

**A PRÉVIA BUSCA DA JUSTIÇA ADMINISTRATIVA COMO
REQUISITO PARA ACESSO JUDICIAL COM BASE NO RE 631240**

BRUNO DE MACEDO DIAS¹

Endereço eletrônico: bruno@pge.sc.gov.br

¹ Procurador do Estado de Santa Catarina. Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale de Itajaí (Univali). *Master en Derecho Ambiental e de la Sostenibilidad* pela Universidade de Alicante/ESP. Especialista em Direito Material e Processual Civil pelo CESUSC/ESMESC. Graduado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

A PRÉVIA BUSCA DA JUSTIÇA ADMINISTRATIVA COMO REQUISITO PARA ACESSO JUDICIAL COM BASE NO RE 631240

Resumo

É constitucional o estabelecimento de prévia busca de Justiça Administrativa e o esgotamento de prazo razoável para decisão, desde que ela se pautar por três valores fundamentais: celeridade, simplicidade e eficácia. A lógica adotada é a mesma aplicada pelo Supremo Tribunal Federal no RE 631240. Não há ofensa ao acesso à Justiça, pois esse mecanismo servirá justamente para viabilizá-lo, com redução do volume de processos.

Introdução

Durante curso de mestrado realizado em dupla titulação entre a Universidade do Vale do Itajaí e a Universidade de Alicante (Espanha), este autor concentrou seus esforços no estudo do fenômeno da judicialização excessiva, que resultou no que se concluiu em uma crise de sustentabilidade da prestação jurisdicional. Como antídoto, propôs a constitucionalidade do uso de meios alternativos de solução de controvérsia prévios e obrigatórios para reduzir dramaticamente o volume de processos judiciais. A referida pesquisa resultou na obra **A constitucionalidade de filtros ao Acesso à Justiça para assegurar o funcionamento sustentável do Poder Judiciário**².

Após o amadurecimento das ideias trabalhadas naquela obra, chega-se a conclusão de que o problema merece uma abordagem especial e específica para os processos judiciais da Administração Pública, tanto pela facilidade de se visualizar uma alternativa ao tema quanto pela parcela considerável que tais demandas judiciais representam no universo de demandas judiciais.

Embora as ações relativas à Administração Pública possam versar sobre inúmeros temas, observa-se que a quase totalidade dos conflitos decorrem de divergências entre os órgãos do Poder Público e os servidores, administrados, contratados ou contribuintes. Também é frequente que inúmeras demandas versem sobre idêntica matéria, de forma que a consolidação rápida de um entendimento da Administração Pública tem o potencial de evitar

² DIAS, Bruno de Macedo. **A constitucionalidade de filtros ao Acesso à Justiça para assegurar o funcionamento sustentável do Poder Judiciário**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

os conflitos subsequentes, especialmente quando se verifica uma posição equivocada interna, que resultaria em uma inevitável derrota judicial.

A solução proposta é a construção de uma Justiça Administrativa célere, simples e eficiente, cuja atuação possa convencer o Poder Judiciário de que a intervenção judicial imediata, como regra, é desnecessária e incorreta. Com isso, tem-se primeiro a tentativa de solução administrativa do conflito, sem que se admita um ajuizamento que atrole esse procedimento.

Com a evolução desse procedimento e consolidação de sua reputação perante a comunidade jurídica, é possível cogitar um futuro no qual tais decisões adquiram prestígio semelhante ao do Juízo Arbitral³, no qual a análise judicial é limitada aos requisitos formais, salvo existência de má-fé.

Para que se comece a trilhar esse caminho, primeiramente, é indispensável analisar se seria constitucional a exigência de prévia busca e análise administrativa como requisito para ingressar com uma demanda judicial. Propõe-se que essa abordagem seja feita com base no conceito de acesso à Justiça e no RE 631.240⁴.

O acesso à Justiça e a exigência de prévia provocação administrativa

A rigor, qualquer discussão sobre a limitação de ingresso com ação perante o Poder Judiciário é imediatamente contrastada com o a garantia do acesso à Justiça. Tal garantia, contudo, é pouco estudada e compreendida quanto ao seu verdadeiro alcance, de modo que seu exercício não é dissociado do seu abuso. Como consequência, tem-se que o manejo desenfreado desse instrumento acaba por torná-lo inviável.

