



REFLEXÕES SOBRE O EXCESSO DE DEMANDAS NA JUSTIÇA ADMINISTRATIVA BRASILEIRA: É PRECISO ATACAR AS CAUSAS, E NÃO AS CONSEQUÊNCIAS

*Reflections on the excess of demands in the brazilian administrative justice: it
is necessary to attack the causes and not the consequences*

Fábio Nunes de Martino* 

Resumo: A Justiça Administrativa brasileira passa por um momento de extrema pressão em razão do excesso de demandas. Nos últimos anos, foram adotadas diversas estratégias para o enfrentamento da alta litigiosidade no Brasil, o que não foi suficiente para resolver essa situação, já que as medidas atacam apenas as consequências, e não as causas reais do problema. Diante desse panorama, o texto apresentará propostas que, se adotadas, teriam potencial para ao mesmo tempo melhorar o quadro de excesso de demandas no âmbito da Justiça Administrativa brasileira e, por outro lado, aumentar o acesso dos cidadãos aos direitos que lhe são garantidos pela Constituição Federal.

Palavras-chave: Justiça Administrativa; excesso de demandas; acesso à Justiça; causas; usurpação de competência.

Abstract: Brazilian administrative justice is going through a moment of extreme pressure due to excessive demands. In recent years, several strategies have been adopted to combat the high level of litigation in Brazil, which was not enough to resolve this situation, as the measures only attack the consequences and not the real causes of the problem. Given this panorama, the text will present proposals that, if adopted, would have the potential to simultaneously improve the situation of excessive demands within the scope of Brazilian Administrative Justice and, on the other hand, increase citizens' access to the rights guaranteed to them by the Federal Constitution.

Keywords: Administrative Justice; excess demands; access to Justice; causes; usurpation of competence.

* Mestre em Justiça Administrativa pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Mestrando em Direito Processual pela Universidade de São Paulo (USP). Juiz Federal – Seção Judiciária do Paraná.

Submissão em: 28/02/2024 | Aprovação em: 15/09/2024 e 26/11/2024

Editora: Cristina Tereza Gaulia 



INTRODUÇÃO

A questão do excesso de demandas judiciais vem trazendo inúmeros debates sobre a atuação do Poder Judiciário frente a essa realidade e, nesse contexto, o presente artigo procurará fomentar reflexões sobre as causas e possíveis soluções para a hiperjudicialização existente no Brasil, dando ênfase especial à situação da Justiça Administrativa.

Diante dessa realidade, o problema da pesquisa consiste em averiguar as causas relacionadas ao excesso de judicialização em um contexto de Justiça Administrativa e apresentar caminhos viáveis ao enfrentamento das reais causas da hiperjudicialização.

Inicialmente, o estudo apresentará os conceitos suficientes ao entendimento sobre a Justiça Administrativa que, por muitas vezes, é pouco estudada nas frentes acadêmicas brasileiras. Também serão apresentados dados estatísticos que demonstram o protagonismo da Justiça Administrativa na excessiva judicialização existente no Brasil.

Passado esse ponto, e já tendo exposto um breve panorama dos dados atuais da Justiça brasileira, além dos conceitos básicos que sejam suficientes para o entendimento sobre o tema, o texto elencará as principais causas que geram esse excesso de demandas, tanto no que diz respeito às causas gerais que afetam toda a justiça brasileira, como as causas específicas relacionadas à atuação da Justiça Administrativa.

Diante desse cenário de excesso de judicialização, serão apresentadas algumas medidas que já vêm sendo adotadas no Brasil, mas que atacam apenas as consequências da judicialização excessiva, não sendo suficientes para resolver o excesso de causas geradas no âmbito da Justiça Administrativa.

Na sequência do trabalho, serão propostas medidas específicas que, caso adotadas, poderiam atacar verdadeiramente as causas geradoras do excesso de demandas, diferentemente das principais medidas que já foram adotadas nos últimos anos e que apenas atacam as consequências, mas não enfrentam o problema na sua origem.

Nesse ponto, serão apresentadas algumas medidas que poderiam contribuir para diminuir a judicialização excessiva na origem e, ao mesmo tempo, fazer valer o princípio do pleno acesso à Justiça. Entre as medidas, serão aprofundadas as seguintes: o fortalecimento das decisões administrativas com um controle judicial excepcional, uma codificação própria para as causas relacionadas à Justiça Administrativa e a elaboração de uma proposta que de alguma forma racionalize o sistema de Justiça.

Ao final, será elaborada a conclusão, que trará uma síntese sobre as reflexões apresentadas, sobre os caminhos possíveis e, principalmente, indagar-se-á se existe de fato interesse em modificar a situação que está posta no Brasil.

A investigação utilizará na abordagem do objeto-problema do estudo o método hipotético-dedutivo, com a utilização de pesquisa doutrinária específica, destacadamente no campo da Justiça Administrativa e do Processo Civil. Ademais, examinar-se-ão dados consolidados acerca da realidade atual da Justiça brasileira para que seja possível tornar concretos os desafios a serem superados. Com efeito, tem o presente artigo o condão de proceder a um estudo jurídico descritivo em que, por um lado, busque-se obter soluções para enfrentar o excesso de demandas no âmbito da Justiça Administrativa brasileira e, por outro lado, sejam apresentados caminhos capazes de aumentar o acesso dos cidadãos aos direitos que lhe são garantidos pela Constituição Federal.

1 DELIMITAÇÃO CONCEITUAL E O MODELO ADOTADO PELO BRASIL

Antes de adentrar no tema propriamente dito, é fundamental que se façam esclarecimentos conceituais a respeito da terminologia utilizada, a fim de que o tema seja devidamente contextualizado.

Perlingeiro (2015, p. 91) delimita os conceitos relacionados à Justiça Administrativa da seguinte forma:

A expressão “contencioso administrativo” se relaciona com as reclamações ou impugnações de uma pessoa privada contra comportamentos de uma autoridade administrativa. A expressão “jurisdição administrativa” serve para designar a prestação jurisdicional destinada à solução de um contencioso administrativo, e “justiça administrativa” aos órgãos estatais responsáveis por essa atuação jurisdicional.

Por outro lado, Asimow (2017) designa a expressão “adjudicação administrativa” como todo o sistema de solução de conflitos individuais entre particulares e agências administrativas governamentais, incluindo a decisão preliminar da agência, eventuais recursos administrativos e judiciais contra essa decisão preliminar.

Normalmente, os conflitos entre os particulares e a administração decorrem de atos que envolvam a negativa de um benefício governamental, de decisões sancionatórias por parte da Administração Pública ou de uma ação regulatória que obrigue um particular a fazer ou deixar de fazer algo (Asimow, 2017).

Nesse ponto, cumpre referir que existem diversas formas de estruturar o ordenamento jurídico de um país com o objetivo de resolver esses tipos de conflito.

A doutrina tradicional esclarece que existe, por um lado, o sistema da jurisdição una, de origem inglesa, adotado pelo Brasil desde a Constituição de 1891, em que todas as decisões com caráter de definitividade são proferidas pelo Poder Judiciário e, do outro lado, existe o sistema da jurisdição dual ou sistema francês, em que existe um tribunal específico vinculado ao Poder Executivo para julgar as causas administrativas (Bacellar Filho, 1998).

Outros autores partem para uma classificação um pouco mais detalhada, estabelecendo que existiriam três sistemas principais voltados à resolução de conflitos entre os particulares e a Administração Pública. Esses sistemas se traduziriam em sistema judicial, sistema de tribunais administrativos e sistemas mistos. No sistema judicial, é atribuído a um Poder Judiciário independente o conhecimento das causas em que os entes federados sejam parte de um conflito com particulares. Já no sistema de tribunais administrativos, esse controle é feito no âmbito da administração por juízes com independência, como ocorre na modelo de Justiça dual da França. Por fim, existem os sistemas mistos, como é o caso dos Estados Unidos, em que se permite o controle judicial, mas ele é limitado a poucas hipóteses (Cassagne, 2006).

Por outro lado, Asimow (2017) sistematiza uma divisão bem mais completa em cinco modelos, de acordo com quatro variáveis¹, esclarecendo que muitas vezes um determinado país vai se adequar apenas parcialmente a esses modelos, pois a complexidade de cada sistema jurídico não permite que seja feita uma divisão exata, sendo cada modelo apenas um paradigma com características básicas em comum.

