta, seja por meio da ampliação da gratuidade da justiça, da estruturação dos órgãos judiciários ou da implementação de políticas que financiem a produção de provas indispensáveis ao deslinde das demandas.

Os dados e estudos apresentados corroboram a tese de que a ausência de critérios objetivos para a concessão da gratuidade da justiça e a falta de um modelo efetivo de custeio da prova comprometem não apenas a isonomia processual, mas também a própria legitimidade do sistema judicial. Assim, garantir um acesso equitativo à produção de provas não é apenas uma questão de justiça social, mas também um imperativo para a consolidação do Estado Democrático de Direito no Brasil.

3.4 Como a regulamentação de uma legislação pode ser um mecanismo garantidor na efetivação da gratuidade da justiça e o respectivo acesso à justiça nas demandas previdenciárias

“A liberdade é o direito de fazer tudo o que as leis permitem”¹¹⁰. Conforme citação da obra de Montesquieu, *O Espírito das Leis*, essa frase reflete a concepção sobre a liberdade dentro do Estado de Direito, onde as leis devem garantir a segurança e a ordem sem oprimir os cidadãos. Para o político e filósofo francês, a liberdade não é um direito absoluto e ilimitado, mas sim um espaço de ação garantido e regulado pelas leis, de modo que a verdadeira liberdade não é a ausência de regras, mas sim a possibilidade de agir dentro dos limites estabelecidos por um ordenamento jurídico justo.

Assim, as normas jurídicas devem ser estruturadas de maneira racional e equilibrada, de modo a garantir tanto a ordem social quanto os direitos individuais. A existência de leis bem formuladas impede o abuso de poder, pois estabelece limites tanto para os governantes quanto para os cidadãos. Montesquieu defende a separação dos poderes como um mecanismo essencial para preservar a liberdade. O poder legislativo cria as leis, o executivo as aplica e o judiciário as interpreta e julga

¹¹⁰ MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. Tradução de Thiago Vargas e Ciro Lourenço; revisão técnica de Thomaz Kawauche. São Paulo: Editora Unesp, 2023.

os casos concretos. Esse equilíbrio evita que um único órgão concentre poder excessivo e viole a liberdade dos cidadãos.

Em uma aplicação contemporânea, a ideia de Montesquieu permanece relevante até hoje, pois reflete princípios fundamentais das democracias modernas. O conceito de liberdade dentro dos limites da lei fundamenta os direitos constitucionais, as garantias individuais e a necessidade de controle sobre o poder estatal. Dessa forma, um sistema jurídico bem estruturado e legítimo assegura que os cidadãos possam exercer seus direitos sem medo de arbitrariedades. Em resumo, para Montesquieu, a liberdade só existe quando há um arcabouço legal justo que define os limites da ação humana, protegendo os indivíduos tanto do abuso do Estado quanto da desordem social.

Nesse sentido, a concepção de liberdade delineada por Montesquieu, pautada na ideia de que a verdadeira liberdade consiste em agir dentro dos limites estabelecidos por um ordenamento jurídico justo, guarda estreita relação com a necessidade de regulamentação da gratuidade da justiça. Assim como as leis são fundamentais para garantir a liberdade sem comprometer a ordem social, a normatização clara e objetiva da gratuidade da justiça é essencial para assegurar o direito fundamental de acesso ao Judiciário sem abrir margem para insegurança jurídica ou tratamento desigual.

No âmbito das demandas previdenciárias, em que os segurados frequentemente se encontram em situação de vulnerabilidade econômica, a ausência de critérios definidos para a concessão desse benefício pode representar uma limitação indevida ao exercício de direitos, contrariando a lógica de um sistema jurídico que deve proteger os indivíduos tanto contra abusos do Estado quanto contra desigualdades estruturais. Dessa forma, um projeto de lei que estabeleça parâmetros objetivos para a concessão da gratuidade da justiça não apenas reforçaria a previsibilidade e a segurança jurídica, mas também garantiria que a liberdade de acesso ao Judiciário fosse exercida de forma plena e efetiva, em conformidade com o princípio da isonomia e a busca pela justiça social.

Essa segurança deve também convergir, em especial no Direito Previdenciário, sobretudo porque a seguridade social é um sistema de proteção social com tendência à abrangência ampla, podendo, em alguns casos, alcançar caráter universal. Isso ocorre mesmo em modelos que, historicamente, vinculam a cobertura à existência de uma relação de trabalho ou ao desempenho de uma atividade profissional para

determinar quem terá direito à proteção e quais serão os benefícios sociais correspondentes¹¹¹.

Sob essa perspectiva, a seguridade social possui como norte a universalidade de cobertura e atendimento, buscando cobrir em seu raio de tutela todos os riscos sociais que possam conduzir o indivíduo a situações de necessidade (dimensão objetiva) e atender a todos quantos necessitem de prestações de segurança (dimensão subjetiva)¹¹². Portanto, para garantir que os sistemas de proteção social cumpram adequadamente sua finalidade institucional, é fundamental monitorar continuamente a realidade social. Isso permite identificar os acontecimentos sociais que exigem ou começam a exigir a intervenção do Estado, alinhando assim a política de proteção social às necessidades efetivas da sociedade.

Seguindo nessa linha, o princípio da proibição da proteção insuficiente garante que os direitos fundamentais, incluindo os direitos sociais prestacionais, não podem ser negligenciados pelo Estado, que tem a obrigação de adotar políticas públicas adequadas e eficazes para sua efetivação. Nessa ótica, assim estabelece o Min. Celso de Mello:

Se o Estado deixar de adotar as medidas necessárias à realização concreta dos preceitos da Constituição, em ordem a torná-los efetivos, operantes e exequíveis, abstendo-se, em consequência, de cumprir o dever de prestação que a Constituição lhe impôs, incidirá em violação negativa do texto constitucional. Desse 'non facere' ou 'non praestare', resultará a inconstitucionalidade por omissão, que pode ser total, quando é nenhuma a providência adotada, ou parcial, quando é insuficiente a medida efetivada pelo Poder Judiciário.¹¹³

No ponto, a gratuidade da justiça consiste em um instrumento essencial para assegurar o acesso ao Judiciário, especialmente para aqueles que não possuem condições financeiras de arcar com os custos processuais sem comprometer sua subsistência. No âmbito das demandas previdenciárias, essa garantia assume uma relevância ainda maior, considerando que os segurados do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) frequentemente se encontram em situação de vulnerabilidade social e econômica. Nesse contexto, a criação de um projeto de lei que estabeleça

¹¹¹ NEVES, Ilídio das. **Direito da segurança social**: princípios fundamentais numa análise prospectiva. Coimbra: Coimbra, 1996. p. 55.

¹¹² ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, José Antônio. **Direito Previdenciário**: Fundamentos de Interpretação e Aplicação. 2 ed. Curitiba: Alteridade, 2019. pp. 111-112.