Primeiramente, deve-se resgatar o conteúdo constitucional do art. 5º, XXXV, no qual o acesso à Justiça é consagrado: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”⁵.

Duas ponderações já podem ser feitas: (i) a Constituição não assegura ilimitado direito de provocação ao Poder Judiciário, ao limitar o acesso aos casos de lesão ou ameaça de

³ Vide artigos 31 a 33 de BRASIL. Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996. **Dispõe sobre a arbitragem**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9307.htm>. Acesso em: 30 jun. 2017.

⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 631.240**. Tribunal Pleno. Relator: Roberto Barroso. Brasília, DF. Julgado em 03 de setembro de 2014. Publicado no diário de justiça de 07 de novembro de 2014.

⁵ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 27 jun. 2017.

lesão ao direito; (ii) sempre que a exigência de tentativas extrajudiciais não implicar real ameaça ou lesão ao direito, não há ofensa alguma ao instituto.

A situação fica mais profunda, contudo, ao se perceber o óbvio – a Constituição Federal não é formada de um único inciso e nenhuma garantia é absoluta ao ponto de poder subjulgar as demais.

Essa ideia, na verdade, é convergente com a atual noção de acesso à Justiça qualificado. Enquanto uma visão clássica (formal) limitava o instituto ao direito de provocar o Poder Judiciário, o conceito moderno (material) prevê que não basta o direito de petição. É necessária uma resposta tempestiva, por Juiz natural (que realmente conheça o processo), com ampla defesa e contraditório, devido processo legal e análise qualificada dos requerimentos.

Neste sentido:

Com efeito, por meio do Estado democrático, em especial na segunda metade do século XX, o direito de acesso à justiça encontrou terreno fértil para florescer e firmar-se como direito fundamental por excelência, embora já se tivesse feito reconhecer anteriormente como direito humano.

Essa valorização do direito de acesso à justiça fez surgir um movimento em prol da ampliação e da efetividade da prestação jurisdicional, cobrando do Estado uma justiça mais justa e célere⁶.

Humberto Theodoro Júnior acrescenta:

Tutela jurisdicional efetiva, adequada e justa somente seria a disponibilizada às partes com observância e respeito aos ditames garantísticos da Constituição. Deixou de ser significativa a antiga distinção entre direito processual constitucional e direito processual comum. Todo o direito processual, direito ao acesso à justiça, se viu envolvido pelo manto da constitucionalidade, traduzido na declaração de garantia de *processo justo* em substituição à velha noção de devido *processo legal*⁷.

Outrossim, o abuso do direito de acesso à Justiça por uns pode inviabilizar a mesma garantia aos demais, que realmente precisem dela, diante da sobrecarga do Poder Judiciário em patamares sem precedente.

⁶ ANNONI, Danielle. **O direito humano de acesso à justiça no Brasil**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2008. P. 80.

⁷ THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Constituição e Processo: desafios constitucionais da reforma do processo civil no Brasil**. In: Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois. V. III. Brasília: Senado Federal, 2008. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iii-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-a-consolidacao-das-instituicoes/poder-judiciario-e-acesso-a-justica-constituicao-e-processo-desafios-constitucionais-da-reforma-do-processo-civil-no-brasil>>. Acesso em: 20 mar. 2016.

Os números sobre o problema da crise de Judicialização são densos de modo que se recomenda a leitura da obra referida na introdução para aprofundamento. Por celeridade, exemplifica-se a situação no Tribunal de Justiça de Santa Catarina e, na sequência, das Justiças Estadual, Federal e do Trabalho entre 2004 e 2013:

Em 1994, foram 10.187 processos distribuídos e 9.580 julgados. Em 2002, chegou-se a 30.658 casos novos e 29.292 julgados, respectivamente. Em 2013, já com base nos dados do Conselho Nacional de Justiça aportaram 78.323 casos novos e foram julgados 107.422 processos no Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina.

[...]

Esse simples levantamento [Justiças Estadual, Federal e do Trabalho entre 2004 e 2013] permite algumas interessantes conclusões: o número total de processos que aguarda julgamento (estoque) aumentou aproximadamente 114% (cento e catorze por cento), enquanto o número de casos novos é 38,62% (trinta e oito vírgula sessenta e dois por cento) superior ao levantamento de 2004.

