



UNIVERSIDADE  
FEDERAL DO CEARÁ  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
DIREITO E ORDEM JURÍDICA  
MESTRADO ACADÊMICO

FRANCISCO DAS CHAGAS MOREIRA NETO

ENTRE MOROSIDADE E EFICIÊNCIA:  
ESTUDO SOBRE JUSTIÇA E  
SERVIÇO PÚBLICO JUDICIÁRIO NO  
ESTADO BRASILEIRO

FORTALEZA  
2023



FRANCISCO DAS CHAGAS MOREIRA NETO

ENTRE MOROSIDADE E EFICIÊNCIA:  
ESTUDO SOBRE JUSTIÇA E  
SERVIÇO PÚBLICO JUDICIÁRIO NO  
ESTADO BRASILEIRO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará como requisito para a obtenção do grau de Mestre em Direito. Área de Concentração: Constituição, Sociedade e Pensamento Jurídico.

Orientadora: Dra. Lígia Maria Silva Melo de Casimiro

Coorientadora: Dra. Denise Almeida de Andrade

FORTALEZA  
2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

M837e Moreira Neto, Francisco das Chagas.  
Entre Morosidade e Eficiência: Estudo sobre justiça e serviço público judiciário no Estado Brasileiro / Francisco das Chagas Moreira Neto. – 2023.  
100 f.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito,  
Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2023.

Orientação: Prof. Dr. Lígia Maria Silva Melo de Casimiro.

Coorientação: Prof. Dr. Denise Almeida de Andrade.

1. Serviço público. 2. Judiciário. 3. Acesso à Justiça. 4. Eficiência. 5. Estado de Direito. I.  
Título.

CDD 340

---

FRANCISCO DAS CHAGAS MOREIRA NETO

ENTRE MOROSIDADE E EFICIÊNCIA:  
ESTUDO SOBRE JUSTIÇA E  
SERVIÇO PÚBLICO JUDICIÁRIO NO  
ESTADO BRASILEIRO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará como requisito para a obtenção do grau de Mestre em Direito. Área de Concentração: Constituição, Sociedade e Pensamento Jurídico.

Orientadora: Dra. Lígia Maria Silva Melo de Casimiro

Coorientadora: Dra. Denise Almeida de Andrade

**Aprovada em: 27/01/2023**

**BANCA EXAMINADORA**

Profa. Dra. Lígia Maria Silva Melo de Casimiro (orientadora)  
**Universidade Federal do Ceará (PPGD-UFC)**

Profa. Dra. Denise Almeida de Andrade (coorientadora)  
**Centro Universitário Christus (PPGD-UniChristus)**

Profa. Dra. Cynara Monteiro Mariano  
**Universidade Federal do Ceará (UFC)**

FORTALEZA  
2023

Dedico essa pesquisa à memória, descanso e silêncio eterno daquelas 700 mil vítimas da pandemia pela COVID-19 que, em sua maioria, foram privadas de justiça por genocidas na objetivação do Estado brasileiro.

Em especial, dedico ao meu primo, Régis Moreira Conrado e, ao meu tio, José Pinto de Albuquerque, mortos sem oportunidade de vacina.

## **AGRADECIMENTOS**

Embora tenha participado ativamente deste estudo, não o fiz sozinho. Cada pessoa que cruzou meu caminho durante esse percurso, cada ouvido paciente ou palavra sincera, contribuíram para a pesquisa e para o que me tornei.

Nesta jornada, meu primeiro e único agradecimento, em ordem de importância, é para Carla, minha esposa e companheira de vida, estudos, arte e tudo que há ou haverá. A ela, devo uma gratidão e devoção indizíveis. Incansável e incrível, Carla me inspira a ser melhor a cada dia; mãe de nossa Catarina, nosso primeiro pedaço de gente, que mudou completamente minha visão de mundo.

Agradeço à minha família pela paciência e respeito. Afinal, suportaram longos períodos de ausência, silêncio e introspecção. Meus pais, Benedita e Valdir, com sua infinita bondade e amor, cada qual à sua maneira, moldaram quem sou hoje.

Ana Cleire, João Carlos, Lara e Davi, minha família por extensão de Carla, vocês foram fundamentais ao presente estudo e aos destinos que trilhei nesta ainda curta jornada acadêmica. Aos amigos, sempre presentes e necessários, Rômulo e Anamaria, cujo agradecimento faço também por extensão de meu núcleo familiar.

Agradeço à Lígia Melo, orientadora que aceitou o desafio diante das condições adversas e se mostrou absolutamente imprescindível; à Denise Andrade, coorientadora que enriqueceu este percurso desde o início; e à Cynara Mariano, professora que se tornou amiga e esteve presente nesta pesquisa desde seus primeiros dias. A vocês, mulheres, mães, guerreiras e pesquisadoras, minha gratidão especial.

Aos inúmeros grupos, coletivos, perfis de redes sociais e portais eletrônicos – impossíveis de nomear em um único parágrafo – que abriram as portas da ciência, bibliotecas e livrarias, agradeço por viabilizarem esta e tantas outras pesquisas durante os longos e dolorosos anos de pandemia da Covid-19.

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará (PPGD-UFC) pela excelência e oportunidade, tornando possível que um nordestino, interiorano, coreauense, oriundo de escolas públicas e filho de auxiliar administrativa e policial militar, concluísse um mestrado em uma das melhores universidades do país.

Ao Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE), instituição que integro enquanto servidor; incansável na busca por melhorias na qualidade do serviço público judiciário – luta da qual me sinto parte integrante. Rommel Moreira e Alisson Simeão, magistrados que contribuem para a excelência do TJCE, que oportunizaram minha jornada profissional até aqui. Que, ao seu modo, contribuíram também para os caminhos acadêmicos que segui nesta pesquisa. Ao Dr. Rommel, minha gratidão principalmente pelo início. Ao Dr. Alisson, minha gratidão pelo continuar, pelas singelas palavras de apoio, reconhecimento e incentivo diário.

Por fim, agradeço ao futuro leitor, anônimo e, ao mesmo tempo, fundamental, que de algum modo se debruçará sobre este trabalho – caso se mostre útil – e discordará das linhas que escrevi, tornando-se assim parte integrante desta pesquisa e de seus eventuais aperfeiçoamentos.

Estas páginas, evidentemente, não contêm aspectos científicos, mas representam as notas de gratidão que este pesquisador carrega pelas oportunidades que lhe surgiram e que pôde aproveitar. Elas formam os prolegômenos iniciais que influenciam parte das perspectivas adotadas no estudo que se segue.

Boa leitura.

## RESUMO

Utilizando o Judiciário brasileiro como objeto de estudo, parte-se da pergunta: “como e em que medida as noções de serviço público, instituições, morosidade, eficiência e acesso à justiça se relacionam no contexto de crise do Judiciário brasileiro?”. Por meio de uma pesquisa bibliográfica, documental, com abordagem dedutiva e com viés descritivo-explicativo, procedeu-se à elaboração de estudo crítico dessas importantes categorias do direito público brasileiro. O objetivo geral visa fornecer um panorama inicial sobre justiça e serviço público judiciário no Brasil, investigando categorias frequentemente relacionadas ao cenário de crise do Judiciário brasileiro. Os objetivos específicos incluem a construção da noção de serviço público judiciário; a investigação sobre o percurso histórico-constitucional na formação da identidade institucional do Judiciário brasileiro; a distinção e análise dos conceitos de acesso à justiça e acesso ao Judiciário; o exame crítico sobre as instituições que compõem as funções essenciais à justiça, construindo o sentido jurídico-instrumental do poder de litigar no atual paradigma constitucional; a análise das circunstâncias políticas e jurídicas que envolvem as reformas da administração pública geral e do Judiciário, destacando as condições que fundamentam as narrativas de crise, suas perspectivas e possíveis consequências. Portanto, em três capítulos, realiza-se a análise do conceito de serviço público e sua relação com o Judiciário brasileiro, incluindo a historiografia das constituições e a identidade institucional do Judiciário (capítulo 1); o estudo dos instrumentos do sistema de justiça brasileiro, a diferenciação entre acesso à justiça e acesso ao Judiciário, e a análise do poder de litigar e a litigância no contexto jurídico atual (capítulo 2); por fim, a investigação das reformas na administração pública e a implantação de uma estrutura gerencialista, analisando a eficiência no Judiciário e as implicações das crises decorrentes da morosidade (capítulo 3). Como resultado do estudo, restou evidenciada a importância de abordar a complexidade do serviço público judiciário no Brasil de forma multidisciplinar e conjunta, envolvendo diversos atores e setores da sociedade; é necessário fomentar uma cultura de integridade e ética entre os profissionais do sistema de justiça, adotando-se pauta interinstitucional única voltada para a justiça. Por meio desses esforços, o Judiciário poderá se fortalecer e contribuir para a consolidação da democracia e a construção de uma sociedade mais justa e inclusiva.

**Palavras-chave:** Serviço público. Judiciário. Acesso à justiça. Eficiência. Estado de direito.



## ABSTRACT

Using the Brazilian Judiciary as the object of study, the question is posed: "how and to what extent do the notions of public service, institutions, slowness, efficiency, and access to justice relate in the context of the crisis of the Brazilian Judiciary?". Through bibliographic and documentary research, with a deductive approach and descriptive-explanatory bias, a critical study of these important categories of Brazilian public law was carried out. The general objective aims to provide an initial overview of justice and judicial public service in Brazil, investigating categories often related to the scenario of the Brazilian Judiciary crisis. Specific objectives include the construction of the notion of judicial public service; the investigation of the historical-constitutional path in the formation of the institutional identity of the Brazilian Judiciary; the distinction and analysis of the concepts of access to justice and access to the Judiciary; the critical examination of the institutions that make up the essential functions of justice, building the legal-instrumental sense of the power to litigate in the current constitutional paradigm; the analysis of the political and legal circumstances surrounding the reforms of the general public administration and the Judiciary, highlighting the conditions that underlie the crisis narratives, their perspectives, and possible consequences. Therefore, in three chapters, the analysis of the concept of public service and its relationship with the Brazilian Judiciary is carried out, including the historiography of the constitutions and the institutional identity of the Judiciary (chapter 1); the study of the instruments of the Brazilian justice system, the differentiation between access to justice and access to the Judiciary, and the analysis of the power to litigate and litigation in the current legal context (chapter 2); finally, the investigation of reforms in public administration and the implementation of a managerialist structure, analyzing efficiency in the Judiciary and the implications of crises arising from slowness (chapter 3). As a result of the study, the importance of addressing the complexity of the Brazilian judicial public service in a multidisciplinary and joint manner involving various actors and sectors of society was highlighted; it is necessary to foster a culture of integrity and ethics among justice system professionals, adopting a single inter-institutional agenda focused on justice. Through these efforts, the Judiciary can strengthen itself and contribute to the consolidation of democracy and the construction of a more just and inclusive society.

**Keywords:** Public service. Judiciary. Access to justice system. Efficiency. Rule of law.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	<b>9</b>
<b>2 PODER JUDICIÁRIO: FUNÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO</b>	<b>15</b>
2.1 Estado de Direito e Serviço Público	15
2.2 Serviço público judiciário brasileiro: definição e consequências	26
2.3 Judiciário no constitucionalismo brasileiro	31
<b>3 ACESSO À JUSTIÇA NO ESTADO BRASILEIRO</b>	<b>38</b>
3.1 Acesso ao Judiciário: caminho estatal de acesso à justiça	38
3.2 As funções essenciais à justiça	47
3.3 Poder de litigar: uso e abuso	51
<b>4 EMERGÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO JUDICIÁRIA</b>	<b>58</b>
4.1 Eficiência e serviço público: reformas na administração pública	58
4.2 Entre crises e mitos: dilema na administração do Judiciário	66
4.3 Justiça: por uma pauta no Estado	74
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>82</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>85</b>

## 1 INTRODUÇÃO

“Feito um cão!” Josef K. confiou e esperou, mas o tempo não foi suficiente. Seu fim tornou-se a condenação (KAFKA, 2017). A justiça falha quando comete erros, quando não está acessível ou quando é lenta. Ela falhou com Josef K., personagem fictício, mas também falhou com Maria, Pedro e José, que eram reais.

Em algumas situações, buscar justiça pode ser arriscado. A *justiça do homem* é ágil e precisa. Quando falha ou se demora, as consequências são conhecidas e o destino se precipita no chão, o alvo desmorona na cova recém-aberta e a verdade pesa onde tem força, onde pode pesar. Pode ser uma questão de vida ou morte, ganhar ou perder, perder tudo ou parte, ceder ou resistir; exercer, garantir, assegurar e defender direitos<sup>1</sup>. Nestes casos, é cada um por si. É quando a justiça surge com máscaras inadequadas. Essa é uma justiça crua, fulminante, ignorada, *desjustiça*<sup>2</sup>, injusta e vingativa<sup>3</sup>.

Esta natureza multifacetada e contraditória sobre o valor da “Justiça” acompanha os seres humanos, adquirindo significados diversos e não excludentes desde que se tornou possível identificar e interpretar signos. A justiça não é algo simplesmente criado e fornecido pelo Estado, mas este, em determinadas circunstâncias, pode ser agente fundamental nesse processo, viabilizando um dos caminhos legítimos e viáveis para a maior parte da sociedade brasileira.

Por isso, neste momento introdutório do estudo subsequente, é importante destacar que a justiça a ser investigada e analisada será a justiça estatal, entendida assim como um imperativo jurídico essencial para viabilizar a sociedade e o próprio Estado de Direito.

---

<sup>1</sup> O manancial de estudos científicos que buscam trazer definições de justiça passa por diversos âmbitos da teoria do conhecimento. Especificamente em filosofia política: “Uma teoria da Justiça” de John Rawls, filósofo globalmente estudado que teorizou a justiça como equidade. Uma obra relativamente recente, que apresenta diversas concepções, inclusive, aspectos da teoria de John Rawls, consiste no “Justiça: o que é fazer a coisa certa”, obra de Michael Sandel.

<sup>2</sup> Termo utilizado por Riobaldo em seu monólogo ao *Doutor*, em “Grande Sertão: Veredas”. (ROSA, 2021)

<sup>3</sup> “A vingança é uma das normas sociais que se internaliza desde cedo para o matador como uma forma de fazer justiça. Ele já cresce preso às regras do jogo que irá jogar durante sua vida. Nasce dentro de um mundo social que o constitui, e no qual ele interage, auxiliando essa construção, reconhecendo as regras do jogo para melhor utiliza-las.” (PAULA, 2008, p. 149)

No Estado Moderno, após a Revolução Francesa, domou-se o até então temido Leviatã. Depois, mutilaram suas partes, seus membros, suas entranhas. Pouco a pouco, houve a assunção do poder público na tarefa precípua de garantir a justiça na sociedade; a justiça enquanto instituição, dever, objetivo e serviço público, vezes coincidindo com outros sentidos de justiça mais filosóficos, metafísicos, vezes não.

Justiça e serviço público no ambiente do Judiciário brasileiro, os objetos deste estudo, consistem em axiomas conectados, perpassam a estrutura do Estado e da própria sociedade, adentrando nas camadas mais profundas das conquistas sociais. Constituem-se no amálgama instrumental para a concretização do programa constitucional para a cidadania e para a existência digna.

No Brasil, o serviço público judiciário, por meio da função jurisdicional atribuída exclusivamente ao Poder Judiciário, possui o papel de poder dizer o direito pela última vez, torna as obrigações legais e direitos proclamados em realidade, cria norma jurídica para casos concretos, para a vida em sociedade. Estudar, analisar e criticar o Judiciário é necessariamente estudar, analisar e criticar o serviço público judiciário.

Somente a partir do atual constitucionalismo, inaugura-se a moldura de paradigmas que proporcionaram ao Judiciário as garantias e as prerrogativas para que consiga exercer plenamente suas atribuições políticas, para que possa prestar os serviços públicos de sua competência com a proeminência que se percebe e se espera.

É comum identificar Judiciário e Justiça como se fossem coisa única. No sentido popular, obviamente não há nada de errado. Afinal, como se sabe, certa força gravitacional circunda o ambiente burocrático-estatal dos órgãos judiciários, criando quase que uma relação de dependência (entre muitos) dos direitos proclamados e a judicialização de situações. Entretanto, ao conhecimento crítico essa percepção mostra-se limitada, podendo desconsiderar os outros caminhos legítimos, rápidos e eficazes para se alcançar justiça.

A Constituição Federal de 1988 dotou determinadas instituições de atribuição especial para atuar na garantia e promoção da justiça estatal. Trata-se das “funções essenciais à justiça”, compostas pelo Ministério Público, Defensoria Pública e Advocacia (pública e privada). Receberam do constituinte o que se chama de ‘poder de

litigar’, atributo que garante o direito de utilizar tecnicamente os caminhos do Judiciário e de participar em diversas esferas de institucionalidades para a busca da justiça na sociedade.

Essas instituições, embora não integrem o Poder Judiciário, mostram-se essenciais ao funcionamento de todo o sistema de justiça brasileiro. A litigiosidade faz parte desse sistema; sociedade sem conflitos é utopia ou, simplesmente, pode não possuir instituições de justiça preparadas o suficiente para a garantia e promoção dos direitos proclamados – principalmente, no contexto de desigualdade social que assola a maior parte da população brasileira.

Não por acaso, há um perene pleito por celeridade processual, oriundo de uma situação de demora que ano a ano parece aumentar. O manancial de demandas judiciais pendentes totaliza quase 80 milhões de ações, forma o quantitativo de processos que não mostra diminuição significativa nos estudos estatísticos judiciais<sup>4</sup>.

A frustração com os poderes representativos pode transferir ao Judiciário – único poder do estado que possui membros profissionalizados, com qualificação técnica e sem sufrágio – a responsabilidade de gerenciar problemas que deveriam ser resolvidos em outras instâncias estatais. Essas circunstâncias fazem parte de uma dimensão de crise não-política do Judiciário (SADEK, 2004). Daí porque, o tema explorado no estudo em questão se faz tão atual e importante para as mais diversas camadas sociais e ramos do conhecimento.

Dentro do contexto de transformações organizacionais, o Judiciário frequentemente se torna foco de reformas. Metas inovadoras são estabelecidas constantemente, e projetos atualizados norteiam a administração judiciária. Cabe à gestão gerir os processos judiciais em andamento e lidar com a demanda existente, garantindo que os serviços públicos judiciais sejam prestados com a eficiência estipulada pela Constituição Federal de 1988.

No entanto, eficiência e morosidade ainda representam temas recorrentes na sociedade. Com frequência, a solução para a morosidade é condicionada à busca por eficiência quantitativa, mediante a produtividade dos magistrados. Isso evidencia a necessidade de abordar o problema de forma mais abrangente e estratégica,

---

<sup>4</sup> A análise de dez anos (2009-2019) da série de pesquisas “Justiça em Números” denota que a detração efetiva teria sido de pouco mais de dois milhões de processos. (CNJ, 2023)

considerando outros aspectos além da produtividade individual dos profissionais do Judiciário.

Neste cenário, muitas vezes são negligenciados aspectos fundamentais do princípio da eficiência, bem como as alternativas para resolução de conflitos e as funções essenciais à justiça. Frequentemente, à administração do Judiciário é atribuída a responsabilidade exclusiva de resolver problemas que, em grande parte, estão além de seu âmbito administrativo de possibilidades, pois estão relacionados às questões estruturais da sociedade ou às demandas dos poderes representativos, as quais podem gerar outras formas de injustiça.

Diante dessa realidade, destaca-se a importância que assume as funções essenciais à justiça no sistema brasileiro. Afinal, a justiça estatal no Brasil é composta em grande parte por essas funções, em vez de depender exclusivamente do próprio Judiciário.

Essas circunstâncias precisam ser levadas em consideração pelas instituições que possuem o poder de litigar, buscando uma agenda que seja em algum ponto unificada e interinstitucional, com o objetivo de garantir e promover os direitos estabelecidos, ampliar o acesso à justiça e melhorar a qualidade do serviço público judiciário no Brasil.

Com isso, parte-se da seguinte questão: como e em que medida as noções de serviço público, instituições, eficiência e acesso à justiça se relacionam no contexto de crise do Judiciário brasileiro? As análises serão realizadas por meio da metodologia e dos objetivos a seguir apresentados.

O objetivo geral desta pesquisa é oferecer um panorama inicial ao estudo da justiça e do serviço público judiciário do Estado brasileiro, investigando categorias que se mostram frequentemente relacionadas ao cenário de crise do Judiciário brasileiro, o que necessariamente será feito a partir de um estudo crítico sobre o serviço público, as funções essenciais à justiça, o princípio da eficiência e o acesso à justiça no Estado brasileiro.

Os objetivos específicos são: (1) desenvolver uma pesquisa sobre o Estado de Direito e o serviço público, desde as contribuições históricas da doutrina francesa até os paradigmas brasileiros sobre o tema, visando estabelecer estudos introdutórios

iniciais sobre o tema e sobre a construção da noção de serviço público judiciário; (2) investigar o percurso histórico-constitucional na formação da atual identidade institucional do Judiciário brasileiro; (3) distinguir e analisar os conceitos de acesso à justiça e acesso ao Judiciário; (4) examinar as instituições que compõem as funções essenciais à justiça, construindo o sentido jurídico-instrumental do poder de litigar no atual paradigma constitucional; (5) analisar as circunstâncias políticas e jurídicas que envolvem o cenário de reformas da administração pública geral e, também, da administração pública do Judiciário, destacando as condições que englobam as narrativas que fundamentam a dimensão da crise não-política do Judiciário, suas perspectivas e possíveis consequências.

Para alcançar esses objetivos, serão utilizadas metodologias dedutivas, analisando aspectos sociais e jurídicos. Assim, por meio de conexões descendentes, busca-se alcançar conclusões mais específicas relacionadas aos objetivos propostos. A natureza aplicada desta pesquisa requer um esforço conjunto, razão pela qual sua perspectiva inevitavelmente ultrapassa os limites das possibilidades do Judiciário.