¹¹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 45 MC**. Rel. Min. Celso de Mello. Julgamento em 29 abr. 2004. Diário da Justiça, 4 maio 2004.

critérios objetivos para a concessão da gratuidade da justiça pode ser um mecanismo fundamental para garantir a efetividade desse direito.

Nesse cenário, oportuno referir a pesquisa empírica realizada junto ao Tribunal de Justiça do Espírito Santo em 2016, na qual foram questionados magistrados a respeito do processo decisório da gratuidade da justiça. A pesquisa abaixo relatada foi desenvolvida por Marcello Harckbart Ahnert¹¹⁴, o qual é analista do Poder Judiciário Capixaba, que buscou demonstrar a insuficiência de critérios sociais na concessão da gratuidade da justiça. Dos resultados coletados, sintetiza-se abaixo:

- 85% dos magistrados entendem que a gratuidade da justiça, na forma regulada pelas Leis 13.105/2015 c/c a Lei 1.060/50, é uma forma de superar o obstáculo econômico no acesso ao Judiciário.
- 100% dos entrevistados responderam que a gratuidade possui nítida função social, destinada a auxiliar no processo de acesso a arena no judiciário, com o fim último de garantir o auxílio aos carentes de recursos.
- 71% se posicionaram no sentido de acolher, através do instituto da gratuidade da justiça, a possibilidade do judiciário interferir no processo de equalização social, não devendo conceder o benefício àqueles que podem arcar com os valores pagos a título de custas.
- 71% dos magistrados entendem que os parâmetros estabelecidos pelo legislador, ao pretender estabelecer os parâmetros para concessão da gratuidade, são suficientes para direcionar o processo decisório.
- 43% admitiram resistência ao seguir os padrões jurisprudenciais dos tribunais superiores. Por outro lado, 57% disseram que seguem as orientações dos tribunais superiores no processo de formação de suas decisões do pedido de gratuidade da justiça, acolhendo a declaração de incapacidade da parte em pagar os custos do processo.
- 57% afirmaram que determinam a produção de provas quanto a carência de recursos.
- 42% dos magistrados revelaram que leva em consideração os reflexos econômicos na concessão do benefício, enquanto 57% deixam de considerar um possível impacto orçamentário na concessão da gratuidade.

¹¹⁴ AHNERT, Marcello Harckbart. **O acesso ao judiciário por meio da gratuidade sob o viés do reconhecimento social**. São Paulo: Editora Dialética, 2022. pp. 94-110.

- 57% dos juízes entrevistados manifestaram que não consideram qualquer reflexo sobre a parte que está situada no outro pólo da ação, como sucumbência.
- 57% afirmaram que se preocupam com os reflexos sociais que decorrem da concessão da gratuidade da justiça.
- 71% dos desembargadores entrevistados considerou em grau mais importante, dentre os critérios, a redação dada pelas Leis 13.105/2015 e 1.060/50 para concessão da gratuidade da justiça.¹¹⁵

Da pesquisa empírica realizada, foi possível concluir que o impacto orçamentário é o quesito que menos interfere no processo decisório ao ser deferido o pedido de gratuidade da justiça. Além disso, a afirmação da parte é altamente considerada no ato da produção da decisão que concede a gratuidade da justiça. Por seu turno, os impactos que acarretarão na outra parte (sucumbência) também indicaram ter pequena relevância.

Ao fim, a entrevista realizada pelo pesquisador Marcello Harckbart Ahnert, junto a magistrados do Poder Judiciário do Espírito Santos, deixou um espaço aberto por meio de um questionamento que foi assim elaborado: “na condição de julgador, órgão responsável pela análise do pedido de Gratuidade de Justiça, há alguma ponderação sobre o instituto e sua importância no acesso ao judiciário que queira tecer?” Em que pese nem todos os participantes tenham se pronunciado sobre esse aspecto, foi interessante notar que alguns entrevistados expressaram abertamente suas opiniões sobre o processo de concessão da gratuidade, bem como sobre a importância do instituto, suas deficiências e seus acertos enquanto mecanismo que viabiliza o acesso ao Judiciário para aqueles que não dispõem dos recursos necessários. Dessa forma, quatro entrevistados afirmaram que:

- a) O instituto da gratuidade de justiça é deveras relevante como instrumento garantidor do acesso ao poder judiciário, sem o qual o postulado da isonomia não se efetiva, porque, sem tal beneplácito inúmeros cidadãos não teriam como submeter ao poder judiciário os conflitos de interesses nos quais se veem envolvidos.
- b) As custas são muito elevadas e sem a gratuidade da justiça muitas partes ficariam impossibilitadas de demandas em juízo.
- c) O objeto pretendido deve ser levado em conta. Exemplo: postulação de danos morais a toda ordem, a gratuidade não pode servir de garantia para isenção da responsabilidade de uma lide temporária.

¹¹⁵ Dados coletados constantes na obra: AHNERT, Marcello Harckbart. **O acesso ao judiciário por meio da gratuidade sob o viés do reconhecimento social**. São Paulo: Editora Dialética, 2022. pp. 94-110.

- d) O pressuposto para concessão da gratuidade é a hipossuficiência da parte, ou seja, de não ter condições de custear as despesas processuais sem prejuízo de sua subsistência. O acesso à justiça é garantido aos hipossuficientes. No entanto, o que se observa, na maioria dos casos, é que a parte, mesmo sendo suficiente, omite essa condição no intento de, maliciosamente, beneficiar-se da gratuidade. A expressão “pobre no sentido da Lei” não é vazia de sentido, logo cabe ao juiz valorar caso a caso para impedir que pessoas que não são hipossuficientes, possam se valer de uma interpretação ampla de forma e beneficiar-se de estruturas lógico normativas cuja interpretação carecem de adensamento. Invocar uma pretensa hipossuficiência sem sê-lo configura fraude ao suporte contido na norma, já que, como disse, o legislador, basta que se alegue a necessidade à gratuidade quando a hipossuficiência é aferível de plano.¹¹⁶

Destarte, a pesquisa empírica conduzida junto ao Tribunal de Justiça do Espírito Santo revelou aspectos fundamentais sobre a concessão da gratuidade da justiça, evidenciando tanto a importância desse instituto quanto suas fragilidades. Os dados coletados demonstram que, embora os magistrados reconheçam a função social da gratuidade como instrumento de acesso ao Judiciário, há divergências quanto aos critérios utilizados para sua concessão, especialmente no que tange à verificação da hipossuficiência da parte requerente. A ausência de parâmetros objetivos pode gerar decisões baseadas em subjetividade e margem interpretativa, o que reforça a necessidade de aprimoramento legislativo para garantir maior uniformidade e segurança jurídica. Assim, considerando as diferentes perspectivas apresentadas pelos entrevistados, fica evidente a urgência de um debate aprofundado sobre a regulamentação da gratuidade da justiça, a fim de assegurar que esse direito fundamental seja concedido de forma criteriosa, evitando abusos e garantindo sua finalidade primordial: viabilizar o acesso efetivo à justiça para aqueles que realmente necessitam.