A população brasileira, entre 2004 e 2013, mesmo período adotado para a comparação dos dados levantados pelo Conselho Nacional de Justiça, passou de 181.581.024 (cento e oitenta e um milhões, quinhentos e oitenta e um mil e vinte e quatro) pessoas para 201.032.714 (duzentos e um milhões, trinta e duas mil, setecentos e catorze) pessoas, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Portanto, esta cresceu, pelas estimativas oficiais, praticamente 10,71% (dez vírgula setenta e um por cento) entre os dez períodos de análise, ou pouco mais de 1% (um por cento) ao ano. A taxa de crescimento do número de litígios novos, entretanto, é 3,6 (três vírgula seis) vezes maior, enquanto que o estoque teve um crescimento dez vezes mais rápido que a população⁸.

Chega-se, então, a outro grave problema: qual é a capacidade de julgamento com qualidade por magistrado. Sem aprofundar a questão⁹, novamente, exemplifica-se o problema com base em estudo realizado por Eduardo Jobim¹⁰. Segundo o autor, a Suprema Corte

⁸ DIAS, Bruno de Macedo. **A constitucionalidade de filtros ao Acesso à Justiça para assegurar o funcionamento sustentável do Poder Judiciário**. p. 71-74.

⁹ Para interessados em aprofundar-se sobre esse tema, recomenda-se a obra referida na introdução.

¹⁰ JOBIM, Eduardo. A interpretação Econômica do Direito e a Duração Razoável do Processo: análise de mecanismos alternativos para solução de litígios. In: MARTINS, Ives Granda da Silva; JOBIM, Eduardo (Coord). **O Processo na Constituição**. São Paulo: Quartier Latin, 2008. p. 60-63.

americana julgava uma média anual de 120 processos, e a reduziu para 80. No Supremo Tribunal Federal, cada Ministro somava, em média, 4.133 decisões monocráticas por semestre – sem incluir as decisões colegiadas. Ou seja,

Trazidos esses números, e comparados os dois países, veremos que o número de decisões, por ano, da Suprema Corte Americana é próximo do número de decisões que cada Ministro profere, individualmente, no STF, por semana¹¹.

É flagrante a situação insustentável do volume de demandas judiciais. Medidas que busquem reduzir essas ações e direcionadas para soluções extrajudiciais não ofendem o acesso à Justiça. É justamente o contrário. Tais medidas são a única solução para um acesso à Justiça verdadeiro.

Qual seria, então, a relevância da Justiça Administrativa para esse cenário de insustentabilidade da prestação jurisdicional?

Segundo dados do Conselho Nacional de Justiça, 22,77% das demais judiciais apresentam litigantes do setor público (federal, estadual ou municipal)¹². O volume é considerável. Evitar que tais demandas cheguem ao Poder Judiciário reduzirá o trabalho e o custo deste, trará economia ao Poder Público por não ter que elaborar as defesas judiciais e acrescentará estabilidade ao reduzir as inúmeras ordens judiciais recebidas diariamente pelas Procuradorias Gerais do Estado e do Distrito Federal.

Proposta de parâmetros com base no Recurso Extraordinário 631.240

Em 07.11.2014, o Excelso Pretório decidiu, em matéria de repercussão geral, que não é inconstitucional, nem ofende o direito de acesso à Justiça, exigir que o beneficiário apresente requerimento administrativo e aguarde o prazo legal para análise, como condição para poder ingressar com ação judicial em face do Instituto Nacional do Seguro Social.

Extrai-se do primeiro trecho da ementa:

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

¹¹ JOBIM, Eduardo. A interpretação Econômica do Direito e a Duração Razoável do Processo: análise de mecanismos alternativos para solução de litígios. p. 60-63

¹² BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Os 100 maiores litigantes**. Brasília: CNJ, 2011. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa_100_maiores_litigantes.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2014.

compatível com o art. 5º, XXXV, da Constituição. Para se caracterizar a presença de interesse em agir, é preciso haver necessidade de ir a juízo¹³.

O julgamento foi de certo modo surpreendente, diante da postura da Corte Constitucional e de todos os demais Órgãos Jurisdicionais de supervalorizar o direito de peticionar junto ao Poder Judiciário. A sua leitura, contudo, é bastante esclarecedora.