Estabelecido o panorama literário-acadêmico, os fatos sociais e os fenômenos normativos envolvidos na realidade em questão, a pesquisa será de natureza descritivo-explicativa. Sempre que possível, serão utilizadas evidências documentais para identificar os fatores que levam às observações destacadas (GERHARDT; SILVEIRA, 2009).

No primeiro capítulo, a partir do estudo do Estado de Direito, serão analisados os elementos que compõem o conceito de serviço público, desde a doutrina francesa até o contexto nacional atual, desenvolvendo a noção de serviço público judiciário adequada ao constitucionalismo brasileiro. Além disso, será investigado o percurso histórico-constitucional da formação da identidade institucional do Judiciário brasileiro, explorando a historiografia das constituições.

No segundo capítulo, serão abordados os instrumentos relacionados ao sistema de justiça brasileiro. Diferenciando o acesso à justiça do acesso ao Judiciário, serão apresentados exemplos de instâncias alternativas, meios não adversariais, para acesso material à justiça, seguidos do estudo das instituições que compõem as funções essenciais à justiça, detalhando brevemente suas principais características e atividades.

Ademais, será desenvolvida a ideia de poder de litigar no atual contexto jurídico e uma análise sobre o panorama de litigância no Judiciário brasileiro.

No terceiro capítulo, serão examinadas as nuances que cercam o cenário de reformas na burocracia da administração pública e a implantação de uma estrutura voltada ao gerencialismo. Será analisado o contexto de constitucionalização do princípio da eficiência, sua institucionalização no ambiente administrativo do Judiciário e o privilégio ou atenção exacerbada de políticas públicas técnicas focadas na busca por resultados, priorizando a eficiência como medida de análise de desempenho. Por fim, a partir das premissas de crises no Judiciário decorrentes de um contexto de morosidade, serão verificadas as circunstâncias factuais que envolvem algumas das discussões públicas midiáticas e as possíveis evidências de sustentação.



## 2 PODER JUDICIÁRIO: FUNÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

Ao utilizar o termo "Estado de Direito", pelo menos dois sentidos podem ser extraídos. O primeiro refere-se ao Estado Legal de Direito, enquanto o segundo aborda o Estado Constitucional de Direito. Ambos têm origem no contexto histórico europeu, mas diferem devido às significativas modificações em seus paradigmas estruturantes e fundamentadores<sup>5</sup> (MARTINS NETO; THOMASELLI, 2013; BONAVIDES, 2011).

No Brasil, diferentemente do contexto francês – onde há dualidade de jurisdição –, a função jurisdicional foi atribuída a um único órgão estatal. Trata-se da função política do Judiciário.

A autonomia, independência e demais prerrogativas da magistratura brasileira consistem em conquistas históricas, foram obtidas ao longo de períodos extensos, retrocessos e lutas gradativas até chegar ao atual quadro institucional.

O Poder Judiciário brasileiro presta significativos serviços públicos. A afirmação da prestação jurisdicional como serviço público, entretanto, apresenta nuances peculiares, originando-se a partir do desenvolvimento da doutrina francesa administrativista e sendo reafirmada no ordenamento jurídico brasileiro ao longo do tempo. É, portanto, o serviço público que perfaz a atividade estatal capaz de materializar um dos caminhos possíveis para se alcançar justiça na sociedade.

### 2.1 Estado de Direito e Serviço Público

O *primeiro* Estado de Direito surge marcado pela proeminência do caráter positivista, momento em que se funda o Estado Moderno, com o feito inédito de centralizar a produção jurídica por parte do Estado naquela sociedade. Nesse contexto, a legalidade *forte* se destaca. Esse Estado de Direito era excessivamente formalista, uma vez que o conteúdo material dos textos não se fazia fundamental, bastando a

---

<sup>5</sup> “O primeiro Estado de Direito pertenceu à Separação dos Poderes; o novo Estado de Direito pertence aos Direitos Fundamentais e primacialmente às garantias e salvaguardas que a Constituição ministra pelas vias processuais; é mais o Estado da legitimidade do que propriamente o da legalidade em sua versão clássica. Um Estado em busca de meios com que aparelhar fins.” (BONAVIDES, 2011b, p. 20)

submissão do Poder à 'ordem' jurídica, produto do Legislativo-Parlamento<sup>6</sup> (poder representativo) (MARTINS NETO; THOMASELLI, 2013; POZZO, 2010).

A teoria da divisão de poderes ganha proeminência durante esse primeiro Estado de Direito, sendo atribuída a Charles-Louis de Secondat, barão de La Brède, ou simplesmente Montesquieu (2003), no livro "Do Espírito das Leis".

Inspirado em fundamentos teórico-políticos, no contexto do século XVIII e sob ideais liberais, Montesquieu sistematizou a organização estatal que seria capaz de frear os abusos da monarquia absoluta<sup>7</sup> (BOTTALLO, 2007).

O poder atomizado na figura do soberano era inseguro para a sobrevivência em sociedade<sup>8</sup>. A separação dos poderes então surgia como remédio, cujos resultados equilibrariam as institucionalidades e garantiriam segurança diante daquele Estado absolutista. Após a divisão, os poderes representativos exerceriam suas funções políticas sob limites imanentes, em um sistema de contenção recíproca, conhecido como *freios e contrapesos* (MARIANO, 2008).

Essa forma de organização do Estado, dividida em poderes, atualmente se encontra presente em diversas constituições<sup>9</sup>. Essa estrutura de organização pode se manifestar de diferentes maneiras, tais como na divisão em funções, órgãos e atividades estatais (ALMEIDA, 2010).

O *segundo* Estado de Direito surge em decorrência da crise da legalidade que caracterizou a primeira versão. Nessa nova fase, o direito é refundado a partir de

---

<sup>6</sup> "Inspirada nas ideias principalmente de Montesquieu e Rousseau, a Revolução Francesa propiciou o surgimento do Estado de Direito, com a submissão do Estado à ordem jurídica". (POZZO, 2010, p. 19)

<sup>7</sup> "Contemporaneamente, bem compreendido, ou cautelosamente instituído, com os corretivos já impostos pela mudança dos tempos e das ideias, o velho princípio haurido nas geniais reflexões políticas de Montesquieu poderia, segundos alguns pensadores, contra-arrestar outra forma de poder absoluto para o qual caminha o Estado moderno: a onipotência sem freio das multidões políticas" (BONAVIDES, 2011a, p.159)

<sup>8</sup> "Montesquieu partiu, em verdade, de uma circunstância bastante simples, resultado da análise de uma inclinação quase que comum a todo ser humano no sentido de que todo indivíduo que detém o poder (seja ele qual for) tende a dele abusar, devendo o poder, portanto, ser dividido entre distintos grupos para evitar tiranias e desmandos." (POZZO, 2010, p. 19)

<sup>9</sup> "Na Constituição dos Estados Unidos da América constam as expressões *Presidential Power (Article II, Section 2)*, *Legislative Power (Article I, Section 1)* e *Judicial Power (Article III, Section 1)*; na Constituição do Canadá estão dispostas as mesmas expressões *Executive Power (Article III)*, *Legislative Power (Article IV)* e *Judicature (Article VII)*; na Constituição da Argentina há as expressões Poder Legislativo (*Título primero - Sección Primera*), Poder Ejecutivo (*Título primero - Sección Segunda*), Poder Judicial (*Título primero - Sección Tercera*); na Constituição Paraguaia há previsão das seguintes: *Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial (todos localizados no Título I, artículo 3)*, etc." (ALMEIDA, 2010, p. 19)

um caráter substantivo, material e pós-positivista. A proeminência irrestrita e inquestionável da legalidade é deslocada para a noção de normatividade, ou melhor, da juridicidade<sup>10</sup>, resultando na emergência de um Estado que, embora continue sendo de Direito, atribuiu normatividade aos axiomas básicos da sociedade<sup>11</sup>. Dessa forma, o Estado ‘Constitucional’ de Direito surge, reaproximando o Estado e o Direito de suas razões metajurídicas e sociológicas fundamentadoras.

Não por acaso, na teoria do escalonamento das normas jurídicas, o último fundamento posto do ordenamento jurídico seria o texto da Constituição, enquanto o fundamento pressuposto seria a norma hipotética fundamental (KELSEN, 2019). Essas premissas somente se viabilizam a partir do segundo Estado de Direito.

A Constituição, que antes possuía função eminentemente política, adquire importância também jurídica, pois passa a ocupar a posição de destaque

---

<sup>10</sup> O princípio da juridicidade tem um escopo mais amplo e abarca não apenas a legalidade, mas também a legitimidade e a justiça do direito. Isso significa que as ações do Estado e de seus agentes devem obedecer não apenas às leis escritas, mas também aos princípios e valores fundamentais expressos ou implícitos na ordem jurídica, como a dignidade da pessoa humana, a igualdade, a proporcionalidade, a razoabilidade *etc.*

<sup>11</sup> Somente torna-se possível falar em normatividade de princípios no contexto do *segundo* Estado de Direito; no caso dos chamados princípios da administração, por consistir em determinação expressa do constituinte, *a priori*, possuem natureza de regra textual, fazendo-se princípio sempre que a força normativa constitucional se fizer necessária para os fins coletivos. Neste ponto, vale mencionar as teorias mais frequentes relacionadas às classificações desses padrões jurídicos. De um lado, Robert Alexy (2015) propõe a classificação das normas jurídicas entre regras e princípios; de outro, Ronald Dworkin (2002) apresenta regras, princípios e políticas. Ambos os autores consideram princípios e regras como padrões normativos no contexto do pós-positivismo. Para Dworkin, as regras são aplicadas na lógica do tudo-ou-nada, enquanto os princípios possuem uma dimensão de peso ou importância. Quando dois princípios se cruzam, a força relativa de cada um deve ser considerada. No caso de conflito entre duas regras, a questão é resolvida na lógica do tudo-ou-nada, e uma das regras deixa de ser aplicada totalmente. Os princípios, por sua vez, não são totalmente afastados; um deles entra em letargia, permitindo a aplicação de outro princípio com maior força relativa para o caso concreto. Dworkin considera os princípios como normas fundamentais do ordenamento jurídico, e as regras têm função mais instrumental, devendo ser cumpridas. Em Alexy, os princípios são mandamentos de otimização e devem ser aplicados da melhor forma possível. Eles não são necessariamente normas fundamentais do ordenamento jurídico e possuem uma dimensão axiológica neutra que será preenchida na sua aplicação (*prima facie*). Alexy diferencia regras e princípios pelo fato de as regras terem uma estrutura fechada, enquanto os princípios, devido à sua estrutura aberta, demandam concretização, ou seja, precisam ser transformados em regras mediante ponderação com outros princípios. No Brasil, Humberto Ávila (2007) defende outra via de interpretação das regras e princípios, por meio de uma distinção fraca, utilizando vários critérios a serem conjugados caso a caso. Por essa distinção mais fraca, as normas jurídicas se apresentariam como regras ou princípios, dependendo da situação proposta. O tipo de norma jurídica não definiria a forma como seria aplicada no caso concreto (sopesamento/ponderação/subsunção). Essa posição, entretanto, foi posteriormente objeto de novas críticas por doutrinadores como Virgílio Afonso da Silva (2003). O assunto, do ponto de vista doutrinário, é amplo e não se limita aos elementos apresentados neste texto.

estrutural-hierárquico, como teorizado por Hans Kelsen (2019), sendo o fundamento político-jurídico posto do Estado e de todo o ordenamento jurídico vigente.

Como marco temporal histórico, pode-se destacar que esse segundo Estado de Direito surge somente após trágicos eventos humanitários, marcados pela derrota do fascismo (Itália) e do nazismo (Alemanha) (MARTINS NETO; THOMASELLI 2013).

O Estado Constitucional de Direito (enquanto segundo Estado de Direito) reconhece a insuficiência das meras formalidades hierárquicas do primeiro Estado de Direito, e declara a efetivação dos valores sociais como uma necessidade urgente e essencial. Tem como base o caráter substantivo da justiça social. Nesse novo paradigma, a atuação do Estado deve apresentar não apenas a legalidade irrestrita, mas também atributos de legitimidade, refletindo as demandas sociais e os princípios fundamentais da Constituição. Antes, a legalidade era o fim. Agora, a legalidade é o início, não se fazendo sozinha como suficiente para as finalidades constitucionais do Estado.

Costuma-se indicar a gênese do direito administrativo ainda no ambiente do primeiro Estado de Direito<sup>12</sup>, cujo marco temporal histórico transita entre o final do século XVIII e começo do século XIX, primeiramente no contexto francês e, depois, expandindo-se para o restante da Europa<sup>13</sup> (MEDAUAR, 2017; CUNHA JÚNIOR, 2016).

---

<sup>12</sup> “Muito corrente entre os autores franceses, italianos e pátrios é a menção à lei do 28 *pluviôse* do ano VIII (cuja data é 17.02.1800) como ato de nascimento do direito administrativo, a qual ‘pela primeira vez deu à administração francesa uma organização juridicamente garantida e exteriormente obrigatória’.” (MEDAUAR, 2017, p. 2); “Na França, foi instituída, em 1817, a cadeira de Direito Administrativo na Universidade de Paris, cuja regência coube ao Barão de Gérando, que, em 1829, editou a obra *Institutes de droit Administratif français*. Em seguida, vieram à tona as obras de Foucart (*Éléments de Droit Public et Administratif*, de 1832), Cormenin (*Droit Administratif*, de 1840), Chaveau (*Principes de Compétence et de Jurisdiction Administratif Aliqué*, de 1843), Macarel (*Cours d’Administration et de Droit Administratif*, de 1844-1846), Laferrière (*Cours de Droit Public et Administratif*, de 1850), Vivien (*Études Administratif*, de 1859), Henri Bethélémey (*Précis Élémentaire de Droit Administratif*, de 1889) e, entre outros, Maurice Hauriou (*Précis de Droit Administratif*, de 1892).” (CUNHA JÚNIOR, 2016, p. 22)

<sup>13</sup> “Na Alemanha, destacamos as obras de Paul Laband (*Le Droit Public de l’Empire Allemand*), Otto Mayer (*Droit Administratif Allemand*), Jellinek (*Verwaltungsrecht*) e Forsthoff (*Tratado de derecho administrativo*). Na Itália, salientamos as obras de Gian Domenico Romagnosi (*Principii fondamentali di Diritto Amministrativo*), Gianquinto (*Corso de diritto pubblico amministrativo*), Meucci (*Istituzioni di diritto amministrativo*), Orlando (*Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*), Ranelletti (*Principii di diritto amministrativo*), Alessi (*Diritto amministrativo italiano*) e Zanobini (*Corso di diritto amministrativo*). No Brasil, o Direito Administrativo, que recebeu, na origem, forte influência do Direito Administrativo francês, ganhou seus primeiros passos com a instalação obrigatória da cadeira de Direito Administrativo, por força do Decreto Imperial 608, de 16 de agosto de 1851, nos cursos jurídicos existentes na época (Recife e São Paulo).” (CUNHA JÚNIOR, 2016, p. 22)

No contexto social da França pré-revolucionária, mesmo com a figura absoluta do monarca, o Parlamento – formado por membros da nobreza com funções jurisdicionais – frequentemente se opunha às ações da realeza, causando desconforto ao Poder Real. Isso ocorria porque o Parlamento tinha o poder de confirmar ou rejeitar as determinações e atividades administrativas do rei, o que muitas vezes resultava em conflitos entre os dois poderes<sup>14</sup>.

Para consolidar o seu poder absoluto e solucionar possíveis conflitos com o Parlamento, o monarca francês instituiu tribunais administrativos, que separavam as decisões sobre questões administrativas das questões de natureza privada. No entanto, a corte administrativa era subordinada aos interesses do monarca e, muitas vezes, tomava decisões que favoreciam apenas a realeza, sem considerar os direitos e interesses da população<sup>15</sup>.

Embora a Revolução Francesa tenha trazido mudanças significativas nas estruturas estatais, algumas circunstâncias levaram a reinterpretção do modelo de separação de poderes de Montesquieu, alterando somente em parte a organização da função jurisdicional no Estado francês. Como resultado, recebeu-se o modelo organizacional de dupla jurisdição que era adotado (de forma ainda precária) pelo Antigo Regime. Era a divisão entre contencioso administrativo e jurisdição ordinária (MEDAUAR, 2017).

Na análise de Riveiro (1981) e de Medauar (2017), a dupla jurisdição francesa pós-revolução decorre tanto desses aspectos históricos quanto da própria tradição da sociedade francesa.

Durante a Revolução Francesa, existia o receio de que a concentração da função jurisdicional em um único órgão estatal, o Judiciário, pudesse resultar em um

---

<sup>14</sup> “Aspectos históricos peculiares à França levaram a tais preceitos. No Antigo Regime grande parte de assuntos contenciosos são levados aos Parlamentos, dominados por integrantes da nobreza que exerciam funções jurisdicionais; segundo Jacqueline Morand-Deville, ‘os Parlamentos desafiavam o poder real, recusando-se a registrar as *ordonnances* reais e proferindo vigorosas censuras a disposições de natureza administrativa editadas pelo monarca; ao mesmo tempo, se mostravam conservadores e hostis às autoridades e ideias novas; proprietários do seu cargo, eram privilegiados; a Revolução acerta suas contas com esses privilégios suprimindo a venalidade dos cargos’ e vedando a atuação do Judiciário comum nos litígios envolvendo a Administração”. (MEDAUAR, 2017, p. 21)

<sup>15</sup> “O Estado Jacobino não era julgado: segundo a tradição monárquica, ainda perceptível em inúmeras instituições da França, o Estado, assim como o rei, não apela em ‘corte de súditos’. E é por isso que ele continua a se beneficiar do privilégio de só poder ser julgado por uma jurisdição especial, muito próxima à administração: o Conselho de Estado.” (GARAPON, 1999, p. 38)

contrapoder conservador que agisse de forma contrária ao poder representativo do Legislativo-Parlamento, tal como ocorria no Antigo Regime entre o Parlamento e o monarca (MARIANO, 2008; RIVERO, 1981; MEDAUAR, 2017).

A função legada propriamente ao Judiciário, nesse primeiro Estado de Direito, era absolutamente subsidiária, que deveria aplicar leis em questões quase sempre privadas, fazendo-se como "a boca da lei"<sup>16</sup>. Não por acaso, conforme ressalta Mariano (2008), no constitucionalismo francês até hoje, a tradição manteve o Judiciário não como um poder, pois não é destacado dos demais, mas como uma espécie de função administrativa do Estado Francês<sup>17</sup>.

Desse contexto, surgiram correntes de pensamento para analisar o modo e as consequências das relações e das atividades estatais, seja no ambiente público-estatal propriamente dito ou na interação entre o ambiente público-estatal e o ambiente privado. Sobreveio então a teorização da noção de serviço público, fazendo-se fundamental para a compreensão de categorias afetas ao direito público e, mais notadamente, ao direito administrativo que recentemente havia sido afirmado.

Como destaca Pozzo (2010), é certo que existem diversos indícios da existência de prestações coletivas semelhantes aos serviços públicos e isso desde a mais remota antiguidade. Não se pode dizer o mesmo em relação à sua *teoria*, que somente aparece a partir do século XIX e de maneira bastante incipiente, na chamada Escola da *Puissance Publique*, atingindo verdadeiro ápice com a Escola do Serviço Público<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> "A segurança jurídica foi erigida a valor supremo, garantia absoluta em prol da certeza, e a lei sua expressão gramatical, triunfo dos "povos civilizados". Essa certeza é a reação ao instável período de pluralismo radical do direito medieval e ao excesso de poder dos déspotas do absolutismo. Não outro era o ideal do Código de Napoleão, que no auge do racionalismo pregava que o juiz é a boca da lei, e que é vedado ao juiz e ao jurista interpretar a lei. Precisamos superar esse complexo de inferioridade; na verdade *flatus voeis* no direito brasileiro, por aqui o juiz nunca se limitou à interpretação pura da lei. Para tanto, parafraseando Mauro Cappelletti, é preciso utilizar os direitos fundamentais como programa de reformas e método de pensamento." (ZANETI JÚNIOR, 2014, p. 12)

<sup>17</sup> "[I]sso se deveu também à influência que a teoria da representação política de Sieyès teve na Assembleia Constituinte que discutiu e aprovou a primeira Constituição francesa, cujo artigo segundo, ao tratar dos poderes públicos, deixou claro que os poderes só poderão ser exercidos por delegação popular." (MARIANO, 2008, p. 7)

<sup>18</sup> "[A] primeira dá ênfase às *prerrogativas* que detém a Administração em sua relação com os particulares, enquanto a segunda realça a *obrigação* do Estado de servir às necessidades da coletividade." (HACHEM, 2011)

Fruto de seu tempo, a Puissance Publique utilizava a noção de superioridade do interesse público como critério para explicar o direito administrativo, distinguindo as atividades estatais em *atos de autoridade* e *atos de gestão*<sup>19</sup>.

Os atos de autoridade possuíam prerrogativas especiais, por serem produzidos no interesse da administração, adquirindo regime jurídico especial de direito administrativo. Os atos de gestão eram as atividades estatais que estavam em igualdade de condições com as atividades privadas e, por isso, submetidas ao direito privado comum (HACHEM, 2011).

A Escola Francesa do Serviço Público veio a surgir a partir de correntes de pensamento que visavam interpretar as decisões do Conselho de Estado francês, cujos maiores representantes foram Léon Duguit, Gaston Jèze e Roger Bonnard (MELLO, 2017).

O *arrêt Blanco*, resultante de uma ação judicial movida por Jean Blanco após o atropelamento de sua filha por uma empresa estatal, é um dos precedentes mais conhecidos do direito administrativo ocidental desse período. A decisão do Tribunal de Conflitos definiu a competência perante a jurisdição administrativa a partir da utilização da noção de prestação de serviços públicos, tornando-se um marco no direito administrativo francês<sup>20</sup> (TRIBUNAL DES CONFLITS, 8 FÉVRIER, 1873, BLANCO, 2019).

