

**XXX CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI FORTALEZA - CE**

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

RICARDO PINHA ALONSO

SÍLZIA ALVES CARVALHO

ANA CAROLINA FARIAS ALMEIDA DA COSTA

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

Diretoria - CONPEDI

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

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

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

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

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

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

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

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

Conselho Fiscal:

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

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

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

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

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

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

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

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

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

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

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

Relações Internacionais para o Continente Americano:

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

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

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

Relações Internacionais para os demais Continentes:

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

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

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

Eventos:

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

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

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

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

A174

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

Coordenadores: Ana Carolina Farias Almeida Da Costa; Ricardo Pinha Alonso; Sílzia Alves Carvalho. – Florianópolis: CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-840-0

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Saúde: Acesso à justiça, Solução de litígios e Desenvolvimento

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Acesso à justiça. 3. Política judiciária, gestão e administração da justiça. XXX Congresso Nacional do CONPEDI Fortaleza - Ceará (3; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XXX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI FORTALEZA - CE

ACESSO À JUSTIÇA: POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA II

Apresentação

Os trabalhos apresentados se relacionam com as pesquisas cuja temática envolve os estudos sobre o "Acesso à Justiça: política judiciária, gestão e administração da justiça", os quais integraram o grupo de trabalho 14. Há uma diversidade de abordagens as quais são interligadas pelo reconhecimento da necessidade de assegurar a efetividade jurisdicional em tempo razoável. Observa-se que quanto à garantia de acesso à justiça esta deve ser considerada como um meio para a resolução dos conflitos, portanto, dois aspectos se destacam entre os artigos, quais sejam: a centralidade da política judiciária de resolução adequada de conflitos e a importância e os riscos da digitalização do judiciário, logo, o desafio de assegurar que o jurisdicionado tenha o acesso às informações do caso em que seja sujeito na relação jurídica.

O acesso à justiça é analisado considerando a possibilidade da atuação dos cartórios nos casos de administração dos interesses privados, a exemplo das situações que envolve a jurisdição voluntária, a política judiciária de resolução adequada dos conflitos de interesses, o problema da exclusão digital e sua complexidade, pois a diversidade das plataformas adotadas no âmbito de cada tribunal pode ser considerado um paradoxo. Nesse sentido, admite-se que a digitalização do judiciário visa assegurar a razoável duração do processo, por outro lado, as questões relacionadas com a qualidade dos serviços da rede mundial de computadores e eventuais dificuldades encontradas quanto a usabilidade dos diversos sistemas digitais adotados pelos tribunais representa um risco quanto à garantia de inafastabilidade da jurisdição.

Nesse contexto, a hiperlitigiosidade e a possibilidade de sua redução são analisadas a partir do estudo das decisões dos tribunais sobre o cabimento e as hipóteses de aplicação da conciliação, mediação e arbitragem pelos cartórios, inclusive quando for parte ente da administração pública. Por sua vez, o estudo sobre a vulnerabilidade de parte dos usuários do judiciário digital é um alerta, pois conquanto a disponibilidade de rede de internet seja ampla, se reconhece a existência de grupos incapazes de usar a rede para resolver seus conflitos de interesses. Ainda nesse contexto, é apresentada a pesquisa sobre as ferramentas oferecidas pelos tribunais para assegurar a eficiência nas buscas jurisprudenciais, sendo analisadas as dificuldades encontradas.

Destaca-se o artigo que trata da "accountability" do judiciário como um meio para o diagnóstico sobre a qualidade da justiça, assim a "accountability" social, sendo externa e vertical pode contribuir para tornar o interesse público central pelo CNJ ao produzir seus relatórios. Os estudos a respeito do modelo considerado como justiça multiportas e tratado em dois artigos, analisando-se a litigiosidade previdenciária e o acesso aos direitos fundamentais, e, as possibilidades de enfrentamento à morosidade por meio desse sistema.

A ausência de pesquisa de campo em Direito é tratada no texto "A ausência de pesquisa de campo no direito e sua influência direta no acesso à justiça: O caso da agregação da comarca de Varjota, no Estado do Ceará", observando-se que a insuficiência de dados sobre a aplicação prática das políticas públicas poderá indicar os resultados inexpressivos relatados no caso do Poder Judiciário.

Por outro lado, as pesquisas retratadas nos artigos apresentados direcionam-se no sentido de apontar mecanismos que fortaleçam e qualifiquem o acesso ao Judiciário e à Jurisdição, seja por meio da atuação da Defensoria Pública, pela competência disciplinar do Conselho Nacional de Justiça, seja ainda pela maior qualificação dos Magistrados para o exercício de atividades administrativas de gestão nos respectivos tribunais, seja, ainda pelo reconhecimento da importância da Justiça multiportas e da inclusão digital, como instrumento de democratização do acesso à Justiça.

Os trabalhos são ricos e tratam com a devida profundidade questões de extrema importância teórica e prática da otimização do acesso à justiça, na feição formal e material, buscando-se meios e instrumentos para que a efetividade do acesso seja, enfim, uma realidade.

**A VIA ADMINISTRATIVA COMO CONCRETIZAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA:
ANÁLISE DE DECISÕES JUDICIAIS, NORMAS E TRIBUNAIS
ADMINISTRATIVOS NO BRASIL**

**THE ADMINISTRATIVE ROUTE AS A REALIZATION OF ACCESS TO JUSTICE:
ANALYSIS OF JUDICIAL DECISIONS, RULES AND ADMINISTRATIVE COURTS
IN BRAZIL**

**Joana Cristina Paulino Bernardes ¹
Delfim Bernardes ²**

Resumo

Resumo: O alto número de demandas judiciais tem, há muito tempo, suscitado discussões nos mais diversos setores da sociedade brasileira. O maior desafio é encontrar um meio de diminuir a quantidade de processos judiciais, sem ofender o princípio do acesso à justiça. Em diversos tipos de conflitos o legislador tem disciplinado a possibilidade de sua resolução pela via administrativa, conseguindo aceitação da população. Há decisões importantes dos Tribunais, inclusive do Supremo Tribunal Federal, no sentido de que a comprovação de provocação na via administrativa como legitimação do interesse de agir não ofende o acesso à justiça. O objetivo deste trabalho é, sem pretender exaurir o tema, analisar algumas destas normas e decisões judiciais, para verificar se a evolução da interpretação do direito fundamental do acesso à justiça no Brasil pelo legislador e julgador. Também verificar se há possibilidade de se incluir a via administrativa como um dos meios de solução adequados de conflitos, juntamente com a conciliação, mediação e arbitragem. Para tanto, será realizada uma pesquisa bibliográfica, desenvolvida através de revisão dogmática-jurídica.

Palavras-chave: Palavras-chaves: acesso à justiça, Desjudicialização, Tribunais administrativos

Abstract/Resumen/Résumé

Abstract: The high numbers of lawsuits have been, for a long time, raised discussions in the most diverse sectors of Brazilian society. The biggest challenge is to find a way to low down the number of legal actions, without offending the principle of access to justice. In various types of conflicts, the legislator has disciplined the possibility of finding a resolution through the administrative way, achieving acceptance from the population. There are decisions from important Courts of Law, including the Supreme Court, in the sense that the proof of provocation in the administrative route as legitimation of the interest to act does not offend access to justice. The main objective of this work is, without wishing to exhausting the theme, analyze some of these norms and court decisions, to verify the evolution of the interpretation of the fundamental right of access to justice in Brazil by the legislator and

¹ Mestre. Doutoranda em Direito pela UNAERP

² Especialista em Direito Processual Civil e Direito Empresarial

judge. In addition to check whether it is possible to include the administrative route as one of the appropriate alternatives of resolving conflicts, together with conciliation, mediation and arbitration. To this end, bibliographic research will be carried out, developed through a dogmatic-legal review.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Keywords: access to justice, Dejudicialization, Administrative courts

1. Introdução

A efetivação da garantia do acesso à justiça é um tema que está em pauta tem algumas décadas, especialmente no Brasil.