De modo simplista, para uma decisão tão extensa e complexa, podem ser destacados quatro aspectos que levaram a decisão: (A) o excesso de judicialização, que sobrecarregou o Poder Judiciário e inviabilizou a análise célere e adequada dos processos; (B) sem a provocação administrativa, não existiria o conflito, pois não há resistência à pretensão; (C) um reconhecimento de estabilidade e evolução do procedimento administrativo; (D) a ideia de proteção jurídica, em substituição da proteção jurisdicional. Serão abordados os três últimos aspectos, com ênfase para o terceiro.

A noção de pretensão resistida é bastante simples e advém das origens do processo civil. O litígio (ou lide) é caracterizado por um interesse de um (pretensão) em choque com o interesse de outro (resistência). Sem uma posição da administração, não é possível presumir a resistência:

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 análise. É bem de ver, no entanto, que a exigência de prévio requerimento não se confunde com o exaurimento das vias administrativas¹⁴.

É defensável a aplicação da mesma ideia para a Justiça Administrativa.

O aspecto mais importante, contudo, foi o reconhecimento de excelente utilidade na atuação administrativa do órgão previdenciário. Os Ministros reconheceram que a esfera administrativa teria maior rapidez que o pronunciamento judicial, seria mais acessível (há mais agências que unidades da Justiça Federal) e frequentemente deferiria o direito ora judicializado. Ou seja, o Poder Judiciário estava recebendo um volume absurdo de ações possivelmente inúteis e, pasmem, em detrimento do interesse do beneficiário.

Podem ser identificados três elementos chaves na valorização outorgada pelo Poder Judiciário ao ente previdenciário: celeridade, simplicidade e eficácia.

¹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 631.240**.

¹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 631.240**.

Partiu-se do pressuposto de que não seria possível um requisito para o ingresso de ação que fosse demasiadamente demorado, complexo ou resultasse em um inevitável indeferimento.

Sob a ótica da celeridade, destaca-se a manifestação dos Ministros:

22. Os atendimentos no INSS hoje são feitos por agendamento, o que eliminou as conhecidas filas que se formavam antes da abertura das agências. O tempo médio entre o agendamento e o efetivo atendimento é de vinte dias. O beneficiário passa aproximadamente uma hora dentro da agência, sendo trinta minutos antes de ser chamado pelo atendente e trinta minutos durante o atendimento. Excetuados os benefícios que dependem de perícia, mais da metade dos pedidos é respondida no momento do próprio atendimento, exigindo-se diligências dos restantes. Nestes últimos, o tempo médio de espera pela decisão é de 30 dias. Para agendamento de perícia, o tempo médio de espera está entre 20 e 30 dias.

[...]

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR) - Ministro Gilmar, há um ponto que não mencionei no meu voto, Vossa Excelência acaba de mencionar, que eu gostaria de destacar. O requerimento administrativo tem prazo: 45 dias. Nenhum processo judicial termina em 45 dias. É claro que o advogado, é a tendência natural, gosta de judicializar mesmo, mas o interesse do segurado é pedir administrativamente. É muito mais rápido¹⁵.

No tocante à simplicidade, colhe-se:

56. Por fim, alega-se que muitos beneficiários não teriam condições de percorrer longas distâncias para ingressar com um requerimento administrativo, o que deveria justificar o acesso direto ao Poder Judiciário. Porém, segundo dados disponíveis na página eletrônica da Previdência (<http://agencia.previdencia.gov.br/e-aps/servico/741>), o INSS hoje possui mais de 1.500 (mil e quinhentas) unidades de atendimento, fixas e móveis. Além do atendimento presencial, existe a Central de Atendimento 135, que permite a obtenção de informações e a formulação de requerimentos e agendamentos por telefone, gratuitamente. No ano de 2012, a referida central realizou um total de quase cinquenta e oito milhões de atendimentos. Além disso, a página eletrônica da Previdência presta serviços semelhantes, e,

¹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 631.240**.

segundo os memoriais ofertados, recebe mais de sessenta milhões de visitas por ano.

[...]

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI - Vossa Excelência me permite? Está se afirmando: “Não tem agência, então procura o juiz”. Ora, onde não há agência é muito menos provável que exista comarca. E muito menos Justiça Federal¹⁶.

Sob o prisma da eficácia, extrai-se:

31. Isto porque, como previsto no art. 88 da Lei nº 8.213/1991, o serviço social do INSS deve “esclarecer junto aos beneficiários seus direitos sociais e os meios de exercê-los e estabelecer conjuntamente com eles o processo de solução dos problemas que emergirem da sua relação com a Previdência Social, tanto no âmbito interno da instituição como na dinâmica da sociedade”. Daí decorre a obrigação de a Previdência conceder a prestação mais vantajosa a que o beneficiário faça jus, como prevê o Enunciado nº 5 do Conselho de Recursos da Previdência Social (“A Previdência Social deve conceder o melhor benefício a que o segurado fizer jus, cabendo ao servidor orientá-lo nesse sentido”)¹⁷.