No entanto, a importância do *arrêt Blanco* só se tornou evidente anos depois, quando a Escola do Serviço Público reinterpreto a decisão proferida, dando-lhe a proeminência que possui como um precedente importante para a compreensão de categorias fundamentais do direito administrativo (GROTTI, 2003)<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> “A tônica dessa corrente de pensamento, portanto, é conferida aos poderes especiais ostentados pelo Poder Público. Essas prerrogativas exorbitantes, cujo manejo se justificaria por conta da posição de superioridade do Estado frente aos particulares, traduziriam a ideia matriz do Direito Administrativo.” (HACHEM, 2011, p. 51)

<sup>20</sup> A importância desse *case* não se encerra nesse fato, pois a decisão final, acabou por julgar procedente o pleito indenizatório, condenando o Estado e dando início também à teoria da responsabilidade estatal pelos danos causados por seus agentes.

<sup>21</sup> “As mais importantes decisões jurisprudenciais que sucederam ao ‘*arrêt Blanco*’ na fixação da ideia de serviço público como base do direito administrativo foram as seguintes: ‘*arrêt Terrier*’, do Conselho de Estado, 6.2.1903, conclusões do Comissário Romieu; ‘*arrêt Feutry*’, Tribunal de Conflitos, 28.2.1908, conclusão do Comissário Tessier; ‘*arrêt Thérond*’, do Conselho de Estado, 4.3.1910, conclusões do Comissário Pichat.” (MELLO, 2017, p. 18)

A simbiose entre direito administrativo, Estado e serviços públicos era tanta que, naquela época, Léon Duguit sintetizou que "o Estado não é senão um conjunto de serviços públicos" (*apud* MELLO, 2015, p. 45).

A teoria de Duguit ultrapassava as esferas do direito administrativo, pois dizia respeito à teorização até mesmo dos fundamentos do próprio Estado. Para o autor, como destaca Mello (2017), a gênese do direito estava na sociedade e não na lei propriamente dita, rompendo com a lógica formalista (juridicidade) daquele primeiro Estado de Direito.

Duguit modifica a premissa de soberania do Estado para dar primazia à noção de serviço público, adotando uma teoria substancialista, com forte viés sociológico. Ele percebia uma interdependência entre Estado e direito, uma abordagem inovadora para a época (POZZO, 2010).

Até o momento, o tema 'serviço público', sua definição e sua utilidade social continuam sendo assuntos recorrentes em estudos sobre o Estado e o direito administrativo<sup>22</sup> (HACHEM, 2014). Mas que era serviço público em França? A partir desse retrospecto argumentativo, por meio das lições de Mello (2017), extrai-se a utilização da noção de serviço público mediante um *sentido material* e de um *sentido subjetivo/orgânico*.

O sentido material entendia que certas atividades eram consideradas serviço público automaticamente. A premissa era de que possuíam naturalmente essa característica, independentemente de estarem ou não contempladas pelo ordenamento jurídico como tal.

Por outro lado, o sentido orgânico identificava que serviço público seria toda atividade desenvolvida pelos órgãos que estavam vinculados ao poder público (pelo organismo do poder público estatal)<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> "O serviço público consiste em um dos capítulos mais clássicos, mais controvertidos e mais cambiantes do Direito Administrativo. Seu conceito tem se transformado ao longo dos anos, adquirindo sentidos diferentes em cada momento histórico e em cada ordenamento jurídico. Nem mesmo delimitando-se os aspectos temporal e espacial é possível encontrar uma acepção unívoca: num mesmo Estado, no mesmo instante, haverá tantos conceitos de serviço público quanto forem os autores que sobre ele vierem a dissertar." (HACHEM, 2014, p. 123/124)

<sup>23</sup> Repare-se, por exemplo, em outras circunstâncias do próprio *arrêt Blanco*, a empresa proprietária do veículo do incidente era estatal, atuava na comercialização de tabaco, algo que, para a compreensão atual, mais se aproxima do conceito de atividade econômica em sentido estrito e não propriamente de serviço público.



Basicamente, eram dessas concepções que se fazia a noção tradicional, atribuindo-se dupla funcionalidade à noção de serviço público. Era o próprio fundamento do direito administrativo e, ainda, critério definidor do regime jurídico especial de direito administrativo.

A análise realizada partia do plano pré-jurídico (fundamento/sentido material) para o plano jurídico (critério/sentido orgânico) – se não se caracteriza como serviço público na primeira função, passava-se para a verificação da segunda função<sup>24</sup>. Assim, o conceito surgiu da dialética entre três elementos: subjetivo, objetivo e formal.<sup>25</sup>

Subjetivamente, o serviço público seria os próprios organismos estatais; objetivamente, seria as atividades desenvolvidas pelos organismos públicos; formalmente, seria as regras jurídicas especiais aplicadas.

Dessa forma, “[e]ntendia-se por serviço público a atividade de interesse geral prosseguida por um organismo administrativo sob um regime derogatório de direito comum” (MELLO, 2017, p. 43).

Essa metodologia não se compatibiliza com aquele primeiro Estado de Direito, ungido pela legalidade. A utilização de fundamento sociológico pré-jurídico (sentido material), não contemplado pela juridicidade vigente, gerava à noção de serviço público e direito administrativo uma conceituação aberta, imprecisa e contrária à lógica formalista-positivista.

---

<sup>24</sup> Nas palavras de Mello (2017, p. 52): “Realmente, se é fato – convenhamos para argumentar – que o serviço público é um justo e conveniente *fundamento* para o direito administrativo, isto não significa que o legislador identifique o justo e conveniente da mesma forma e de maneira constante nas mesmas circunstâncias ou em circunstâncias diversas. Nem por isso deixarão de ser juridicamente válidas e eficazes as normas que editar ou o regime que prescrever. Poderão, em consequência, estar em manifesta discordância com aquilo que se tenha na conta de justo, razoável e conveniente *fundamento* para certas regras especiais, as de direito administrativo. Sem embargo, o jurista tem que se haver com estas normas, tratam ou não a fisionomia do que lhe parece conveniente.” [...] “Portanto, a posse do *fundamento* de um dado regime não outorga (e não coincide com) a posse do *critério* para identificar um regime jurídico. Descoberto o fundamento, nem por isso se descobriu o sistema de normas, pois que não há entre ambos automática coincidência. Pode, pois, uma determinada noção ser o razoável *fundamento* para tal regime normativo sem, no entanto, servir como critério preciso para identificá-lo”.

<sup>25</sup> “Em suma, o estado das relações sociais existentes promovia por si só a coincidência dos três aspectos, de tal maneira que onde se encontrasse um quase sempre se encontrariam os outros dois. Mesmo que se admita o predomínio do elemento subjetivo nos critérios adotados pela jurisprudência francesa àquela época, o interesse prático da questão não apresentava ainda sua agudeza posterior, em razão da excepcionalidade dos casos em que, isolado este primeiro elemento, não se associassem a ele os outros dois. Foi por isto mesmo que o serviço público pôde fazer brilhante carreira no direito administrativo francês, malgrado as permanentes discrepâncias entre os autores em torno de seu elemento fundamental.” (MELLO, 2017, p. 44)

Rememore-se que naquele primeiro Estado de Direito, a legalidade surgia por meio dos procedimentos formais próprios. A dupla funcionalidade atribuída à noção tradicional de serviço público da Escola Francesa, embora tenha alcançado significativa proeminência e tenha sido fundamental para a interpretação do direito administrativo, enfrentou significativos obstáculos desde o início perante a teoria do direito público. Entendia-se que não era totalmente suficiente para definir o direito administrativo ou o regime jurídico especial na época (MELLO, 2017).

Em outras palavras, usar elementos pré-jurídicos como pressuposto para estabelecer um regime jurídico especial seria função do legislativo e não dos juristas ou mesmo da administração. Os autores, o parlamento e os tribunais perceberam essas circunstâncias, e somadas às mudanças na sociedade, nas atividades públicas e nas economias locais, logo passaram a atribuir a existência de crises naquela noção tradicional ditada pela Escola Francesa (RIVERO, 1981).

Mello (2017) defende que as crises atribuídas não seriam do conceito de serviço público propriamente dito, mas das funções que outrora foram atribuídas como fundamentadoras do Estado pela doutrina francesa administrativista clássica. Dessa forma, a noção de serviço público continua sendo um elemento-chave no direito administrativo e para o desenvolvimento das sociedades contemporâneas.

No contexto brasileiro, por exemplo, a Constituição Federal de 1988 destaca várias vezes a importância central na prestação e qualidade dos serviços públicos para a formação do Estado, aproximando-se e afastando-se da noção tradicional francesa.<sup>26</sup>

Atualmente, prefere-se a narrativa de que existiriam diversos critérios passíveis de serem utilizados para se conceituar o direito administrativo. Ressalta Cunha Júnior (2016, p. 22) que, “[e]ntre os critérios usualmente lembrados,

---

<sup>26</sup> “...[C]om a implantação da República acentuou-se a influência do Direito Público Norte-Americano, adotando-se todos os postulados do *rule of law* e do *judicial control*.” (CUNHA JÚNIOR, 2016, p. 22)

destacam-se: o *legalista*<sup>27</sup>, o do *poder executivo*, o do *serviço público*, o das *relações jurídicas*, o *teleológico*, o *negativista* e o da *administração pública*”.

De modo que, “ninguém pode proclamar-se o direito de dizer que, dentre os conceitos apresentados pela doutrina, uns mais amplos, outros mais restritos, uns sejam mais verdadeiros que outros” (GROTTI, 2018, p. 42/43).

A forma como atualmente se entende os serviços públicos não deve ser excludente dos contributos históricos desenvolvidos pela literatura administrativista francesa<sup>28</sup>. Devendo a realidade jurídica e o ambiente social que se busca interpretar guiar o esforço hermenêutico que seja conveniente (CUNHA JÚNIOR, 2016).

O século XX, mais notadamente a partir da década de 90, influenciado pelas ideias neoliberais, os serviços públicos foram modificados globalmente por inovações, novas perspectivas e novos atores. Houve uma onda de sucessivas privatizações, flexibilização de monopólios públicos, expansão da globalização que inundou os

---

<sup>27</sup> “Pelo critério *legalista* ou exegético, adotado por autores como Barão De Gerando, Macarel, Foucart, De Courmenin, Dufour, entre outros, o Direito Administrativo é um conjunto de leis administrativas que regulam a Administração Pública de um determinado Estado. Esse critério foi bastante criticado, tendo em vista que limita o Direito Administrativo a um corpo de leis, desprezando os princípios jurídicos e os conceitos produzidos pelo trabalho da doutrina e jurisprudência. Para o critério do *poder executivo*, defendido, entre outros, por Meucci, o Direito Administrativo é ramo do direito que regula os atos do Poder Executivo. Esse conceito não satisfaz, à medida que os Poderes Legislativo e Judiciário também editam atos administrativos disciplinados pelo Direito Administrativo. Em consonância com o critério do *serviço público*, seguido por Duguit, Gastón Jèze e Bonnard, o Direito Administrativo consiste na disciplina que regula a instituição, a organização e a prestação dos serviços públicos. Esse critério é insuficiente, pois o Direito Administrativo também se ocupa da disciplina de outras atividades, distintas dos serviços públicos, como a atividade de polícia administrativa, de fomento e de intervenção. Com base no critério das *relações jurídicas*, acolhido, entre outros, por Otto Mayer e Laferrière, o Direito Administrativo é um conjunto de normas que regulam as relações entre a Administração e os administrados. Esse critério não é útil para a definição do Direito Administrativo, porque as relações entre a Administração e os administrados também são reguladas por outros ramos do Direito, como o Constitucional, o Tributário, o Penal, o Processual Penal. Pelo critério *teleológico* ou *finalístico*, sustentado por autores como Orlando, o Direito Administrativo é um sistema formado por princípios jurídicos que disciplinam a atividade do Estado para o cumprimento de seus fins. Tal critério também padece de imperfeições, porque associa o Direito Administrativo aos fins do Estado. Para o critério *negativista* ou *residual*, defendido por Velasco e Fleiner, o Direito Administrativo compreende o estudo de toda atividade do Estado que não seja a legislativa e a jurisdicional. Não é bastante esse critério, pois limita o Direito Administrativo ao exame tão somente da atividade a ser empreendida. Finalmente, nos termos do critério da administração pública, preconizado por Zanobini, Laubadère, Gabino Fraga, Ruy Cirne Lima e Hely Lopes Meirelles, entre outros, o Direito Administrativo consiste num conjunto de normas que regulam a Administração Pública.” (CUNHA JÚNIOR, 2016, p. 22-23)

<sup>28</sup> “O conceito serve de instrumento para o conhecimento da realidade. Portanto, o conceito não é idêntico à realidade nem nos dá um conhecimento direto e imediato dela. Como resultado de uma criação mental, sequer existe na realidade concreta da vida, logo, não pode ser idêntico a ela. E não nos dá um conhecimento direto e imediato da realidade justamente porque é um instrumento para conhece-la.” (ROCHA, 1995, p. 16.)

espaços com novas tecnologias *etc.* Este cenário conferiu um tratamento economicista semelhante à concorrência nos serviços públicos. Valores como produtividade e eficiência técnica foram elevados ao topo das expectativas normativas e sociais (GROTTI, 2018).

Mas os serviços públicos e sua teorização continuam sendo elementos fundamentais para a promoção da Justiça Social, pois representam o próprio Estado em sua função ativa ao materializar direitos, redistribuir riquezas e garantir segurança institucional. A formação e o desenvolvimento social estão diretamente relacionados com a oferta de serviços públicos eficientes, que induzem e efetivam aquele caráter substantivo surgido a partir da mudança paradigmática em direção ao segundo Estado de Direito.

## **2.2 Serviço público judiciário brasileiro: definição e consequências**

O Poder Político é superior a todos os demais poderes (SILVA, 2014). Possui como características: a unidade, a indivisibilidade e a indelegabilidade. Não é atomizado na figura de um só agente, nem poderia ser. Desdobra-se em funções de Estado por meio de órgãos políticos que se fazem independentes e harmônicos.

Longe dos malefícios do Estado Absoluto, o rigor formalista-legalista que fundamentou a separação dos poderes no primeiro Estado de Direito para garantir as liberdades individuais não é mais suficiente para as sociedades atuais. De fato, uma aplicação radical e rigorosa do princípio da separação dos poderes nesse segundo Estado de Direito seria anacrônica e acabaria por destruir a própria unidade do poder estatal. O plano individualista, portanto, abre espaço para o plano social (BONAVIDES, 2011a).

A divisão de poderes passa então a adquirir feição de divisão orgânica de funções. De modo que, cada função política atribuída aos órgãos políticos do Estado corresponde ao modo típico dos poderes constituídos: Executivo, Legislativo e Judiciário<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> “Louis Althusser já afirmou que a teoria da separação dos poderes não possui o alcance que tradicionalmente se lhe foi empregado, pois se tratou de uma teoria que teve como principal formulação estabelecer ferramentas de moderação do exercício do poder do monarca, por meio do estabelecimento

Afirma-se a inexistência de uma divisão absoluta, incomunicável ou hermética de poderes, ao contrário do que se pronuncia vulgarmente em ambientes populares para justificar interpretações totalitárias e casuísticas do Estado<sup>30</sup>. Os poderes do Estado consistem em órgãos funcionais com atribuições típicas e atípicas. Nas funções típicas, possuem ao mesmo tempo a sua razão de existência, caracterização de sua natureza e legitimidade de apresentação na sociedade. Assim é que, o poder Judiciário acaba por se definir pelo produto de sua função política constitucional, a prestação jurisdicional (ROCHA, 1995).

Essas funções (típicas ou atípicas) restam executadas por meio de atividades que consistem, sem maiores embargos, em legítimas prestações de serviços públicos. A jurisdição, desse modo, seria a forma (ou função) típica do poder Judiciário, caracterizadora da atividade estatal que, a seguir, será conceituada enquanto serviço público de prestação jurisdicional. Ao lado da função típica, cada órgão da República exerce também algumas funções atípicas.

A edição de normativos internos pelos tribunais, por exemplo, consiste em atividade assemelhada à função típica do Legislativo, mas é executada pelo Judiciário enquanto função atípica<sup>31</sup>. Dessas premissas, repare-se que o ato decisório, oriundo do Judiciário, proferido no exercício da função política de jurisdição possui natureza múltipla, pois ao mesmo tempo que materializa a função política do Judiciário (jurisdição), aos cidadãos é externado por meio de atividade que surge como serviço público do Estado brasileiro. E, disso é feito o real poder político do Judiciário.

Não por acaso, nas lições clássicas de Cintra, Grinover e Dinamarco (2006, p. 145), a jurisdição é definida como “poder, função e atividade” do Judiciário brasileiro,

---

de técnicas de combinação e fusão de poderes entre as funções estatais. O ponto central de sua teoria teria sido, portanto, o estabelecimento de limites ao poder.” (MARIANO; MONT-ALVERNE, p. 177)

<sup>30</sup> É de conhecimento popular que durante o governo de Bolsonaro (2018-2022), sucessivas vezes o chefe do executivo e seus ministros, utilizando-se de aparelhos institucionais brasileiros, efetuava pronunciamentos noticiários indicando a ocorrência de lesão à separação dos poderes por parte do Judiciário. (COLETTA, 2021; G1, 2020)

<sup>31</sup> “A Constituição Federal brasileira de 1988 bem reflete essa ausência de rigidez. Assim, prevê atividade legislativa para o Executivo (por exemplo, no art. 62); confere também ao Judiciário atribuições legislativas (por exemplo: iniciativa de leis de organização judiciária, art. 93); o Legislativo exerce função jurisdicional, por exemplo, ao julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade (art. 86); Legislativo e Judiciário realizam atividades administrativas, sem repercussão imediata na coletividade, na condição de atividades de apoio às suas funções primordiais, como já se disse.” (MEDAUAR, 2018, p. 40.)

se caracterizando pela substitutividade de interesses, existência de uma lide processual, inércia e pela definitividade da decisão proferida.<sup>32</sup>

A Lei nº 14.460/17, legislação que trata sobre participação, proteção e defesa dos serviços públicos da administração pública brasileira, atribui sentido amplo ao termo para considerar enquanto serviços públicos a “atividade administrativa ou de prestação direta ou indireta de bens ou serviços à população, exercida por órgão ou entidade da administração pública” (art. 2º, II).

Duas concepções teóricas atualmente tentam externar o conceito de serviço público: a teoria do *sentido amplo* e a teoria do *sentido restrito*<sup>33</sup>. Na primeira, o serviço público engloba todas as atividades exercidas pelo Estado em prol do interesse público e sob o regime de direito público, inclusive as atividades dos poderes Judiciário e Legislativo. Na segunda, somente as atividades eminentemente administrativas do Estado são consideradas serviços públicos (GROTTI, 2018).

No entanto, é importante ressaltar que a atividade estatal de prestação de serviços públicos não deve ser confundida com a função política oriunda e representativa daquela atividade. É necessário fazer um corte epistemológico entre ambas as categorias para evitar equívocos.

Como alerta Cretella Júnior (1966), deve-se buscar a correta compreensão das categorias jurídicas afetas ao direito administrativo e ao serviço público, para que o jurista não passe equivocadamente a identificar os serviços públicos dos órgãos estatais representativos dos poderes constituídos como que sendo a mesma coisa das suas funções políticas<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> “O Judiciário brasileiro tem duas faces: uma, de poder de Estado e, outra, de instituição prestadora de serviços. O modelo de presidencialismo consagrado pela Constituição de 1988 conferiu ao Judiciário e aos seus integrantes capacidade de agirem politicamente, quer questionando, quer paralisando políticas e atos administrativos, aprovados pelos poderes Executivo e Legislativo, ou mesmo determinando medidas, independentemente da vontade expressa do Executivo e da maioria parlamentar. Por outro lado, a instituição possui atribuições de um serviço público encarregado da prestação jurisdicional, arbitrando conflitos, garantindo direitos.” (SADEK, 2004, p. 79)

<sup>33</sup> “Dentre os doutrinadores, no que concerne à sua abrangência, há os que utilizam a noção de serviço público em *sentido amplo* (José Cretella Júnior, Mário Masagão, Hely Lopes Meirelles, dentre outros), enquanto outros preferem um *sentido restrito* (Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Marçal Justen Filho, Celso Antônio Bandeira de Mello, dentre outros).” (GROTTI, 2018, p. 43)

<sup>34</sup> “Se não se aclara esta noção, corre-se certamente o risco de incidir, por exemplo, na identificação do Serviço Público com a Função Pública que constituem, no entanto, aspectos bem distintos da mesma realidade, se bem que com alguns necessários pontos de contato” (CRETILLA JÚNIOR, 1966, p. 194)

A didática de Rafael Bielsa (*apud* CRETELLA JÚNIOR, 1966, p. 194) exemplifica a situação. O Judiciário ao decidir no processo judiciário está prestando serviços públicos, mas a finalidade daquele serviço público e tudo o que lhe envolve não pode se confundir com o serviço público, pois será a própria função política de jurisdição sendo materializada por meio do serviço público. O serviço público é a atividade concreta, ao passo que, a função política são os aspectos finalísticos ao império da juridicidade vigente, que se fizeram materiais a partir da atividade do Judiciário.

Sem considerar aquelas atividades corriqueiramente identificadas como administrativas, cuja natureza é inerente a qualquer contexto organizacional de instituições públicas – como por exemplo: setor pessoal, contratação de pessoas, limpeza etc. –, pelo menos dois serviços públicos judiciários merecem destaque nessa pesquisa. Para o raciocínio metodológico, optou-se por classificá-los em grandes ramos que podem ser resumidos em *prestações judiciárias* e *prestações jurisdicionais*.

As primeiras seriam acessórias, portanto, *atípicas*, sendo viabilizadoras ou não das prestações jurisdicionais. As segundas seriam principais, *típicas* ao poder Judiciário, situação que, como dito anteriormente, sua finalidade induz a existência daquelas citadas garantias constitucionais para defesa e para o exercício da função política contida nelas, a função jurisdicional.

Portanto, os serviços públicos do judiciário devem submeter-se aos princípios e regras que regem a administração pública, ou seja, ao regime jurídico de direito administrativo. Além disso, no que diz respeito à finalidade-função da atividade em si, possuem ao mesmo tempo, as prerrogativas e garantias constitucionais específicas à função política de jurisdição<sup>35</sup>, conforme os ditames do art. 37, CRFB.