O acúmulo de processos e de trabalho; a demora na entrega da prestação jurisdicional; a insatisfação com a qualidade das decisões judiciais e tantas outras expressões e adjetivos negativos precisam ser ultrapassados pela apresentação de soluções e proposições positivas.

É claro que no presente trabalho não será possível apresentar todas as causas e possíveis soluções ou posições já pensadas para a efetivação desta garantia fundamental do indivíduo. Mas nele há a intenção do início do esboço de uma solução viável para esse problema, especialmente no Brasil.

O transcurso do trajeto começa de forma embrionária com este trabalho, que será aprofundado em outros desdobramentos.

O objetivo deste trabalho é verificar como o princípio do acesso à justiça está sendo definido pela doutrina e pela jurisprudência, com o intuito de expandir a ideia de acesso à ordem jurídica justa e efetiva também através dos tribunais administrativos. A análise de entendimento jurisprudencial será realizado através das decisões paradigmáticas do Supremo Tribunal Federal sobre a necessidade de prévio requerimento administrativo para algumas ações judiciais.

Para tanto, no primeiro capítulo será realizada análise da evolução do acesso à justiça no Brasil, utilizando como base as propostas de Cappelletti e Garth.

No segundo capítulo, será apresentada a análise de conteúdo das decisões mais paradigmáticas do Supremo Tribunal Federal, com a finalidade de extrair os principais entendimentos acerca do tema do acesso à justiça e questões que exigem o prévio requerimento administrativo. Se por um lado o acesso à justiça é importante, o crescente número de processos pode ser um problema e culminar na não efetivação daquele. O Supremo Tribunal Federal vem criando ou afirmando a necessidade de cumprimento de algumas condicionantes ou requisitos para o ajuizamento de algumas ações.

Para demonstrar que a via administrativa vem sendo uma opção de solução de conflitos disciplinada pelo Legislador, implementada por políticas públicas do Poder Judiciário e Poder Executivo, serão apresentadas normas, resoluções, bem como a opinião de autores sobre essas recentes alterações e, logo em seguida, a desjudicialização como forma de dar efetividade à atividade jurisdicional – paradoxal à primeira vista, mas verdadeiro!

Por fim, a apresentação de tribunais administrativos brasileiros que possuem autonomia e independência para julgamentos; que são especializados e gratuitos; que analisam questões muito específicas, que por vezes o Poder Judiciário não tem condições de enfrentar com tamanha eficiência. Dentre esses tribunais administrativos, o que analisa, processa e julga processos de concessão e revisão de benefícios previdenciários, pode ser uma alternativa viável, econômica e rápida para a solução de conflitos entre os segurados e a Autarquia Previdenciária.

De acordo com o Painel “Grandes Litigantes” do Conselho Nacional de Justiça, o INSS figura em primeiro lugar, como o maior litigante no polo passivo em processos judiciais (CNJ, 2023). Ainda, de acordo com o Conselho Nacional de Justiça, as ações previdenciárias representam mais da metade do número de processos nas varas e tribunais da justiça federal, que é especialista para análise de ações desta natureza. Há necessidade de lembrar que a justiça estadual também recebe ações contra o INSS na primeira instância, no âmbito de sua competência delegada e que as ações de benefício acidentário é de competência da justiça estadual na primeira e segunda instância. (CNJ, 2021). Mas esse estudo será tema de outros trabalhos.

A pesquisa será através da revisão bibliográfica, dogmática-teórica e serão analisadas decisões do Supremo Tribunal Federal, escolhidas e analisadas pelo critério da análise de conteúdo de jurisprudência.

2. A evolução do acesso à justiça no Brasil

A busca pela efetivação da garantia do acesso à justiça vem de longa data. Desde as décadas de 1970 e 1980 que os processualistas demonstram preocupação com a lentidão e eficácia do sistema judiciário, bem como o desempenho de seu papel na sociedade. Dessa preocupação, resultou na pesquisa realizada pelos Professores Mauro Cappelletti e Bryant Garth: “O acesso à justiça”, que apesar de já ter meio século de existência, ainda é referência em se tratando do tema.

“A expressão “acesso à Justiça” é reconhecidamente de difícil definição, mas serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico – o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado. Primeiro, o sistema deve ser igualmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos.” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 08)

Também nos apresentaram ondas renovatórias de acesso à justiça: a assistência judiciária aos pobres, proteção de direitos metaindividuais (difusos e coletivos) e meios alternativos de solução de conflitos.

Além das duas finalidades apontadas pelos professores no trecho citado acima, outras vem se somando ou delas se desdobrando, como a entrega da solução em tempo razoável e a de que a jurisdição, não necessariamente, é exercida pelo Estado.

Em nosso ordenamento jurídico, a garantia do acesso à justiça tem previsão constitucional e, mais recentemente, no Código de Processo Civil.

O direito fundamental de acesso à justiça, expresso no inciso XXXV do artigo 5º da Constituição Federal, é tido como a principal garantia dos direitos subjetivos e representa um dos alicerces do Estado Democrático de Direito. Embora previsto em constituições anteriores, na atual ordem constitucional tomou contornos maiores, pois eliminou a expressão “direito individual” previsto no §4º do art. 141 da Constituição Federal de 1946 e no §4º do artigo 150-A da Constituição de 1967 e acabou por permitir uma interpretação mais ampla de acesso à justiça com a redação: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

O atual Código de Processo Civil também expressamente o disciplina no *caput* do artigo 3º: “não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito”. Os parágrafos deste artigo trazem a arbitragem, a conciliação e a mediação e outros meios de resolução de conflitos como prioritários.

Embora as duas redações apresentem semelhanças, uma análise mais minuciosa revela que o comando infraconstitucional busca proporcionar uma garantia mais abrangente, indo além das atribuições do Poder Judiciário, que tem a responsabilidade de fornecer jurisdição, mas não detém um monopólio absoluto sobre essa função. (PINHO, 2019, p. 246-247)

Dentre os atuais meios de resolução de conflitos regulamentados pelo nosso legislador, propagados pela doutrina e praticados no meio jurídico, temos a conciliação, a mediação e a arbitragem. Aliás, são institutos conhecidos há tempos como meios de resolução de conflitos, sendo consenso que todos existiam e eram praticados antes da criação do Estado. (CINTRA; GRINOVER, DINAMARCO; 2005, p. 23-24)

Com exceção da arbitragem, que necessariamente se desenvolve extrajudicialmente, a conciliação e a mediação, são métodos que podem ser utilizados extra ou endojudicialmente. E, qualquer que seja o meio em que se desenvolve, o que se prestigia é a satisfação do jurisdicionado, sendo considerada efetiva a garantia do acesso à justiça.