De acordo com o citado autor, o modelo 1 seria aquele com funções combinadas, adversarial, revisão fechada e Cortes com competência comum. Cita o exemplo dos Estados Unidos como adepto desse modelo². O modelo 2 seria idêntico ao modelo 1, alterando apenas o fato de possuir uma fase administrativa inquisitória, e não adversarial. A jurisdição administrativa praticada na União Européia seria um exemplo desse modelo³. O modelo 3 seria igual ao modelo 1, com a única diferença de as decisões de reconsideração na fase administrativa serem tomadas por tribunais administrativos, e não pela própria agência que decidiu inicialmente. São exemplo desse modelo o Reino Unido e a Austrália. O modelo 4, que é utilizado no Japão, na Argentina e na China, é idêntico ao modelo 2, com a diferença de admitir a revisão aberta por parte do Poder Judiciário, ou seja, as partes podem trazer novas provas e alegações na ação judicial. Por fim, o modelo 5 é idêntico ao modelo 4, com a

¹ De acordo com o referido autor, a primeira variável diz respeito à separação entre os modelos em que as agências acumulam funções de investigação, persecução, decisão inicial e reconsideração (funções combinadas) ou se existe um tribunal separado (não no sentido de tribunal judicial, como estamos acostumados no Brasil, mas no sentido de um órgão julgador pertencente à Administração Pública) que atua na fase da reconsideração. A segunda variável diferencia os procedimentos administrativos em adversariais (as partes produzem as provas com um juiz passivo e independente) ou inquisitoriais (a fase da decisão inicial é conduzida mais pelos investigadores do que pelas partes). A terceira variável diferencia os sistemas de revisão judicial em abertos, quando admite novas provas e alegações no bojo de uma ação judicial, e fechados, quando as partes não podem na fase judicial introduzir novas provas, razões ou argumentos. A quarta variável diferencia os sistemas que possuem uma Corte de revisão judicial com competência comum ou aqueles que possuem uma Corte administrativa especializada.

² O referido autor esclarece que essa é apenas uma divisão das principais características dos modelos de cada país. Explica que, no exemplo dos Estados Unidos, o modelo 1 seria o dominante, mas cada um dos outros modelos poderia ser encontrado no Direito Administrativo norte-americano. Por exemplo, cita que as agências que tratam dos benefícios de seguridade social e de benefícios aos veteranos de guerra possuem característica inquisitória, e não adversarial, como no modelo 1.

³ Asimow esclarece que o modelo 2 é adotado apenas no âmbito da União Europeia, pois a maioria dos países da Europa ocidental adotam o modelo 5. Assim, o modelo 2 é adotado, por exemplo, em questões relacionadas à União Europeia que abrangem concorrência, subsídios governamentais e comércio exterior.

diferença de que as Cortes são especializadas para o trato das matérias administrativas. O modelo 5, de acordo com o referido autor, abrangeria a realidade da França e da Alemanha⁴.

Visto esse panorâma conceitual básico, o texto partirá do conceito sustentado por Perlingeiro e por Asimow, no sentido de que a atuação da Justiça Administrativa abrange todas as demandas em que uma pessoa privada apresenta uma impugnação judicial em face de uma autoridade administrativa.

Para que esse o tema seja melhor compreendido é importante traçar as principais características do sistema judicial brasileiro.

No Brasil, vigora o sistema de jurisdição única, cabendo exclusivamente ao Poder Judiciário decidir com força de definitividade sobre todo e qualquer litígio, independentemente de quem sejam as partes. O Poder Judiciário controla concretamente o comportamento da Administração Pública (Mello, 2009).

É importante observar que a função jurisdicional, embora não seja exclusiva do Poder Judiciário, tem características próprias que a tornam diferente quando é emanada do Poder Judiciário: resolve conflitos de forma definitiva e autoriza o uso da violência monopolizada pelo Estado para a execução das decisões (Barcellos, 2018).

Nesse ponto, a atividade exercida pelos tribunais administrativos da Administração Pública até poderia ser equiparada à função jurisdicional, já que cria normas jurídicas individualizadas, substituindo a vontade dos interessados, mas falta o requisito da imutabilidade e da formação da coisa julgada para poder ser equiparada à função eminentemente jurisdicional (Didier Jr., 2017).

De fato, compreendido o alcance da função jurisdicional, é importante aprofundar a análise sobre a base constitucional em que se funda o sistema brasileiro. O art. 5º, XXXV, da Constituição Federal estabelece expressamente que: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Mendes (2017) pontua que a garantia da proteção judicial efetiva prevista no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal exige que as decisões judiciais sejam motivadas (CRFB, art. 93, IX), de forma que possam ser submetidas a um processo de controle e eventual impugnação.

Por outro lado, essa tutela jurisdicional preconizada pela Constituição Federal deve ser analisada pelo menos sob três perspectivas: do acesso à Justiça, da adequação da tutela e da efetividade da tutela (Sarlet, 2017).

Além da motivação e da efetividade da jurisdição, o sistema constitucional brasileiro prevê que o processo judicial e o processo administrativo tenham uma duração razoável, nos termos do art.

⁴ Asimow diferencia o fato de as Cortes administrativas na França pertencerem à estrutura do Poder Executivo, e não ao Poder Judiciário, ao contrário da Alemanha, em que as cortes administrativas fazem parte da estrutura do Poder Judiciário.

5º, LXXVIII, da Constituição Federal brasileira, impondo a adoção de medidas aptas a dar uma resposta em tempo adequado aos litigantes.

No âmbito do Direito Administrativo, a tutela judicial efetiva compreende três dimensões: primeiramente a intensidade, entendida no sentido de que a proteção tenha que ser plena, em uma segunda dimensão exige-se que as pretensões tenham que ser admissíveis no sentido de que o Direito Processual garanta os indivíduos tanto contra as decisões adversas como quando a administração não atender a um requerimento legítimo, bem como para executar as decisões proferidas e, por fim, uma terceira dimensão abrange as medidas cautelares no sentido de que a proteção judicial seja atual, já que a proteção tardia é pouco útil (Perlingeiro, 2017).

Visto o sistema adotado pelo Brasil e seus pilares, é importante salientar que a Administração Pública, concretamente, atua por meio de atos administrativos e de decisões administrativas que, muitas vezes, são implementados dentro de um processo administrativo.

No caso de processo administrativo sem litígio, incide o princípio inquisitório, de natureza investigatória, sem que se apliquem os princípios da ampla defesa e do contraditório (Carvalho Filho, 2013).

Por outro lado, embora nos processos administrativos com litígio sejam aplicáveis os princípios do contraditório e da ampla defesa, tal fato não basta para caracterizar o processo como adversarial, nos moldes da *common law*, pois a cultura brasileira é predominantemente inquisitorial, atuando os agentes de ofício, sem prejuízo da atuação dos interessados.

Embora existam na própria estrutura da Administração Pública instâncias aptas a analisar recursos administrativos⁵, essas instâncias, ao decidir, não detêm definitividade nas suas decisões, ficando a cargo do Poder Judiciário realizar o controle efetivo de toda atividade da Administração Pública⁶.

O controle realizado pelo Poder Judiciário não é limitado, podendo as partes alegar qualquer prova, argumento ou fato, mesmo que não tenha sido invocado em sede administrativa, nos termos do art. 5º, XXXV, da Constituição Federal.

Por fim, embora a Justiça brasileira tenha inúmeras divisões e especializações, não existem Cortes especializadas no trato das matérias administrativas, sendo as demandas julgadas, em regra, por juízes não especializados no assunto.

⁵ Por exemplo, o CARF – Conselho Administrativo de Recursos Fiscais, integrante do Ministério da Fazenda, foi criado em 2008 com a edição da Medida Provisória nº 449, de 3 de dezembro de 2008, sendo originário da unificação do primeiro, segundo e terceiro conselhos de contribuintes.

⁶ Existe uma exceção constitucional no que diz respeito à revisão do mérito de punições disciplinares militares prevista no art. 142, §2º, da CRFB.

2 O CONTEXTO BRASILEIRO DE EXCESSO DE DEMANDAS RELACIONADAS À JUSTIÇA ADMINISTRATIVA

De acordo com dados revelados pelo Conselho Nacional de Justiça, atualmente existem 82.649.057 processos pendentes em todos os ramos do Poder Judiciário brasileiro⁷. Observa-se um espiral de crescimento, verificado desde o ano de 2020. Pela primeira vez na história foi suplantada a marca dos 80 milhões de processos em tramitação na Justiça brasileira. Embora o sistema de Justiça brasileiro se mostre extremamente produtivo⁸, torna-se uma missão quase impossível enfrentar tantos novos casos que são ajuizados anualmente. Em 2023, por exemplo, foram ajuizadas 34.140.521 novas demandas (CNJ, 2023).