O regime jurídico de direito administrativo envolve a existência de prerrogativas próprias e deveres inerentes à atividade pública. De modo que, ao mesmo tempo que coloca a administração pública em situação privilegiada, impõe o agir estatal pautado por princípios e regras que buscam o interesse da coletividade e os fins

---

<sup>35</sup> No que tange ao exercício da jurisdição, no entanto, as regras precisam ser entendidas de acordo com suas especificidades. A jurisdição tem regras excludentes próprias, deve ser exercida com independência, imparcialidade, coisa julgada etc. Não sendo possível se conceber, por exemplo, subordinação ao chefe etc. Vide art. 93, CRFB.

constitucionais<sup>36</sup>. Por isso, guia-se primacialmente pela supremacia e inafastabilidade do interesse público.

As normas afetas propriamente ao núcleo pacífico de serviços públicos<sup>37</sup>, a exemplo do princípio da eficiência, posteriormente explorado nesse estudo, também se aplicam aos serviços judiciários, devendo-se guardar as suas peculiaridades à espécie.

O serviço público judiciário, por meio da função jurisdicional, no Brasil, possui o condão de poder dizer o direito pela última vez<sup>38</sup>, torna obrigações legais e direitos proclamados em realidade para o povo<sup>39</sup>, cria norma jurídica para os casos concretos, para a vida em sociedade. Daí porque, estudar, analisar, criticar o Judiciário é necessariamente estudar, analisar e criticar o serviço público judiciário.

Assim, tem-se que o conceito de serviço público judiciário que alicerça essa pesquisa, é resultado da ordem jurídica brasileira vigente, que se liga historicamente aos conceitos da doutrina administrativista francesa. O serviço público judiciário de prestação jurisdicional, atividade estatal que materializa a parcela típica do poder político do Judiciário<sup>40</sup> consiste em prestação estatal cujo resultado será o caminho institucional ao direito fundamental de acesso à justiça.

---

<sup>36</sup> “Essas normas jurídico-administrativas encontram-se, no sistema jurídico brasileiro, dispostas em textos legislativos esparsos, que dispõem sobre as mais variadas matérias, como a licitação e os contratos administrativos (Lei nº 8.666/93 e Lei nº 10.520/2002), o processo administrativo (Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal), os servidores públicos (Lei nº 8.112/90, que dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos da União, das autarquias e das fundações públicas federais), as desapropriações (Decreto-lei nº 3.365/41, Lei nº 4.132/62 e Lei Complementar nº 76/93, que dispõem, respectivamente, sobre a desapropriação por utilidade pública, interesse social e interesse social para fins de reforma agrária), os bens públicos (Decreto-lei nº 25/37 e Decreto-lei nº 9.760/46, entre outros), as agências reguladoras (Leis nºs. 9.427/96, 9.472/97, 9.478/97, 9.782/99, 9.961/2000, 9.984/2000, 9.986/2000, 10.233/2001, etc.), as concessões e permissões de serviços públicos (Lei nº 8.987/95), as Organizações Sociais (Lei 9.637/98), as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Lei 9.790/99), as parcerias público-privada (Lei nº 11.079/2004), os consórcios públicos (Lei nº 11.107/2005), a Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013), etc.” (CUNHA JÚNIOR, 2016, p. 24)

<sup>37</sup> “*Núcleo pacífico de serviços públicos*”, consiste em expressão utilizada por Maduar para se referir aos serviços de água, luz, iluminação pública, coleta de lixo, limpeza de ruas, correio etc. (MADAUAR, 2018, p. 316)

<sup>38</sup> Afinal, faz coisa julgada, cuja definição pode ser extraída do texto do art. 502, do Código de Processo Civil: “Denomina-se coisa julgada material a autoridade que torna imutável e indiscutível a decisão de mérito não mais sujeita a recurso.”.

<sup>39</sup> Entenda-se “povo” como os destinatários das prestações estatais, usuários dos serviços públicos direta ou indiretamente e, por essa razão, legitimantes últimos do poder público. (MÜLLER, 2011)

<sup>40</sup> Hodiernamente identificada pelo caráter decisório final, serviço prestado exclusivamente pelos órgãos judiciários, incluindo-se nesse conceito os magistrados, desembargadores e ministros – possuindo a Lei Orgânica da Magistratura Nacional – LOMAN, Lei Complementar nº 35/79, como uma das principais legislações específicas.



### 2.3 Judiciário no constitucionalismo brasileiro

No contexto pós-revolucionário, ainda na França, em determinado momento, o pensamento jurídico da época deslocou-se da divisão dos poderes do monarca absoluto para a discussão sobre como se poderia realizar a manutenção da estabilidade dos poderes recentemente divididos.

Convencionou-se que era preciso garantir que um dos poderes não viesse a se sobrepôr ao outro. Montesquieu (2003) havia pensado em algo inerente à tripartição do Poder, em sistema de freios e contrapesos. Benjamin Constant, diferentemente, teorizava como proposta a institucionalização de uma outra categoria de poder estatal. O poder que seria neutro, real e superior aos demais (LYNCH, 2010). Na teoria, a existência desse poder, com força para interferência nos demais, garantiria o equilíbrio e harmonia das institucionalidades do Estado. Em outras palavras, a teoria de Constant criava justamente o que buscava combater, um *superpoder*.

Pelo que se sabe, a proposta teórica de Constant teve somente duas nações adeptas, não coincidentemente Portugal e Brasil, dominados pela mesma família, cujos territórios mantinham uma espécie tardia de absolutismo (LYNCH, 2010).

O autoritarismo sempre esteve presente da historiografia da formação social brasileira, pairando de tempos em tempos as arenas públicas, por vezes gerando até situações de normalização das estruturas opressoras. No curso da história, Marilena Chauí (2000) sustenta que diversas instituições, incluindo a Igreja, as elites políticas e econômicas, as Forças Armadas, desempenharam um papel significativo, cada qual em seu tempo e maneira, na promoção do aprimoramento, reforma e adaptação dos mecanismos de dominação autoritária no Brasil.

Sobre essas circunstâncias, não se pode simplesmente ignorá-las, deve-se compreendê-las para que não se repitam, para que suas instituições possam se desenvolver a partir das conquistas sociais e humanitárias, de modo que possam servir ao fim público almejado<sup>41</sup> (GUEDES, 2016).

---

<sup>41</sup> “Dentre el[a]s, podem ser ressaltados (i) as origens coloniais da Administração, com a inauguração de um Estado sem sociedade; (ii) modelos ibéricos de burocracia, com alta centralização, hierarquização e profissionalização; (iii) uma sociedade hierarquizada, marcada pela escravidão; (iv) após a

Seguindo a conveniência desse aspecto autoritário, em 1823, D. Pedro I, até então absoluto, destituía a Assembleia Constituinte e, em 1824, outorgava a primeira Constituição do Brasil. Selava-se a inauguração formal do Império, a primeira organização política do Estado e a ideologia liberal; sem revolução, é claro. Enfraquecer a monarquia nunca fez parte dos planos. Na verdade, ela foi reinaugurada e, juridicamente, legitimada<sup>42</sup>. A força política do poder criava um império constitucionalista ou, sob outra interpretação, constitucionalizava o absolutismo<sup>43</sup> (FRANCO, 1957).

Nesse primeiro constitucionalismo brasileiro (1824), ainda sob a primazia daquele primeiro Estado de Direito, além daquela tríade clássica inspirada em Montesquieu, incluía-se o poder Moderador, da citada ideia do poder neutro, de Benjamin Constant (NOGUEIRA, 2012)<sup>44</sup>.

O contexto organizacional administrativo do Estado restou forjado sobre os alicerces de raízes dessa espécie tardia de absolutismo. Aquela estruturação política e jurídica se sustentou com relativa semelhança durante dois impérios, perdurando formalmente por mais de 67 (sessenta e sete) anos, ou seja, quase o dobro de tempo da atual democracia.

---

independência, a adoção da monarquia de traços absolutistas, desprovida de instituições intermediárias sólidas; (v) a inauguração de uma República militar, em crise com ideais liberais; (vi) as repetidas suspensões do regime democrático no período republicano, especialmente durante a estruturação de grande parte das instituições públicas brasileiras, nas décadas de 1930 e 1940, com o apogeu do pensamento nacionalista autoritário brasileiro; e (vii) um processo de redemocratização lento e negociado após o regime militar de 1964, com acentuada permanência de estruturas, pessoal e instrumentos jurídicos ditatoriais.” (GUEDES, 2016, p. 51)

<sup>42</sup> “De fato, no Velho Mundo, o liberalismo visava apenas à eliminação dos entraves da Monarquia absoluta. Era, assim, um problema restrito à política interna. Enquanto isso, na América Latina, o liberalismo se achava estreitamente vinculado ao processo de emancipação nacional das antigas Colônias, e assumia, portanto, além do caráter de luta pela liberdade política do povo, também o sentido da fundação da própria personalidade nacional.” (FRANCO, 1956, p. 225).

<sup>43</sup> “Tal configuração do poder institucionalizado conduziria a um absolutismo monárquico de cunho eminentemente patrimonialista, mas que era, paradoxalmente, legitimado por uma Constituição que havia sido forjada nos moldes da ideologia liberal. O modelo importado serviu bem aos interesses da oligarquia que, comodamente, havia voltado sua atenção para a defesa dos valores e das instituições liberais europeias, mas que havia fechado os olhos para os inúmeros problemas que afetavam a sociedade brasileira.” (SOUZA, 2022, p. 4)

<sup>44</sup> “O Poder Moderador – dizia o art. 98 da Constituição – é a chave de toda a organização política, e é delegado privativamente ao Imperador, como chefe supremo da Nação e seu primeiro representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da independência, equilíbrio e harmonia dos demais poderes políticos. Essa redação revela mais o conceito doutrinário que jurídico do que deveria ser o ‘quarto poder’. E é nessa concepção que reside, efetivamente, a chave da organização política do Império.” (NOGUEIRA, 2012, p. 31.)

O Estado em questão era caracterizado por sua unidade, o que se refletia no poder Judiciário (que tinha a nomenclatura de poder judicial), que também era unificado. Isso implica que não havia subdivisões em estados federados ou regiões. Apesar de os juízes terem um caráter vitalício simbólico, o Imperador poderia removê-los ou suspendê-los a qualquer momento, exercendo suas atribuições como chefe supremo da nação e em prol da primazia do poder Moderador (MENDES, 2015). De acordo com Sadek (2010), embora o Judiciário tivesse atribuições completamente subsidiárias e limitadas naquele período, a frágil instituição judicial representou uma ruptura com o padrão de arbítrio que existia desde o período colonial<sup>45</sup>.

A partir da Constituição Republicana de 1891, pela primeira vez, instituíam-se<sup>46</sup> o Supremo Tribunal Federal (STF), composto por 15 ministros; momento em que os poderes da recém-inaugurada República finalmente eram fixados em três (Executivo, Legislativo e Judiciário). O Estado se organizou em Federação e o Judiciário passou a existir tanto em âmbito Federal quanto em âmbito Estadual. Naquele momento, surgia também um incipiente controle de constitucionalidade difuso, competência atribuída à Justiça Federal. O texto constitucional garantia vitaliciedade e irredutibilidade de vencimentos.

Em 1926, inseriu-se a garantia da inamovibilidade – formalidades que não chegavam efetivamente à materialização, continuando o Judiciário subjugado aos demais poderes (MENDES, 2015). No período do 'Estado Novo', o Decreto nº 19.398/30, sob o poder de Getúlio Vargas suspendia da apreciação do Judiciário os atos dos interventores e do 'Governo Provisório'. Não era uma jurisdição administrativa, tal qual há em França, mas era a impossibilidade de se levar ao questionamento

---

<sup>45</sup> “Os fatos históricos revelam que os magistrados que atuaram no Brasil-Colônia estavam absoluta e diretamente vinculados aos seus próprios interesses e aos da Metrópole e, conseqüentemente, aos interesses da elite dirigente na Colônia. Em outras palavras, estavam bastante distantes dos legítimos interesses das pessoas repelidas pela Coroa e dos indivíduos desviados dos núcleos do poder, os quais certamente compunham a grande massa da população. Existiu, então, durante todo o período colonial, de um lado uma estrutura burocrática, autoritária e patrimonialista montada pelos descobridores lusitanos, da qual fazia parte a organização judicial e seus administradores, e, de outro lado, a massa da população do Brasil-Colônia, servil e sujeita às discriminações da Metrópole e às atrocidades e imparcialidades dos magistrados, judicantes que laboravam no interesse exclusivo dos donos do poder, dos grandes proprietários e das elites dominantes.” (ALMEIDA JÚNIOR, 2006, p. 216)

<sup>46</sup> O Supremo Tribunal Federal surge com o Decreto nº 510/1890, em uma espécie de organização provisória da recém proclamada República, mas constitucionalmente é produto da Constituição de 1891 (BRASIL, 1890).

determinadas ações da administração pública. O Decreto nº 19.711/31 aposentou ministros e criou/retomou o ambiente institucional de submissão do Judiciário ao Executivo (FRIEDE, 2019).

Na Constituição de 1934, o Supremo Tribunal Federal adquire a nomenclatura de “Corte Suprema”. Nesse período surgiram os primeiros tribunais especializados, eleitorais e militares (MENDES, 2015). Sadek (2010) ressalta que teria sido a Constituição de 1934 a primeira a trazer uma espécie de resposta constitucional para a “crise do Judiciário”, que àquele tempo já virara assunto na sociedade, envolvendo o até hoje recorrente pleito popular por celeridade nos julgamentos.

Na Constituição de 1937, a galopante independência do Judiciário suporta outro freio abrupto. Era a Ditadura de Vargas (1937-1945), encerrada somente com a sua morte. Nessa época, aposentaram compulsoriamente juízes, extinguiram a Justiça Federal, a Justiça Eleitoral e qualquer garantia para o agir independente da magistratura.

A Constituição de 1946, no contexto de redemocratização, recuperou alguns institutos, tentou atribuir autonomia ao Judiciário e independência à magistratura. Até que o golpe de 1964, a Emenda nº 16/65 e o Ato Institucional nº 2/65 marcam o início dos mais recentes episódios de interferência e amordaçamento do Judiciário brasileiro.

Sobre a Constituição de 1967, surgida durante o contexto de regime militar, afirma Sadek (2010) que o texto constitucional chegou a conferir “[T]ão ampla margem de atribuições ao Executivo que acabou por transformar o Legislativo e o Judiciário em subpoderes, com funções de mera assessoria ou de organismos complementares à chefia do governo”.

Posteriormente, o Ato Institucional nº 5 permitiu ao chefe do executivo, ainda, remover, demitir, aposentar, suspender garantias constitucionais indistintamente, o resultado transformou o Judiciário em estrutura estatal servil e amordaçada<sup>47</sup>.

Em 1969, de tanto que a Emenda Constitucional nº 01/69 mudou aquela Constituição de 1967 ficou dita quase que como uma nova Constituição. Além disso,

---

<sup>47</sup> Àquele tempo, o controle de constitucionalidade era responsabilidade e atribuição exclusiva do Procurador-Geral da República, que cumulava a função de também representar os interesses da União perante o Judiciário, o que hoje se faz pela Advocacia Geral da União (AGU)

pela forma com que surgiu, caso seja considerada mesmo como nova Constituição, teria sido a segunda Constituição outorgada na história do constitucionalismo brasileiro.

De acordo com Falcão (1981), em publicação contemporânea ao último período de ditadura, qualquer diagnóstico sobre o poder Judiciário que houvesse constataria três cenários desalentadores para o acesso à justiça estatal, pois encontraria: o Judiciário operacionalmente ineficiente (1), em razão do baixo nível de remuneração dos servidores públicos, conservadorismo administrativo e desaparelhamento técnico; o Judiciário socialmente elitista (2), frente aos elevados custos dos processos judiciais e pelo excessivo ritualismo das profissões jurídicas; o Judiciário politicamente dependente (3), ante a ausência de autonomia econômica e financeira, modelo de seleção dos juízes e de relações subservientes com o Executivo. Cenários e perspectivas absolutamente diferentes do que se visualiza no contexto institucional da atualidade (SADEK, 2010).

A promulgação da Constituição Federal de 1988 iniciou a mais recente história com a democracia, instituindo um sistema estatal de justiça fundamentado em valores que, em última análise, pretendem garantir e promover a dignidade da pessoa humana.

Quase um século da Proclamação da República, depois de quatro constituições (1934, 1937, 1946 e 1967), livrando-se do estorvo de outro golpe militar. No Estado Social e Democrático de Direito inaugurado, a relação administração-administrado é substituída pela relação administração-cidadão. Esvazia-se a ideia de sujeitos meramente passivos sob o império irrestrito do interesse do Estado. Eles, os cidadãos brasileiros, devem ser reconhecidos como os legítimos detentores últimos do Poder Político, que por ora encontra-se outorgado ao Estado; delegado à administração pública para consecução dos seus fins, notadamente por meio dos serviços públicos (CASIMIRO, 2007).

Somente a partir do atual constitucionalismo, sob a égide da Constituição Federal de 1988, surgem os paradigmas que proporcionam a proeminência que o Judiciário ocupa na ordem jurídica, ou seja, que o fez adquirir efetivamente a autonomia institucional e financeira dos dias atuais, garantindo-se constitucionalmente à magistratura vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade dos vencimentos.

Possibilitando assim o aparato das estruturas judiciárias ao exercício de sua parcela do poder político, a prestação jurisdicional com independência.

Atualmente, o Judiciário brasileiro possui autogoverno; função de administração e de organização interna das secretarias, varas, órgãos, cargos, serviços auxiliares *etc*; possui função legislativa para criação do regimento interno, portaria, regulamentos, provimentos *etc*; autonomia administrativa e financeira para elaborar o orçamento; possui organização estruturalmente hierarquizada, com divisões que ocorrem em âmbito federal (regional) e estadual, figurando o Supremo Tribunal Federal (STF) enquanto órgão máximo em termos de jurisdição.

Existem 95 tribunais efetivamente instalados no Brasil (CNJ, 2022b). Separam-se em competência comum e especializada. A competência comum coube ao Judiciário dos Estados (Justiça Comum) e ao Judiciário regionalizado Federal (Justiça Federal).

Na rede do sistema organizacional judiciário de hierarquização, desenhado pela Constituição de 1988, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) consta enquanto corte superior dos tribunais de competência comum. No âmbito dos tribunais especializados, cada qual possui o próprio tribunal superior: Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Tribunal Superior do Trabalho (TST) e Superior Tribunal Militar (STM). Ainda nos tribunais de competência comum, existem também as Turmas Recursais dos juizados especiais que, embora não se encaixem no conceito formal de tribunal, funcionam enquanto instância recursal colegiada semelhante aos tribunais.

Algumas peculiaridades distinguem o poder Judiciário sobremaneira dos demais poderes políticos constituídos. Afinal, é o único poder da República com membros que podem ser considerados profissionalizados. Os magistrados (*lato sensu*),

possuem formação acadêmica jurídica e, geralmente<sup>48</sup>, são selecionados mediante rigorosas avaliações técnicas.

Sem sufrágio e sem mandato, o Judiciário também é o único dos poderes que somente executa sua função política quando diretamente provocado. Em processo civil, essa característica consiste no princípio da inércia de jurisdição. Trata-se de espécie de segurança jurídica de que o poder Judiciário está impossibilitado de ser o próprio acusador ou litigante.

Ao longo do desenvolvimento da sua identidade nacional, o Judiciário brasileiro também esteve se construindo enquanto instituição de Estado. Os mecanismos processuais de proteção, defesa e garantia de direitos difusos, transindividuais, coletivos e individuais homogêneos, ao lado das garantias institucionais do órgão em si e da magistratura, fundam parte dessa atual identidade institucional. É o prestador de um dos serviços públicos essenciais para o desenvolvimento do programa constitucional do Estado, o serviço público de prestação jurisdicional. Em outras palavras, o caminho estatal da justiça.

---

<sup>48</sup> “[...] [O] Senado jamais rejeitou uma nomeação para o Supremo Tribunal Federal. No período conturbado do início da República, ocorreu até um fato insólito, quando as arbitrárias intervenções militares decretadas por Floriano Peixoto em vários Estados suscitaram o acolhimento, pelo Supremo Tribunal, da doutrina extensiva do *habeas corpus*, sustentada por Rui Barbosa. Indignado, o Marechal Presidente resolveu, em represália, nomear para preencher uma vaga na mais alta Corte de Justiça do país o doutor Barata Ribeiro, que era seu médico pessoal. Literalmente, não houve violação do texto constitucional, pois a Carta de 1891 exigia que os cidadãos nomeados para o Supremo Tribunal Federal tivessem “notável saber e reputação”; o que ninguém podia negar ao Dr. Barata Ribeiro. Foi somente pela Emenda Constitucional de 1926, e em razão daquele episódio, que se resolveu acrescentar o adjetivo “jurídico” à expressão “notável saber.” (COMPARATO, 2019, p. 10)

### **3 ACESSO À JUSTIÇA NO ESTADO BRASILEIRO**

Acesso à justiça e acesso ao Judiciário consistem em categorias que não coincidem. Acesso à justiça consiste em gênero amplo, cujas múltiplas possibilidades não ficam restritas ao ambiente estatal do Judiciário. Mesmo assim, não se pode negar que no contexto da sociedade brasileira, o acesso ao Judiciário segue como sendo um dos principais caminhos buscados.

O Constituinte brasileiro inovou ao criar um sistema de justiça protegido pelo escudo de instituições profissionalizadas e dotadas da função precípua de promover e garantir a justiça na sociedade. As funções essenciais à justiça, embora não integrem o Judiciário, fazem-se fundamentais ao serviço público judiciário e para a concretização dos direitos.

Da assunção do poder de litigar às instituições que compõem o sistema de funções essenciais à justiça, pode as responsabilidades e a condição de dependência mútua ser racionalizada. Daí porque a qualidade dos serviços públicos depende também da qualidade das instituições estatais e, notadamente, das instituições que atuam mediante o poder de litigar.