Assim, a terceira onda renovatória de acesso à justiça está sendo implantada, propaganda e cada vez mais utilizada pelos jurisdicionados e profissionais do direito. É certo que ainda há algumas críticas e aperfeiçoamentos a se fazer em relação aos meios adequados de solução de conflitos em nosso ordenamento jurídico, mas estamos caminhando.

Nossa Lei de Arbitragem (Lei 9.307/96) é tida como uma das mais modernas e atualizadas, se comparadas com outros países que regulamentam o instituto. A arbitragem já é reconhecida pelos jurisdicionados e pelos tribunais do país como meio legítimo de solução de conflitos, cuja lei já foi declarada constitucional pelo Supremo Tribunal Federal (SE 5.206-Espanha (AgRg), rel. Min. Sepúlveda Pertence, D.J. 12.12.2001, Informativo 254/STF). A sentença arbitral é tida como título executivo judicial (art. 515, inciso VII, CPC); não há possibilidade de revisão judicial da sentença arbitral, com exceção da existência de nulidade (art. 33, Lei 9.307/96); a convenção de arbitragem é causa de extinção do processo civil, quando alegada pelo réu (art. 337, inciso X e art. 485, inciso VII, ambos do CPC); o princípio da “competência-competência” encontra previsão no art. 8º da Lei 9.307/96 e na parte final do inciso VII do art. 485 do CPC), dentre tantos outros dispositivos legais que poderiam ser citados, mas estes são mais que suficientes.

No que diz respeito à garantia de acesso à justiça aos pobres ou garantia da gratuidade de justiça, há previsão da criação, autonomia e independência organizacional e financeira da Defensoria Pública (federal e estaduais), que apesar de ainda incipiente, presta orientação e serviço jurídico de qualidade aos menos favorecidos financeiramente. O Código de Processo Civil regulamentou com mais flexibilidade o benefício da gratuidade de justiça (arts. 98 a 102, CPC) e a previsão de gratuidade de justiça na primeira instância dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais (estaduais e federais), também são bons exemplos desta garantia.

Nosso ordenamento jurídico conta com um microsistema de processo coletivo que atende as normas de acesso à justiça dos direitos metaindividuais e que está em evolução, com grandes estudiosos se debruçando sobre o tema e com boa atuação dos legitimados.

Além disso, na tentativa de buscar a efetividade e segurança jurídica e, conseqüentemente, a concretização do acesso à justiça, o Código de Processo Civil criou o sistema de precedentes judiciais, como forma de uniformizar o entendimento jurisprudencial do tribunais superiores e dos Estados, nas matérias de suas competências.

Assim, o Brasil tem caminhado na efetivação do direito fundamental do acesso à justiça, mas é reconhecidamente factível que ainda há muito a ser feito acerca do tema, especialmente no que diz respeito ao alto número de processos judiciais em trâmite (e sendo iniciados a cada dia) perante o Poder Judiciário brasileiro.

3. O acesso à justiça na visão do Supremo Tribunal Federal em questões que exigem o prévio requerimento administrativo

Mais de uma vez o Supremo Tribunal Federal analisou o debate do necessário prévio requerimento administrativo *versus* o acesso à justiça. Este tópico é destinado a analisar algumas das mais importantes destas decisões, como meio de demonstrar que o acesso à justiça deve ser garantido e que a imposição de algumas condições não implica em negá-lo.

Logo após a promulgação da Constituição Federal, o Supremo Tribunal Federal foi provocado para julgar Recurso Ordinário no *Habeas Data 22*, cujo Relator Ministro Marco Aurélio foi voto vencido e, o Ministro Celso de Mello acabou por relatar o acórdão. O Ministro Marco Aurélio defendeu a tese de que não haveria necessidade de comprovação da provocação da via administrativa em razão da época em que o impetrante ajuizou o *habeas data*. Mencionou o regramento do sigilo dos dados do Serviço Nacional de Informações anterior à Constituição e que o remédio constitucional foi impetrado no dia seis de outubro de 1988. (STF, 1991)

O Ministro Celso de Mello ressaltou a importância do *habeas data* como uma das garantias constitucionais das liberdades públicas, afirmando se tratar de uma ação judicial de natureza civil e que, como tal, se sujeita aos requisitos de procedibilidade fixados no Código de Processo Civil, dentre eles as condições da ação e, dentre essas, o interesse de agir. Utilizando as palavras do Ministro, a síntese do seu entendimento para negar provimento ao recurso foi:

Impõe-se, por isso mesmo, que o autor demonstre a existência de uma pretensão *resistida*. Esta resistência, que se vê traduzida na ocorrência de obstáculo que impede o gozo de um direito pelo requerente, deve manifestar-se na verificação real, prévia e concreta de um óbice oposto pela parte contrária, em ordem a evidenciar que a invocação da tutela jurisdicional se justifica e se torna necessária em face de impedimento, jurídico ou de fato, que inviabilize a satisfação de uma determinada pretensão de direito material. (STF, 1991, p. 247)

O Ministro Moreira Alves, último a julgar o caso, bem sintetizou que “não há *habeas data* preventivo”, pois “só pode ser impetrado quando há recusa na prestação das informações” (STF, 1991, p. 249), motivo pelo qual há necessidade de demonstração de que o impetrante tenha provocado a autoridade administrativa competente para prestar e/ou retificar as informações a seu respeito. Com isso, o recurso ordinário interposto da decisão do Superior Tribunal de Justiça não foi conhecido e foi mantida a decisão que extinguiu o *Habeas Data 22* sem julgamento de mérito.

No início da década de noventa o Superior Tribunal de Justiça editou a Súmula 2: “Não cabe o *habeas data* (CF, art. 5º, LXXII, letra “a”) se não houve recusa de informações por parte da autoridade administrativa”. Em 12.11.1997 entrou em vigor a Lei 9.507 que regulamentou o direito de acesso a informações, disciplina o rito processual do *habeas data* e no inciso I,

Parágrafo Único do art. 8º, estabeleceu a necessidade de comprovação de provocação da autoridade administrativa competente. O Supremo Tribunal Federal aplica o referido dispositivo legal sem qualquer ressalva.

A Súmula 632 do Supremo Tribunal Federal, que considera *constitucional lei que fixa o prazo de decadência para a impetração de mandado de segurança*, foi aprovada na Sessão Plenária de 24/09/2003. Foram analisados os precedentes que compõe a edição da referida súmula e aqui citados os principais pontos e contrapontos.

Em seu voto, o Ministro Carlos Velloso fez ressalva com relação à previsão legal do prazo de 120 dias para impetração de mandado de segurança, por entender que se trata de um remédio constitucional e esse prazo não tem razão científica e é arbitrário. Justificou que se o impetrante tem direito líquido e certo e não cumpriu o prazo, terá que ajuizar ação ordinária. Nessa ação ordinária, cujas provas documentais já estariam nos autos, sem necessidade de audiência, seria aplicada a técnica do julgamento antecipado da lide. Assim, o princípio da economia processual ficaria relevado a segundo plano (ou desmerecido, nas suas palavras). Deixou claro que seguiria a orientação do Supremo Tribunal Federal, mas que a declaração por ele apresentada tinha a finalidade de levantar a discussão acerca de revisão do entendimento da Corte. (STF, 1991). Com a edição da Súmula, esse entendimento ficou vencido. Até o momento, a Súmula 632 continua sendo aplicada.