A gratuidade da justiça, embora prevista como um mecanismo essencial para viabilizar o acesso ao Poder Judiciário, enfrenta desafios que comprometem sua real efetividade, especialmente nos processos previdenciários. Os segurados que litigam contra o INSS costumam estar em situação de vulnerabilidade econômica, tornando-se fundamental que o sistema jurídico lhes ofereça garantias adequadas. No entanto, a ausência de critérios objetivos para a concessão da gratuidade e as restrições normativas impostas ao custeio de provas técnicas têm fragilizado esse direito, afastando-o de sua finalidade primordial.

¹¹⁶ AHNERT, Marcello Harckbart. **O acesso ao judiciário por meio da gratuidade sob o viés do reconhecimento social**. São Paulo: Editora Dialética, 2022. p. 111.

A Lei 14.331/2022 trouxe uma limitação severa ao custeio das perícias médicas, restringindo o pagamento dos honorários periciais pelo Poder Público à realização de apenas uma perícia por processo. Tal restrição reflete uma preocupante tendência de contenção de despesas que não leva em conta a complexidade das demandas previdenciárias. Muitas vezes, uma única perícia médica não é suficiente para esclarecer questões essenciais ao julgamento do mérito, sendo indispensáveis exames complementares ou até mesmo a avaliação de especialistas em outras áreas. Essa limitação imposta pelo legislador ignora a necessidade real dos segurados e impõe um ônus desproporcional às partes economicamente hipossuficientes, que, em muitos casos, não têm condições de custear uma prova indispensável à sua própria defesa.

Em análise as disposições trazidas pela Lei 14.331/2022, questiona-se onde se encontra o real acesso à justiça, entendido em seu sentido amplo como a possibilidade de participar ativamente e influenciar a decisão do processo? Além disso, de que maneira a igualdade de tratamento entre as partes, garantida pelo Código de Processo Civil, é efetivamente assegurada? Nesse contexto, a oitiva da parte torna-se um ato meramente protocolar, servindo apenas para evitar alegações de nulidade de uma eventual sentença desfavorável por cerceamento de defesa, ao reduzir o direito ao contraditório a um cumprimento meramente formal, claramente insuficiente¹¹⁷.

De qualquer forma, é imprescindível uma análise criteriosa sobre os impactos que essa situação terá, especialmente no que diz respeito ao acesso efetivo à justiça – e não apenas ao Poder Judiciário – para os jurisdicionados, a fim de que um direito de tamanha relevância não seja desrespeitado ou esvaziado.

Na visão de Diego Henrique Schuster, em que pese alguns magistrados não considerem a negativa da prova pericial – essencial para o julgamento da demanda previdenciária – como cerceamento de defesa, uma interpretação à luz da Constituição revela uma clara violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa, especialmente quando há inconsistências entre os documentos apresentados nos autos. Recusar a realização da perícia e antecipar o julgamento da causa – como se a fase de instrução processual fosse irrelevante – não apenas restringe

¹¹⁷ MELO, Maria Izabel Rodrigues de. **As ações de benefícios previdenciários e assistenciais por incapacidade e o acesso à justiça à luz das alterações promovidas pela Lei n.º 14.331/2022**. Revista da Defensoria Pública da União, v. 21, n. 21, p. 279-291, 27 jun. 2024.

indevidamente o direito à prova, mas também compromete o próprio acesso à justiça, evidenciando uma ausência efetiva de jurisdição¹¹⁸.

Em suma, desde os obstáculos decorrentes da busca pela celeridade e economia processual – muitas vezes confundidas com uma mera pressa em encerrar o processo – até a ausência de uma compreensão adequada sobre o papel do Poder Judiciário no Estado Democrático de Direito, observa-se um distanciamento significativo dos princípios de coerência e integridade do direito. Esse afastamento tem resultado em um cenário de crescente descrença e frustração generalizada da população em relação aos direitos previdenciários reivindicados na justiça. Expressões como “o juiz decide conforme sua consciência”¹¹⁹ são fruto, conforme a visão de Lenio Luiz Streck, do sujeito autoritário da modernidade.

Essa perspectiva crítica sobre a atuação judicial nos processos previdenciários reforça a necessidade de uma abordagem que respeite os direitos fundamentais e a segurança jurídica. Nesse sentido, a função do magistrado deve ser compreendida dentro dos limites da legalidade, sem extrapolar sua competência ou assumir responsabilidades que cabem a outras esferas do poder. Como destaca o juiz federal Daniel Machado da Rocha, ao decidir sobre um direito previdenciário, o juiz não cria tributos, não define despesas nem altera orçamentos, mas apenas identifica a norma jurídica aplicável ao caso, garantindo a correta aplicação do direito sem se afastar dos princípios que regem sua atuação:

O juiz não move montanhas, não cria tributos, não ordena despesas e tampouco arranja orçamentos. Quando soluciona um caso concreto reconhecendo determinado direito da seguridade social, nada mais faz do que identificar norma jurídica que lhe fundamenta juridicamente a decisão. Não indicará de onde virão os recursos e tampouco seria razoável dele exigir o impossível.¹²⁰

Além disso, a inexistência de critérios objetivos para a concessão da gratuidade da justiça gera insegurança jurídica e decisões discrepantes, comprometendo a previsibilidade e a isonomia no tratamento dos jurisdicionados. O Tema 1.178 do Superior Tribunal de Justiça (STJ) evidencia essa fragilidade ao apontar a inconsistência na análise da hipossuficiência econômica, que frequentemente se

¹¹⁸ SCHUSTER, Diego Henrique. **Direito previdenciário**: para compreender com a prática colada na teoria e sem respostas prontas. Curitiba: Alteridade, 2019. p. 62.

¹¹⁹ STRECK, Lenio Luiz Streck. **Dicionário de Hermenêutica**: quarenta temas fundamentais da Teoria do Direito à luz da Crítica Hermenêutica do Direito. Belo Horizonte: Letramento, 2017. p. 35, 63 e 264.

¹²⁰ ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, José Antônio. **Direito Previdenciário**: Fundamentos de Interpretação e Aplicação. 2 ed. Curitiba: Alteridade, 2019. pp. 343.

baseia apenas na autodeclaração do requerente, salvo nos casos em que o juiz exige prova adicional. Tal subjetividade não apenas abre margem para abusos e fraudes, como também pode resultar na negativa do benefício para aqueles que realmente necessitam, dependendo da interpretação individual do magistrado. O cenário atual demonstra uma falha estrutural na regulamentação da gratuidade da justiça, que deveria garantir maior uniformidade e segurança jurídica no deferimento do benefício.