No que toca à Justiça Administrativa, a situação é ainda mais grave. Verifica-se, por exemplo, que entre os 20 maiores litigantes com casos pendentes na Justiça brasileira no ano de 2023, grande parte dessa listagem contém um ente público em um dos polos. No que toca ao polo passivo, observa-se que dos 20 maiores litigantes, pelo menos 12 são entes públicos, sendo os dois principais litigantes o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e a Caixa Econômica Federal. Já no polo ativo a situação é ainda mais extrema, pois 18 dos 20 maiores litigantes são entes públicos, tendo destaque nos dois primeiros postos o Ministério da Fazenda e a Fazenda Nacional (CNJ, 2023).

Cabe mencionar que essa situação já era verificada no ano de 2012, quando um outro relatório, também elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça, já apontava os entes públicos como os maiores litigantes da Justiça brasileira. De acordo com o referido relatório, naquele ano já se identificava essa tendência de preponderância da participação dos entes públicos como os maiores litigantes no Brasil. Por exemplo, o referido estudo constatou que, entre os dez maiores setores que litigavam em toda a justiça brasileira, destacava-se o setor público federal, com a primeira posição chegando a 12,14% do total de demandas. O terceiro e o quarto colocados eram, respectivamente, o setor público municipal, com 6,88%, e o setor público estadual, com 3,75% dos casos (CNJ, 2012).

Todos os dados são muito relevantes e demonstram de forma inequívoca que no Brasil já existe uma situação consolidada, em que os entes públicos preponderam tanto no polo ativo como no polo passivo das demandas existentes na Justiça brasileira. Esse achado reforça ainda mais a importância de se buscar soluções voltadas para a Justiça Administrativa, na medida em que boa parte das demandas em que figuram entes públicos estão relacionadas à resolução de controvérsias nascidas

⁷ Dados referentes ao dia 31/12/2023 e extraídos das Estatísticas do Poder Judiciário (CNJ, 2023).

⁸ Por exemplo, em 2023 foram julgados 31.872.289 processos. Além disso, houve um considerável aumento na produtividade dos magistrados brasileiros, que proferiram 58.682.055 decisões, superando consideravelmente a produtividade aferida nos anos anteriores.

de relações jurídicas administrativas, com destaque para os casos relacionados à atuação da Justiça Administrativa como instância protetora de direitos dos cidadãos frente aos órgãos públicos.

Essa situação não é exclusiva do Brasil. Perlingeiro (2017) se refere a números relacionados à Justiça Administrativa de outros países da América Latina, como o México (302.500 novos casos em 2014), a Argentina (44.220 novos casos em 2014) e o Paraguai (853 novos casos em 2015). Embora nesses países tenha ocorrido, nos últimos anos, um incremento de casos relacionados ao contencioso administrativo, verifica-se que possuem números proporcionalmente bem menores do que os brasileiros.

Verificado que o fenômeno do excesso de demandas afeta fortemente a Justiça brasileira, cabe no tópico seguinte expor as principais causas que geram essa situação na Justiça brasileira.

3 AS PRINCIPAIS CAUSAS DA JUDICIALIZAÇÃO EXCESSIVA CONTRA A ADMINISTRAÇÃO

Diversos estudos elencam causas que podem ser invocadas para explicar o número significativo de demandas existentes no Brasil. Algumas dessas causas são específicas para a Justiça Administrativa, e outras causas são gerais para qualquer tipo de litígio.

Este tópico do trabalho não tem o objetivo de exaurir a matéria, mas apenas pretende contextualizar a realidade brasileira para que se possa estudar as ações que vêm sendo tomadas para enfrentar essa realidade.

A primeira causa geral que poderia ser elencada tem relação com o maior acesso à Justiça que é conferido pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Cappelletti e Garth (1998) fazem um apanhado histórico e mencionam as três ondas de acesso à Justiça nos países centrais. Inicialmente, buscou-se o aperfeiçoamento da assistência judiciária para os pobres, seguindo-se a uma onda de aperfeiçoamento dos mecanismos existentes para o fim de proteger os direitos difusos e, em uma terceira onda, buscou-se uma concepção mais ampla de acesso à Justiça, visando a prevenção de conflitos e a implementação de soluções alternativas à via tradicional dos tribunais, como, por exemplo, a arbitragem e a conciliação.

O Brasil não acompanhou esse processo descrito por Cappelletti e Garth com a metáfora das três ondas, pois, aqui, não se discutia a crise do Estado de bem-estar social como ocorria nos países centrais, mas se discutia a exclusão da grande maioria da população de direitos sociais básicos como a saúde e a moradia (Junqueira, 1996).

Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, ocorreu um fenômeno mundial em boa parte dos países democráticos de ascensão do Poder Judiciário, que se torna forte e independente, com seus

integrantes deixando de ser técnicos especializados do Estado e passando a ser verdadeiros integrantes do poder político (Mello; Barroso, 2016).

Diferentemente dos países centrais, nos quais as conquistas sociais foram se consolidando paulatinamente, as sociedades periféricas e semiperiféricas passaram por um curto-circuito histórico, pois passaram, de forma abrupta, de regimes autoritários para regimes democráticos que previam uma série de direitos para as pessoas (Santos, 2011).

É exatamente esse o caso do Brasil, conforme destacam Cambi e Camacho (2017), ao descreverem que a Constituição Federal de 1998 foi uma conquista histórica, pois assegurou o acesso à Justiça e a duração razoável do processo, em contraposição a uma situação anterior que vigorou durante parte do período militar, em que o Ato Institucional nº 5 fazia exatamente o oposto ao excluir o amplo alcance da apreciação judicial.

Embora a facilitação do acesso à Justiça seja muito importante no contexto de um Estado Democrático de Direito, essa condição poderá também criar uma série de problemas para o bom funcionamento do ordenamento jurídico.

Nesse sentido, vêm sendo constantes os exemplos na Justiça brasileira de partes que abusam do direito à Justiça, seja por meio da interposição de recurso protelatórios ou mesmo por meio da utilização indevida do aparelho judiciário para a busca de fins diversos daqueles pensados para esse tipo de acesso.

Cambi e Camacho (2017) explicam que o assédio processual seria a utilização abusiva de instrumentos processuais com a finalidade de atrasar o processo, sendo uma espécie de assédio moral limitado à relação processual.

Como decorrência de tantas demandas, muitas vezes utilizadas como estratégia processual, o Poder Judiciário acaba sendo lento e ineficiente, gerando uma situação de descrédito com a sociedade. Nesse sentido, interessante pesquisa feita pela FGV demonstra que a população tinha na época um índice de confiança de apenas 24% no Poder Judiciário, além de 81% dos entrevistados considerarem como aspecto negativo a lentidão (FGV, 2017).

Esse efeito destrutivo não alcança apenas o Poder Judiciário, mas também a democracia e os valores republicanos, de forma que a explosão de demandas gera uma lentidão e ineficiência que acabam fazendo com que haja descrédito da população tanto no Poder Judiciário como na própria democracia (Sadek, 2014).

Uma segunda causa geral que pode ser citada para explicar a alta litigiosidade diz respeito ao baixo custo para se litigar no Brasil.

Pesquisa realizada pelo Conselho Nacional de Justiça, em parceria com a PUC-RS, chegou à conclusão de que, no Brasil, o baixo custo do processo e a pequena exposição a riscos contribuem para a grande quantidade de ações judiciais (CNJ, 2011).

Por muitas vezes, o acesso à Justiça, em razão do baixo custo, é mais fácil do que o requerimento perante os burocráticos órgãos da Administração Pública (Clementino, 2016), o que acaba gerando uma inversão de valores no sentido de que as pessoas buscam diretamente o Poder Judiciário para questões que deveriam ser resolvidas pela Administração Pública.

Um outra pesquisa realizada pelo Conselho Nacional de Justiça, no ano de 2010, comparou a sistemática de cobrança de custas da Justiça Estadual brasileira com alguns países da Europa, concluindo que falta uniformidade entre os diversos estados brasileiros, que cobram valores muito discrepantes e possuem legislações pouco transparentes (CNJ, 2010).