#### **3.1 Acesso ao Judiciário: caminho estatal de acesso à justiça**

Nas décadas de 1960 e 1970, o estudo realizado por Cappelletti e Garth (1988), no âmbito dos sistemas de justiça institucionalizada de 23 (vinte e três) países, analisou os defeitos, as dificuldades e os avanços que estavam em circulação no que tange ao acesso à justiça pelas sociedades daquela época. Intitulado de Projeto Florença ou Florence Access-to-Justice Project, consistiu em pesquisa global multidisciplinar sobre acesso à justiça<sup>49</sup>. Referido estudo, por sua inovação, importância

---

<sup>49</sup> O resultado foi publicado em cinco volumes, além livro-relatório editado no Brasil pela Editora Sergio Antonio Fabris. Atualmente, está em operação o *Global Access to Justice Project*, uma pesquisa que busca estudar tendências emergentes sobre o acesso à justiça global. A pesquisa é coordenada por diversos estudiosos do assunto no mundo, entre eles Bryant Garth e Earl Johnson Jr., que fizeram parte do Projeto Florença com Mauro Cappelletti.



e extensão geográfica, ainda hoje é tido como pedra fundamental para a modificação, aperfeiçoamento e implementação de medidas de acesso à justiça.

Os seus resultados tiveram reflexos diretos em diversos países do ocidente, sendo um referencial teórico importante para qualquer pesquisa que envolva o tema “acesso à justiça”. As sugestões e observações do estudo foram traduzidas no que se denominou “as ondas” do movimento do acesso à justiça.

A *primeira* onda estaria relacionada à assistência judiciária gratuita, por ser a hipossuficiência econômica dos jurisdicionados um fator que desumaniza e limita o acesso aos direitos<sup>50</sup>. A *segunda* onda atentaria para o problema da representação dos interesses difusos, deixando o processo de ser visualizado como algo que diz respeito às partes, mas a toda uma coletividade<sup>51</sup>. A *terceira* onda deu enfoque à justiça, com vistas à produção de mecanismos desburocratizantes e que promovessem a praticidade no acesso à justiça.

Kim Economides (1999), pesquisador que também participou do Projeto Florença, identificou e teorizou, ainda, uma *quarta* onda renovatória que teria foco na resolução de conflitos repensados epistemologicamente a partir dos seus elementos fundamentais, inclusive considerando aspectos da formação dos atores estatais e não-estatais.

Os avanços institucionais traduzidos pelas catalogadas ondas de mudança eram oriundos de obstáculos de diversas matizes, econômica, social, cultural, legal-burocrático etc. Não necessariamente as mudanças observadas enquanto ondas ocorreram naquela mesma ordem sugerida na pesquisa, mas com certeza os sistemas de justiça estatais das nações foram melhor aperfeiçoados a partir dos resultados e sugestões advindas do Projeto Florença.

---

<sup>50</sup> Por exemplo, como ressalta Macedo (2022), em solo brasileiro, ainda sob a égide das Ordenações Filipinas surgiram as premissas para assistência judiciária aos pobres, sob fundamentos cristãos e de caridade. Nas constituições de 1934 e 1946, também houve previsão constitucional nesse sentido, mas seria com a Lei nº 1.060/50 que o direito passaria a maior proeminência na ordem jurídica vigente e sucessoras. Atualmente, o Código de Processo Civil traz, nos arts. 98 a 102, o conteúdo necessário para a previsão legal da gratuidade judiciária aos hipossuficientes.

<sup>51</sup> “No Brasil, tal tendência pode ser exemplificada com a publicação da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública (BRASIL, 1985), e da Lei Complementar nº 803, de 12 de janeiro de 1994, que organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados (BRASIL, 1994b).” (MACEDO, 2022, p. 24)

Quando se fala em ‘busca por justiça’, pelo menos na sociedade brasileira, é comum fazer associações com a atuação jurisdicional do poder público. Uma espécie de força gravitacional por parte do Judiciário ocupa o imaginário social e o transforma no provedor quase que automático da justiça na sociedade<sup>52</sup> (ARAGÃO, 2018).

A condição inevitavelmente reduz ‘justiça’ à inafastabilidade do controle jurisdicional (art. 5º, XXXV, CRFB), ofuscando a possibilidade de se pensar seu alcance por outros caminhos legítimos e, de certo modo, incentivando situações de demandismo<sup>53</sup> irrestrito (PARIZZI, 2019).

Apesar disso, nem justiça e Judiciário significam a mesma coisa, nem acesso à justiça coincide com acesso ao Judiciário (WATANABE, 1988). O sentido atual do termo, como afirma Galanter (2015), surge somente no final da década de 70, pois anteriormente era absolutamente comum identificar acesso à justiça com as instituições judiciais estatais<sup>54</sup>.

Acesso à justiça, na verdade, seria espécie de direito fundamental que não depende de qualquer metodologia, quiçá do ambiente estatal. Ao mesmo tempo, significa a possibilidade de o legítimo interessado possuir à sua disposição os

---

<sup>52</sup> “O Judiciário precisa minimizar a força gravitacional que exerce sobre os conflitos”. (ARAGÃO, 2018, p. 267)

<sup>53</sup> “Por demandismo entende-se a conjugação de uma série de fatores, entre os quais: i) desinformação ou oferta insuficiente quanto a outros meios, ditos alternativos, de auto e heterocomposição de litígios, gerando uma cultura da sentença (WATANABE, 2004, p. 10), isto é, a necessidade de um pronunciamento judicial para solucionar o conflito; ii) exacerbada juridicalização da vida em sociedade, para o que contribui a pródiga posituação de novos direitos e garantias, de modo a projetar na população uma expectativa de imediato atendimento aos seus interesses; iii) “ufanista e irrealista” leitura do que expressa o já citado art. 5º, XXXV, da CF (MANCUSO, 2011, p. 53); iv) crescimento da estrutura judiciária, sendo que, aqui, podemos aplicar a lei de mercado: quanto mais oferta, mais “eficiente” tornar-se-ia o ingresso no Judiciário. Um exemplo citado por Posner bem explica este último fator”. (PARIZZI, 2019, p. 28)

<sup>54</sup> “Antes de 1970, era usado o lugar-comum “acesso às cortes de justiça”, cuja origem remonta pelo menos 1840. Ver *Lessee of Pollard’s Heirs v. Kibbe*, 39, U.S. 353, 1840; ver também *Cary v. Curtis*, 44 U.S. 236, 1845. A expressão era ocasionalmente abreviada como acesso à justiça. Ver *Ex parte Allis*, 12, Ark. 101, 102, (1851) (observando que “cada cidadão deve ter conveniente acesso à justiça”); *State ex rel. Clark v. Hillebrandt*, 154 So. 2d 384, La, 1963. 2 Ver *William T. Gosset. Access to justice: the true significance of legal aid*, 40 A.B.A. J. 111, 1954; *Orison S. Marden, Equal access to justice: the challenge and the opportunity*, 19 WASH & LEE. REV. 153, 1962; *Access to justice special issue*, 22 (3) MCGILL L. J., 1976. Apenas no último desses trabalhos a expressão “Acesso à Justiça” parece ser apresentada como uma frase substantiva fixa. O termo não aparece na história dos anos de formação dos programas de serviços legais, de Earl Johnson Jr., em 1974, nem é empregado na pesquisa comparativa de assistência judiciária, de 1975, que foi o primeiro resultado do “Projeto Acesso à Justiça”, apoiado pela Fundação Ford. CAPPELLETTI, Mauro; GORDLEY, James; JOHNSON JR., Earl. *Toward equal justice: a comparative study of legal aid in modern societies*, 1975. O programa Ford iniciou em 1973.” (GALANTER, 2015, p. 38)

mecanismos institucionais que sejam preparados, modernos, legítimos, igualitários, para garantir, proteger e viabilizar direitos proclamados na sociedade quando se fizer necessário (XAVIER, 2002).

Esse direito fundamental não consta explícito no texto constitucional de 1988, é implícito. Pode ser evidenciado frente ao arcabouço normativo para a construção de uma ordem jurídica justa. Esse direito fundamental, apresenta-se no próprio princípio da isonomia<sup>55</sup>, nas normas constitucionais que tratam acerca do juiz natural, da inafastabilidade do controle jurisdicional, do contraditório, da ampla defesa, da garantia de assistência jurídica aos hipossuficientes, além da duração razoável do processo e dos meios para a sua celeridade *etc.*<sup>56</sup>.

Sem maiores embargos, essa visão ampliada e sistemática, como ressalta Galanter (2015), consiste em um dos frutos advindos a partir das pesquisas desenvolvidas pelo Projeto Florença. Resta superada a antiga visão hermética de justiça somente por via da representação de advogado perante os tribunais. O termo “acesso à justiça” denota pelo menos duas concepções, uma *formal* e outra *material* (CAPPELLETTI; GARTH; 1988).

*Formalmente*, acesso à justiça consistiria na possibilidade de o indivíduo pleitear direitos e deveres na ordem jurídica vigente. Está diretamente ligado à concepção individualista de direitos e ao acesso formal ao Judiciário. O aspecto formal não leva em consideração sua efetiva concretização. Trata-se da *justiça procedimental*, como citada por Santos (2011). *Materialmente*, entretanto, a ideia de acesso à justiça emerge na premissa de realização, efetivação e materialização dos direitos<sup>57</sup>. Por isso, de modo geral, o serviço público brasileiro é legítimo e necessário mecanismo de acesso à justiça em sua concepção material.

---

<sup>55</sup> “Acesso à justiça e desigualdade (que, neste sentido, não se confunde com a desigualação positiva) configuram verdadeiros caminhos antagônicos, considerando que uma ordem jurídica justa deve primar pela garantia de oportunidades. Não se coaduna com esses ideais, portanto, a situação em que indivíduos ou grupos se veem obrigadas a recorrer ao poder judiciário em condições desfavoráveis, ou seja, na contramão da ideia de participação democrática.” (GONÇALVES FILHO, 2022, p. 54)

<sup>56</sup> Art. 5<sup>a</sup>, incs. XXXIV “a”, XXXV, LIII, LV, LXXIV, LXXVIII da CRFB/88.

<sup>57</sup> “A garantia de que o ser humano tenha direito a “ter direitos” é núcleo central da própria existência do Estado de Direito. A democracia e os direitos fundamentais se fundem em uma relação de interdependência, o que permite o surgimento de um Estado de Direito Democrático material, realizador de sua finalidade, fiel à sua essência. – (CASIMIRO, 2007, p. 112)

Na literatura especializada, muito recorrentemente indicam-se como caminhos alternativos, métodos não adversariais ou mecanismos consensuais: a conciliação, a mediação e a arbitragem. Seriam práticas metodologicamente organizadas que poderiam ser utilizadas sozinhas ou combinadas, nos mais variados âmbitos e espécies de conflitos. Seriam alternativas consensuais ao ambiente naturalmente burocrático-procedimental do Judiciário<sup>58</sup>.

Para Grinover (2007, p. 15), essas alternativas consistiram ainda em verdadeiros equivalentes jurisdicionais, constituindo-se enquanto mecanismos de “justiça pública não-estatal”. Elas formam o arcabouço de possibilidades que não se constituem em justiça eminentemente privada, mas também não chegam a ingressar na arena estatal de justiça pública via poder Judiciário. Esses métodos alternativos constituem-se por elementos que envolvem aspectos de autotutela e de autocomposição, mixando suas características para se atingir o resultado útil e juridicamente possível aos envolvidos.

Por isso mesmo, não há que se confundir autotutela e autocomposição. Na maioria das vezes, autotutela não é sequer caminho legítimo para justiça. É pseudo-justiça. Quem utiliza a autotutela como método de justiça, sem que esteja diante de alguma exceção, usa de *atalhos, becos e vielas* ilegais. Representam um risco, podendo desestruturar o próprio papel do Estado, que detém, no sentido weberiano (WEBER, 2000), a imposição da força legítima enquanto monopólio.

O art. 345 do Código Penal Brasileiro (Decreto-Lei nº 2.848/40), inclusive, criminaliza o exercício arbitrário das próprias razões. Portanto, a autotutela legítima, reitera-se, consiste em exceção na ordem jurídica. Sendo o caso, por exemplo, da legítima defesa e do desforço possessório, que funcionam enquanto direitos de defesa absolutamente excepcionais.

Inevitavelmente, quando se alcança justiça por meio de métodos consensuais, aqueles legítimos e metodologicamente organizados, mostram-se maiores as possibilidades de satisfação mútua e conformação dos resultados atingidos. Em utopia, melhor seria se todos os conflitos pudessem se resolver dessa maneira, com

---

<sup>58</sup> “[O]s tribunais judiciais estão longe de ser a única instância de resolução de conflitos e, em muitas sociedades dos países da periferia e da semiperiferia do sistema mundial, nem sequer são a mais importante.” (GOMES, 2011, p. 19)

comunicação direta entre os envolvidos, atingindo-se assim algum consenso de interesses, sem a intervenção de um terceiro, sem a adjudicação das vontades pelo Judiciário (ARAGÃO, 2018).

A *conciliação* caracteriza-se pela inserção da participação de uma terceira pessoa que atua diretamente no diálogo: sugerindo, informando e, ainda, indicando soluções. Na *mediação*, a intervenção dessa terceira pessoa ocorre de maneira indireta, com a facilitação e/ou induzimento do diálogo, a expectativa é de que sozinhos cheguem ao consenso. A *arbitragem*, embora trate-se de método não-judiciário, diferentemente das duas primeiras situações, inclui a intervenção adjudicatória das vontades por parte de uma terceira pessoa, o árbitro<sup>59</sup>.

As instituições, públicas ou privadas, cada vez mais investem em quadros próprios de profissionais para gerir conflitos internos de maneira consensual. Contratam mão de obra qualificada para promover a solução de problemas interpessoais e organizacionais, incentivando a autocomposição para a melhoria das condições de trabalho. Esse conteúdo, quando inserido no ambiente da administração, pública ou privada, segue identificado como “métodos de gestão de conflitos organizacionais”<sup>60</sup>.

A lista de opções que não incluem serviços judiciários para solucionar conflitos, poderia facilmente continuar por sucessivas páginas, incluindo-se nelas os portais eletrônicos do “*Reclame Aqui*”<sup>61</sup>, “consumidor.gov”, as agências reguladoras, os PROCON's, os DECON's, os Núcleos de Prática Jurídica (NPJ) das Instituições de

---

<sup>59</sup> Embora não seja jurisdição, ao lado do Judiciário, é um método de heterocomposição, pois resolve o conflito com a imposição de um terceiro interveniente. Além disso, possui força executória semelhante a uma decisão judicial, com procedimento próprio e mais célere para a execução na via judiciária.

<sup>60</sup> “O que é necessário para as organizações contemporâneas é a gestão de conflitos, não a resolução de conflitos, ou seja, valoriza-se a aprendizagem de competências comportamentais transversais aos cargos gerenciais da organização. A gestão de conflitos não implica necessariamente evitar, reduzir ou encerrar o conflito, envolve o desenho de estratégias eficazes para minimizar as disfunções do conflito e aumentar as funções construtivas do conflito, a fim de aumentar o aprendizado e a eficácia de uma organização”. (OLIVEIRA; PIZZONI, 2021)

<sup>61</sup> Esse tipo de conteúdo eletrônico popularizou-se no Brasil. Compartilham de maneira pública, transparente e dinâmica as experiências e os problemas enfrentados pelos consumidores diante de relações comerciais. Trata-se de conteúdo que repercute diretamente no bolso dos consumidores, tornando-se comum a utilização desses sites antes mesmo de se firmar relações jurídicas. Diante disso, acabam por funcionar, também, como controle de qualidade prévio e/ou posterior de relações consumeristas. Muitas vezes, sendo preferidos ao contato direto, demorado ou dificultoso com os fornecedores (SAC – Serviços de Atendimento aos Consumidores). Atualmente, por meio do portal [cidadao.reclameaqui.com.br](http://cidadao.reclameaqui.com.br), também é possível efetuar reclamações sobre órgãos públicos no “*Reclame Aqui*”. Existe, também, o portal eletrônico “*consumidor.gov.br*” é plataforma criada pelo Executivo Federal, com objetivo semelhante ao “*Reclame Aqui*”, concentra problemas com instituições públicas, concessionárias de serviços públicos e privados.

Ensino Superior (IES) *etc.* E, novamente, esses seriam apenas alguns dos exemplos de ambientes legítimos para se ter acesso à justiça e que não fazem parte do Judiciário<sup>62</sup>.

Sob a lógica liberal reversa, rompendo com a supremacia do direito pelo direito e, de certo modo, acatando instâncias indiscutíveis de pluralismo jurídico, a realidade social impõe-se ao Estado de Direito<sup>63</sup>. De modo que, os clássicos métodos alternativos de resolução de conflitos foram institucionalizados ao ambiente do procedimento do Judiciário<sup>64</sup>.

A situação acabou por transformá-los em uma das principais políticas públicas do Judiciário. Ao fazê-lo, converteu-se a conciliação e a mediação em métodos alternativos para resolução de conflitos judiciais ou, simplesmente, *Alternative Dispute Resolution – ADR*<sup>65</sup>.

Nesse caso, o serviço de prestação jurisdicional consistirá na atribuição de oficiosidade e segurança jurídica, adquirindo-se o atributo da executoriedade ao acordo homologado. A situação converterá o acordo realizado e homologado pelo Judiciário em título executivo judicial, tal qual ocorre em sentenças ou julgados de mérito, adquirindo a partir daí as peculiaridades próprias de que dispõe o Código de Processo Civil (art. 487, III, CPC).

---

<sup>62</sup> “[O] fenômeno “Reclame Aqui” vem se mostrando como de grande aceitação e uso enquanto canal de comunicação, exposição e solução de conflito. E ainda, como grande vitrine que expõe o comportamento dos fornecedores. Os mecanismos de solução de conflitos empregados, em grande medida, coincidem com aqueles empregados nos sistemas tradicionais de direito, como os das sociedades ameríndias que, antes do recurso à repressão ou a outros meios violentos e homogêneos de sanções, recorrem a modalidades de medidas informais, como as inibidoras. Apenas quando esgotadas estas é que se faz recurso às punitivas. As medidas inibidoras correspondem a procedimentos informais e podem até mesmo tomar as cores do ridículo e da exposição pública daquele que pratica a ação antissocial, reprovável, o que pode, exatamente em razão da exposição pública, levá-lo a se enquadrar ao respeito do que é socialmente valorizado, do que é ético. (NASCIMENTO; BARBOSA, 2016, p. 21)

<sup>63</sup> “[A] teoria do pluralismo jurídico mostrou quanto estava errada a concepção exclusivista do direito como direito estatal oficial e dos tribunais judiciais enquanto única instância de resolução de conflitos, defendida pela teoria do positivismo jurídico.” (GOMES, 2011, p. 16)

<sup>64</sup> Dessa perspectiva, importante ressaltar o próprio processo administrativo, também chamado de contencioso administrativo, em última análise, também pode ser entendido como meio alternativo ou não adversarial ao caminho institucional do Judiciário. Em que pese a existência constitucional da inafastabilidade do judiciário, o conhecimento e a análise do processo administrativo nas instituições públicas consistem em método útil, disponível, extrajudicial e eficaz para a resolução de eventuais conflitos potencialmente judicializáveis.

<sup>65</sup> “Nos Estados Unidos costuma-se referir que o início do movimento a favor dos modelos alternativos ao processo clássico coincide com um simpósio jurídico ocorrido em 1976, para celebrar o septuagésimo aniversário do conhecido discurso de Roscoe Pound, um dos maiores juristas da primeira metade do século XX, sobre o tema ‘The causes of popular dissatisfaction with the administration of justice’ – ‘as causas da insatisfação popular com a administração da justiça’”. (FACCHINI NETO, 2019, p. 1166)

O movimento legislativo nacional de institucionalização das alternativas consensuais, no Brasil, remonta à década de 1980, época das modificações do aparato estatal para ampliação do acesso à justiça<sup>66</sup>. A partir de então, houve significativa expansão das práticas consensuais em todo o sistema judiciário, incentivando-se a sua realização e buscando-se mais qualificação profissional no serviço público, sob a utilização das metodologias compartilhadas<sup>67</sup>.

Ao institucionalizar o pressuposto da existência concomitante de múltiplos conflitos de interesses, o modelo multiportas adotado no Judiciário brasileiro utiliza de técnicas de autocomposição e de heterocomposição para buscar ou promover a harmonização adequada das particularidades da lide, almejando atingir algum resultado pacífico consensual e, por isso, mutuamente entendido como justo entre os sujeitos/jurisdicionados<sup>68</sup> (ARAGÃO, 2018).

Ao adjudicar práticas alternativas e dialogadas para o ambiente do Judiciário, ampliam-se a oferta e as possibilidades do serviço público de prestação jurisdicional. O modelo multiportas reafirma a inafastabilidade do controle jurisdicional, pedra fundamental para promoção e garantia dos direitos fundamentais, buscando atribuir-lhe materialidade por meio de soluções dialogadas, rápidas, menos burocráticas e consensuais.

Desse modo, a compreensão de que acesso à justiça e acesso ao Judiciário não significam a mesma coisa é medida necessária para a promoção dos direitos. Somente por meio do acesso efetivo aos direitos, com o conhecimento necessário para compreendê-los e exercê-los é que as exigências sociais poderão se fazer mais coerentes na cobrança por melhorias. Do contrário, o serviço público poderá ser

---

<sup>66</sup> Houve uma construção legal-institucional da resolução negociada de conflitos, com a aceitação de elementos de outros fenômenos sociais para solução de problemas técnico-burocráticos-sociais.