A razoabilidade da decisão judicial é indiscutível. Não seria admissível um pressuposto para ação judicial que fosse apenas um obstáculo a ser transposto pelo autor, com perda inútil de tempo e esforço. A conclusão a qual chegou a Corte Constitucional decorreu necessariamente da qualidade do instrumento discutido, ainda que não seja perfeito.

Por fim, não menos importante é a mudança de ótica proposta no julgado. Quando o Constituinte originário preserva o direito de levar à Justiça uma lesão ou ameaça (verdadeira) de lesão a direito, ele não pretendeu criar, necessariamente, uma proteção jurisdicional. Sempre que existir uma alternativa para proteção jurídica do direito, ela atende o requisito constitucional:

O Brasil é um dos países com um dos maiores índices de judicialização. Estamos falando de 100 milhões de processos em tramitação. Portanto, estamos falando que, para cada dois habitantes, um tem uma demanda na Justiça. Para 18 mil juízes, temos essa quantidade de processos. E, tendencialmente, podemos ainda expandir. Por outro lado, o sistema quer que a proteção judicial efetiva se realize sempre que necessário, mas o sistema também deseja – a mim, parece-me que é essa a percepção que o

¹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 631.240**.

¹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 631.240**.

Ministro Barroso traduz no seu voto – que dê proteção jurídica sem – ou sempre que possível – a necessidade de intervenção judicial.

[...]

Não se trata, em nenhum momento, de dificultar, de forma alguma, o controle judicial de qualquer ato, nem mesmo da omissão por parte das autoridades previdenciárias, mas dizer, fundamentalmente, antes até da proteção judicial, o que importa é a proteção jurídica. Se ela se efetivar, dispensa-se a proteção judicial - proteção judicial, se necessária. Mas é importante que se efetive a proteção jurídica. Então, a mim, parece-me que essa questão está bem equacionada no voto do eminente Relator. Eu vou pedir vênia para acompanhá-lo na integralidade¹⁸.

Essa visão decorre da necessidade de redução dos processos judiciais, sob pena de o Poder Judiciário não mais conseguir fazer a proteção jurídica do direito, e da importância de as partes somente levarem à Justiça aquilo que não pode ser resolvido fora dela.

Não há motivo para se concluir que idêntica solução não possa ser dada para a Justiça Administrativa, desde que ela atenda aos mesmos valores destacados pelo Supremo Tribunal Federal no *case* da previdência social.

Construção de uma Justiça Administrativa prévia e constitucional

Estabelecidas as premissas para viabilidade constitucional de uma Justiça Administrativa prévia ao ingresso judicial, devem ser abordados os aspectos mais importantes para sua criação, consolidação e aceitação pelo Poder Judiciário.

Um primeiro aspecto interessante a ser trazido é o aproveitamento de Procuradores do Estado e do Distrito Federal como os integrantes naturais destes órgãos. Pela natureza de seus conhecimentos, da função exercida e da profunda experiência com as definições jurisprudenciais, é lógico recorrer a estes para sua formação. Ademais, não há – ou não deve haver – nenhuma outra carreira jurídica dentro das estruturas da Administração Pública, por ser essa atividade privativa das Procuradorias Gerais. Logo, é extremamente apropriada a construção da Justiça Administrativa com os Procuradores.

É interessante destacar, ainda, a relevância da presença dos Procuradores do Estado e do Distrito Federal em tais órgãos como motivadores e beneficiados por uma verdadeira redução de litigiosidade. São eles os integrantes da Administração Pública com

¹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 631.240.**

maior conhecimento das mazelas do fenômeno da judicialização, dos erros do Poder Público que são revistos pela Justiça e do efeito multiplicador que as demandas tendem a possuir.

Por outro lado, uma vez transferida a solução de litígios do Poder Judiciário para uma Justiça Administrativa, o aparente esforço institucional necessário para retirar Procuradores dos processos judiciais será premiado com a redução deste trabalho, o que realimenta um ciclo virtuoso ao permitir que as Procuradorias possam investir cada vez mais em medidas para redução de litigiosidade.