Embora a questão do baixo custo não seja tão simples, na medida em que o custo do processo não pode ser tamanho a ponto de limitar o acesso à Justiça (Cappelletti; Garth, 1998), observa-se que muitas vezes no Brasil os tribunais acabam contribuindo com esse baixo risco ao considerarem patamares elevados para a concessão da gratuidade de justiça⁹.

Uma terceira causa geral da alta litigiosidade no Brasil pode ser relacionada ao grande número de advogados inscritos. De acordo com a Ordem dos Advogados do Brasil, existem atualmente 1.375.427 advogados aptos a atuar no Brasil. Esse número significativo decorre da alta procura que as faculdades de Direito tiveram nos últimos anos. Por exemplo, o número de matrículas realizadas em faculdades de Direito aumentou de 651.730 em 2009 para 879.234 em 2017, ocupando a primeira colocação entre todos os cursos do Brasil (MEC, 2017).

Em razão dessa grande quantidade de profissionais no mercado de trabalho, acaba havendo um impacto significativo na carga de litigiosidade suportada pelo Judiciário, especialmente pela produção de demandas artificiais por parte desse mercado da advocacia (Neto, 2016).

Dessa forma, essas três primeiras causas gerais fomentam consideravelmente a formação de um elevado quadro de litigiosidade judicial no Brasil. No que se refere à Justiça Administrativa, podem ser elencadas pelo menos mais três causas específicas que contribuem para o incremento das estatísticas do contencioso administrativo.

O primeiro fator específico tem relação com o incremento da atividade administrativa nos últimos anos, com uma maior participação do Estado na vida das pessoas.

Mello (2009) explica que essa mudança na maneira de encarar o papel do Estado resultou em uma enorme expansão das suas intervenções na esfera da liberdade e da propriedade dos indivíduos.

⁹ Por exemplo, o Tribunal Regional da 4ª Região já considerou o limite de dez salários-mínimos como patamar para a concessão da justiça gratuita (TRF4, AG 5010151-34.2013.404.0000, Terceira Turma, Relator Fernando Quadros da Silva, D.E. 15/05/2013).

Também pontua que o desenvolvimento tecnológico da sociedade contribuiu para a necessidade de atuação do Estado por intermédio de seus agentes, a fim de evitar que comportamentos individuais e coletivos pudessem afetar o convívio social entre as pessoas. O autor denominou esse fenômeno como o “agigantamento da administração”.

Assim, hoje em dia, a atuação do Estado é fortemente demandada, seja para responder a requerimentos de benefícios, seja para fiscalizar ou regular a conduta das pessoas e as atividades privadas.

Essa gama de atuações gera uma série de atos administrativos e de processos administrativos que, muitas vezes, afetam a vida das pessoas, seja indeferindo benefícios, aplicando multas ou mesmo limitando atividades dos particulares.

Carvalho Filho (2013) cita que, em certas situações, a Administração Pública é demandada para decidir sobre incontáveis casos idênticos, visto que a Lei nº 9.784/99, que regula os processos administrativos no âmbito federal, permite que a Administração processe a decisão desses casos idênticos por meio mecânico, tendo em vista a necessidade de se atingir o princípio da eficiência. Não obstante, em muitos casos, esses requerimentos acabam nem passando pela esfera administrativa e são diretamente apresentadas na via judicial.

Um segundo fator que aumenta demasiadamente a litigância na Justiça Administrativa diz respeito à profusão de regras, à falta de clareza e à instabilidade normativa dos órgãos públicos e das autarquias. Essa causa foi muito bem pontuada em uma pesquisa realizada em 2011 pelo Conselho Nacional de Justiça com instituições de ensino sobre as demandas repetitivas e a morosidade na Justiça Cível brasileira (CNJ, 2011).

Tal cenário acaba estimulando a busca pelo Judiciário, pois as pessoas, diante de zonas cinzentas normativas, acabam judicializando na tentativa de busca pelo direito.

Por fim, um terceiro fator acaba agravando ainda mais essa situação de estímulo à judicialização. Trata-se da atuação limitada da administração pública frente à interpretação dos direitos fundamentais.

Na prática, as autoridades administrativas não são capazes de proteger direitos fundamentais que exijam uma interpretação não gramatical da lei, seja por uma cultura jurídica de que a Administração Pública está atrelada ao governo, seja por temor de ser responsabilizado por desvio de finalidade (Perlingeiro, 2017).

O referido autor explica que, na América Latina, as autoridades administrativas seguem a legalidade estrita, e não a legalidade administrativa, fazendo com que sejam criadas demandas artificiais, na medida em que certas atuações que dependam da aplicação ou interpretação de direitos fundamentais ficam fora da discricionariedade administrativa.

Tal postura acaba criando um círculo vicioso, pois as pessoas acabam ingressando diretamente no Poder Judiciário quando poderiam ter as suas questões resolvidas no âmbito administrativo.

De forma simples e sem pretender esgotar o assunto, essas seriam as principais causas gerais e específicas da alta litigiosidade brasileira, sendo necessário, nesse momento, expor algumas das estratégias que foram adotadas nos últimos anos com o objetivo de dar conta dessa imensa carga de trabalho que assola o Poder Judiciário brasileiro.

4 SOLUÇÕES ADOTADAS QUE ATACAM AS CONSEQUÊNCIAS, E NÃO AS CAUSAS DA ALTA LITIGIOSIDADE

Não é fácil sistematizar as medidas que podem ser tomadas para o enfrentamento da massificação das demandas judiciais, pois, muitas vezes, as medidas podem esbarrar na limitação do acesso à Justiça, o que não se pode admitir.

Partindo desse limite de proteção do acesso à Justiça, foram criadas nas últimas décadas medidas processuais e administrativas voltadas ao enfrentamento da alta litigiosidade.

Uma primeira medida que pode ser citada diz respeito à adoção de métodos alternativos à resolução judicial de conflitos, exigindo-se uma mudança no papel da jurisdição, que deixa de ser a categoria central do processo, passando aos cidadãos o protagonismo na solução dos conflitos (Cambi; Corrales, 2018).

O novo marco legal da conciliação, previsto na Lei nº 13.140/2015, traz importantes consequências para o Poder Público, que é o principal litigante no Brasil, na medida em que a conciliação e a mediação no âmbito administrativo foram instituídas como uma forma de resolver os conflitos fora do Poder Judiciário (Mendes; Silva, 2018).

Além da maior utilização da conciliação, as ações coletivas se mostraram, nos últimos anos, uma alternativa processual para o enfrentamento da litigiosidade em massa. A ideia é que, por meio das ações coletivas, seja freada a multiplicação de demandas idênticas que poderiam ser resolvidas em apenas um processo, evitando-se decisões contraditórias e tornando o sistema de Justiça mais coerente e equilibrado.

Por outro lado, muitas vezes a adoção das ações coletivas é criticada quanto à legitimação, quanto à existência de dissidências dentro de uma mesma classe e com relação aos efeitos da coisa julgada, que muitas vezes atingem pessoas que não puderam discutir a causa e adotar estratégia processual diversa (Cabral, 2007).

Para resolver esses problemas, o referido autor menciona, como uma possibilidade viável, a instauração de uma espécie de incidente coletivo dentro do processo individual, no qual seriam analisadas questões comuns a todos os casos similares, deixando a análise das questões particulares

de cada litigante para cada processo. Explica, ainda, que no exterior existem sistemas jurídicos que seguem o modelo das “causa-piloto” ou “processo-teste” (Inglaterra e Áustria) por um lado ou, por outro lado, do procedimento-modelo (Alemanha).

No sistema da causa-piloto, o órgão jurisdicional seleciona um caso para julgar e, em seguida, fixa uma tese para ser seguida para os demais. Já no sistema da causa-modelo, é instaurado um incidente com a finalidade de fixar a tese a ser seguida, não havendo a escolha de uma causa a ser julgada. No Brasil, adota-se a causa-piloto como regra tanto no julgamento dos recursos especial e extraordinários repetitivos (art. 1036 do CPC) como no incidente de resolução de causas repetitivas (art. 978 do CPC), aplicando-se a causa modelo apenas de forma excepcional, quando houver a desistência da demanda ou do recurso que esteja afetado para julgamento de incidente de resolução de causas repetitivas nos termos do art. 976, §1º, do Código de Processo Civil (Cunha, 2018).

Na Alemanha, a adoção do sistema do processo-modelo tem a finalidade de evitar decisões contraditórias da Administração Pública e do Poder judiciário, sendo, em última análise, um importante instrumento para garantir a segurança jurídica e um trâmite mais econômico do processo (Blanke, 2014).