<sup>67</sup> “É bem verdade que os meios consensuais de gestão do conflito sempre estiveram presentes nos processos judiciais nacionais. Todavia, tratava-se de uma questão periférica, de cunho eventual, não estando incorporada à própria essência do processo judicial. A mediação começou a ser debatida na seara legislativa nacional ainda no final da década de 90 do século XX, com o Projeto de Lei da Câmara dos Deputados n.º 4.827/1998. A primeira regulamentação da matéria, porém, demorou mais de uma década para vigorar e veio na forma da Resolução n.º 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça. Contudo, foi somente no ano de 2015 que a mediação foi legalmente regulamentada, inclusive com o disciplinamento amplo da mediação judicial tanto na Lei n.º 13.105/2015, que instituiu o novo Código de Processo Civil, quanto na Lei n.º 13.140/2015, denominada Lei de Mediação.” (ARAGÃO, 2018, p. 63)

<sup>68</sup> Mais recentemente, o advento da Resolução n.º 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) normatiza a política judiciária nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no poder Judiciário.

dependente de populismos<sup>69</sup>, apagando incêndios e adestrando a coletividade<sup>70</sup> com álibis normativos<sup>71</sup>.

Conhecer, dispor e creditar legitimidade aos caminhos alternativos, estejam dentro ou fora do sistema de justiça estatal, no País em que muitos dos direitos proclamados, mesmo os mais básicos, ainda seguem sucessivamente indisponíveis para uma grande parcela da população, será sempre urgente e necessário.

Conceição Gomes (2011) alerta para outro aspecto paradoxal ainda pouco analisado sobre o cenário dos métodos alternativos de resolução de conflitos. Ao mesmo tempo que se revelam como nítida, necessária e suficiente opção ao Judiciário, pode também ensejar o surgimento de alternativas predatórias e de vulnerabilização da parte mais fraca do litígio.

A estrutura que sustenta os métodos alternativos, metodologicamente, pode utilizar como pressuposto que os litigantes figuram em igualdade de poderes. Entretanto, como afirma Gomes (2011, p. 23), “[e]m contextos desiguais, como são os vivenciados pelos conflitos laborais, a liberdade negocial, característica intrínseca ao acordo extrajudicial, pode oprimir”.

---

<sup>69</sup> Francisco Weffort avalia que historicamente as massas populares atuariam como uma espécie de ‘parceiro-fantasma’ dos grupos dominantes no jogo político. Ao final, porém, a política baseada em populismo, em qualquer de suas formas de expressão, seria caracterizada como uma traição contra as massas populares. De sorte que, “[...] o populismo é, no essencial, uma política de transição que conduz inevitavelmente através do desenvolvimento capitalista ao esmagamento da pequena burguesia pelos grandes capitais.” (WEFFORT, 2003, p. 34).

<sup>70</sup> “Existe um malefício peculiar à instituição, no sentido mais geral da palavra, entendendo-se com isso todas as formas organizadas do social que são o objeto próprio da sociologia. É o malefício da ‘objetivação’. É encontrado em todas as formas de organização. [...] Por outro lado, os grandes aparelhos da justiça distributiva, da segurança social, são por vezes penetrados por uma mentalidade inumana à força de ser anônima, como se a administração que das coisas se estendesse aos homens fosse marcada por estranha paixão cancerosa, a paixão do funcionamento abstrato. Enfim e sobretudo toda a instituição tende a desenvolver paixões do poder nos homens que dispõem de um instrumental qualquer (material ou social); desde que uma oligarquia - tecnocrática, política, militar, eclesiástica- se acha à vista, tende ela a fazer deste instrumental um meio de dominação e não de serviço. Vemos nascerem essas paixões todos os dias sob os nossos olhos, e não é necessário evocar as grandes paixões de oligarcas poderosos; no cerne das mais pacíficas e anódinas instituições, apodrecem a estupidez, a obstinação, o gosto de tyrannizar o público e essa injustiça abstrata das administrações.” (RICOEUR, 1968, p. 108)

<sup>71</sup> Aqui faz-se referência ao conceito de ‘legislação-álibi’, conteúdo da teoria de Marcelo Neves, no livro ‘A constitucionalização simbólica’. De acordo com o autor, legislação-álibi consistem em “mecanismo com amplos efeitos políticos ideológicos”; “[...] descarrega o sistema político das pressões sociais concretas, constitui respaldo eleitoral para os respectivos políticos-legisladores, ou serve à exposição simbólica das instituições estatais como mercadoras da confiança pública.”



Ganha relevo, nesse aspecto, o fundamental papel das instituições que possuem o escopo de atuar na busca e promoção da justiça (em suas diversas matizes) no Estado brasileiro.

### 3.2 As funções essenciais à justiça

Em capitulação própria, a partir do art. 127, a Constituição Federal de 1988, definiu as instituições que possuem como função precípua a garantia e a promoção da justiça na ordem jurídica brasileira. Juntas, compõem o sistema de funções essenciais à justiça: Ministério Público, Defensoria Pública e Advocacia (pública e privada).

Inicialmente, rememore-se que “acesso à justiça” e “acesso ao Judiciário” consistem em elementos distintos do mesmo horizonte: a busca pela pacificação social. Como o próprio nome sugere, as referidas instituições fazem-se essenciais à justiça, ou seja, abrangem dimensões múltiplas, sejam elas judiciárias e/ou extrajudiciárias. Por isso mesmo, não se limitam ao universo procedimental-burocrático de postulações perante os órgãos judiciários<sup>72</sup>.

Ao Ministério Público coube a defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, CRFB). É o titular da ação penal, condição que, em regra, induz a ocupação do polo ativo de todas as demandas judiciárias criminais (de ações públicas condicionadas e incondicionadas). Possui como princípios institucionais a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional (art. 127, §1º, CRFB).

Integram o Ministério Público, de acordo com o art. 128 da CRFB, o Ministério Público da União (MPU) e o Ministério Público dos Estados (MPE). O MPU é uma instituição formada pelo Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

---

<sup>72</sup> “[D]uas notáveis conquistas do Direito Político Contemporâneo, incorporadas à Constituição vigente: o *sistema de participação política*, ampliado e enriquecido, e o *sistema de funções essenciais à justiça*, aperfeiçoado e robustecido com garantias para atuação independente. De uma parte, um sistema *informal*, de controle difuso, no qual atua ainda a sociedade ou parte significativa dela, e, de outra, um sistema *formal*, de controle concentrado, em que atuam órgãos técnicos, exercentes de uma parcela do poder estatal, mas *destacados* dos Poderes do Estado.” (MOREIRA NETO, 1992, p. 81)

Tanto o MPU quanto o MPE possuem desconcentrações internas que lhes garantem o exercício especializado de suas funções constitucionais. Somente no atual constitucionalismo, o Ministério Público restou separado efetivamente do poder Executivo, posto que até então aglutinava também as funções de Advocacia pública, atuando na defesa dos interesses da União.

Agora, adquirindo completa autonomia administrativa e a independência funcional, além das demais garantias próprias, possui à disposição o arcabouço normativo para o exercício pleno e independente de suas funções constitucionais. Não por acaso, consiste em uma das instituições mais antigas e respeitadas no Brasil para a defesa dos interesses públicos.

Por meio da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85), o Ministério Público possui como atribuição a busca e proteção dos direitos transindividuais, coletivos e difusos. Esse tipo de demanda, dadas as peculiaridades e o potencial generalizante dos resultados, consiste em importante instrumento processual para o exercício das suas funções essenciais à justiça perante o poder Judiciário.

À Defensoria Pública coube atuar como expressão e instrumento do regime democrático, promovendo orientação jurídica, defesa dos direitos humanos, dos direitos individuais e coletivos e, de forma integral e gratuita, a defesa dos interesses dos hipossuficientes econômicos (art. 134, CRFB). Faz-se fundamental dia a dia diante do cenário de desigualdade social que assola o País, sendo para muitos sujeitos vulneráveis, inclusive, a única forma possível de acesso à justiça.

A instituição compreende a Defensoria Pública da União e as Defensorias Públicas dos Estados. Compartilha com o Ministério Público a defesa dos interesses difusos, transindividuais, coletivos e individuais homogêneos, notadamente por meio do ingresso da Ação Civil Pública.

Frise-se, ainda, que a coerência constitucional com os direitos de ampla defesa e contraditório, atribuiu à Defensoria Pública o múnus processual de Curadoria Especial dos ausentes<sup>73</sup>.

---

<sup>73</sup> De maneira objetiva, consiste em obrigação processual que impõe o dever de defesa técnica para pessoa não encontrada ou que não apresenta defesa em determinadas circunstâncias legais, a exemplo do disposto no art. 72, CPC.

A Advocacia é indispensável à administração da justiça, disse o art. 133 da Constituição Federal de 1988. Atua sob diversas frentes, instâncias, âmbitos e especializações. Por isso, diz respeito à maior das carreiras jurídicas no contexto brasileiro.

Os próprios membros do poder Judiciário e os membros das outras funções essenciais à justiça, geralmente, precisam – no mínimo – da aprovação no Exame de Ordem, prova de caráter quantitativo e qualitativo para o ingresso de graduados em direito na condição de advogado(a). Para o exercício de suas funções constitucionais, a Advocacia possui o que Cintra, Grinover e Dinamarco (2011, p. 242) chamaram de “legítima parcialidade institucional”<sup>74</sup>.

Em quantidade de membros, a Advocacia é a maior das instituições das funções essenciais à justiça. Na verdade, a Advocacia brasileira é a maior do mundo. De acordo com levantamento feito pelo Conselho Federal da OAB (CFOAB), a partir de dados da International Bar Association (IBA) e da Organização das Nações Unidas (ONU), a Advocacia brasileira é a maior do mundo em distribuição demográfica.

Numericamente, somente a Índia estaria à frente da situação brasileira em números de advogados (2 milhões), mas com uma população nacional muito maior – com 1,4 bilhões de habitantes<sup>75</sup>. Desse modo, considerando que a projeção do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2022) para o ano de 2022 atribui ao Brasil uma população de 212,7 milhões de habitantes, no contexto nacional haveria pelo menos um advogado para cada grupo de 700 pessoas (BRASIL, 2022).

Diversas reflexões podem ser extraídas a partir desses dados, que dariam ensejo a uma pesquisa própria. De todo modo, demonstra uma crescente

---

<sup>74</sup> “[N]a defesa judicial dos interesses do cliente, age com legítima parcialidade institucional. O encontro de parcialidades institucionais opostas constitui fator de equilíbrio e instrumento de imparcialidade do juiz”. (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2011. p. 242) “

<sup>75</sup> “Para ter uma ideia do alto número de advogados na população brasileira, basta comparar os dados com outras nações, a começar pela vizinha Argentina. Em uma população de 46,1 milhões de pessoas segundo estimativa da Organização das Nações Unidas (ONU), existem 126 mil advogados – número informado pela Federación Argentina de Colegios de Abogados (FACA). Logo, uma proporção bem menor que a brasileira: 1 advogado para 365 pessoas.

A Europa tem vários cenários. Entre os 10 milhões de portugueses, por exemplo, apenas 16 mil são profissionais da advocacia: 1 advogado para cada 625 habitantes. O Reino Unido, por sua vez, tem 146 mil advogados atuantes numa população de 68,8 milhões de pessoas – 1 advogado para 471 habitantes.” (BRASIL, 2022)

vascularização de profissionais da justiça em diversos ambientes sociais no Brasil<sup>76</sup>. Circunstância que, no mínimo, possui o potencial para aumentar ou melhorar o acesso à justiça em setores e dimensões ainda pouco explorados pelas pesquisas acadêmicas (ALMEIDA JÚNIOR, 2006).

Embora Advocacia pública e Advocacia privada consista em instituição única, a Advocacia pública possui alguns elementos específicos, como as garantias processuais próprias, por exemplo. É uma instituição que promove a representação judiciária e extrajudiciária da administração pública direta e indireta. Os seus membros ingressam na carreira via concurso público de provas e títulos específico para o cargo, mas eventualmente também poderão assumir mediante a assunção em cargos de livre nomeação e livre exoneração.

Assim é que, de uma forma ou de outra, quando se tratar de Advocacia pública, os seus membros embora sejam advogados vinculados à OAB, funcionalmente serão parte integrante da administração pública, figurando administrativamente enquanto servidores públicos para todos os efeitos.

A Advocacia privada é a única instituição que existe completamente externa ao ambiente do poder público propriamente dito. Os seus membros, advogados e advogadas, consistem em profissionais liberais que buscam a cada dia melhores condições de trabalho e respeito, principalmente frente ao quadro de concorrência existente.

Considerando que são instituições únicas, tanto a Advocacia pública quanto a Advocacia privada possuem como órgão de classe a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), instituição *sui generis*, sem precedentes ou semelhantes na ordem jurídica brasileira. A OAB se caracteriza por ser uma instituição privada, com previsão e relevância constitucional, prestadora de serviço público independente do poder público.

---

<sup>76</sup> “É por isso que a proliferação dos cursos de Direito com certeza aumentará o respeito aos direitos dos excluídos e, pois, melhorará a prática da justiça no país. Ora, se os “esquecidos” passarão a ser “lembrados” pelos advogados, que agora não podem mais se dar ao luxo de defender apenas os interesses dos mais abastados, pois não há elite suficiente para tanto profissional; se os egressos dos cursos jurídicos passarão a ter, no mínimo, mais conhecimento de seus direitos e deveres, aumentando a possibilidade de se defenderem com êxito e/ou de se socorrerem de advogados, juízes, promotores e delegados para serem respeitada e garantida sua dignidade, então a prática da justiça no Brasil tende sim a melhorar.” (ALMEIDA JÚNIOR, 2006, p. 227)

Para Moreira Neto (1992), essas instituições que compõem o sistema de justiça enquanto funções essenciais, caracterizam-se como espécie de força política que atua diretamente como partícipes nas parcelas típicas dos poderes constituídos, contribuindo no fortalecimento e na rigidez do sistema de freios e contrapesos. Por isso mesmo, formariam uma subespécie de poder estatal, embora não estejam efetivamente destacados dos poderes da República.

Assim é que, por meio de suas atribuições constitucionais e pela garantia constitucional da inafastabilidade do controle jurisdicional (art. 5º, XXXV, CRFB), os membros das instituições que formam as funções essenciais à justiça, podem participar ativamente das mudanças sociais, políticas e jurídicas da sociedade brasileira. O que os torna não somente essenciais à justiça, mas a toda a ordem jurídica nacional, ao Estado de Justiça (MOREIRA NETO, 1992).

Essas instituições compõem o sistema de justiça brasileiro e, embora não integrem o Judiciário, mostram-se como os maiores propulsores dos mecanismos de acesso à justiça no Brasil, sendo a qualidade do poder de litigar de fundamental importância para efetivação também da qualidade dos serviços públicos judiciários.

### **3.3 Poder de litigar: uso e abuso**

Na literatura jurídica, geralmente não se faz qualquer distinção entre capacidade postulatória e poder de litigar. Normalmente, essa última categoria só é destacada quando se fala em “abuso do poder de litigar”. No entanto, neste estudo, não se considera esses dois institutos sinônimos. Embora se possa concordar que a capacidade postulatória sempre está presente para membros das funções essenciais à justiça, a recíproca nem sempre é verdadeira, pois existem diversas situações em que a capacidade postulatória é atribuída a sujeitos que não integram essas instituições técnicas.

Observa-se que as situações de atribuição da capacidade postulatória a sujeitos externos às funções essenciais à justiça podem aparecer tanto na legislação quanto na Constituição, podendo ser temáticas ou plenas.

No caso da legislação, pode-se citar, por exemplo, o artigo 9º da Lei nº 9.099/95 e o artigo 791 da Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-Lei nº 5.452/43). O primeiro possibilita que o interessado litigue nos juizados especiais sem assistência técnica, desde que o valor da causa não exceda vinte salários-mínimos. O segundo permite o *jus postulandi* em causas que envolvem relações de trabalho. Já na Constituição, cita-se, por exemplo, os artigos 5º, LXIII, e 103, V. O primeiro diz respeito ao *habeas corpus*, remédio constitucional para garantir a proteção da liberdade de locomoção. O segundo diz respeito à legitimação do Governador de Estado para ações de controle concentrado de constitucionalidade.

Em tais casos, a capacidade postulatória pode ser temática (momentânea) ou plena (perene). Será temática quando for atribuída em razão de características pessoais ou circunstâncias que envolvem a natureza ou os aspectos fáticos da lide, como nas hipóteses legais e constitucionais mencionadas anteriormente. Será plena quando adquirida mediante qualificações técnicas específicas nas ciências jurídicas, ou seja, mediante aprovação no Exame de Ordem ou, no caso do Ministério Público, da Defensoria Pública e da Advocacia Pública, mediante concurso público.

Quanto ao poder de litigar, ele sempre será constitucional e de atribuição plena. Considerando que a justiça envolve outras dimensões além dos aspectos de postulações judiciais, Moreira Neto (1992, p. 87) chamou essas instituições de “procuraturas constitucionais”, pois exercem o “conjunto de atividades políticas preventivas e postulatórias através das quais interesses juridicamente reconhecidos são identificados, acautelados, promovidos e defendidos por órgãos tecnicamente habilitados, sob garantias constitucionais”.

Com base nas premissas mencionadas, é possível entender que o poder de litigar se refere ao potencial de exercer a capacidade postulatória plena, que é constitucionalmente atribuída aos agentes técnicos (públicos ou privados) legitimados, ou seja, aqueles que integram as funções essenciais à justiça: Ministério Público, Defensoria Pública e Advocacia pública e privada. Em outras palavras, essas funções existem para promover a justiça, o que significa que a atuação de seus membros deve necessariamente resultar na realização de justiça em prol de suas funções constitucionais.

Além disso, o poder de litigar exercido por essas instituições constitui uma capacidade técnico-jurídica específica para mover, viabilizar e fazer funcionar o serviço público judiciário de prestação jurisdicional, buscando a justiça em todas as esferas do processo - seja como autor, réu ou terceiro interveniente. Por isso, é importante ressaltar que a jurisdição depende e se viabiliza pelo modo e pelo exercício do poder de litigar, ou seja, a partir da atividade das funções essenciais à justiça.

Atualmente, o Código de Processo Civil prevê diversas hipóteses de abuso desse poder, como a litigância de má-fé e o ato atentatório à dignidade da justiça. Esse tema se insere na teoria civilista geral de abuso de direito, cuja previsão dogmática encontra respaldo no art. 187 do Código Civil.

Carradita (2013) empreendeu uma tarefa árdua ao catalogar detalhadamente diversas hipóteses de abuso do poder de litigar previstas no ordenamento jurídico. Vale ressaltar, entretanto, que o rol não é exaustivo, uma vez que a complexidade das relações sociais e jurídicas torna impossível uma catalogação completa dessas condutas.

Dito isso, dentre as hipóteses de abuso do poder de litigar, podem ser destacadas: (1) a dedução de pretensão ou defesa contra texto expresso de lei ou fato incontroverso; (2) a utilização do processo para conseguir objetivo ilegal; (3) a utilização do processo como instrumento para simulação; (4) a violação do dever de veracidade; (5) a violação do dever de prontidão; (6) o abuso do poder de nomear à autoria; (7) a utilização de poderes e faculdades processuais para opor resistência injustificada ao andamento do processo; (8) a utilização de poderes e faculdades processuais de modo temerário; (9) o abuso do poder de provocar incidentes no processo; (10) o abuso do poder de recorrer; (11) o abuso do processo da rescisória; (12) a utilização de poderes e faculdades processuais para opor-se maliciosamente à execução; (13) o abuso do poder de opor embargos do devedor; (14) o abuso do poder de se arrepender da arrematação de bem imóvel de incapaz; (15) o abuso do poder de opor embargos à execução de segunda fase; (16) o abuso de poder-dever por magistrado; e (17) o abuso de poder-dever por auxiliar da justiça (CARRADITA, 2013).

O abuso do poder de litigar, abuso processual ou abuso do direito de demandar ocorre quando os instrumentos procedimentais previstos na ordem jurídica

são utilizados indevidamente para fins não suportados pelo ordenamento jurídico. Isso acontece quando a liberdade e a independência no exercício profissional são desvirtuadas para a prática de ilicitudes. Embora a aparência seja legal, o resultado é indevido, e o serviço público judiciário acaba sendo utilizado como instrumento para cometer injustiças.

Um exemplo disso é o *Lawfare*, termo que passou a fazer parte do contexto judiciário brasileiro após acontecimentos históricos que antecederam e sucederam o golpe parlamentar de 2016<sup>77</sup>. O *Lawfare* é a utilização indevida da ordem jurídica vigente para expor, perseguir, atrapalhar ou modificar determinados contextos políticos, transformando o direito em uma arma estratégica de guerra. Essa prática não deve ser confundida com a judicialização da política ou o ativismo judicial (SILVA; MACEDO, 2021).

Mais recentemente, tem sido possível notar uma tendência crescente na jurisprudência dos tribunais brasileiros em relação à declaração e punição de situações de abuso processual. O Superior Tribunal de Justiça (STJ), no julgamento do REsp 1.817.485/MS, inclusive, considerou o uso sucessivo de demandas sem fundamento relevante (um exemplo prático de abuso do poder de litigar) como uma forma de “assédio processual”. O Tribunal Superior Eleitoral, no processo nº 0601958-94.2022.6.00.0000, condenou a “Coligação pelo bem do Brasil”, do Partido Liberal, a pagar quase 23 milhões de reais por litigância de má-fé, por ter utilizado indevidamente o processo para prejudicar o resultado das eleições brasileiras de 2022, que levaram à vitória de Lula (BRASIL, 2022).

Esse tipo de litigância abusiva afeta diretamente o serviço público judiciário brasileiro e impede que a cidadania tenha acesso aos seus direitos. O abuso do poder de litigar prejudica o sistema de justiça ao desacreditar as instituições que compõem as funções essenciais à justiça e, ainda, ao aumentar o peso administrativo-funcional perante a administração judiciária.