Assim, ao invés de cumprir sua função constitucional de assegurar o acesso à justiça, o modelo normativo vigente tem criado barreiras adicionais ao segurado, que já enfrenta dificuldades inerentes à sua condição socioeconômica. A restrição imposta pela Lei 14.331/2022 ao custeio de perícias médicas e a ausência de critérios claros para a concessão da gratuidade da justiça não apenas desvirtuam o princípio da assistência judiciária gratuita, mas também colocam em xeque a própria efetividade do direito fundamental ao acesso ao Judiciário. Urge, portanto, que o sistema seja reformulado para garantir que tais limitações não resultem em prejuízo aos mais vulneráveis, sob pena de perpetuar a desigualdade e restringir ainda mais o exercício dos direitos previdenciários.

No mais, a gratuidade da justiça deve ser interpretada como um desdobramento do direito fundamental de acesso à justiça, previsto no artigo 5º, inciso LXXIV, da Constituição Federal. No entanto, na prática, observa-se que a concessão desse benefício ainda enfrenta entraves, seja pela falta de critérios claros para sua aplicação, seja pela postura restritiva adotada por alguns magistrados. Dessa forma, um projeto de lei poderia estabelecer diretrizes mais objetivas e uniformes, conferindo maior segurança jurídica tanto para os jurisdicionados quanto para os operadores do direito.

Há necessidade de previsibilidade na concessão da gratuidade da justiça, posto que a ausência de normatização clara gera desigualdade no acesso à justiça. Em muitas situações, segurados do INSS, que deveriam ser beneficiários naturais da gratuidade da justiça, encontram dificuldades na obtenção do benefício, o que pode levar ao desestímulo na busca pela tutela jurisdicional. Um projeto de lei poderia solucionar essa problemática ao estabelecer um limiar objetivo de renda, baseando-se, por exemplo, em percentuais do salário-mínimo ou do teto previdenciário, garantindo um critério isonômico e acessível.

Outro ponto relevante é a possibilidade de previsão legal para a isenção de determinados custos processuais nas demandas previdenciárias, de modo que a

efetivação da gratuidade da justiça não se limita à isenção das custas judiciais, mas também abrange a viabilidade da produção de provas, como exames periciais e estudos sociais, que frequentemente representam um ônus significativo para o requerente. Assim, um projeto de lei poderia garantir a alocação de recursos públicos para custear essas provas, impedindo que a impossibilidade de arcar com tais despesas comprometa o direito fundamental à prova e, conseqüentemente, o acesso efetivo à justiça.

Ademais, é imprescindível que tal legislação preveja mecanismos de revisão e controle, a fim de evitar abusos e fraudes na concessão da gratuidade da justiça.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação aprofundou a análise sobre a gratuidade da justiça no direito previdenciário, destacando sua intersecção com o direito fundamental à prova e a necessidade de definição de critérios objetivos para sua concessão. Embora a Constituição e a legislação infraconstitucional assegurem a assistência judiciária gratuita, a realidade prática revela uma série de obstáculos que reduzem sua efetividade, distanciando-se da promessa de garantir acesso amplo e igualitário ao Poder Judiciário.

O estudo percorreu diferentes vertentes do problema, buscando compreender tanto a gênese da gratuidade da justiça quanto as dificuldades enfrentadas em sua aplicação no âmbito previdenciário. A complexidade do tema exigiu uma abordagem crítica, que levasse em consideração não apenas o texto normativo, mas também os desafios práticos enfrentados pelos jurisdicionados, especialmente aqueles em situação de vulnerabilidade socioeconômica. O que se percebe é um descompasso entre a teoria e a prática, entre a proteção legal prevista e a realidade vivenciada pelos cidadãos que buscam a tutela de seus direitos.

Desde sua origem, a gratuidade da justiça foi concebida como um mecanismo de equalização de oportunidades no processo judicial. Contudo, a ausência de critérios objetivos para sua concessão no Brasil permite interpretações divergentes por parte dos magistrados, o que gera insegurança jurídica e incerteza para os cidadãos que dela necessitam. Enquanto em alguns casos a gratuidade é concedida de maneira ampla, abrindo margem para possíveis fraudes, em outros há uma postura mais restritiva, exigindo comprovações exaustivas da hipossuficiência financeira. Esse cenário revela uma seletividade preocupante, que pode levar à exclusão de indivíduos que, embora não se enquadrem nos critérios subjetivos de alguns magistrados, enfrentam reais dificuldades para custear um processo judicial.

Outro aspecto relevante abordado na pesquisa foi a relação intrínseca entre a gratuidade da justiça e o direito fundamental à prova. O processo judicial depende da produção de provas para a validação das alegações apresentadas pelas partes, e a limitação financeira dos litigantes pode impactar diretamente na sua capacidade de reunir elementos suficientes para demonstrar seu direito. Dessa forma, a justiça, que deveria ser equânime e acessível, pode acabar favorecendo aqueles que dispõem de maiores recursos para arcar com despesas processuais e periciais, criando uma

assimetria entre as partes. Se o acesso à prova é condicionado à capacidade financeira da parte, o princípio da isonomia processual é gravemente comprometido.

O estudo revelou ainda que, mesmo quando a gratuidade da justiça é concedida, ela não necessariamente cobre todas as despesas necessárias para um processo efetivo. Honorários periciais, custos com documentos e deslocamentos são alguns dos obstáculos financeiros que continuam a dificultar o acesso à justiça. A dependência de órgãos estatais para a realização de perícias gratuitas, por exemplo, gera longas esperas e compromete a razoável duração do processo, prejudicando especialmente aqueles que dependem de benefícios previdenciários para sua subsistência. O paradoxo torna-se evidente: o segurado busca o amparo judicial para garantir um benefício que lhe é essencial à sobrevivência, mas se depara com barreiras financeiras que inviabilizam a comprovação de seu direito.

A limitação do custeio de apenas uma perícia médica nos processos previdenciários, sem a previsão de cobertura para perícias técnicas, compromete diretamente a efetividade do direito fundamental à prova e, consequentemente, o acesso à justiça dos segurados hipossuficientes. Ademais, ao prever somente o custeio da primeira perícia médica nos processos previdenciários em que o segurado tenha obtido gratuidade da justiça, a Lei 14.331/2022 restringiu a gratuidade da justiça aqueles que possuem esse direito, sobretudo nos casos em que se necessita de uma segunda perícia médica para esclarecimento da incapacidade laboral. Inclusive, a Lei 14.331/2022 ignora a necessidade de outros tipos de prova técnica, como avaliações contábeis, sociais e ergonômicas, essenciais para a comprovação de determinados direitos previdenciários. Dessa forma, a legislação mostra-se insuficiente para garantir um acesso efetivo e igualitário à justiça.