Um segundo aspecto, lógico e essencial, é a plena observância de garantias processuais. A formação de uma Justiça Administrativa que não observe ampla defesa e contraditório, a produção probatória ou acesso recursal (art. 5º, LV, da Magna Carta)¹⁹ certamente não tem condições de entregar um produto (decisão) minimamente constitucional.

Terceiro, conclui-se que uma Justiça Administrativa propensa a preceder (ou, futuramente, substituir) o ingresso judicial deve pautar-se por três valores fundamentais: celeridade, simplicidade e eficácia. Eles foram construídos no estudo realizado por esse autor e, ainda que não sejam enumerados pelo Excelso Pretório no *case* INSS, são facilmente encontrados na fundamentação.

O intuito é evitar que um meio alternativo de solução de controvérsia seja proposto com o exclusivo intuito de atrapalhar ou postergar a busca de um direito por um cidadão:

Para isso, são estabelecidos três requisitos mínimos para os meios alternativos de solução de controvérsia, sem os quais o indivíduo que os procurar terá o seu direito colocado em situação de risco: **celeridade, simplicidade e efetividade**. O meio alternativo não pode ser um mero inconveniente ao titular do direito, nem uma forma de postergar ou obstruir seu exercício²⁰.

Como garantir, então, esses três fundamentos?

Celeridade: Conforme visto acima, dois prazos chamaram a atenção do Supremo Tribunal Federal. O processo do INSS tem prazo de 45 dias e agendamento médio de perícia em 30 dias. Conforme a circunstância do litígio e a complexidade probatória/técnica, é possível que um prazo maior seja necessário. Todavia, o parâmetro extraído é interessante. Seria defensável, por exemplo, que um processo de instância única tenha 60 dias (sem contar

¹⁹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988.

²⁰ DIAS, Bruno de Macedo. **A constitucionalidade de filtros ao Acesso à Justiça para assegurar o funcionamento sustentável do Poder Judiciário**. p. 166.

o recurso). Período muito maior, contudo, poderia ser considerado proibitivo pelo Poder Judiciário.

Simplicidade: A exigência de burocracia para apresentar um pedido pode ser vista como um impedimento ao acesso administrativo. Como solução, propõe protocolo e acompanhamento eletrônicos. É interessante, ainda, a gratuidade do acesso administrativo, para estimular o uso. Diante dos consideráveis custos de um processo judicial, a redução de litígios futuros certamente gerará uma economia correspondente.

Eficácia: É indispensável que uma Justiça Administrativa não seja construída exclusivamente para proferir decisões favoráveis ao Poder Público, especialmente quando há jurisprudência desfavorável. Isso levará apenas a uma ideia de tentativa de protelação de condenação judicial futura, não redução de litigiosidade.

Propõe-se, finalmente, que a regulamentação assegure boa margem de imparcialidade e autonomia de julgadores. Logicamente, seria possível pensar em uma Justiça Administrativa voltada para os interesses da própria Administração Pública. Suas decisões, contudo, seriam inevitavelmente parciais.

Com a construção de decisões imparciais e técnicas, por outro lado, seria possível atingir futuramente um prestígio semelhante ao emprestado ao Juízo Arbitral, cujas decisões não são revistas em seu mérito:

Não é possível a análise do mérito da sentença arbitral pelo Poder Judiciário, sendo, contudo, viável a apreciação de eventual nulidade no procedimento arbitral.²¹

Por fim, convém abordar brevemente como pode ser estabelecida a busca da Justiça Administrativa como requisito para ingresso em Juízo. Por se tratar de matéria processual, a legislação estadual não poderia criar essa limitação, por força do art. 22, I, da Magna Carta²², que prevê competência privativa da União Federal. Após a consolidação de unidades de Justiça Administrativa céleres, simples e eficazes nos Estados e Distrito Federal, seria possível trabalhar em prol dessa regulamentação.

Com esses aspectos e o investimento em um canal de comunicação eficiente com o Poder Judiciário, será possível demonstrar os inúmeros ganhos de todas as partes com a

²¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 693.291**. Terceira Turma. Relatora: Nancy Andrighi. Brasília, DF. Julgado em 19 de abril de 2005. Publicado no diário de justiça de 06 de junho de 2005.

²² BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988.

redução de litigiosidade. Esse é o primeiro passo para que o Poder Judiciário chegue a mesma conclusão tomada no RE 631.240²³.

Isso, contudo, ainda é insuficiente.

O investimento em uma Justiça Administrativa forte e séria pode levar o Poder Judiciário a uma compreensão de que não deve intervir no mérito de suas decisões, exceto em casos de grave vício processual, má-fé ou conluio.

O primeiro passo deve ser dado pela Administração Pública.

Conclusão

A contínua valorização do Acesso à Justiça e a noção de que o Poder Judiciário é a solução de todos os problemas criou uma verdadeira crise de sustentabilidade da Justiça. A prestação jurisdicional, hoje, é absolutamente insustentável. Tal fato é de pleno conhecimento das Procuradorias-Gerais do Estado e do Distrito Federal, pois os processos da Administração Pública em suas três esferas correspondem a 22,77% do total de demandas²⁴.

Os efeitos experimentados pelos magistrados e servidores da Justiça são igualmente constatados nos Procuradores e em seu pessoal de apoio. A produção de petições judiciais é crescente e abusiva, sem que haja tempo adequado para o ideal estudo dos processos e redação das manifestações. Muitos precisam dedicar mais horas do que as adequadas ou delegar a redação de manifestações – função constitucionalmente exclusiva de Procurador – justamente pela sobrecarga decorrente do fenômeno da judicialização.

Neste cenário, propõe-se o investimento na construção de uma Justiça Administrativa prévia, pautada pelos princípios da celeridade, simplicidade e eficácia, composta por Procuradores do Estado, para evitar que os conflitos da Administração Pública sejam resolvidos predominantemente pelo Poder Judiciário.

Como norte, há o julgamento no RE 631.240²⁵.

Diante da consolidação de uma Justiça Administrativa adequada, a exigência de prévia busca como condicionante para ajuizamento de uma ação judicial pode ocorrer de duas formas: por lei federal ou por construção judicial.

O acesso à Justiça não pode mais ser visto como garantia isolada e absoluta, sob pena de seu abuso – atualmente em prática – ser a própria causa de sua inviabilidade. O constituinte buscou proteger o direito, não uma mera possibilidade de petição. Sempre que a

²³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 631.240**.

²⁴ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Os 100 maiores litigantes**.

²⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 631.240**.

Justiça Administrativa for célere e eficiente, ela não colocará em risco o direito, nem ofenderá o acesso à Justiça como se encontra em nosso texto constitucional.

Em razão do exposto, **conclui-se que a exigência de prévia busca de uma Justiça Administrativa, bem como do aguardo de tempo razoável para decisão, é constitucional e compatível com o Acesso à Justiça, desde que o instrumento implementado seja célere, simples e eficaz, como demonstrou o Supremo Tribunal Federal no RE 631.240.**

Referências bibliográficas

ANNONI, Danielle. **O direito humano de acesso à justiça no Brasil**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2008.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Os 100 maiores litigantes**. Brasília: CNJ, 2011. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa_100_maiores_litigantes.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2014.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 27 jun. 2017.

_____. Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996. **Dispõe sobre a arbitragem**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9307.htm>. Acesso em: 30 jun. 2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 693.291**. Terceira Turma. Relatora: Nancy Andrighi. Brasília, DF. Julgado em 19 de abril de 2005. Publicado no diário de justiça de 06 de junho de 2005.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 631.240**. Tribunal Pleno. Relator: Roberto Barroso. Brasília, DF. Julgado em 03 de setembro de 2014. Publicado no diário de justiça de 07 de novembro de 2014.

DIAS, Bruno de Macedo. **A constitucionalidade de filtros ao Acesso à Justiça para assegurar o funcionamento sustentável do Poder Judiciário**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

JOBIM, Eduardo. A interpretação Econômica do Direito e a Duração Razoável do Processo: análise de mecanismos alternativos para solução de litígios. In: MARTINS, Ives Granda da Silva; JOBIM, Eduardo (Coord). **O Processo na Constituição**. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Constituição e Processo: desafios constitucionais da reforma do processo civil no Brasil**. In: Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois. V. III. Brasília: Senado Federal, 2008. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iii-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-a-consolidacao-das>>

instituicoes/poder-judiciario-e-acesso-a-justica-constituicao-e-processo-desafios-constitucionais-da-reforma-do-processo-civil-no-brasil>. Acesso em: 20 mar. 2016.