---

<sup>77</sup> “Em síntese o ativismo judicial está ligado as convicções pessoais daquele que diz o direito, ao passo que a judicialização da política é a interferência do Judiciário em outros poderes, e finalmente o *lawfare* é o uso de instrumentos jurídicos a fim de desacreditar certo adversário, com objetivo de se alcançar determinados interesses.” (SILVA; MACEDO, 2021, p. 5)



Embora seja urgente coibir as circunstâncias de abuso do poder de litigar, as medidas enérgicas precisam estar conectadas a diálogos interinstitucionais democráticos entre as instituições responsáveis que compõem as funções essenciais à justiça e os demais poderes constituídos da República. Afinal, é importante lembrar que nem toda litigância excessiva é abusiva. Existem situações legítimas, como as demandas repetitivas, e perfis de grandes litigantes que contribuem para a evolução do sistema jurídico brasileiro<sup>78</sup>.

Em 2012, o CNJ divulgou um estudo que identificou os 100 maiores litigantes brasileiros, revelando que o próprio poder público figurava na maioria das relações processuais. Mais de dez anos depois, o CNJ lançou o “Painel dos Grandes Litigantes”, uma plataforma digital interativa que confirma a persistência do poder público como principal litigante do país (CNJ, 2022a).

Outro fenômeno que chama a atenção é o surgimento de *startups* que atuam na “mercantilização de conflitos judiciais potenciais”, *negociando e/ou vendendo* chances de sucesso em demandas judiciais. Embora essa prática exista em outros países, no contexto brasileiro ela levanta questões importantes sobre o desencorajamento do uso dos métodos alternativos de resolução de conflitos e da precarização dos direitos pelas estruturas estatais<sup>79</sup>.

Por um lado, essas empresas podem contribuir para a ressignificação das ilegalidades cometidas pelos grandes litigantes, tornando o pagamento de indenizações um elemento pedagógico para evitar prejuízos. Por outro, elas aumentam a judicialização em massa e colocam em xeque a capacidade do Judiciário de gerenciar as demandas existentes<sup>80</sup>.

Embora não haja ilegalidade em litigar ou ser demandado em ações judiciais, essas circunstâncias têm custos significativos para o serviço público judiciário e podem exigir políticas públicas específicas. A função do Judiciário não é acabar com os

---

<sup>78</sup> No âmbito de algumas Corregedorias de Justiça, como é o caso do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, há um órgão específico dedicado ao acompanhamento estratégico de demandas, com foco na eficiência concreta do tribunal e não apenas em números. Trata-se do Núcleo de Monitoramento do Perfil de Demandas e está sob a responsabilidade da Corregedoria-Geral do TJCE.

<sup>79</sup> “O termo *startup* se popularizou no Brasil a partir de 2011. Ele é utilizado para se remeter a empresas, em fase inicial, com ideias inovadoras e que apresentam uma grande perspectiva de crescimento [...]” Situação jurídica de *startups* no Brasil (COSTA; ARCEBISPO, 2019, p. 262).

<sup>80</sup> As *startups* que atuam no ambiente jurídico recebem o nome de *lawtech* ou *legaltech*.

conflitos, mas gerenciar as demandas existentes para garantir a pacificação social. A precarização dos direitos coloca o Judiciário em um papel de protagonismo e confronto constante com os demais poderes, o que se traduz em aumento do acervo processual.

Esse tipo de atividade econômica existia no âmbito de outros países, mas ao ingressar no âmbito nacional, diante da realidade social que se insere, inevitavelmente deve ensejar profundas reflexões no âmbito do serviço público judiciário. Afinal, o mercado para esse tipo de atividade econômica somente existe frente ao desencorajamento de utilização do direito, dos métodos alternativos de resolução dos litígios e do sistema judiciário brasileiro.

Indivíduos lesados em seus direitos, principalmente em questões de consumo, vendem sua chance de obter sucesso em uma demanda judiciária, recebendo um valor imediato em troca. Empresas como a Resolvvi, LiberFly e EuNãoVoei são exemplos desse tipo de negócio, que anunciam resultados certos e rápidos, algo muito distante do universo da advocacia tradicional e seus limites éticos.

Chamadas comerciais como “A nova justiça digital”, “Exigir seus direitos é simples”, “Número 1 do Brasil em direito do consumidor”, “Sem riscos, só ganhamos se você ganhar”, “92% de sucesso e 35 milhões em indenizações”, “Sem burocracias e sem audiências”, “Receba uma indenização e não pague nada”, “92 a cada 100 clientes ganham”, “Indenização por cancelamento de voo”, “Receba até R\$ 1.000,00 por seu problema de consumidor...”, “Receba até 1.000,00 em 48 horas úteis”, “Rápido, fácil e sem burocracia” etc., oferecem a garantia de receber um valor certo e sem burocracias estatais ou demora do poder Judiciário. O *comprador*, por sua vez, sub-roga-se no direito potencial do *vendedor*-consumidor, podendo buscar a indenização através do Judiciário e, eventualmente, obter um valor maior do que o pago pela compra.

O negócio jurídico criado e sustentado por essas startups se baseia na morosidade, burocracia e falta de acesso ao Judiciário. Até o momento em que adquirem aquele litígio potencial, as startups não possuem interesse algum em resolver o problema da morosidade ou de qualquer outro problema no sistema de justiça brasileiro. Isso gera um paradoxo, pois, embora essa prática contribua para o aumento da judicialização massiva no país, ela também serve para trazer instrumentos de

acesso à justiça para os consumidores. Um caminho heterodoxo e externo à estrutura estatal.

Veja-se que, essas circunstâncias apesar de se referir a situações externas ao âmbito de possibilidades gerenciais de atuação da administração do Judiciário, diz respeito à prática que acaba por atribuir custos às infraestruturas estatais e ao serviço público judiciário.

A função do Poder Judiciário não é simplesmente acabar com conflitos e litígios, mas sim gerenciar as demandas existentes para melhor prestar um serviço público judiciário de qualidade e promover a pacificação social. No entanto, devido à complexidade das relações sociais e à constante precarização dos direitos, o Judiciário tem assumido um papel de protagonismo e confronto constante com os demais poderes, resultando em um aumento significativo do número de processos em seu acervo<sup>81</sup>.

---

<sup>81</sup> “Muita da litigação que hoje chega aos tribunais deve-se ao desmantelamento do Estado social (direito laboral, previdência social, educação, saúde etc.). A Suécia, provavelmente detentora do melhor sistema de Estado de bem-estar da Europa, tem baixíssima litigação judicial; a Holanda é, também, um dos países com uma das mais baixas taxas de litigação na Europa. O que significa que a litigação tem a ver com culturas jurídicas e políticas, mas também com o nível de efetividade da aplicação dos direitos e com a existência de estruturas administrativas que sustentem essa aplicação.” (SANTOS, 2011, p. 24)

## **4 EMERGÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO JUDICIÁRIA**

O Judiciário é uma das vias disponíveis para buscar justiça, e por ser uma estrutura estatal, é natural que esteja fundamentado em princípios e regras próprias da administração pública. Nessa hierarquia normativa, o princípio constitucional da eficiência é um contributo normativo de extrema relevância para garantir a efetividade material do serviço público de prestação jurisdicional.

Esse princípio surgiu em contextos de reformas estatais e traz legitimidade para as atividades públicas, principalmente na transição de uma administração burocrática para uma administração gerencial nas últimas décadas, com alterações normativas no regime jurídico do direito administrativo dos serviços públicos.

O princípio da eficiência é um conteúdo normativo que busca a realização de direitos e não pode ser interpretado afastado dessas perspectivas, sob o risco de desconsiderar importantes aspectos. Contudo, é comum atribuir crises no ambiente da administração judiciária.

As soluções sugeridas para reduzir o acúmulo de processos costumam privilegiar aspectos quantitativos, trazendo benefícios e resultados imediatos, mas sem enfrentar a origem real dos problemas. Essa abordagem pode resultar em uma atribuição imprópria de responsabilidade à administração pública do Judiciário no cumprimento de suas funções constitucionais.

### **4.1 Eficiência e serviço público: reformas na administração pública**

A atividade de administração é muito anterior ao surgimento do Estado, tendo sua origem nas sociedades humanas primitivas. Waldo (1971) aponta que grande parte desse desenvolvimento histórico não possui registros escritos, mas destaca os antigos sumérios como uma das primeiras civilizações a deixar registros da prática administrativa. Essa atividade se confunde com a própria descoberta ou criação das ciências físicas clássicas.

Após a fundação do Estado, a cooperação humana se torna essencial para a consecução dos fins coletivos do bem comum. Nesse sentido, a administração pública

desempenha um papel fundamental como a cooperação humana organizada, coordenada e metodologicamente guiada que utiliza linguagem e tecnologias sociais e físicas para dar continuidade ao plano de sobrevivência da sociedade (Waldo, 1971).

No contexto das institucionalidades desenvolvidas a partir do Estado moderno, a divisão dos poderes atribui funções políticas fundamentais para órgãos superiores e representativos dos poderes constituídos<sup>82</sup>.

Para cumprir seus objetivos e metas, os poderes constituídos recebem funções típicas e atípicas. A função administrativa é comum a todos, apesar de ser típica do poder Executivo. É a administração pública que exerce essa função, seguindo a ordem jurídica vigente e o conjunto de regras que regem o direito administrativo, conhecido como regime jurídico de direito administrativo (CUNHA JÚNIOR, 2016).

A administração pública pode ser vista sob dois aspectos: *subjetivo* (formal ou orgânico) que engloba as instituições, órgãos e agentes que compõem a estrutura do Estado para exercer a função administrativa; e *objetivo* (material ou funcional), que se refere às atividades, atos e ações realizados para cumprir essa função no Estado. Os serviços públicos, por sua vez, são as atividades desempenhadas pela administração pública, direta ou indiretamente, para atender aos fins constitucionais do bem comum da sociedade<sup>83</sup> (CUNHA JÚNIOR, 2016).

Ao estudar cenários de reformas da administração pública, é necessário compreender essas premissas, pois as reformas podem afetar tanto aspectos subjetivos quanto objetivos. Ou seja, as reformas podem envolver modificações na estrutura de órgãos, instituições e agentes que atuam na administração pública, bem como alterações no modo como as atividades são desempenhadas.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Estado brasileiro enfrentou desafios fiscais e econômicos que afetaram diretamente a vida dos

---

<sup>82</sup> Este assunto está mais detalhadamente tratado por meio dos conteúdos estudados durante o primeiro capítulo.

<sup>83</sup> “Na doutrina, a expressão Administração Pública, grafada em maiúsculas, indica o ente que exerce a gestão dos negócios públicos, ou seja, o Estado-administrador (entidades e órgãos administrativos), aqui tomado em sentido estrito, excludente do Estado-legislador e Estado-juiz. Já a expressão administração pública, grafada em minúsculas, indica atividade ou função administrativa.” (CUNHA JÚNIOR, 2016, p. 27).

cidadãos<sup>84</sup>. A dificuldade – que ainda persiste – em promover os direitos básicos previstos na Constituição abriu espaço para que as forças políticas hegemônicas pudessem se reorganizar e restabelecer seus interesses na pauta pública<sup>85</sup>.

No primeiro governo eleito por voto direto após a promulgação da Constituição de 1988, Fernando Collor de Mello trouxe ideias voltadas para a diminuição do Estado por meio de mudanças profundas na administração organizacional, que incluíam uma macroeconomia voltada para o "controle de crises". Esse momento histórico é indicado como um dos embriões do projeto neoliberal brasileiro (MACIEL, 2011). Embora Collor tenha sofrido impeachment (por outros motivos), as mudanças na administração pública continuaram com seus sucessores, enquanto as forças do mercado consolidavam seu poder<sup>86</sup>.

No governo seguinte, com Fernando Henrique Cardoso, a Reforma Gerencial do Estado foi iniciada com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995, elaborado por Luiz Carlos Bresser-Pereira. Esse plano teorizava modificações

---

<sup>84</sup> De acordo com o IBGE, a hiperinflação que se vivenciou nesse período chegou a superar os 82% ao mês (IPCA), situação que impactava diretamente no preço dos produtos mais básicos vendidos aos consumidores. (IBGE, 2023)

<sup>85</sup> A força da classe subordinada conseguiu romper com a linguagem do sistema econômico, mas não conseguiu a hegemonia necessária para manter-se. A situação abriu espaço para a reorganização e unificação das classes dominantes em prol do ideal neoliberal e pela retomada do poder político. Sucederam-se alterações na ordem jurídica vigente. As privatizações e abertura do mercado nacional marcaram o momento e as transformações na sociedade se fizeram bem mais profundas. Reestruturaram-se os processos de produção, modificaram-se os métodos de gestão do trabalho, surgem novas tecnologias e o mercado de trabalho nacional restou significativamente alterado. A situação resultou em: taxas de desemprego crescentes; planos econômicos frustrados; relações de trabalho fragilizadas por flexibilizações e precarizações; dependência e fragilidade nacional tecnológica e financeira; vulnerabilidade externa da economia nacional. (PACCOLA, 2016)

<sup>86</sup> "Na visão dos liberais, o mercado tem virtudes organizadoras e harmonizadoras, estimulando o justo reconhecimento da iniciativa criadora e promove a eficiência, a justiça e a riqueza. Essas ideias alimentaram a expansão do capitalismo no ocidente e influenciaram os economistas e pensadores neoclássicos." (PAULA, 2005, p. 29)

organizacionais que alteravam substancialmente o criticado modelo burocrático do Estado<sup>87</sup>. Iniciava a Reforma Gerencial do Estado<sup>88</sup>.

O tecnicismo invadiu o sistema político, introduzindo inovações na administração pública e direcionando o foco para aspectos instrumentais da gestão administrativa. A ideia subjacente era que a aplicação da “técnica” justificasse a implantação dos planos de reforma e redução do tamanho do Estado, mesmo que isso pudesse ter consequências sociopolíticas adversas - cuja análise teórica deveria ficar a cargo da ciência política (PAULA, 2005).

O Brasil aderiu a esses planos e metas, permitindo que uma grande parte das atividades anteriormente reguladas pelo regime jurídico-administrativo do serviço público fosse explorada pela economia privada. Incentivos de concorrência foram introduzidos entre os órgãos públicos para legitimar essa mudança (GROTTI, 2018).

Na sociedade, a ideia de reduzir os privilégios do funcionalismo público, privatizar empresas estatais e controlar os gastos públicos tornou-se popular. A noção de “burocracia” foi transformada em dogma e passou a ser vista como sinônimo de administração pública antiquada, ineficiente e deficitária<sup>89</sup>.

---

<sup>87</sup> “[A] burocracia é focada primordialmente na valorização do capital humano e na capacidade de especialização deste na realização de suas atividades, as quais são desempenhadas em uma escala piramidal de controle hierárquico, melhor racionalizando o trabalho a ser feito. Além disso, [Max] Weber deixa claro que, ao menos em tese, o modelo burocrático preocupa-se com o atingimento dos mais altos graus de eficiência técnica, inclusive de modo a aferir resultados com precisão. [...] Na prática, todavia, a impressão que se tem do modelo burocrático de administração é a de que este não parece ter sido bem-sucedido no alcance de resultados esperados de uma administração pública. Como destaca Caio Perez, o ‘excesso de burocracia’ é uma reclamação recorrente no meio social brasileiro e mesmo no estrangeiro, sendo esta destinada para designar a inutilidade ou mesmo a estupidez de certas ações tomadas dentro de organizações privadas e públicas, notadamente estas últimas.” (FERREIRA, 2019, p. 19-20)

<sup>88</sup> “Pode-se dizer que este foi um fenômeno mundial nos idos de 1990. O *New Public Management*, consistente na incorporação ao setor público de ferramentas de gerenciamento do setor privado, gerou altas expectativas governamentais no sentido de se conseguir administrações menores, mais eficientes, transparentes e baratas. Com origem no Reino Unido, espalhou-se inicialmente pelos Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia, chegando posteriormente à Europa Continental. Trazendo consigo uma literatura completamente amorfa e dotada de interdisciplinaridade, apresentou-se com aportes teóricos oriundos da teoria dos jogos e da *law and economics*, defendendo que a sociedade não precisaria ser provida mediante ações de um único ator (o governo).” (FERREIRA, 2019, p. 22)

<sup>89</sup> “[O] modelo macroeconômico de turno vem apontando a necessidade de um Estado mínimo que significa, entre outras coisas, a diminuição do aparelho burocrático e desdenha de tudo que tem origem no Estado. Desprezo que aponta não só disfunções como atribui à burocracia pública uma das origens dos males da sociedade brasileira. A corrupção, por exemplo, sempre é observada como uma disfunção exclusiva de órgãos públicos [...]” (PAULA, 2005, p. 11)

O gerencialismo foi o braço operacional e a ideologia complementar do projeto neoliberal em curso, tornando-se fundamental para garantir sua continuidade silenciosa e ininterrupta até os dias atuais (MISOCZKY; ABDALA; DAMBORIARENA, 2017).

Dez anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a Emenda Constitucional nº 19/98 elevou ao nível constitucional a norma que representava formalmente a implementação do gerencialismo nas organizações públicas. A partir desse momento, o princípio da eficiência passou a integrar o art. 37 da CRFB, juntamente com os demais princípios constitucionais da administração, como legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade<sup>90</sup>.

A eficiência é uma categoria que não pode ser atribuída a uma área específica do conhecimento devido à sua multifuncionalidade em diferentes ambientes de aplicação. Sendo assim, torna-se um conceito cujas possibilidades só podem ser especificadas em relação ao contexto fático no qual está inserida.

Frequentemente, a eficiência é associada a aspectos econômicos, levando à sua utilização comum como critério de 'medida' para análises de desempenho, seja no âmbito das administrações públicas ou privadas<sup>91</sup> (CHIAVENATO, 2014). Alguns argumentam, inclusive, que a eficiência se concentra simplesmente nos fins alcançáveis, independentemente dos procedimentos adotados (PEÑA, 2008).

Diversas qualificações são empregadas para conferir maior delimitação ao conceito de eficiência, o que também resulta na interdisciplinaridade do termo, com problemáticas que transcendem um único campo de estudo<sup>92</sup> (GABARDO, 2017).

---

<sup>90</sup> "Os princípios constitucionais que conformam e informam o Direito Administrativo são disposições fundamentais à organização jurídica administrativa e à ordenação social, 16 no sentido da atuação prestacional. São embaixadores do diálogo diário com a sociedade, irradiando-se por diferentes normas como critérios de compreensão<sup>17</sup> para a atuação atenta e competente daquilo que é designado pela constituição como finalidade precípua e única do Estado: a promoção da dignidade da pessoa humana." (CASIMIRO, 2007, p. 115)

<sup>91</sup> "A eficiência significa a correta utilização dos recursos (meios de produção) disponíveis. Pode ser definida pela equação  $E = P/R$ , em que P são os produtos resultantes e R, os recursos utilizados." (CHIAVENATO, 2014, p. 62)

<sup>92</sup> "Observa-se exemplos desta variedade conceitual em diferentes ciências e vários autores, cada qual com sua própria classificação. É o caso, por exemplo, das seguintes espécies: "eficiência operativa" (consecução de um bom planejamento ou boa formulação de metas) e "eficiência adaptativa" (boa capacidade de reformulação das metas); "eficiência técnica" (mera relação entre recursos e resultados), "eficiência econômica stricto sensu" (relação entre custos e valor dos resultados), "eficiência econômica consignativa" (distribuição ótima dos recursos disponíveis) e "eficiência econômica produtiva" (maior rendimento na utilização dos recursos ou minimização de custos); "eficiência moral" (decorrente de uma



A respeito disso, Grotti (2014) alerta para as dificuldades inerentes à análise dos princípios da administração (art. 37, CRFB), enfatizando que tais dificuldades se intensificam ao se examinar o princípio da eficiência.

Ao ser incorporada ao texto constitucional, a eficiência adquire natureza político-jurídica e passa a servir como princípio orientador e condicionante da administração pública. A eficiência integra a concepção brasileira do conceito jurídico de serviços públicos adequados.

Como consequência da constitucionalização do direito administrativo, os objetivos da administração pública adentram o campo político-jurídico. No caso do princípio da eficiência, esse imperativo constitucional torna-se explícito como regra a ser seguida pelo Poder Público na formulação e realização dos ideais do Estado, que devem sempre priorizar a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CRFB).

O princípio da eficiência engloba os princípios da boa gestão e da boa administração (FREITAS, 2009). Isso implica evitar gastos desnecessários, primando pela agilidade, responsabilidade e zelo na gestão do patrimônio público (GABARDO, 2002).

Nohara (2020) salienta que não se pode simplesmente transpor a lógica da eficiência do setor privado para a realidade do setor público, uma vez que se trata de universos funcionais bastante distintos. Enquanto no setor privado o objetivo principal seria o lucro e a adequação às necessidades do mercado (*lato sensu*), na administração pública deve-se orientar a prestação de serviços com base no interesse público, na continuidade da oferta de serviços públicos e na juridicidade vigente, característica do regime jurídico administrativo.

O princípio da eficiência possui conteúdo normativo intrinsecamente ligado aos demais princípios da administração, ressaltando o dever essencial de bem administrar, que deve orientar todas as atividades públicas<sup>93</sup> (MELLO, 2015). O objetivo do princípio da eficiência é o “dever” de otimizar resultados, adequando os meios e fins utilizados para alcançar os objetivos públicos (NOHARA, 2020).

---

razão ética mista, na qual se busca uma eficácia temporal condicionada por valores morais.” (GABARDO, 2017)

<sup>93</sup> “A administração gerencial surgia, então, para garantir a necessária eficiência à administração pública, com uma premente necessidade de se reduzir custos e de aumentar a qualidade dos serviços prestados.” (FERREIRA, 2019, p. 24)

Reitera-se, portanto, o “dever” de eficiência do Estado! Isso implica a “[...] obrigação constitucional e legal de prestar serviço público de forma universal, contínua, com tarifas acessíveis, com regularidade e eficiência, buscando a melhor qualidade possível” (SCHIER; NASCIMENTO NETO, 2015, p. 169). A verificação da eficiência depende do equilíbrio entre aspectos quantitativos e qualitativos (MEIRELLES, 2016).

Grotti (2014) identifica duas tendências paradoxais no atual direito administrativo brasileiro. A primeira decorre da crescente constitucionalização de temas relacionados ao direito administrativo, situação que restringe a discricionariedade da administração e amplia a intervenção do Judiciário nas atividades do gestor público. A segunda tendência surge com a constitucionalização da eficiência, atribuindo maior liberdade ao administrador e aumentando a discricionariedade diante dos resultados técnicos nas análises de desempenho.