Nesse contexto, o Tema 1.178 do Superior Tribunal de Justiça (STJ) apresenta-se como uma discussão essencial para o aprimoramento da gratuidade da justiça. Ao analisar a responsabilidade pelo pagamento de honorários periciais nos processos em que o segurado obtém assistência judiciária gratuita, o tribunal deverá definir se o Estado deve arcar integralmente com esses custos ou se há margem para que o ônus recaia, em determinadas situações, sobre os próprios litigantes. O desfecho desse julgamento poderá influenciar diretamente o equilíbrio entre a necessidade de racionalização dos gastos públicos e a garantia do acesso pleno ao direito fundamental à prova. Todavia, ainda assim, remanescerá a lacuna legislativa.

A grande questão que se impõe é: qual é o real compromisso do Estado brasileiro com a concretização da gratuidade da justiça? Trata-se de um direito efetivo ou de um benefício concedido de maneira precária e insuficiente? As contradições existentes no sistema atual revelam que há um longo caminho a ser percorrido para que a gratuidade da justiça cumpra seu verdadeiro papel de democratizar o acesso ao Judiciário. A seletividade no reconhecimento desse direito reflete não apenas a falta de clareza normativa, mas também uma postura institucional que ainda vê a gratuidade como uma exceção, e não como uma garantia constitucional plena.

A regulamentação de critérios objetivos para a concessão da gratuidade da justiça surge como uma solução possível para a mitigação dessas desigualdades, sobretudo no direito previdenciário. A definição de parâmetros claros, como faixas de renda ou a vinculação a benefícios sociais, poderia conferir maior previsibilidade e segurança jurídica. No entanto, a adoção de critérios rígidos também exige um cuidado especial para não excluir aqueles que, mesmo possuindo uma renda ligeiramente superior ao limite estabelecido, ainda enfrentam dificuldades financeiras significativas. O Brasil, sendo um país de vastas desigualdades regionais, não pode se limitar a soluções simplistas que desconsiderem a realidade de milhões de cidadãos.

Além disso, a pesquisa apontou para a necessidade de um aprimoramento na política pública voltada à realização de provas periciais para beneficiários da assistência judiciária gratuita, no âmbito das ações previdenciárias em razão da Lei 14.331/2022. A alteração da limitação trazida na lei ou a criação de um fundo público para custear perícias seriam medidas fundamentais para reduzir a dependência de perícias custeadas pelos próprios litigantes. A gratuidade da justiça precisa ser compreendida em um espectro mais amplo, incluindo não apenas a isenção de taxas judiciais, mas também mecanismos que garantam a efetiva produção de provas.

Nesse sentido, a presente dissertação aponta para a necessidade de uma solução legislativa mais abrangente, por meio de um projeto de lei que retire a limitação quanto à cobertura das perícias judiciais custeadas pela União Estado para além de uma exclusivamente médica, incluindo perícias técnicas indispensáveis à comprovação do direito dos segurados hipossuficientes. Apenas com uma abordagem sistêmica e integrada será possível garantir a plena efetividade do direito fundamental à prova e, por consequência, um verdadeiro acesso à justiça. O debate sobre a assistência judiciária gratuita deve continuar, impulsionando reformas legislativas e

jurisprudenciais que garantam a todos os cidadãos o pleno exercício de seus direitos, independentemente de sua condição econômica. O acesso à justiça não pode ser um privilégio; deve ser, acima de tudo, uma garantia inalienável, assegurada por um sistema judicial que verdadeiramente atenda às necessidades dos mais vulneráveis.

REFERÊNCIAS

- AHNERT, Marcello Harckbart. **O acesso ao judiciário por meio da gratuidade sob o viés do reconhecimento social**. São Paulo: Editora Dialética, 2022.
- ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva da 5ª edição alemã. São Paulo: Malheiros, 2008.
- ALMEIDA, Guilherme Assis de. **Acesso à Justiça, Direitos Humanos e Novas Esferas da Justiça** in Judicialização das relações sociais. São Paulo: Defensoria Pública. 2017. Disponível em: <https://tinyurl.com/ycjct58>.
- ALVES, Cleber Francisco. **Justiça para todos!** Assistência Jurídica Gratuita nos Estados Unidos, França e no Brasil. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.
- AMARAL SANTOS, Moacyr. **Comentário ao CPC**. vol.2. Rio de Janeiro: Forense, 1976.
- ÁVILA, Humberto. **Segurança jurídica**: entre permanência, mudança e realização do Direito. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- BARBOSA MOREIRA, José Carlos. **O novo CPC Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 1983.
- BITTENCOURT, André Luiz Moro. **Manual dos Benefícios por Incapacidade Laboral e Deficiência**. 4. ed. Curitiba: Alteridade Editora, 2021.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 18. ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1992.
- BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. São Paulo: EDIPRO, 2011.
- BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.
- BORGES, Diego da Mota. **O acesso à justiça no direito processual civil**: uma análise do Código de Processo Civil. São Paulo: Dialética, 2023.
- BRAUNER, Daniela Jacques. **Acesso à justiça no Mercosul**. Revista Brasileira de Direito Constitucional nº 15. Disponível em: <[http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-15/RBDC-15-067-Daniela_Jacques_Brauner_\(Acesso_a_Justica_no_Mercosul\).pdf](http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-15/RBDC-15-067-Daniela_Jacques_Brauner_(Acesso_a_Justica_no_Mercosul).pdf)>.
- BRASIL. **Conselho Nacional de Justiça decide impor tabela única para custas judiciais**. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, 2015. Disponível em: <<https://www.tjce.jus.br/noticias/cnj-decide-impor-tabela-unica-para-custas-judiciais/>>. Acesso em: 18 mar. 2025.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: 1988. Federal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

BRASIL. **Decreto nº 678**, 1992. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm>.

BRASIL. **Decreto nº 2.547**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1897.
Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2457-8-fevereiro-1897-539641-publicacaooriginal-38989-pe.html>.

BRASIL. **Lei nº 13.105**, de 16 de março de 2015. Institui o Código de Processo Civil. Congresso Nacional: Brasília, DF, 16 mar. 2015. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>.

BRASIL. **Lei nº 14.331**, de 4 de maio de 2022. Congresso Nacional: Brasília, DF, 4 mai. 2022. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Lei/L14331.htm>.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Anuário Estatístico da Previdência Social** - AEPS 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/aeps-2023/aeps-2023>.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Pente-fino no auxílio-doença e na aposentadoria por invalidez gera economia de mais de R\$ 13 bilhões**. 01 nov. 2018. Disponível em: <<http://mds.gov.br/area-de-imprensa/radio-1/2018/novembro/pente-fino-no-auxilio-doenca-e-na-aposentadoria-por-invalidez-jagrou-economia-de-mais-de-r-13-bilhoes>>.