O Ministro Celso de Mello, Relator do MS 21.362-1, julgado em 14.04.1992, explicou que:

“A estipulação, em sede legal, de prazo para a oportuna impetração do mandado de segurança não tem o condão de ofender - ao contrário do que sustentam os ora recorrentes - a natureza constitucional desse *remedium juris*, cuja relevante função processual consiste em viabilizar, desde que tempestivamente utilizado nos termos em que o disciplina a lei, a pronta, eficaz e imediata reparação a direitos líquidos e certos eventualmente lesados por comportamento arbitrário da Administração Pública. O prazo decadencial de 120 dias - a que se refere o art. 18 da lei 1533/51 - opera, em face da sua eficácia preclusiva, a extinção do direito de impetrar *writ* constitucional. Não gera, contudo, a extinção do próprio direito subjetivo eventualmente amparável pelo remédio do mandado de segurança ou por qualquer outro meio ordinário de tutela jurisdicional. Esse direito subjetivo resta incólume e não se vê afetado pela consumação do referido prazo decadencial, cujo único efeito jurídico reitera-se consiste, apenas, em inviabilizar a utilização do remédio constitucional do mandado de segurança.”(STF, 1992)

No julgamento do Mandado de Segurança 21.387, Relator Ministro Marco Aurélio, julgado em 10.03.1992 (STF, 1992), o Ministro Paulo Brossard, após pedir vista, apresentou seu voto no qual fez um breve relato histórico do Mandado de Segurança em nosso país. O Ministro Brossard discorreu acerca da natureza do prazo de 120 dias para sua impetração, bem como expôs seu entendimento sobre a impossibilidade de declaração da inconstitucionalidade

de lei anterior face à Constituição superveniente, mas sim da sua revogação. Apresentou diversos direitos que a Constituição de 1988 assegurou e que a legislação ordinária regulamentou, sem que isso tivesse sido declarado inconstitucional. Conclui, afirmando que “a Constituição risca apenas as linhas da organização do Estado, restando aos Poderes por ela criados completá-los e dar-lhes vida, fazer o esqueleto transformar-se em organismo vivo” e, antes de não conhecer o recurso, concluiu que “entre o texto Constitucional e o da Lei [no caso o artigo 18 da Lei 1.533/51] não vejo o mais remoto conflito”.

Outro julgamento que merece destaque é o realizado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal do RE nº 631240/MG (STF, 2014), através do sistema de recursos repetitivos. Até esse julgamento, invariavelmente o segurado que pretendia a concessão ou revisão de benefício previdenciário, acidentário ou assistencial ingressava diretamente com ação judicial, utilizando a interpretação de que o acesso à justiça não poderia sofrer limitações ou condições.

No julgamento do referido recurso e fixação da Tese 350, o Supremo Tribunal Federal, em 03.09.2014, firmou entendimento de que, salvo raras exceções, para ingressar em juízo pleiteando a concessão ou revisão de benefício ou contagem de tempo de contribuição, o segurado precisa comprovar que realizou o requerimento administrativo e lhe foi negado ou o pedido não foi analisado no prazo legalmente estabelecido.

Dentre os tópicos relevantes e pertinentes ao presente trabalho, destaca-se o voto do Relator Ministro Luis Roberto Barroso, que inseriu o prévio requerimento administrativo dentro do aspecto da “necessidade” da condição da ação “interesse de agir”, justificando essa afirmação no fato de que há necessidade do interessado fazer o requerimento administrativo ao INSS quando entender que possui algum direito previdenciário. Explicou que não se trata de exaurir a via administrativa, mas comprovar a necessidade da intervenção do judiciário no caso concreto, com essas palavras “A tese que eu sustento é que, enquanto não haja a recusa, não há lesão ou ameaça a direito. Por isso não nasce o direito de ação”. Após, apresentou dados e estatísticas e a proposta da decisão para a fixação da tese.

O Ministro Marco Aurélio por sua vez, manifestou voto contrário, por entender que o inciso XXXV do art. 5º da Constituição Federal é cláusula pétrea e que a cidadania pressupõe o livre ingresso no Judiciário. Afirma que não consegue “perceber a distinção entre compelir o cidadão a requerer administrativamente e a necessidade de ter-se deliberação n âmbito administrativo”. Criticou a autodefesa do Judiciário com relação ao grande número de processos como justificativa para a necessidade de impor essa condição.

A Ministra Carmem Lúcia seguiu a divergência, apenas acrescentando - ao que interessa ao presente trabalho - que não presumia que uma pessoa que tivesse a possibilidade

de ir administrativamente à Autarquia e resolver num guichê a sua questão, optaria por ir atrás de um advogado e do Poder Judiciário, mesmo naqueles casos e naquelas localidades em que não haja nem acesso a órgãos da Autarquia disponíveis.

O Ministro Teori Zavascki, após fazer explicação sobre a satisfação dos direitos potestativos, cujo sujeito passivo não pode ser considerado em mora enquanto não exercido pelo titular do direito. “O que caracteriza os direitos potestativos – ou formativos-geradores, na linguagem de Pontes de Miranda -, é justamente isso: enquanto não forem efetivamente exercidos pelo seu titular, eles não podem ser satisfeitos espontaneamente pelo sujeito passivo.” (STF, 2014, p. 40) E afirma que essa hipótese se aplica aos direitos previdenciários, pois sem o requerimento administrativo, o INSS não pode aposentar o segurado. Trata-se de liberalidade do segurado requerer ou não o benefício previdenciário, caso já tenha preenchido todos os requisitos. No mais, após apresentar dúvidas acerca da regra de transição, acompanhou o Relator na tese central.

A Ministra Rosa Weber, que manifestou entendimento pelo não conhecimento do recurso extraordinário - no que foi vencida, acompanhou o Relator. Também acompanharam o Relator, o Ministro Luiz Fux, Ministro Gilmar Mendes, Ministro Celso de Mello e Ricardo Lewandowski.

Assim, houve a consolidação de um entendimento jurisprudencial que era muito divergente, com o fundamento de que a necessidade de comprovação de prévio requerimento administrativo não resulta em ofensa ao princípio da inafastabilidade da jurisdição, mas apenas impõe uma condição para o seu exercício, que não é difícil e nem onerosa de cumprir.

4. Normas que disciplinam a resolução de conflitos pela via administrativa

Diversas leis tem regulamentado formas de resolução de conflitos extrajudicialmente, como meio alternativo e que, devido sua eficácia e rapidez, tem tido boa aceitação pela população. Neste tópico serão citadas algumas das mais conhecidas dessas normas, apenas para justificar o raciocínio e para não tornar a leitura cansativa.

A já citada arbitragem, regulamentada pela Lei 9.307/96, que confere segurança, sigilo, eficácia e rapidez na resolução de conflitos é um ótimo exemplo, que apesar do alto custo, tem tirado do Poder Judiciário a apreciação de conflitos entre grandes empresas, comércio e indústria.

A Lei 10.931/2004, que alterou a Lei nº 6.015/73, Lei de Registros Públicos, para permitir a resolução de conflitos de retificação de registro imobiliário para a esfera extrajudicial

e afastar a exigência de prévia homologação judicial nas habilitações para o registro civil do casamento.

A Lei nº 11.790/2008, que alterou o artigo 46 da Lei de Registros Públicos, autorizou que o registro da declaração de nascimento fora do prazo legal diretamente nas serventias extrajudiciais. Ainda no âmbito do direito de família, o Provimento nº 83/2019, do Conselho Nacional de Justiça, autorizou o reconhecimento voluntário da paternidade ou da maternidade socioafetiva de pessoas acima de 12 anos, através das serventias extrajudiciais.