Seguindo ainda a busca pela eficiência da Justiça e a diminuição de decisões contraditórias, verificou-se, nos últimos anos, várias reformas no sistema judicial brasileiro, com o objetivo de reforçar a cultura dos precedentes em busca de um sistema processual mais coeso.

Na sistemática anterior, a existência de inúmeras demandas, envolvendo a mesma questão de direito, sem a instituição de um sistema que fosse racional, acarretava decisões distintas para situações idênticas, o que foi superado pela criação, no novo Código de Processo Civil, de um microsistema de julgamentos de casos repetitivos, que surgiu como instrumento para a gestão da litigiosidade de massa (Wambier; Rodrigues, 2019).

Com a vigência do novo Código de Processo Civil de 2015, o Direito brasileiro pareceu assumir o compromisso de implementar e dar efetividade a um sistema de precedentes normativos, passando os precedentes a ser classificados quanto à eficácia em três categorias. Primeiramente, as causas decididas em primeiro grau e os acórdãos dos tribunais em geral permanecem com a eficácia persuasiva. Em uma segunda categoria, as súmulas vinculantes, os julgados provenientes de controle concentrado de constitucionalidade, os acórdãos decididos em repercussão geral ou em recurso especial ou extraordinário repetitivos, as orientações decorrentes do julgamento de incidente de resolução de demanda repetitiva e o incidente de assunção de competência se enquadram em precedentes dotados de eficácia normativa em sentido forte. Por fim, os enunciados da súmula simples da jurisprudência do STF e do STJ sobre matéria constitucional e infraconstitucional e as orientações firmadas pelo Plenário ou pelos Órgãos Especiais das cortes são classificados como precedentes de

eficácia intermediária ou eficácia normativa em sentido fraco. A diferença entre as duas últimas categorias reside na possibilidade ou não de utilização da reclamação, que só é possível nos precedentes de eficácia normativa em sentido forte (Mello; Barroso, 2016).

Além dessas três estratégias processuais adotadas para o enfrentamento da alta litigiosidade, muitas outras poderiam ser citadas. Por exemplo, a doutrina menciona, ainda, outros mecanismos jurídicos aptos para a solução de demandas repetitivas, como a suspensão de segurança para várias liminares em casos repetitivos (Lei nº 8.437/1992, art. 4º, §8º, e Lei nº 12.016/2009, art. 15, §5º), o pedido de uniformização da interpretação de lei federal no âmbito dos juizados especiais cíveis federais (Lei nº 10.259/2001, art. 14) e o pedido de uniformização da interpretação de lei no âmbito dos juizados estaduais da Fazenda Pública (Lei nº 12.153/2009, art. 18) (Cunha, 2018).

Mas não é apenas por intermédio de institutos processuais ou de meios alternativos que se buscou encontrar meios para enfrentar o excesso de demandas. Ao lado dessas medidas, a administração da Justiça atuou fortemente, nas últimas décadas, no fortalecimento da estrutura do quadro de servidores que assessoram os magistrados na atuação-fim do Poder Judiciário e na implementação de métodos de gestão que permitam uma prestação jurisdicional mais célere e eficiente.

Em muitos países, as reformas na forma de organização e gestão da administração da Justiça são uma das principais apostas para fazer frente à quantidade de trabalho, sendo necessária a adoção de medidas que busquem uma alteração dos métodos de trabalho, uma melhor organização interna dos tribunais e uma maior eficácia na gestão de recursos humanos, materiais e fluxos processuais (Santos, 2011).

No Brasil, a realidade não é diferente, pois o Judiciário, em razão da crescente judicialização dos conflitos sociais, passaria por uma crise de gestão que exige uma adequada administração da Justiça, com o aperfeiçoamento dos serviços jurisdicionais. Defende-se, ainda, a transformação do juiz-juiz em juiz-gestor, que é aquele que, aplicando técnicas de gestão, busca a eficiência (Reis, 2010).

Esse processo vem sendo fomentado no Brasil tanto pela cúpula do Poder Judiciário, como pelos diversos tribunais e unidades judiciárias espalhadas pelo país, que buscam otimizar a imensa carga de trabalho, com o melhor aproveitamento dos recursos humanos e materiais.

No que se refere à cúpula do Poder Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça estabeleceu, por meio da Resolução nº 325/2020, a Estratégia Nacional do Poder Judiciário para o quinquênio de 2021 a 2026.

Nessa estratégia, entre os macrodesafios propostos, constam a busca pela agilidade e produtividade na prestação jurisdicional, a prevenção de litígios e adoção de soluções consensuais para os conflitos e a consolidação do sistema de precedentes obrigatórios. Observe-se que esses

macrodesafios mantêm as estratégias acima elencadas de se buscar a eficiência da prestação jurisdicional.

Verifica-se que outros macrodesafios propostos pelo Conselho Nacional de Justiça focam no aperfeiçoamento da atuação jurisdicional, incluindo o aperfeiçoamento da gestão administrativa e da gestão judiciária, e no aperfeiçoamento da gestão de pessoas, o que reforça o aprimoramento que se vem buscando na gestão de processos e de pessoas no Poder Judiciário.

Em cumprimento aos macrodesafios do Poder Judiciário, no ano de 2019, foi estabelecida pelo CNJ a Meta 7, para que se priorize o julgamento dos maiores litigantes e dos recursos repetitivos.

Por outro lado, foram criados o Centro Nacional e os Centros Locais de Inteligência da Justiça Federal, que têm como objetivos a prevenção dos conflitos, o monitoramento das demandas e a gestão dos precedentes com a finalidade de oportunizar uma visão da macro e da microjustiça, de modo a garantir a igualdade de acesso à Justiça para todos (Moraes, 2018).

O Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal se propõe a ser um elemento catalisador e indutor de políticas judiciárias, por meio de um trabalho de monitoramento permanente, proposição de medidas e compartilhamento do conhecimento gerado (Ferraz, 2018).

Assim, em nível local, também são exigidas das unidades judiciárias medidas de gestão para o enfrentamento das demandas repetitivas.

Exige-se uma mudança de pensamento para o processamento de ações de massa, devendo ser adotada uma mentalidade de linha de produção, pois a atuação artesanal pode gerar distorções ou até mesmo tratamentos desiguais às partes (Gubert; Bordasch, 2016).

Essa linha de produção, que é exigida das serventias judiciais e em especial daquelas que tratam de ações de particulares contra o Estado, está relacionada, em especial, com dois fatores principais que vêm sendo fomentados pelo Poder Judiciário nos últimos anos.

Primeiramente, a formação de equipes compostas por funcionários com conhecimentos jurídicos que sejam aptos ao auxílio dos magistrados na confecção de despachos, sentenças e votos¹⁰.

De acordo com o relatório *Justiça em Números*, de 2023, a força de trabalho da Justiça brasileira é composta por 18.131 magistrados e por 211.824 servidores com atuação exclusiva na área judiciária. Toda essa força de trabalho é imprescindível para que o Poder Judiciário consiga enfrentar a imensa quantidade de processos.

¹⁰ O tema foi tratado com profundidade em estudo sobre a participação dos servidores no processo decisório na Justiça brasileira (Martino, 2021). Freitas (2018) também trata desse novo papel que vem sendo exercido pelos servidores do Poder Judiciário.

A imagem clássica de um juiz isolado e que medita e decide sobre a solução mais acertada não corresponde à realidade da Justiça brasileira, que possui uma burocratização da máquina judiciária na qual os juízes são auxiliados por assessores (Veronese *et al.*, 2017).

O juiz precisa recorrer a técnicas de gestão para administrar o seu trabalho, inclusive no que se refere às típicas funções jurisdicionais, como o exame dos processos e a redação das decisões (Leal Junior, 2011).

Por meio da delegação na elaboração de minutas de despachos, sentenças e votos, os servidores acabam se especializando por assunto e vêm tornando possível a manutenção da alta produtividade da Justiça brasileira.

Por todo o exposto, nas últimas décadas, foram adotadas estratégias voltadas ao enfrentamento da grande quantidade de demandas existentes na Justiça brasileira, especialmente no âmbito de atuação da Justiça Administrativa.

Como foi visto, tanto as estratégias processuais como as estratégias relacionadas à gestão judiciária focam exclusivamente no enfrentamento da situação de excesso de demandas, atacando unicamente as consequências da litigância em massa que existe no Brasil. Nenhuma dessas estratégias foca nas causas para a alta litigância e, nesse ponto, o trabalho apresentará no próximo capítulo algumas sugestões voltadas a enfrentar o problema na sua causa real, que está situada na origem dos conflitos entre os particulares e a administração pública.