BRASIL. **População do Brasil chega a 212,6 milhões de habitantes, aponta IBGE**. Secretaria de Comunicação Social. Disponível em:
<https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2024/08/populacao-do-brasil-chega-a-212-6-milhoes-de-habitantes-aponta-ibge>. Acesso em: 23 mar. 2025.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Recurso especial n. 1988687 - RJ (2022/0061185-5), Relator: Ministro OG Fernandes, Instituto Nacional do Seguro Social (Recorrente) e Isaura Monteiro Mazzei (Recorrida), julgado em 2022.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Acórdão de 31 de maio de 2016 no Agravo Regimental no Recurso em Mandado de Segurança nº 21223, Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 2016.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 45 MC. Rel. Min. Celso de Mello. Julgamento em 29 abr. 2004. Diário da Justiça, 4 maio 2004.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Tema 350 – Recurso Extraordinário 631.240. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 3 set. 2014. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incide=3966199&numeroProcesso=631240&classeProcesso=RE&numeroTema=350>.

BRASIL. **Tribunal Regional Federal da 4ª Região**. Apelação Cível n. 5000790-70.2018.4.04.7128, 5ª Turma. Relator para acórdão: Alexandre Gonçalves Lippel. Julgado em: 25 fev. 2025.

BRASIL. **Tribunal Regional Federal da 4ª Região**. Apelação Cível n. 5009843-97.2020.4.04.7001, 11ª Turma, Relator ANA RAQUEL PINTO DE LIMA, julgado em 27 nov. 2024.

BRASIL. **Tribunal Regional Federal da 4ª Região**. Agravo Regimental n. 5036067-84.2024.4.04.0000, 10ª Turma, Relatora para Acórdão CLAUDIA CRISTINA CRISTOFANI, julgado em 28 jan. 2025.

BRASIL. **Tribunal Regional Federal da 4ª Região**. IRDR nº 25, Processo nº 5036075-37.2019.4.04.0000/PR. Relator: Vice-Presidência. Julgado em 30 set. 2021. Disponível em:
https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=1631.

CAMBI, Eduardo. **Direito constitucional à prova no Processo Civil**. São Paulo: RT, 2001.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes, MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa**. Lei do Tribunal Constitucional. Coimbra Editora 2005.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª edição. Almedina.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (orgs.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 431.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre, Sérgio Antônio Fabris, 1988.

CARPI, Federico. **Note Sull'accesso Alla Giustizia**. Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile. Fasc.3. 2016.

Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal. **Nota técnica nº 22/2019**. Disponível em: <<https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/nucleo-de-estudo-e-pesquisa/notas-tecnicas>>.

Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal. **Nota técnica nº 24/2019**. Disponível em: <<https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/nucleo-de-estudo-e-pesquisa/notas-tecnicas>>.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

CNN BRASIL. **Brasil cai e encerra 2024 como 10ª maior economia do mundo; veja ranking**. Disponível em:
<https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/brasil-cai-e-encerra-2024-como-10a-maior-economia-do-mundo-veja-ranking/#:~:text=O%20Brasil%20caiu%20da%20nona,brasileiro%20atingiu%20US%24%202%2C179%20trilh%C3%B5es>.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Agência CNJ de Notícias**. Integração entre Judiciário e INSS efetiva ordens judiciais dos benefícios por incapacidade.

Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/integracao-entre-judiciario-e-inss-efetiva-ordens-judiciais-dos-beneficios-por-incapacidade/#:~:text=Dados%20de%20julho%20deste%20ano,3%20milh%C3%B5es%20de%20processos%20pendentes.>

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em Números 2024.**

Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024.pdf>.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Recomendação nº 159, de 23 de outubro de 2024.** Dispõe sobre medidas para identificação, tratamento e prevenção da litigância abusiva ou predatória. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 23 out. 2024. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5822>. Acesso em: 18 mar. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Rede de Informações sobre a Litigância Abusiva.** Portal CNJ, 22 out. 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/litigancia-predatoria/>.

CONSULTOR JURÍDICO. **STJ diverge sobre uso de critérios objetivos para concessão de Justiça gratuita.** São Paulo, 5 fev. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-fev-05/stj-diverge-criterios-objetivos-justica-gratuita/>.

DIDIER JR., F. **Curso de direito processual civil:** introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 17 ed. Salvador: Jus Podivm, 2015.

DIDIER Jr., Fredie; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Benefício da justiça gratuita.** Salvador: Jus Podivm, 2016.

DURÃES, Ivan. **Justiça Gratuita:** métodos estratégicos para o cotidiano. 1ª edição. Leme, SP: Rumo Jurídico Editora, 2024.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão: teoria do garantismo penal.** Tradução de Ana Paula Zomer et al. 2. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

GOUVEIA, Jorge Bacelar. **Manual de Direito Constitucional.** Volume I. Almedina 2007.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Grundlinien der Philosophie des Rechts.** Berlim: 1821. **Princípios da Filosofia do Direito.** Tradução: Orlando Vitorino. 1ª ed. São Paulo, Martins Fontes, 1997.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo 2022: taxa de analfabetismo cai de 9,6% para 7,0% em 12 anos, mas desigualdades persistem.** Agência de Notícias IBGE, 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/40098-censo-2022-taxa-de-analfabetismo-cai-de-9-6-para-7-0-em-12-anos-mas-desigualdades-persistem>.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Em 2023, massa de rendimentos e rendimento domiciliar per capita atingem recorde.** Agência de Notícias do IBGE, 2023. Disponível em:

<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/39809-em-2023-massa-de-rendimentos-e-rendimento-domiciliar-per-capita-atingem-recorde#:~:text=Em%202023%2C%20apesar%20do%20aumento,o%20mesmo%20valor%20de%202022.>

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - Mensal**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/condicoes-de-vida-desigualdade-e-pobreza/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?edicao=40504>.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Produto Interno Bruto – PIB**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS 16**. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods16.html>.

LACERDA, Galeno. **Processo cautelar**. V. 44. Revista dos Tribunais: out/dez. 1986.

LUNARDI, Fabrício Castanga. **Curso de Direito Processual Civil**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MACEDO, Alan da Costa; MACEDO, Fernanda Carvalho Campos. **Ônus da prova no processo judicial previdenciário**. Curitiba: Juruá, 2018.

MACEDO, Alan da Costa. **Benefícios previdenciários por incapacidade e perícias médicas: teoria e prática**. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2017.

MARINONI, Luiz Guilherme (org.). **A força dos precedentes: estudos dos cursos de mestrado e doutorado em direito processual civil da UFPR**. 2.ed. Salvador: JusPodvm, 2012. p. 86.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, S. C.; MITIDIERO, D. **Novo Código de Processo Civil Comentando**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Dano Moral no Direito Previdenciário**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2009.