O inventário, divórcio, separação judicial e partilhas de bens consensuais, que não tenha interesse de incapaz, podem ser realizados na esfera administrativa, via escritura pública (Lei nº 11.441/2007 e Resolução 35/2007/CNJ).

O próprio Código de Processo Civil prioriza a resolução consensual, judicial ou extrajudicial (art. 3º) e outros meios adequados de solução de conflitos. Como exemplo, há o artigo 784, que em diversos incisos traz títulos executivos extrajudiciais advindos da vontade das partes e sem a intervenção do Poder Judiciário.¹ A delegação de atos processuais aos advogados das partes, como a intimação da parte por ele representada e das testemunhas por ela arroladas para comparecimento em audiência, que antes eram de competência exclusiva do Poder Judiciário, também pode ser considerado uma forma de desjudicialização.

A Lei nº 13.140/2015, Lei de Mediação, no artigo 32 permite a Fazenda Pública federal, estadual, distrital e municipal criem câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública.²

¹ Art. 784. São títulos executivos extrajudiciais:

[...]

II - a escritura pública ou outro documento público assinado pelo devedor;

[...]

V - o instrumento de transação referendado pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública, pela Advocacia Pública, pelos advogados dos transatores ou por conciliador ou mediador credenciado por tribunal;

[...]

² Art. 32. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, onde houver, com competência para:

I - dirimir conflitos entre órgãos e entidades da administração pública;

II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de composição, no caso de controvérsia entre particular e pessoa jurídica de direito público;

III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.

§ 1º O modo de composição e funcionamento das câmaras de que trata o caput será estabelecido em regulamento de cada ente federado.

§ 2º A submissão do conflito às câmaras de que trata o caput é facultativa e será cabível apenas nos casos previstos no regulamento do respectivo ente federado.

§ 3º Se houver consenso entre as partes, o acordo será reduzido a termo e constituirá título executivo extrajudicial.

§ 4º Não se incluem na competência dos órgãos mencionados no caput deste artigo as controvérsias que somente possam ser resolvidas por atos ou concessão de direitos sujeitos a autorização do Poder Legislativo.

§ 5º Compreendem-se na competência das câmaras de que trata o caput a prevenção e a resolução de conflitos que envolvam equilíbrio econômico-financeiro de contratos celebrados pela administração com particulares.

Considerando a intenção da desjudicialização pelo legislador e, sem desconsiderar as críticas e elogios, há em tramitação o Projeto de Lei nº 6.204/19, que prevê a possibilidade das execuções civis, hoje monopólio do Estado-juiz, serem delegadas aos tabeliães de protesto para a prática de atos e procedimentos executivos.

TOFFOLI e PERES (2021, p. 36) citam o Programa *Resolve*, implementado pelo Conselho Nacional de Justiça, que tem por objetivo impulsionar a Política Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses a partir de recortes temáticos. Com isso, foram implementados o *Resolve Poupança – Planos Econômicos*, o *Resolve – Métodos Consensuais eletrônicos*, o *Resolve Previdenciário* e o *Resolve Execução Fiscal – Automação e Governança*.

No que diz respeito ao programa *Resolve Poupança – Planos Econômicos*, os autores explicam que:

Nesse enfoque temático, as ações do CNJ destinam-se ao fomento de adesões ao acordo coletivo referente à reposição das perdas causadas nas contas poupanças por força dos planos econômicos Bresser, Verão e Collor II, nas décadas de 1980 e 1990. [...] Até janeiro de 2022, aproximadamente 100.000 processos haviam sido extintos em decorrência da adesão ao acordo coletivo, o que resultou em pagamentos na ordem de R\$1,7 bilhão aos poupadores. (págs. 48-49).

Em relação ao *Resolve – Métodos Consensuais eletrônicos* explicam que

O primeiro passo para a automação em foco foi dado com a integração da plataforma consumidor.gov.br – sistema de negociação on-line gerenciado pela Secretaria Nacional do Consumidor/Ministério da Justiça e Segurança Pública (SENACON/MJSP) que permite a interlocução direta entre consumidores e fornecedores nas demandas de consumo – com o processo judicial eletrônico (PJe). (p. 49).

Os autores citam o Acordo de Cooperação Técnica nº 028, celebrado em 20/08/2019, entre Conselho Nacional de Justiça, Instituto Nacional do Seguro Social e Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia (SEPT-ME), que tem por objetivo

... a obtenção automatizada, pelo processo judicial, de informações do processo administrativo concessório de benefício (inclusive laudos da perícia administrativa realizada) e o envio aos sistemas do INSS de dados estruturados das decisões judiciais prolatadas, com o que se chegará à implantação automatizada dos benefícios objeto de determinação do Juízo – o *Resolve Previdenciário*. (p. 50).

Por fim, citando o *Resolve Execução Fiscal – Automação e Governança*, explicam que “medidas de automação do fluxo processual também estão sendo desenvolvidas para imprimir maior agilidade aos cerca de 30 milhões de execuções fiscais em trâmite no Judiciário, classe de ação que possui taxa de congestionamento em torno de 87%.” (p. 51).

Apesar de não ser lei formal, em 17 de julho deste ano (2023) foi lançado o Programa Desenrola Brasil, uma parceria entre o Governo Federal e instituições privadas que aderentes (bancos, prestadores de serviços públicos e lojas), cuja finalidade é reintroduzir pessoas com

restrição de crédito na economia, permitindo melhores condições de renegociação de suas dívidas. (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2023)

Assim, além dos meios adequados de solução de conflitos (mediação, conciliação e arbitragem), constata-se uma crescente tomada de medidas, algumas já regulamentadas legalmente, e outras formalizadas através de políticas públicas, tendentes a diminuir a judicialização de conflitos.

5. A desjudicialização x efetividade jurisdicional

O ideal de justiça efetiva é bem definido por DIDIER JR (2002, p. 23), quando afirma:

O conteúdo desta garantia era entendido, durante muito tempo, apenas como a estipulação do direito de ação e do juiz natural. Sucede que a mera afirmação destes direitos em nada garante a sua efetiva concretização. É necessário ir-se além. Surge, assim, a noção de tutela jurisdicional qualificada. Não basta a simples garantia formal do dever do Estado de prestar a Justiça; é necessário adjetivar esta prestação estatal, que há de ser rápida, efetiva e adequada. Esta última característica é que aqui nos interessa: atualmente, fala-se em tutela jurisdicional adequada. O que significa?

O princípio da inafastabilidade garante uma tutela jurisdicional adequada à realidade da situação jurídico-substancial que lhe é trazida para solução. Ou seja, garante o procedimento, a espécie de cognição, a natureza do provimento e os meios executórios adequados às peculiaridades da situação de direito material. É de onde se extrai, também, a garantia do devido processo legal. E daí se retira o princípio da adequação do procedimento, que nada mais é do que um subproduto do princípio da adequação da tutela jurisdicional.

Luiz Fux, no seu Curso de Direito Processual Civil (2022, p. 46), defende a desjudicialização através dos cartórios extrajudiciais, enfatizando a credibilidade, a celeridade e economia dos atos praticados por esses órgãos extrajudiciais. Sintetiza:

De fundamental importância que vejamos, com clareza, a complementariedade entre a atividade notarial e a do Judiciário, ambas voltadas à garantia de direitos. O acesso à justiça, hoje, só pode ser compreendido a partir do binômio judicialização-desjudicialização: as portas do Poder Judiciário estão sempre abertas, o que não quer dizer que seja a solução prioritária, a mais adequada ou, muito menos, a única.