5 PROPOSTAS PARA ATACAR AS CAUSAS PARA O EXCESSO DE DEMANDAS NA JUSTIÇA ADMINISTRATIVA

Como visto nos itens anteriores, por mais que se introduzam medidas para enfrentar o excesso de demandas, os dados indicam que a quantidade de ações judiciais continua em um ritmo crescente, sendo a situação ainda mais grave na realidade da Justiça Administrativa.

Diante dessa situação, algumas medidas poderiam ser adotadas para a minimização do problema e para o ataque das causas reais que dão origem ao grande número de ações judiciais em trâmite no Brasil.

Uma primeira medida que pode ser citada e que ainda não foi implementada no Brasil diz respeito à quebra desse círculo vicioso que se formou com a Administração Pública, pautando as suas condutas no princípio da legalidade estrita, o que faz com que as partes inevitavelmente busquem o Poder Judiciário para a concretização dos seus direitos.

Grande parte dos países latino-americanos adota o sistema judicial único, embora não tenham avançado com as inovações do Direito Administrativo norte-americano, que se pauta em um sistema de respeito ao devido processo legal e que apenas excepcionalmente é controlado pelo Poder

Judiciário. Assim, mostra-se necessária uma reforma no Estado para que seja capaz de conduzir um processo jurisdicional prévio, contando com funcionários públicos dotados de formação jurídica, bem como de autoridades administrativas independentes, imparciais e especializadas (Perlingeiro, 2015).

A quebra dessa sistemática faria com que a Administração Pública assumisse o seu papel e, com isso, esvaziasse a procura pela Justiça, criando um sistema mais equilibrado em que as decisões seriam tomadas por aqueles que, de fato, são constitucionalmente responsáveis.

Muitas vezes, a Administração Pública utiliza a noção de interesse público como um escudo para não cumprir os valores fundamentais do ordenamento jurídico. A postura correta seria a de que a Administração Pública, sempre que constatasse que não há razão em um conflito, seja na fase judicial ou administrativa, tenha o dever de se submeter aos parâmetros de legalidade (Talamini, 2017).

No Brasil, não é incomum que a Administração Pública descumpra inclusive determinações judiciais, trazendo sérios problemas para a efetividade da jurisdição. Fato similar não acontece na Alemanha, onde a estrita vinculação da Administração à lei compreende também a obrigação legal de cumprir as decisões dos tribunais (Sommermann, 2003).

Na realidade, o modelo como está proposto acaba beneficiando o Poder Público que, como mostram os números, é o principal litigante da Justiça brasileira. Em vez de fazer a análise administrativa considerando os direitos fundamentais, o Poder Público acaba, de forma cômoda e proposital, negando direitos e, conseqüentemente, ganha tempo com a duração do processo e com as prerrogativas que possui para litigar.

Nesse sentido, Perlingeiro (2006) critica as prerrogativas da Administração Pública em juízo, explicando que qualquer prerrogativa a ser conferida a uma das partes deve ser aquela estritamente necessária para compensar eventuais desigualdades, sob pena de configurar privilégios.

Assim, a conduta do Poder Público de não dar cumprimento aos direitos fundamentais dos cidadãos e, conseqüentemente, estimular a judicialização de demandas, acaba sendo, de alguma forma, uma estratégia violadora da boa-fé, pois se aproveita dos entraves relacionados ao acesso à Justiça, inclusive se utilizando de prerrogativas processuais e materiais para postergar o cumprimento de obrigações devidas.

Dessa forma, a criação de uma cultura de fortalecimento das instâncias administrativas seria muito importante tanto para evitar o excesso de judicialização existente como para a própria efetivação de direitos fundamentais para os cidadãos.

Esse fortalecimento das instâncias decisórias administrativas deveria vir acompanhado de instrumentos jurídicos aptos a garantir total independência aos servidores na análise das demandas

administrativas, fazendo com que as decisões passassem a ser tomadas prioritariamente por aqueles incumbidos constitucionalmente para esse fim.

É bem verdade que esse fortalecimento da atuação da administração não poderá nunca impedir a judicialização, tendo em vista que no Brasil “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Ocorre que com o fortalecimento administrativo e com a implementação de uma cultura de respeito e de efetivação dos direitos fundamentais por parte da administração pública, a atuação do Poder Judiciária se dará apenas de forma excepcional na estrita função de controladora da atuação administrativa, e nunca como usurpadora das funções inerentes ao Poder Executivo.

Observe-se que, da forma como ocorre hoje, o ajuizamento individual de demandas repetitivas no Poder Judiciário acaba fazendo com que situações idênticas recebam soluções diversas, violando, conseqüentemente, o princípio da igualdade (Moraes, 2018).

Uma segunda estratégia que poderia ser tomada pela administração judiciária diz respeito à criação de uma codificação própria para a Justiça Administrativa. Como foi visto ao longo deste trabalho, o contencioso administrativo possui peculiaridades diversas da jurisdição comum. Essas diferenças, muitas vezes, exigem uma atuação particular para que as demandas sejam tratadas da forma devida.

Nesse ponto, não existe, no Brasil, uma codificação própria para as demandas relacionadas à Justiça Administrativa. Na prática, esse tipo de demanda recebe o mesmo tratamento processual conferido às demandas que tratam de relações de direito privado, trazendo, como uma das suas conseqüências, a exacerbação da ampla defesa em ações repetitivas que, muitas vezes, exigem um trabalho exclusivamente mecânico (Clementino, 2016).

É importante que as normas processuais da Justiça Administrativa estejam sujeitas a regras especiais que respeitem o interesse público e os interesses individuais, não sendo suficientes as normas processuais tradicionais aptas à resolução de um conflito civil ou penal (Bross, 2006).

Observa-se que muitas demandas são geradas pela existência de zonas cinzentas na legislação, o que gera uma maior possibilidade de negativas por parte dos representantes da administração pública, tanto na fase administrativa como na própria fase processual.

Assim, a criação de normas processuais próprias seria importante para adequar as peculiaridades inerentes à Justiça Administrativa com os comandos legais, trazendo mais eficiência e maior segurança jurídica para todos os atores processuais.

Uma terceira alternativa para o enfrentamento do excesso de judicialização e que se aplicaria não apenas à Justiça Administrativa, mas à Justiça como um todo, diz respeito a uma busca por uma maior racionalização do sistema de Justiça.

Esse objetivo poderia ser alcançado com diversas medidas, como a revisão dos parâmetros da assistência gratuita, a limitação da fixação de honorários a serem pagos apenas em caso de êxito, a limitação dos recursos com efeitos suspensivos e o aumento dos meios processuais de combate da litigância de má-fé (CNJ, 2011).

Aliado a essas medidas, também se defende que a legislação deveria apresentar um modelo de cobrança de custas, baseado em estudos técnicos sobre o custo efetivo do processo¹¹, que fosse capaz de combater os litigantes habituais e que, da mesma forma, não limitasse o acesso à Justiça pela população mais carente (Tabak; Prestes, 2017).

CONCLUSÃO

Conforme as pesquisas trabalhadas no texto, os números mostram que a Justiça Administrativa contribui decisivamente para a alta litigância existente no Brasil.

Embora ao longo das últimas décadas tenham se buscado soluções processuais e de gestão judicial para o enfrentamento do fenômeno do excesso de demandas, essas medidas não conseguiram resolver o problema, pois atacam apenas as consequências, e não as causas da hiperjudicialização brasileira.

Seguindo essa linha de raciocínio, o trabalho propôs pelo menos três estratégias de atuação que poderiam enfrentar as causas do problema, incluindo o fortalecimento das instâncias administrativas, a criação de legislação processual específica para a Justiça Administrativa e a aplicação de meios aptos a tornar mais racional o exercício da jurisdição.

Todas essas sugestões seriam importantes instrumentos para diminuir a judicialização e, ao mesmo tempo, garantir um maior acesso à Justiça, na medida em que os direitos fundamentais já seriam verdadeiramente analisados por integrantes da Administração Pública com autonomia e independência para exercerem as suas competências constitucionais.