MELO, Maria Izabel Rodrigues de. **As ações de benefícios previdenciários e assistenciais por incapacidade e o acesso à justiça à luz das alterações promovidas pela Lei n.º 14.331/2022**. Revista da Defensoria Pública da União, v. 21, n. 21, p. 279-291, 27 jun. 2024.

MILHOMEM, Maria José Carvalho de Sousa. **Acesso à justiça e custas processuais: análise das decisões judiciais nas Varas Cíveis da Comarca de São Luís - MA, nas demandas de consumo no período de 2012 a 2016**. 2017. 129 f. Dissertação (Mestrado em Direito e Instituições do Sistema de Justiça) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2017. Disponível em: <<https://tede2.ufma.br/jspui/bitstream/tede/1318/2/Maria%20Jos%C3%A9%20Carvalho%20de%20Sousa%20Milhomem.pdf>>.

MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. Tradução de Thiago Vargas e Ciro Lourenço; revisão técnica de Thomaz Kawauche. São Paulo: Editora Unesp, 2023.

MOTA, C. V. **Reforma da Previdência**: um retrato das aposentadorias no Brasil em 6 fatos. UOL. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/bbc/2019/01/22/reforma-da-previdencia-um-retrato-das-aposentadorias-no-brasil-em-6-fatos.htm>>.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Assembleia Geral, 10 dez. 1948. Disponível em: [https://www.un.org/pt/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/217\(III\)](https://www.un.org/pt/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/217(III)).

NEVES, Ilídio das. **Direito da segurança social**: princípios fundamentais numa análise prospectiva. Coimbra: Coimbra, 1996.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>>.

PIKETTY, Thomas. **O Capital no Século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

ROCHA, Daniel Machado da. **Comentários à Lei de Benefícios da Previdência Social**. 16ª ed. São Paulo: Atlas, 2018.

ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, José Antônio. **Direito Previdenciário**: Fundamentos de Interpretação e Aplicação. 2 ed. Curitiba: Alteridade, 2019.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. Trad. Sérgio Milliet. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2001.

SAIACH, Luis A. Rodríguez. **Manual del alumno universitario en Derecho Procesal Civil**. Buenos Aires: Gowa Ediciones Profesionales, 2015.

SANTOS, Moacyr Amaral. **Prova Judiciária no Cível e Comercial**. Vol. I. 3ed. Max Limonad: São Paulo, sem data.

SARAIVA, Izabela Novaes. **O acesso às pretensões de justiça e os seus complicadores**. Disponível em: <<https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/39390/o-acesso-as-pretensoes-de-justica-e-os-seus-complicadores>>.

SAVARIS, José Antônio. **Direito processual previdenciário**. 7 ed. Curitiba: Alteridade, 2018.

SAVARIS, José Antônio. **Curso de Perícia Judicial Previdenciária**: Noções elementares para a comunidade médico-jurídica. São Paulo: Conceito Editorial, 2014.

SCHUSTER, Diego Henrique. **Direito previdenciário**: para compreender com a prática colada na teoria e sem respostas prontas. Curitiba: Alteridade, 2019.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Alzimar Andrade; BORGES, Cinthia A. Ferreira. **Custas judiciais**. 2 ed. Niteroi, RJ: Impetus, 2006.

SILVA, Maria. **A importância da educação para a justiça social**. Revista USP, v. 12, n. 1, p. 45-60, mar. 2024. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/87814/90736>.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2010.

SOUSA, José Franklin de. **Gratuidade da justiça no CPC/2025**. 1ª edição. Clube de Autores.

SOWELL, Thomas. **Falácias da justiça social**. [tradução Vanessa Schreiner]. 1 ed. Rio de Janeiro: Alta Books, 2024.

SUNSTEIN, Cass R.; HOLMES, Stephen. **El costo de los derechos**. Por qué la libertad depende de los impuestos. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2012.

STRECK, Lenio Luiz Streck. **Dicionário de Hermenêutica**: quarenta temas fundamentais da Teoria do Direito à luz da Crítica Hermenêutica do Direito. Belo Horizonte: Letramento, 2017.

STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e consenso**: constituição, hermenêutica e teorias discursivas. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

ZALAZAR, Claudia E. **Beneficio de litigar sin gastos**. 2ª ed. Córdoba: Alveroni Ediciones, 2012.

WAMBIER, Luiz Rodrigues. **Curso avançado de processo civil**: teoria geral do processo e processo de conhecimento. 15ª edição. Volume 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

WATANABE, Kazuo. **Política pública do poder judiciário nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesse**. Parecer. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/download/conciliacao/nucleo/parecerdeskazuowatanabe.pdf>.

PROJETO DE LEI Nº ___, DE 2025¹²¹**Da Sra. [Nome da Proponente]**

Altera dispositivos da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), e da Lei nº 13.876, de 20 de setembro de 2019, para estabelecer critérios objetivos para a concessão da gratuidade da justiça e assegurar a efetividade da produção de prova nos processos judiciais previdenciários, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Artigo 1º – O art. 99 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 99.

[Redação atual do art. 99, sem prejuízo das alterações dispostas neste projeto]

§ 3º Para a concessão do benefício da gratuidade da justiça, presumir-se-á a insuficiência de recursos do requerente, desde que comprovado que a renda mensal declarada seja inferior ou igual ao teto dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS – INSS).

§ 3º-A Caso a renda mensal do requerente seja superior ao referido teto, a concessão do benefício dependerá da apresentação de provas materiais documentais que demonstrem, de forma inequívoca, a insuficiência de recursos para arcar com as custas, despesas processuais e honorários advocatícios, sem comprometer a subsistência do próprio requerente e de sua família.”

¹²¹ Modelo de projeto de lei que altera legislação existente, conforme disponível na Câmara dos Deputados, *in*: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/programas-institucionais/experiencias-presenciais/parlamentojovem/sou-estudante/material-de-apoio-para-estudantes/modelo-de-projeto-de-lei>.

Artigo 2º Fica revogado o § 4º do art. 1º da Lei nº 13.876, de 20 de setembro de 2019, incluído pela Lei nº 14.331, de 4 de maio de 2022.

Artigo 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Justificativa

A presente proposta legislativa visa promover uma reforma normativa que assegure o acesso pleno à justiça nos processos que envolvem pessoas em condição de vulnerabilidade econômica, especialmente nos litígios de natureza previdenciária.

A primeira alteração propõe a inclusão de critério objetivo para a concessão da gratuidade da justiça, fixando como parâmetro o teto do Regime Geral de Previdência Social. Tal medida visa eliminar a insegurança jurídica gerada pela subjetividade na análise da hipossuficiência, contribuindo para a uniformidade das decisões judiciais e a isonomia no tratamento dos jurisdicionados.