Edilson Vitorelli e Gustavo Osna, *in* Introdução ao Processo Civil e à Resolução de Conflitos (2022, p. 60-64), após apontarem prós e contras os métodos adequados de solução de conflitos, apresentam os “meios *on-line* de resolução de disputas” (ODR) como um “fenômeno que confere maior pluralidade ao exame da resolução de disputas: o fato de a tecnologia vir assumindo maior importância nesse palco”. Esclarecendo que não se trata de processo judicial digital, mas sim de um mecanismo efetivo, seguro, célere e participativo para resolver conflitos. Explicam, que inúmeras empresas mantêm plataformas *on-line* criadas para resolução de conflitos surgidos com seus consumidores, de modo que ganham em credibilidade e fidelidade

dos clientes. Vitorelli e Osna apresentam debate acerca da possibilidade ou não deste meio de resolução de conflitos (ODR) ser considerado outra opção para resolução de conflitos além do processo.

Rodolfo de Camargo Mancuso (2018, p. 79), por sua vez, ao analisar o princípio da inafastabilidade do controle judicial, garantia de acesso à Justiça, ou ainda ubiquidade/universalidade da jurisdição, deixa claro que:

Ao contrário do que se passa no *direito de petição*, que é genérico e incondicionado (CF, art. 5º, XXXIV, a), o *direito de ação* pressupõe um histórico de dano temido ou sofrido impossível por outros meios (ou quando estes não tenham sido exitosos), tratando-se de um direito (muito) condicionado, por modo que a almejada decisão judicial de mérito (CPC, art. 4º) fica a depender do atendimento a certos requisitos específicos, tais as condições da ação e os pressupostos processuais, certo ainda que, em certos casos, a configuração do interesse de agir (CPC, art. 17: necessidade mais utilidade da intervenção jurisdicional) pode exigir a prévia demonstração de que a pretensão fora, antes, submetida à contraparte, como se passa, por exemplo, no habeas data (Lei 9.507/1997, art. 8º); nos conflitos desportivos (CF, art. 217 e § 1º); no processo trabalhista (CLT, arts. 625-A a 625-H, inseridos pela Lei 9.958/2000), 8 e, segundo certo entendimento, também nas demandas previdenciárias. De fato, tomando-se este último tópico, como se poderia, a rigor, falar em lide (conflito de interesses qualificado por pretensão resistida, na fórmula carnellutiana) se a autarquia competente – INSS – não fora, antes, instada a pronunciar-se acerca da pretensão do segurado?

Ao discorrer sobre os meios auto e heterocompositivos (MANCUSO, 2018, p. 143) defende como equivalente jurisdicional e, dentre tantos argumentos favoráveis a estes métodos, ressalta que:

A esse contexto acresce um importante fator psicológico: a controvérsia que vem a ser composta pelos próprios interessados tende a ser prestigiada e cumprida em seus termos, por conta de a fórmula resolutória ter sido alcançada pelos próprios sujeitos concernentes; diversamente se passa com a solução adjudicada estatal (sentença condenatória), que vem revestida da autoridade estatal e se impõe às partes do processo, convertendo-as em vencedor e perdedor, levando a que, não raro, o sucumbente busque esgotar todos os meios impugnativos para protelar o cumprimento do julgado: *o vencido nunca é convencido!*

Leonardo Greco, *in* Instituições de Processo Civil - Introdução ao Direito Processual Civil, volume I (2015, p. 10-14) ao tratar do acesso à justiça afirma ser indispensável a necessária associação da ideia de acesso à justiça à ideia de acesso ao direito e, para concretização deste, enumera inúmeros pressupostos, vários deles extrajurídicos, como o direito à educação básica; condições mínimas de sobrevivência e existência dignas, através do trabalho produtivo; o fortalecimento dos grupos intermediários e do associativismo; a responsabilidade e transparência do Estado; aconselhamento jurídico aos pobres a respeito de seus direitos e o acesso a um tribunal imparcial, previamente instituído pela lei como competente para a solução de qualquer litígio.

Após a apresentação destes pressupostos, GRECO (2015, p. 14-16) analisa os três obstáculos (o econômico, o geográfico e o burocrático) apontados por Cappelletti para que o acesso à justiça seja efetivado, voltados para a realidade brasileira. No que diz respeito ao obstáculo econômico, apesar da previsão constitucional, não está bem estruturada em nosso país. Sob o aspecto geográfico, não há juízos em todos os municípios e a justiça federal é que está mais distante do jurisdicionado em termos geográficos. Quanto aos obstáculos burocráticos, cita o desaparelhamento da máquina judiciária, a má remuneração, a falta de formação técnico-profissional dos serventuários e a inadequação da estrutura judiciária.

E ao tratar dos meios alternativos de solução de conflitos, traçando um panorama acerca das normas e políticas públicas existentes no nosso ordenamento jurídico, conclui:

O estímulo à busca de uma justiça não estatal não deve ser perseguido como um meio de fugir de uma justiça estatal cara, demorada, ineficiente e pouco confiável, ou, ainda, visando reduzir o trabalho dos juízes, mas em busca de uma justiça melhor. O Estado não se desonera do seu dever de oferecer aos cidadãos uma boa justiça estatal, mas os força a buscar justiça fora dos tribunais. A deficiência da justiça estatal força os cidadãos a aceitarem soluções extrajudiciais ou aparentemente consensuais iníquas, pela impossibilidade de obterem do Estado a tutela adequada, plena e oportuna dos seus direitos.

O uso dos meios alternativos é desejável, mas deve ter como pano de fundo uma justiça estatal eficiente e confiável, para que a escolha dos cidadãos entre uma ou outra via se dê em busca do meio que mais bem tutele os interesses em jogo e para que aqueles que optarem pelos primeiros se sintam seguros de que a justiça estatal estará sempre de portas abertas para coibir os abusos ou erros manifestos que ocorrerem na sua atuação.

Ao proferir o voto no julgamento do RE 631.240/MG, que fixou a tese conhecida como a necessidade do prévio requerimento administrativo previdenciário, o Ministro Gilmar Mendes (p. 73) afirmou:

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 vênias para acompanhá-lo na integralidade.

Verifica-se dos posicionamentos aqui expostos que há necessidade de incentivar a população utilizar outros meios adequados de solução de conflitos, e não só o desenvolvido pelo Poder Judiciário, que deve ser utilizado **se necessário**. Assim, se a pessoa tiver necessidade de buscar a intervenção estatal porque não obteve êxito na via extrajudicial, o judiciário terá condições de lhe receber, apreciar a demanda e proferir uma solução de mérito adequada e em tempo razoável.

6. Tribunais Administrativos no Brasil

A resolução de conflitos não pode ficar adstrita ao Poder Judiciário, aos meios adequados de solução de conflitos (mediação, conciliação e arbitragem) e outros meios extrajudiciais já mencionados acima.

A tentativa de garantir o acesso à ordem jurídica justa não pode se esquecer dos tribunais administrativos existentes em nosso ordenamento jurídico. Afirma-se, desde logo, que o objetivo aqui buscado não é impor o exaurimento da via administrativa; mas sim, lembrar desta importante via de resolução de conflitos e como ela tem sido analisada em alguns casos pelo Poder Judiciário e doutrina, sem esgotar o assunto.