Um sistema de Justiça sadio será aquele com pleno acesso à Justiça, mas apenas naqueles casos em que as demais instâncias não puderam resolver o litígio, sendo imprescindível, para isso, que a Administração Pública atue com boa-fé na sua relação com os particulares. Assim, no que toca à Justiça Administrativa, seria fundamental que o sistema fosse racionalizado com o fortalecimento

¹¹ Interessante estudo foi feito pelo IPEA sobre o custo dos processos de execução fiscal (IPEA, 2011).

das agências administrativas, que deveriam ter mais autonomia e independência para a tomada de decisões, atuando verdadeiramente como órgãos administrativos técnicos, desvinculados da burocracia político-governamental. Essa autonomia e independência não impediria a atuação do Poder Judiciário, que se daria nos estritos espaços reservados pela Constituição Federal, sem qualquer tipo de usurpação de competências.

A existência de normas próprias e voltadas para a Justiça Administrativa também seria importante para a extirpação de zonas cinzentas existentes e, conseqüentemente, permitiria uma atuação isonômica e voltada para as particularidades do contencioso administrativo.

Por fim, como foi visto ao longo do texto, a adoção de medidas voltadas à racionalização do sistema de Justiça como um todo também seria importante para a diminuição da excessiva judicialização existente no Brasil.

A implementação de todas essas mudanças não seria uma tarefa fácil, pois o sistema, da forma como funciona hoje, é cômodo para todos.

Os advogados, por exemplo, criam teses jurídicas e recebem honorários de causas que nem deveriam virar processos caso já fossem solucionadas na origem pela Administração Pública. Essa atuação acaba retirando uma parte considerável do direito devido ao cidadão, que acaba muitas vezes vencendo, mas não ganhando tudo o que lhe seria devido.

O Poder Público também se aproveita da situação, pois possui diversas prerrogativas e acaba intencionalmente postergando a concessão de direitos fundamentais que deveriam ser concedidos de pronto. Diante dessa negativa, muitos cidadãos acabam desistindo de pedir o direito judicialmente por motivos diversos e, os que pedem, acabam recebendo o direito muito tempo depois em razão dos mais diversos privilégios que pendem a favor dos entes públicos em juízo.

Observe-se que a situação é cômoda não apenas para o Poder Público em geral, mas também para os integrantes das carreiras jurídicas e de apoio, que se aproveitam do agigantamento da prestação jurisdicional para o incremento de estruturas de carreira e dos próprios vencimentos. Nesse âmbito se incluem a Magistratura, o Ministério Público, as Advocacias Públicas, as Defensorias e as carreiras de apoio.

Apenas quem perde com toda essa sistemática são os cidadãos, que veem os seus direitos fundamentais serem diariamente violados, uma vez que apenas uma pequena parcela tem condições de buscar o acesso à Justiça, que, como vimos ao longo do trabalho, está longe de ser efetivo.

Sem a mudança desse sistema, continuaremos atacando apenas as conseqüências do problema, o número de processos continuará aumentando e continuará sendo estimulada essa usurpação de competências do Poder Executivo por parte do Poder Judiciário.

Diante de todas essas ponderações cabe finalizar com a seguinte indagação: além dos cidadãos, alguém tem interesse em atacar as reais causas da hiperjudicialização existente no Brasil?

REFERÊNCIAS

ASIMOW, Michael. Cinco modelos de adjudicação administrativa (Justiça Administrativa). **Revista de Investigações constitucionais**, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 129-165, jan./abr. 2017. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/50154>. Acesso em: 23 fev. 2024.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Breves reflexões sobre a jurisdição administrativa: uma perspectiva de Direito Comparado. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 211, p. 65-77, jan./mar. 1998. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47127>. Acesso em: 23 fev. 2024.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

BLANKE, H. J. Demandas repetitivas na jurisdição administrativa alemã. *In: Seminário Demandas Repetitivas na Justiça Federal*. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2014. v. 29.

BRASIL [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em: 10 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.105/2015, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2013.105-2015?OpenDocument. Acesso em: 10 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.140/2015, de 26 de junho de 2015**. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a resolução de conflitos no âmbito da Administração Pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2013.140-2015?OpenDocument. Acesso em: 25 fev. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (3. Turma): **AG 5010151-34.2013.404.0000**. Relator: Des. Federal Fernando Quadros da Silva, 15 de maio de 2013. Disponível em: https://eproc.trf4.jus.br/eproc2trf4/controlador.php?acao=acessar_documento_publico&doc=41368638905853451110000000012&evento=756&key=50831ff227d5c9a27aea8c07c6c59990e20441cc69a4ab23c46a3474fdd1c455&hash=79711b7f7264a735560116cdddc2b96. Acesso em: 29 nov. 2019.

BROSS, Siegfried. O sistema de controle judicial da administração pública e a codificação da jurisdição administrativa. Tradução: Martim Vicente Gottschalk. **Revista CEJ**, Brasília, n. 34, p. 35-42, jul./set. 2006. Disponível em: <https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/726/906>. Acesso em: 10 fev. 2024.

CABRAL, Antônio do Passo. O novo procedimento-modelo (Musterverfahren) alemão: uma alternativa às ações coletivas. **Revista do Processo: RePro**, [s.l.], v.32, n. 147, p.123-146, maio 2007. Disponível em: https://www.academia.edu/37354603/O_novo_procedimento-

modelo_Musterverfahren_alem%3%A3o_uma_alternativa_%3%A0s_a%3%A7%3%B5es_c
oletivas. Acesso em: 20 fev. 2024.

CAMBI, Eduardo; CAMACHO, Matheus Gomes. Acesso e descesso à Justiça e assédio processual. **Revista Jurídica da Escola Superior de Advocacia da OAB/PR**, [s.l.], ano 2, n. 1, abril 2017. Disponível em: <https://revistajuridica.esa.oabpr.org.br/wp-content/uploads/2017/05/04.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2024.

CAMBI, Eduardo; CORRALES, Eluane de Lima. Neoinstrumentalismo do processo?: expansão dos métodos atípicos de resolução de conflitos. **Revista Eletrônica de Direito Processual - REDP**, Rio de Janeiro, ano 12, v. 19, n. 1, p.83-106, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/32114/23718>. Acesso em: 15 fev. 2024.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1998. Disponível em: https://www.academia.edu/6522484/MAURO_CAPPELLETTI_ACESSO_%3%80_JUSTI%3%87A. Acesso em: 19 fev. 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Processo administrativo federal: comentários à Lei nº 9784 de 29.1.1999**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CASSAGNE, Juan Carlos. La justicia administrativa en iberoamérica. **Revista de Derecho Administrativo da Pontifícia Universidad Católica do Perú**, [s.l.], n. 1, p. 3-32, 2006. Disponível em: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/16348/16754>. Acesso em: 10 mar. 2020.

CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. As demandas repetitivas de direito público e o princípio da procedimentalização da isonomia. *In*: MORAES, Vânia Cardoso André de (coord.). **As demandas repetitivas e os grandes litigantes: possíveis caminhos para a efetividade do sistema brasileiro**. Brasília: Enfam, 2016. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/publicacaoinstitucional//index.php/Coseloenfam/article/view/3280/3222>. Acesso em: 27 fev. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em números 2023**. Brasília, DF: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/08/justica-em-numeros-2023.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Os cem maiores litigantes**. Brasília, DF: CNJ, 2012. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/100_maiores_litigantes.pdf. Acesso em: 17 fev. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Perfil da fixação de custas judiciais no Brasil e análise comparativa da experiência internacional**. Brasília, DF: CNJ, 2010. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/36-197-1-PB.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Demandas repetitivas e a morosidade na justiça brasileira**. Brasília, DF: CNJ, 2011. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/pesq_sintese_morosidade_dpj.pdf. Acesso em: 23 fev. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Resolução nº 325 de 29 de junho de 2020**. Dispõe sobre a Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026 e dá outras providências.

Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em:

<https://atos.cnj.jus.br/files/original182343202006305efb832f79875.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2024.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A fazenda pública em juízo**. 15. ed. rev., atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**: introdução ao Direito Processual Civil parte geral e processo de conhecimento. 19 ed. Salvador: Jus Podivm, 2017.

FERRAZ, Taís Shilling. Gestão do conhecimento como instrumento para a efetividade do modelo de precedentes: a importância dos centros de inteligências. *In*: CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Estratégias de prevenção de conflitos, monitoramento e gestão de demandas e precedentes**. Brasília: Centro de Estudos Judiciários, 2018.

FGV DIREITO SÃO PAULO. **Relatório ICJ Brasil: 1º semestre/2017**. São Paulo: FGV, 2017. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/19034/Relatorio-ICJBrasil_1_sem_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 23 fev. 2024.