A proposta de alteração do art. 99 do CPC, ao estabelecer o teto dos benefícios do RGPS como critério objetivo para a concessão da gratuidade da justiça, surge como resposta à evidente insegurança jurídica decorrente da aplicação de critérios subjetivos, que têm gerado uma multiplicidade de entendimentos jurisprudenciais divergentes. Conforme exposto na dissertação, a ausência de parâmetros claros para aferir a hipossuficiência dos jurisdicionados resulta em decisões arbitrárias e inconsistentes, o que fragiliza a proteção do direito fundamental à prova e, por conseguinte, o acesso à justiça, especialmente no conturbado cenário previdenciário.

A utilização de critérios subjetivos – notadamente a simples autodeclaração da hipossuficiência – tem permitido que decisões sejam pautadas na interpretação pessoal dos magistrados, levando a uma aplicação não uniforme do benefício da gratuidade. Esse método, embora permita certa flexibilidade, cria um ambiente de incerteza, onde a ausência de um parâmetro econômico mensurável acaba por favorecer a litigiosidade e, em muitos casos, possibilita que o benefício seja concedido de forma indevida ou negado mesmo em situações de real vulnerabilidade. Essa inconsistência, evidenciada por inúmeros precedentes e pela heterogeneidade de

decisões em diferentes regiões judiciais, compromete a própria ideia de isonomia e o acesso efetivo à justiça.

Ao adotar o teto dos benefícios previdenciários do INSS como parâmetro, o projeto de lei propõe uma medida de objetividade que tende a reduzir a margem de discricionariedade do juiz. Quando a renda do requerente é inferior ou igual a esse limite, a insuficiência de recursos é presumida, o que simplifica e uniformiza a concessão do benefício. Por outro lado, quando a renda ultrapassa o teto, a exigência de provas materiais documentais – como contracheques, declarações de imposto de renda e outros documentos que comprovem a real situação financeira – impõe uma verificação objetiva, resguardando, assim, tanto o direito do cidadão quanto a sustentabilidade do sistema judiciário.

Essa proposta não apenas visa conferir maior previsibilidade às decisões judiciais, mas também busca alinhar a prática forense a uma realidade econômica mensurável, contribuindo para a redução da litigiosidade desnecessária. A multiplicidade de entendimentos sobre o que configura hipossuficiência – tema debatido intensamente no âmbito dos tribunais, como evidencia o Tema 1178 do STJ – demonstra que a adoção de critérios subjetivos tem se mostrado ineficiente para alcançar a uniformidade e a segurança jurídica desejadas. Dessa forma, a imposição de um parâmetro objetivo, fundamentado em um índice econômico já amplamente conhecido (o teto do INSS), emerge como ferramenta indispensável para a sistematização da concessão da gratuidade da justiça.

Além disso, a medida proposta contribui para a proteção dos segurados hipossuficientes, que dependem da efetiva produção de provas em processos que muitas vezes envolvem direitos de natureza alimentar e social. Ao garantir que a análise da hipossuficiência seja baseada em dados concretos, o legislador poderá evitar que o benefício seja utilizado indevidamente por aqueles que, embora apresentem renda formal superior ao limite, enfrentem dificuldades financeiras reais. Essa distinção é crucial para evitar a sobrecarga do sistema judiciário e para assegurar que os recursos destinados à assistência gratuita sejam direcionados a quem realmente necessita, promovendo uma justiça mais equânime e efetiva.

Por fim, a adoção de um critério objetivo, como o proposto, é um passo importante para o aprimoramento do ordenamento jurídico brasileiro, pois proporciona maior clareza e uniformidade na aplicação de um direito fundamental. A segurança jurídica, essencial para a confiança no sistema judiciário, será fortalecida com a

redução da margem para interpretações divergentes, contribuindo para a efetiva realização do acesso à justiça. Assim, a proposta encontra respaldo tanto na doutrina quanto na jurisprudência, que apontam para a necessidade de uma regulamentação mais precisa dos critérios para a concessão da gratuidade, mitigando os efeitos negativos da subjetividade e promovendo a justiça social.

Essa fundamentação, alicerçada em dados estatísticos e na análise crítica dos desafios enfrentados na prática forense, reforça a urgência de uma revisão legislativa que implemente critérios objetivos para a concessão da gratuidade da justiça, alinhando o ordenamento jurídico com os princípios da isonomia e da eficiência na prestação jurisdicional.

A segunda alteração revoga o § 4º do art. 1º da Lei nº 13.876/2019, incluído pela Lei nº 14.331/2022, que limita o pagamento de honorários periciais pelo Poder Público a uma única perícia médica por processo. Essa limitação, embora tenha sido instituída com base em critérios orçamentários, afronta o direito fundamental à prova, notadamente em ações judiciais que envolvem benefícios por incapacidade.

A Lei nº 14.331, de 4 de maio de 2022, alterou o art. 1º da Lei nº 13.876/2019, inserindo em seu § 4º uma limitação ao pagamento dos honorários periciais nos processos judiciais previdenciários, estabelecendo que “o pagamento dos honorários periciais limita-se a 1 (uma) perícia médica por processo judicial, e, excepcionalmente, caso determinado por instâncias superiores do Poder Judiciário, outra perícia poderá ser realizada”. Tal disposição, embora possa ter sido concebida com o intuito de conter a despesa processual, vem a impor um obstáculo adicional ao acesso à justiça.

No âmbito dos litígios previdenciários, a perícia médica é elemento essencial para a comprovação do estado de saúde do segurado, sobretudo em demandas que envolvem benefícios por incapacidade e outros de natureza alimentar. Muitas vezes, a realização de apenas uma perícia pode não ser suficiente para captar a complexidade da condição clínica do segurado, seja por limitações na avaliação técnica ou pela necessidade de exames complementares. Ademais, a restrição impacta especialmente os segurados hipossuficientes, que, mesmo tendo acesso à assistência judiciária gratuita, veem-se prejudicados na produção de provas periciais que são fundamentais para a garantia do direito à prova.

Dados do Anuário Estatístico da Previdência Social de 2023 indicam que a elevada demanda por benefícios por incapacidade – sendo o auxílio por incapacidade temporária o mais concedido – sobrecarrega o sistema pericial do INSS, dificultando

a marcação e a realização de avaliações médicas. Essa situação contribui para a judicialização crescente das demandas previdenciárias, em que o acesso à prova pericial é imprescindível para a proteção social dos segurados.

Diante desse cenário, a revogação do § 4º do art. 1º da Lei nº 13.876/2019 se justifica como medida necessária para eliminar a limitação que impõe a realização de apenas uma perícia médica por processo. A revogação permitirá que o Poder Judiciário, de forma mais flexível e em consonância com o direito à ampla defesa e à produção de provas, determine a realização de perícias complementares sempre que necessário para a efetiva avaliação da incapacidade do segurado, contribuindo para decisões mais justas e eficazes.

Sala de Sessões, em [data].