DIDIER JR (2019, p. 208), depois de tecer explicações sobre alguns importantes tribunais administrativos brasileiros, dentre eles, o Tribunal Marítimo, Tribunal de Contas, agências reguladoras, Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), que são importantes órgãos especializados na resolução de conflitos, conclui que:

A decisão do tribunal administrativo como equivalente jurisdicional, pois, embora se trate de solução por heterocomposição dada por um sujeito imparcial diante de uma situação concreta, faltam-lhe os atributos da aptidão para a coisa julgada material e da insuscetibilidade de controle externo, indefectíveis da atividade jurisdicional.

Embora seja patente que não há no Brasil um sistema de contencioso administrativo como há na França, por exemplo, esse importante meio de resolução de conflitos não pode ser esquecido quando se propõe falar de acesso à ordem jurídica justa ou num conceito ampliado de acesso à justiça, pois os tribunais administrativos também estão amparados por legislação específica, que garante o contraditório e a ampla defesa e tratam de questões específicas.

A especialização é um ótimo argumento para o estímulo e defesa da utilização dos tribunais administrativos. A Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Agravo Regimental no RE 1083955, Relator Ministro Luiz Fux, julgado em 28/05/2019, publicado DJe de 07.06.2019, afirmou essa característica presente no Conselho de Administração e Desenvolvimento Econômico nos seguintes termos:

1. A capacidade institucional na seara regulatória, a qual atrai controvérsias de natureza acentuadamente complexa, que demandam tratamento especializado e qualificado, revela a reduzida expertise do Judiciário para o controle jurisdicional das escolhas políticas e técnicas subjacentes à regulação econômica, bem como de seus efeitos sistêmicos. 2. O dever de deferência do Judiciário às decisões técnicas adotadas por entidades reguladoras repousa na (i) falta de expertise e capacidade institucional de tribunais para decidir sobre intervenções regulatórias, que envolvem questões policêntricas e prognósticos especializados e (ii) possibilidade de a revisão judicial ensejar efeitos sistêmicos nocivos à coerência e dinâmica regulatória administrativa. 3. A natureza prospectiva e multipolar das questões regulatórias se diferencia das demandas comumente enfrentadas pelo Judiciário, mercê da própria lógica inerente ao processo judicial. 4. A Administração Pública ostenta maior capacidade para avaliar elementos fáticos e econômicos ínsitos à regulação. Consoante o escólio doutrinário de Adrian Vermeule, o Judiciário não é a autoridade mais apta para decidir questões policêntricas de efeitos acentuadamente complexos (VERMEULE, Adrian.

Acerca do Tribunal Marítimo, que também tem a expertise no que se refere a matéria técnica de acidentes e fatos da navegação, a legislação pertinente (Lei 2.180/54) estabelece, no artigo 18 que “as decisões do Tribunal Marítimo quanto à matéria técnica referente aos acidentes e fatos da navegação têm valor probatório e se presumem certas, sendo porém suscetíveis de reexame pelo Poder Judiciário”.

No julgamento do Recurso Especial nº 811.769/RJ, o Ministro Relator Luis Felipe Salomão, julgado em 09.02.2010, publicado no DJe de 12.03.2010, afirmou que “ainda que as conclusões técnicas do Tribunal Marítimo devam ser valoradas da mesma forma que a prova judicial, o julgamento realizado no âmbito administrativo não condiciona a análise à lesão de direito realizada no âmbito do Judiciário” (STJ, 2010, p. 4). Portanto, ainda que a decisão final do Tribunal Marítimo possa ser reanalisada e modificada pelo Poder Judiciário, o certo é que se atribui a mesma força que prova pericial às suas conclusões técnicas, salvo quando cabalmente contrariada pela prova judicial. Tamanha é a especialidade deste tribunal administrativo, que o Código de Processo Civil disciplina a possibilidade de suspensão do processo junto à justiça comum, quando houver questão decorrente de acidentes e fatos da navegação de competência do Tribunal Marítimo (artigo 313, inciso VII).

Os tribunais de contas (União, Estados, Distrito Federal, Municípios), apesar de ter autonomia institucional, seus membros possuem garantias, prerrogativas, impedimentos e vencimentos dos membros de tribunais, permitindo independência no exercício das funções, possuem natureza administrativa e suas decisões podem ser revistas pelo Poder Judiciário através das ações próprias. Conforme §3º do artigo 71 da Constituição Federal, as decisões do Tribunal de Contas que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

Há outros tribunais administrativos que não detém tanta autonomia como o CADE, o Tribunal Marítimo, o Tribunais de Contas e as Agências Reguladoras, mas foram criados e são mantidos por entes estatais, como é o caso dos tribunais de tributos (TAF – Tribunal Administrativo e Fiscal; TIT – Tribunais de Impostos e Taxas, dentre outros); do INSS (esfera administrativa da autarquia, com suas Juntas de Recursos e Câmaras de Julgamento do Conselho de Recursos da Previdência Social). Mas, referidos tribunais processam, analisam e julgam questões que, muitas vezes são aceitas pelo jurisdicionados e outras não.

Em se tratando de conflito envolvendo segurados e o INSS (Instituto Nacional do Seguro Social), após o julgamento do RE nº 631240/MG, há necessidade de provocação da Autarquia Previdenciária na grande maioria das situações. Após esse julgamento e a fixação da

Tese 350 pelo Supremo Tribunal Federal, esse passou a ser mais um estímulo à utilização desta via de resolução de conflitos.

A gratuidade sempre foi e ainda é um ótimo indicador e incentivador para tentativa de solução dos conflitos previdenciários na via administrativa. A não obrigatoriedade de assistência por advogado também pode ser considerada uma vantagem. Neste ponto, é preciso deixar o alerta de que, em algumas situações, a presença de advogado especialista nesta área do conhecimento jurídico pode ser a garantia de sucesso, tanto na esfera administrativa, quanto na judicial, pois pode acontecer do segurado apresentar documentos contraditórios às alegações na esfera administrativa e, depois, ao procurar o advogado para ajuizar a ação, as chances de êxito na esfera judicial são consideravelmente inferiores.

Mas com a evolução tecnológica, há mais um fator de motivação para o segurado tentar a obtenção de benefício ou sua revisão na via administrativa, pois o serviço hoje é praticamente todo no formato digital (art. 124-A, Lei 8216/91, acrescentado pela Lei 13846/2019). É certo que ainda temos um grande número de pessoas excluídas digitalmente, especialmente o público que necessita destes benefícios. Mas, também é certo que o segurado, não raras vezes, ingressa na via administrativa através da atuação de advogado, que pressupõe ter habilidades para atuar com processos digitais. Ou, ainda, possui filhos, netos, sobrinhos que possuem acesso e facilidade com as mídias digitais.

A resposta do processo administrativo na Agência do INSS deve ser dada em 45 (quarenta e cinco) dias da data do protocolo, nos termos do artigo 41-A, Lei 8.213/91, na redação dada pela Lei 11.665/2008. A ausência de resposta dentro deste prazo já viabiliza o ajuizamento da ação, pois presente o interesse de agir.

Portanto, a análise da inserção dos tribunais administrativos como meio de resolução de conflitos no Brasil é algo que pode e deve ser feita com mais intensidade, pois podem colaborar para a desjudicialização, o acesso à ordem jurídica justa e efetiva.