FREITAS, Wladimir Passos de. A redefinição das funções dos servidores do Judiciário no século XXI. **Consultor Jurídico**, São Paulo, out. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-out-07/segunda-leitura-novas-funcoes-servidores-seculo-xxi>. Acesso em: 24 fev. 2024.

GUBERT, Jerson Moacir; BORDASCH, Rosane Wanner da Silva. Processamento e gestão das ações de massa: a experiência do projeto de gestão e racionalização das ações de massa (PROGRAM) da comarca de Porto Alegre/RS no processamento de mais de 72.000 ações versando sobre o sistema de pontuação ou *score*. *In*: MORAES, Vânia Cardoso André de (coord.). **As demandas repetitivas e os grandes litigantes**: possíveis caminhos para a efetividade do sistema brasileiro. Brasília: Enfam, 2016. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/publicacaoainstitucional//index.php/Coseloenfam/article/view/3280/3222>. Acesso em: 27 fev. 2024.

IPEA. **Custo unitário do processo de execução fiscal na Justiça Federal**. Brasília, DF: IPEA, 2011. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7862/1/RP_Custo_2012.pdf. Acesso em: 24 fev. 2024.

JUNQUEIRA, Eliane Botelho. Acesso à Justiça: um olhar retrospectivo. **Revista Estudos Históricos**, [s.l.], v.9, n.18, p.389-402, 1996. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/2025>. Acesso em: 23 fev. 2024.

LEAL JUNIOR, Cândido. Edição e revisão de textos na perspectiva do juiz e de seus auxiliares. **Revista de Doutrina TRF4**, [s.l.], 2011. Disponível em: http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao041/candido_junior.html. Acesso em: 25 fev. 2024.

MARTINO, Fabio Nunes De. **O Poder Judiciário visto por dentro**: a atuação dos assistentes judiciais como personagens invisíveis no processo decisório brasileiro. 2021. Dissertação (Mestrado em Justiça Administrativa) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2021. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3832952. Acesso em: 23 fev. 2024.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, Patrícia Perrone Campos; BARROSO, Luis Roberto. Trabalhando com uma nova lógica: a ascensão dos precedentes no Direito brasileiro. **Revista da AGU**, Brasília, DF, v.15, n. 3, p. 09-52, jul./set. 2016. Disponível em: <https://seer.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/854/730>. Acesso em: 19 fev. 2024.

MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; SILVA, Larissa Clare Pochmann da. Breves notas sobre a conciliação no código de processo civil. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, Rio de Janeiro, ano 12, v. 19, n. 3, set./dez. 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/39170/27439>. Acesso em: 24 fev. 2024.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Conselho Administrativo de Recursos Fiscais. Institucional/Histórico dos conselhos**. [Brasília, DF]: Ministério da Fazenda, [2024]. Disponível em: <http://carf.fazenda.gov.br/sincon/public/pages/ConsultarInstitucional/Historico/HistoricoPopup.jsf>. Acesso em: 10 fev. 2024.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Censo da educação superior 2017**. Brasília, DF: Ministério da Educação, set. 2018. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/setembro-2018-pdf/97041-apresentac-a-o-censo-superior-u-ltimo/file>. Acesso em: 23 fev. 2024.

MORAES, Vânia Cardoso de. Centro nacional (e locais) de inteligência da Justiça Federal: um sistema organizacional para a construção de uma instituição eficaz e inclusiva em todos os níveis. *In*: CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Estratégias de prevenção de conflitos, monitoramento e gestão de demandas e precedentes**. Brasília: Centro de Estudos Judiciários, 2018.

NETO, Antônio Silveira. Conflitos de massa e gestão dos processos judiciais: uma proposta da associação dos magistrados brasileiros. *In*: MORAES, Vânia Cardoso André de (coord.). **As demandas repetitivas e os grandes litigantes: possíveis caminhos para a efetividade do sistema brasileiro**. Brasília: Enfam, 2016. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/publicacaoinstitucional//index.php/Coseloenfam/article/view/3280/3222>. Acesso em: 27 nov. 2019.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. **Institucional/Quadro da advocacia**. Brasília, DF: OAB, 2024. Disponível em: <https://www.oab.org.br/institucionalconselhofederal/quadroadvogados>. Acesso em: 23 fev. 2024.

PERLINGEIRO, Ricardo. Princípio da isonomia e a administração pública em juízo: a realidade Brasileira; aspectos jurídicos. **Revista de informação legislativa**, Brasília, ano 43, n. 169, jan./mar. 2006. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/92454>. Acesso em: 10 fev. 2024.

PERLINGEIRO, Ricardo. A justiça administrativa brasileira comparada. **Revista CEJ**, Brasília, ano XVI, n. 57, p. 6-18, maio/ago. 2012. Disponível em: <https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/1646/1593>. Acesso em: 23 fev. 2024.

PERLINGEIRO, Ricardo. Uma perspectiva histórica da jurisdição administrativa na América latina: tradição europeia-continental versus influência norte-americana. **Revista de investigações constitucionais**, Curitiba, v. 2, n. 1, jan./abr. 2015. Disponível em <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/43658/26576>. Acesso em: 10 fev. 2024.

PERLINGEIRO, Ricardo. Desafios contemporâneos da Justiça Administrativa na América latina. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 167-295, jan./abr. 2017. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/50155/31679>. Acesso em: 10 fev. 2024.

REIS, Wanderlei José dos. Juiz-Gestor: um novo paradigma. **Revista Jurídica UNIGRAN**, Dourados, MS, v. 12, n. 24, jul./dez. 2010. Disponível em: https://www.unigran.br/dourados/revista_juridica/ed_anteriores/24/artigos/artigo05.pdf. Acesso em 24 fev. 2024.

SADEK, Maria Tereza Aina. Acesso à Justiça: um direito e seus obstáculos. **Revista USP**, São Paulo, n. 101, p. 55-66, mar./abr./maio 2014. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/87814/90736>. Acesso em: 23 fev. 2024.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Por uma revolução democrática da justiça**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SOMMERMANN, Karl-Peter. A execução forçada por quantia certa contra a fazenda pública no direito alemão. In: SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da (org). **Execução contra a fazenda pública**. Brasília, DF: Conselho da Justiça Federal, 2003. Disponível em: https://www.cjf.jus.br/cjf/CEJ-Coedi/serie-cadernos-do-cej_ Acesso em: 27 fev. 2024.

TABAK, Benjamin Miranda; PRESTES, Fabyano Alberto Stalschmidt. O custo da justiça à luz das modernas técnicas de gestão judicial e da análise comportamental do direito. **Revista Jurídica, Curitiba**, v. 3, n. 48, p. 458-481, 2017. Pp. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:T0wStwXBXY8J:revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/download/2189/1369+&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 24 fev. 2024.

TALAMINI, Eduardo. A (in)disponibilidade do interesse público: consequências processuais (composições em juízo, Prerrogativas processuais, arbitragem, negócios processuais e ação monitória) – Versão atualizada para o CPC/2015. **Revista de Processo**, [s.l.], ano 42, v. 264, p.83-107, 2017. Disponível em: https://www.academia.edu/31357730/A_IN_DISPONIBILIDADE_DO_INTERESSE_P%C3%9ABLICO_CONSEQU%C3%8ANCIAIS_P%20PROCESSUAIS_composi%C3%A7%C3%B5es_em_ju%C3%ADzo_prerrogativas_processuais_arbitrag. Acesso em: 27 fev. 2024.

VERONESE, Alexandre; CIPRIANO, Najara de Paula; GONÇALVES, Nicolle Wagner; OLIVEIRA, Paloma da Costa. Vida de Assessor: as funções de assessoria judiciária em tribunais superiores no Brasil e nos Estados Unidos em perspectiva comparada. **Contemporânea**, v.7, n.2, p. 365-390, jul./dez. 2017. Disponível em: <http://www.contemporanea.ufscar.br/index.php/contemporanea/article/view/572>. Acesso em: 24 fev. 2024.

WAMBIER, Luiz Rodrigues; RODRIGUES, Dayane Venâncio de Oliveira. Incidente de resolução de demandas repetitivas: aspectos gerais e admissibilidade no TJDFT, TJSP, TJRJ, TJRS e TJPR. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, Rio de Janeiro, ano 13, v. 20, n. 1, jan./abr. 2019. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/42213/29255>. Acesso em: 24 fev. 2024.