7. Conclusão

A busca pelo efetivo acesso à justiça, que tem sido estudado e analisado há muito tempo, com sugestões já implementadas, algumas exitosas e já sedimentadas, outras nem tanto, sempre é uma pauta importante.

Através do presente trabalho buscamos discorrer sobre a evolução do acesso à justiça no Brasil, através de revisão bibliográfica, partindo das ondas renovatórias de Cappelletti e Garth, através de alguns dos principais autores que tratam do tema em nosso país.

No segundo capítulo foi realizada análise de algumas decisões e interpretações do Supremo Tribunal Federal, eleitas pelos autores, que confrontaram o acesso à justiça com a necessidade do prévio requerimento administrativo. Para alguns Ministros, essa exigência fere o acesso à justiça, defendendo que o Poder Judiciário deve sempre e incondicionalmente aceitar as ações das pessoas que se dizem lesadas ou ameaçadas de lesão. Outros Ministros defenderam a tese de que a exigência de requisitos para ajuizamento da ação não obstam o acesso à justiça e, pelo contrário, em todas as situações analisadas (*habeas data*, mandado de segurança e ações de benefício previdenciário) o sujeito passivo não é considerado em mora antes da provocação.

No terceiro capítulo foram apresentadas algumas normas que disciplinam a resolução de conflitos pela via administrativa. Referidas normas não impõe o prévio requerimento administrativo. Mas a população, quando permitido, tem buscado a solução de conflitos por essa via devido a desburocratização, à rapidez e economia financeira.

A opinião de alguns autores nacionais sobre a desjudicialização *versus* a efetividade jurisdicional também foi apresentada.

Por fim, a existência, estrutura e características de alguns tribunais administrativos brasileiros foram apresentadas para tentar demonstrar que a coexistência da esfera administrativa e judicial são complementares no Brasil e, aquela pode e deve ser mais incentivada e divulgada, devido suas benesses, como a gratuidade, a informalidade, proximidade e, muitas vezes, maior rapidez na proteção e satisfação de direitos.

Este é apenas um embrião para o estudo proposto e que ainda terá muitos desdobramentos, sempre no intuito de busca a efetivação do acesso à uma justiça efetiva e rápida. O estudo sobre os tribunais administrativos como equivalentes jurisdicionais está apenas começando.

8. Referências bibliográficas

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

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**, 21º Ed. Rev. Atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Painel Grandes Litigantes**, 2023. Disponível em <https://grandes-litigantes.stg.cloud.cnj.jus.br/>, última atualização em 17/01/2023. Acesso em 20/05/2023, 18h02

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Ações previdenciárias aumentam com decisões divergentes do INSS e da Justiça**. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/acoes->

previdenciarias-aumentam-com-decisoes-divergentes-do-inss-e-da-justica/. Acesso em 24/09/2023, 18h21

DIDIER JR, Fredie. **Notas sobre a garantia constitucional do acesso à justiça: o princípio do direito de ação ou da inafastabilidade do Poder Judiciário.** Revista de Processo, Vol. 108/2002, p. 23-31, Out-Dez/2002

DIDIER JR, Fredie. **Curso de direito processual civil – introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento.** 21ª ed. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2019.

FRANCO, Paulo Fernando de Melo. **Judicialização desnecessária ou desjudicialização necessário? Revisitando a jurisdição administrativa na perspectiva dos equivalentes jurisdicionais.** Revista da AGU, Brasília-DF, v. 18, n. 01. p.279-302, jan./mar. 2019.

FUX, Luiz. **Curso de direito processual civil.** 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

GRECO, Leonardo. **Instituições de Processo Civil - Introdução ao Direito Processual Civil - Vol. I, 5ª edição.** São Paulo: Grupo GEN, 2015. E-book. ISBN 978-85-309-6417-7. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-6417-7/>. Acesso em: 24 set. 2023.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Ensaio sobre a processualidade: fundamentos para uma nova teoria geral do processo.** Brasília/DF: Gazeta Jurídica, 2016.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Bancos e Governo Federal lançam Programa Desenrola Brasil para dívidas bancárias.** Disponível em <https://www.gov.br/economia/pt-br/orgaos/orgaos-colegiados/conselho-de-recursos-do-sistema-financeiro-nacional/acesso-a-informacao/noticias/2023/bancos-e-governo-federal-lancam-programa-desenrola-brasil-para-dividas-bancarias>, Acesso em 25.09.2023, às 13h34

MANCUSO, Rodolfo de C. **Teoria Geral do Processo.** São Paulo: Grupo GEN, 2018. E-book. ISBN 9788530980788. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530980788/>. Acesso em: 23 set. 2023.

MARQUES, José Frederico. **Instituições de Direito Processual Civil. Vol. I, 2ª ed.** Rio de Janeiro: Editora Forense, 1962.

MENDES, Marco Aurélio Souza. **As novas disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público sob o enfoque da jurisdição administrativa.** REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO, vol. 7, n. 1, p. 226-251, 2020.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina. **A Releitura do Princípio do Acesso à Justiça e o Necessário Redimensionamento da Intervenção Judicial na Contemporaneidade.** Revista EMERJ, Rio de Janeiro, v. 21, n. 3, t. 1, p. 241-271, set.-dez., 2019.

SANTANA FILHO, Dariel. BORSIO, Marcelo. GUEDES, Jefferson. **Alterações recentes da legislação previdenciária e seus possíveis impactos no processo administrativo previdenciário no conselho de recursos da previdência social.** Revista de Direito do Trabalho - vol. 210/2020 - p. 173 - 197 - Mar – Abr/2020 DTR\2020\584

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial nº 811.769/RJ. Ministro Relator Luis Felipe Salomão. Data do julgamento 09.02.2010. Publicado no DJe de 12.03.2010. Disponível em https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=8234564&num_registro=200600101159&data=20100312&tipo=91&formato=PDF Acesso em 24.09.2023, 23h22

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. HD 22, Ministro Marco Aurélio, julgado em 19.11.91, publ. DJ 1.9.1995, p. 238-240. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1490011>. Acesso em 25.09.2023, 22h42

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MS 21.356 (Agravo Regimental) – Ministro Relator Paulo Brossard – Data do Julgamento 12/09/1991 - DO de 18.10.1991. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1522950> Acesso em 25.09.2023, 23h28

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE 631240, Ministro Relator Roberto Barroso, Data do Julgamento 22.09.2014, DJe 10.11.2014. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3966199> Acesso em 09.09.2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE 1083955. 1ª Turma. Relator Ministro Luiz Fux. Data do Julgamento 28/05/2019. Publicado DJe de 07.06.2019. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5287514> Acesso em 25.9.2023

TESSEROLLI, Eduardo Ramos Caron. **O processo administrativo como mecanismo de consensualidade**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro Universitário Internacional UNINTER. Curitiba, 2018.

TOFFOLI, José Antonio Dias. PERES, Livia Cristina Marques. A desjudicialização conforme a Constituição e tratamento adequado dos conflitos de interesse. *In Desjudicialização, Justiça Conciliativa e Poder Público*. Coordenadores Rita Nolasco, Henrique Ávila, Kazuo Watanabe e Trícia Navarro Xavier Cabral. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021

VITORELLI, Edilson. OSNA, Gustavo. **Introdução ao processo civil e à resolução de conflitos**. São Paulo: Editora JusPodivm, 2022.

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