Di Pietro (2018) destaca a existência de, pelo menos, duas dimensões que permeiam o princípio da eficiência na administração pública: o modo de atuação e o modo de organização. Ao abordar a eficiência na administração, espera-se que o agente público atue da melhor maneira possível para alcançar os melhores resultados (modo de atuação). Paralelamente, a dimensão relacionada ao modo de organização enfoca a estruturação e disciplina da administração pública, esperando que esta esteja adequadamente preparada para alcançar os melhores resultados na prestação de serviços públicos.

Ao combinar esses elementos, percebe-se facilmente que a eficiência deve incorporar não apenas o raciocínio de custos e benefícios, mas também a qualidade dos serviços prestados<sup>94</sup>. Para isso, é imprescindível utilizar meios e procedimentos adequados<sup>95</sup>, que atuam como garantias para os cidadãos<sup>96</sup> (NOHARA, 2020).

---

<sup>94</sup> “Ou seja, no exercício das suas atribuições, não basta ao gestor público encontrar qualquer solução administrativa; é necessário encontrar a melhor solução administrativa possível, diante da situação concreta que lhe é apresentada. Deve ele buscar aquela escolha que reflita uma opção que se enquadre no bloco de constitucionalidade (observância da Constituição e das leis que tutelam a atividade administrativa); aquela que realize, da melhor forma possível, os princípios constitucionais aos quais está vinculada a administração pública” (ISMAIL FILHO, 2018, p. 119)

<sup>95</sup> “O princípio da eficiência vem suscitando entendimento errôneo no sentido de que, em nome da eficiência, a legalidade será sacrificada.” (MEDAUAR, 2018, p. 127)

<sup>96</sup> “Assim, o procedimento de licitação pode representar um meio custoso e mais demorado para a Administração, mas ele objetiva garantir que as contratações públicas sejam amparadas na possibilidade de participação de todos que preencham os requisitos dos instrumentos convocatórios; no âmbito privado, é possível demitir um funcionário sem justa causa, enquanto no setor público os servidores

Frequentemente, as categorias de ‘eficácia’ e ‘efetividade’ são associadas e, por vezes, confundidas com o princípio da eficiência<sup>97</sup>. No entanto, elas representam aspectos significativos da norma direcionada à materialização da ideia de eficiência. Em última análise, as dimensões de eficácia e efetividade simbolizam aspectos substantivos da eficiência, aproximando-se do contexto de justiça material.

Para esclarecer, a *eficiência* pode servir como uma medida para verificar a utilização legal de recursos públicos; a *eficácia* está relacionada à concretização dos resultados planejados; e a *efetividade* reside na qualidade da eficácia alcançada<sup>98</sup>. Dessa forma, o resultado se aproxima da eficácia, assim como o desempenho se aproxima da efetividade (MATIAS-PEREIRA, 2014).

A organização gerencial adotada no Executivo foi gradativamente inserida na administração do Judiciário. A modernização do Judiciário, o cumprimento de metas numéricas, a produtividade e o compromisso em reduzir o congestionamento com menos recursos humanos têm sua origem, principalmente, nas alterações constitucionais que modificaram parte dos mecanismos burocráticos do Estado para um modelo gerencial, reconfigurando o programa constitucional em direção a elementos neoliberais.

Desde 1992, a PEC nº 96/1992 tramitava no Senado Federal. Em 1996, o Banco Mundial publicou o relatório “Documento Técnico 319 S”, destacando a necessidade de diversas mudanças no setor judiciário da América Latina e do Caribe. A partir de então, várias medidas foram adotadas, modificando substancialmente a primeira proposta de reforma.

Após diversas alterações, a PEC nº 96/1992 deu origem à Emenda Constitucional nº 45/2004 – conhecida como “Reforma do Judiciário” (MELO FILHO,

---

efetivos possuem estabilidade e só podem ser demitidos nas situações previstas, garantindo-se, via de regra, a ampla defesa e o contraditório em procedimento administrativo disciplinar; a seleção para cargos e empregos no Estado não é feita por indicação ou por mero processo seletivo de análise de currículo, mas por concurso público aberto a todos os que tenham condições objetivas de participar.” (NOHARA, 2020)

<sup>97</sup> Existem autores que fazem essa separação de maneira específica e outros que ignoram a existência de qualquer subdivisão, tratando os conceitos como sinônimos. (GROTTI, 2014)

<sup>98</sup> A análise de eficiência na administração pública, ante os imperativos de coerência normativa constitucional, necessariamente, precisa levar em consideração essas dimensões de eficácia e de efetividade nas atividades públicas desenvolvidas. O interesse público, a democracia, a continuidade dos serviços públicos e todos os demais aspectos políticos devem sempre ser considerados, havendo subjetividades que se mostram impossíveis de tradução numérica (NOHARA, 2020).

2003; SADEK, 2010). Nesse momento, ocorreu a constitucionalização do direito fundamental à razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII, CRFB) e a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão responsável pela administração do Judiciário brasileiro.

O CNJ estabelece padrões mínimos, fiscaliza possíveis desvios, atua na responsabilização administrativa de membros/órgãos e promove a eficiência<sup>99</sup>. Essas atribuições, que não se confundem com a prestação jurisdicional, são exercidas por meio de seus órgãos e comissões.

A supervisão do CNJ sobre o poder Judiciário brasileiro não se aplica apenas para fins de responsabilização. É necessário que participe dos processos de aparelhamento e modernização aos imperativos sociais, contribuindo para a melhoria da gestão estratégica judiciária e para o próprio serviço público judiciário nacional (KIM; SILVA, 2020).

#### **4.2 Entre crises e mitos: dilema na administração do Judiciário**

Utilizando-se das categorias classificatórias-conceituais sistematizadas por Sadek (2004), serão analisadas diversas facetas do cenário problemático relacionado aos serviços públicos prestados pelo Judiciário brasileiro.

Nesse esforço, serão abordados temas comuns à discussão pública sobre justiça e serviços públicos, confirmando ou refutando premissas cotidianas – aquelas

---

<sup>99</sup> Art. 92, I-A, CRFB/88

que Warat chama de senso comum teórico dos juristas<sup>100</sup> –, principalmente no que concerne ao panorama de crises do Judiciário (WARAT, 1982).

Dito isso, denota-se a existência de pelo menos duas dimensões de crise: a *dimensão política* e a *dimensão não-política*. A *dimensão política* surge quando o serviço público de prestação jurisdicional acaba por ingressar especificamente em ambiente que envolve obrigações estatais, determinando, anulando, direcionando atividades ou obrigações, que originariamente caberia aos outros poderes (representativos); ou, ainda, quando decisões judiciais acabam por ditar questões que possuem amplas contradições entre os ambientes públicos e privados, como temas que se fazem *tabu*<sup>101</sup> na sociedade brasileira.

A partir dessa dimensão política é que se discute, por exemplo, ativismo judicial, interferência do Judiciário nos demais poderes, judicialização da política, politização da justiça e crise institucional do Judiciário, entre outros (SADEK, 2004).

---

<sup>100</sup> “A expressão “senso comum teórico” vem de Luís Alberto Warat, eminente professor argentino que desvelou as máscaras do “óbvio”, mostrando/denunciando, no âmbito da Teoria do Direito, que as “obviedades, certezas e verdades” transmitidas pela dogmática jurídica não passam de construções retórico-ideológicas. Não que todo o discurso dogmático- jurídico seja ideológico; mas parcela considerável o é, na medida em que se constitui em um espaço simbólico de “retaliações discursivas”, “justificações *ad hoc*” e “neosofismizações”, dado que o jurista (entendido como aquele que lida com o Direito), quando convém, ignora qualquer possibilidade de as palavras terem DNA. Um dos objetos de sua crítica era a produção de ementários, com pretensões de universalização. Fundamentalmente, ainda hoje — ou cada vez mais — a produção doutrinária que se relaciona àquilo que se pode denominar de dogmática jurídica continua caudatária das decisões tribunais, em que campos inteiros do saber são eliminados para remeter os homens a uma esfera simbólica altamente padronizada, instituída e capitalizada a favor do modo de semiotização dominante. Ou seja, a doutrina continua doutrinando pouco. Contra esse tipo de “drible hermenêutico”, Warat construiu este conceito, que vem a ser a maneira pela qual a dogmática jurídica instrumentaliza o Direito. Importante ressaltar que quatro são as funções do senso comum teórico dos juristas especificadas por Luís Alberto Warat, introdutor na teoria jurídica do Brasil desse conceito: a função normativa, por intermédio da qual os juristas atribuem significação aos textos legais, estabelecem critérios redefinitórios e disciplinam a ação institucional dos próprios juristas. A segunda função é ideológica, uma vez que o sentido comum teórico cumpre importante tarefa de socialização, homogeneizando valores sociais e jurídicos, de silenciamento do papel social e histórico do Direito, de projeção e de legitimação axiológica, ao apresentar como éticos e socialmente necessários os deveres jurídicos. Num terceiro momento, o senso comum teórico cumpre uma função retórica, que complementa a função ideológica, pois sua missão é efetivá-la. Neste caso, o senso comum teórico opera como condição retórica de sentido, proporcionando um complexo de argumentos (lugares ideológico-teóricos para o raciocínio jurídico). Por último, o senso comum teórico cumpre uma função política, como derivativa das demais. Essa função se expressa pela tendência do saber acumulado em reassegurar as relações de poder. Por isso, acrescenta, é fácil perceber como o conhecimento jurídico acumulado consegue apresentar os dispositivos do poder — plurais, dispersos e dependentes de tendências — como um conjunto unívoco e bem-ordenado aos fins propostos.” (STRECK, 2021)

<sup>101</sup> É possível que o tema, atualmente, mais representativo de *tabus* na sociedade esteja relacionado com o aborto, em suas diversas formas, principalmente em razão das mediações no ambiente dos candidatos aos cargos dos poderes representativos.

As narrativas de morosidade, ineficiência, falta de acesso à justiça, crise estrutural ou crise de eficiência envolvem outra perspectiva de crise: a dimensão não-política. Conforme afirma Sadek (2004), a dimensão não-política seria responsável pela maior parte da insatisfação popular com o Judiciário brasileiro enquanto instituição prestadora de serviços públicos.

O último relatório sobre o Índice de Confiança na Justiça - Relatório ICJBrasil, da FGV (OLIVEIRA, 2021), indica que 40% da população confia no poder Judiciário, ou seja, 60% da população demonstra algum grau de desconfiança. A pesquisa revela que a principal circunstância que afeta essa confiança é a relação do Judiciário com a morosidade processual.

O “Estudo da Imagem do Judiciário Brasileiro” (LAVAREDA; MONTENEGRO; XAVIER, 2019) mostra que a maior parte da população brasileira considera que o Judiciário não funciona de maneira tão adequada quanto deveria<sup>102</sup>. Ao mesmo tempo, 59% acreditam que “vale a pena recorrer à justiça” e 93% têm como conceito prévio a noção de que “a justiça é lenta”<sup>103</sup>.

Não se pode ignorar que tanto a *dimensão política* como a *dimensão não-política*, em certos momentos, podem surgir absolutamente conectadas, pois se fazem dependentes e conseqüentes perante a realidade social brasileira. A *dimensão não-política*, entretanto, seria a perspectiva de crise que mais se aproxima do escopo de possibilidades de atuação da administração do Judiciário e, por isso, adquire a atenção e o destaque desse estudo.

---

<sup>102</sup> Numericamente, 52% confiam no judiciário e 44% não confiam; enquanto Poder (função) da república, o nível seria de 62% de confiança, o maior entre os poderes constituídos. Sobre o funcionamento do judiciário, 54% da população considera que o judiciário funciona mal ou muito mal, contra 37% que consideram que funciona bem ou muito bem. [No aspecto quanto ao funcionamento.] “[a] avaliação do funcionamento do Judiciário brasileiro aproxima-se da captada em pesquisa recente do Ifop da França, em que 38% dos franceses declaram que o Judiciário do país funciona bem ou muito bem. Entre os norte-americanos, a avaliação do funcionamento do Judiciário é superlativamente superior: 53%.” (LAVAREDA; MONTENEGRO; XAVIER, 2019, p. 20) Essa situação parece se justificar por uma tradição histórica moldada socialmente no imaginário nacional. “[...] a confiança no Judiciário brasileiro se assemelha a um recurso preservado de imagem anterior, construído ao longo do tempo e enraizado no imaginário da sociedade.” (LAVAREDA; MONTENEGRO; XAVIER, 2019, p. 13)

<sup>103</sup> Resultados aproximados em três desses itens – Justiça lenta (95%), linguagem jurídica pouco compreensível (80%) e funcionamento não é moderno (65%) – foram observados na França, em estudo INFOSTAT Justice 2014, do Ministério da Justiça Francês; ao passo que há diferenças significativas quanto à percepção de eficácia da Justiça (55%) e independência dos juízes naquele país (40%). (LAVAREDA; MONTENEGRO; XAVIER, 2019)

O abissal e multidisciplinar terreno de narrativas de crise do Judiciário brasileiro não é recente, não é simples e não se esgota nas análises desse estudo (GICO JÚNIOR, 2012; SADEK, 2004).

Existem relatos de insatisfação com a demora do Judiciário desde que se organizaram as primeiras instituições. Inclusive – como dito em momento anterior deste trabalho – Sadek (2010) indica a Constituição Republicana de 1891 como uma das primeiras respostas constitucionais para uma espécie de crise do Judiciário vivida no Brasil.

Gico Júnior (2012, p. 6) ressalta que, na década de 1970, o Ministro do STF e autor do antigo Código de Processo Civil, Alfredo Buzaid, “já apontava para este problema (1972, p. 144 e ss.) decorrente de um descompasso entre a oferta e a demanda de serviços públicos adjudicatórios que impossibilitava o cumprimento de prazos judiciais”.

De acordo com o último relatório Justiça em Números, do CNJ (2022b), em 2021, o Judiciário brasileiro realizou 26,9 milhões de julgamentos. O Índice de Produtividade de Magistrados (IPM) sugere a média nacional de 6,3 processos julgados por dia útil, totalizando o equivalente a 1.588 baixas no ano por juiz.

Anualmente, a produtividade dos magistrados vem aumentando, na comparação de 2020 para 2021, houve aumento de 11,1% na quantidade de julgamentos. A priori, a análise macro desse cenário apresenta uma situação bastante distinta do contexto de morosidade frequentemente apontado como causa quase irrestrita do cenário de crise da dimensão não-política.

Em 2011, o CNJ (2012) realizou estudo comparativo que indicou que a carga de trabalho suportada pelos magistrados brasileiros naquele momento era significativamente superior à dos magistrados europeus. Com exceção da Dinamarca, o Brasil possuía até três vezes mais que a média dos países comparados (CNJ, 2012; MARZAGÃO, 2022).

Mazargão (2022), utilizando-se de dados *Commission Européenne pour l'Efficacité de la justice* (CEPEJ), com índice semelhante à taxa de congestionamento do CNJ, o *clearance rate*, apresenta resultados do ano de 2020, sugerindo que os judiciários da França, Alemanha e Espanha possuiriam resultado produtivo inferior ao

brasileiro, não conseguindo dar vazão ao quantitativo de processo que ingressa durante o ano. Situação que, de acordo com o pesquisador, persiste quase sem alterações desde os anos 50.

Especificamente sobre esse aspecto, Ferreira (2019) examinou as metas nacionais e normativas da administração do Judiciário brasileiro e constatou a existência de um modelo de gerenciamento organizado que valoriza excessivamente a produção numérica dos órgãos judiciários e, principalmente, a produtividade individual dos magistrados brasileiros<sup>104</sup>.

Na análise histórico-normativa das metas nacionais do CNJ, Ferreira identificou que, inicialmente, elas apresentavam características ou direcionamentos que sugeriam preocupação com a qualidade, mas gradualmente foram se transformando em incentivos para a proeminência dos números globais e individuais (FERREIRA, 2019).

O autor observou que até mesmo os critérios de aferição para promoção de magistrados por merecimento, ou seja, situações de promoção que, em tese, poderiam contemplar aspectos qualitativos, diferentemente da promoção por antiguidade, atribuíam quase o triplo de pontuação para elementos quantitativos<sup>105</sup> (FERREIRA, 2019).

Eficiência no Judiciário não pode ser confundida com justiça. Esse valor nem sequer é o objetivo principal da atividade jurisdicional. O Judiciário deve promover a pacificação social dos conflitos de forma definitiva. Portanto, no caminho para alcançar a justiça, o Judiciário deve ser visto como um meio, um dos caminhos possíveis, o caminho estatal.

Nesse sentido, ganham destaque aspectos subjetivos próprios ao serviço público, como facilidade de acesso, duração dos processos, publicidade e transparência, bem como os princípios do regime jurídico dos serviços públicos contidos

---

<sup>104</sup> [...] “[H]á um nítido primor, por parte do órgão máximo de controle administrativo do Judiciário, pelo fator quantitativo da prestação jurisdicional, o que acaba por mandar a seguinte mensagem, de fácil captação: a promoção por merecimento depende prioritariamente da produtividade do magistrado, sendo isto o que se espera primordialmente de um juiz.” (FERREIRA, 2019, p. 54)

<sup>105</sup> [...] “Verifica-se, destarte, que os dois critérios que levam em conta o fator quantitativo da prestação jurisdicional, quando isoladamente considerados, já ultrapassam um número maior de pontos que o critério desempenho (fator qualitativo). Quando somadas, constituem quase o triplo de pontos do único critério que efetivamente avalia a qualidade da prestação jurisdicional entre pelo magistrado a ser promovido.” (FERREIRA, 2019, p. 54)



na Lei 8.987/95, perfeitamente aplicáveis ao serviço público judiciário – como por exemplo, a atualidade e a cortesia.

Há mais de vinte anos, Barbosa Moreira (2001), em seminal artigo, apresentava o que considerava os mitos sobre a justiça: (1) a rapidez acima de tudo, (2) a fórmula mágica, (3) supervalorização de modelos estrangeiros, (4) onipotência da norma. Os mitos, como se sabe, baseiam-se em realidades paralelas, imaginativas e simbólicas.

Em última análise, todo mito corresponde, para mais ou para menos, a uma grande e bem contada mentira. Entretanto, os mitos mostram-se bastante atraentes para muitos, sendo capazes de *quixotear* agentes, transformando em gigantes os moinhos do caminho. E, caso levados a sério, possuem força para desestruturar ou atrapalhar a segurança de alicerces montados sobre muitas lutas e conquistas sociais.

Parte das narrativas recorrentes costumam atribuir relação de causa-consequência em temas como “eficiência” e “morosidade” do Judiciário. Cria-se uma espécie de teorema lógico-matemático para considerar eficiente a imagem pública de um Judiciário que possui produção numérica relevante; sob a tese de que essa alta produtividade acabaria com o cenário de crise decorrente da morosidade processual instalada.

No entanto, isso não passa de um evidente sofisma multidimensional. Fórmulas mágicas não são úteis. A historiografia demonstra que a utilização estática de teorias construídas sobre premissas isoladas das ciências físicas, sem consideração das variáveis, quando aplicadas no campo social, acaba sendo ineficaz e, às vezes, perigosa (WALDO, 1971).

Frequentemente, a morosidade enfrenta circunstâncias externas às instituições, de modo que atribuir total responsabilidade à administração do Judiciário torna-se insustentável. É certo que eficiência e produtividade são temas essenciais à administração pública, caminhando lado a lado com a urgência de resolver a equação entre quantidade e qualidade. Entretanto, é necessário destacar que, no contexto forense, observam-se duas situações recorrentes de demora: a morosidade no Judiciário e a morosidade do Judiciário.

Muitas vezes, a morosidade possui circunstâncias tão externas à instituição que atribuir responsabilidade total à administração do Judiciário não tem fundamento para se sustentar.

A morosidade no Judiciário (externa) pode ser resultado de uma utilização inadequada, equivocada ou incompleta por parte do jurisdicionado, pela falta de respeito à ordem jurídica, complexidade inerente à demanda judicial, litigância repetitiva, entre outros fatores. Essas externalidades, alheias ao serviço público, causam demora processual, mas essa demora pode ser justificada como necessária, legítima e, às vezes, até induzida. Portanto, não enseja ilegalidades ou responsabilidades administrativas diretas para o Judiciário. Em contrapartida, a morosidade do Judiciário (interna) refere-se à demora processual cuja responsabilidade pode ser atribuída diretamente às falhas do serviço público, como problemas na gestão administrativa, documental e equívocos materiais.

Conforme destacado por Ferreira (2019), a busca por resultados cada vez maiores, com menor custo e tempo, pode incentivar a relegação da qualidade a um segundo plano. Medidas administrativas desse tipo, mesmo que voltadas ao ambiente organizacional, podem afetar o ambiente externo ao serviço público jurisdicional e impactar a função política do poder Judiciário.

Nesse cenário, paradoxalmente, parte da concretização do princípio da eficiência seria comprometida, levando ao surgimento de um nível de produtividade numérica incompatível com a qualidade necessária para promover a eficácia<sup>106</sup> e efetividade do serviço público<sup>107</sup>.

Além disso, embora se trate de espécie de controle interno, não caberia à administração do Judiciário interferir na função política propriamente dita, sob risco de ocasionar interferências indevidas, fragilizar as garantias constitucionais da instituição e dos seus membros (TOMIO; ROBL FILHO, 2013).

---

<sup>106</sup> “Eficácia é escolher certo o que fazer, ou seja, selecionar os objetivos adequados ou as alternativas corretas.” (ALCANTARA, 2009, p.29)

<sup>107</sup> “A efetividade é uma das dimensões de desempenho mais difíceis de serem analisadas no Judiciário, principalmente porque envolve elementos subjetivos, como a percepção de usuários. E também porque trata de resultados indiretos, difíceis de serem mensurados com exatidão, geralmente captados apenas em estudos longitudinais que cobrem longos períodos. A sensação de segurança da população, o nível de confiança no Judiciário, a garantia aos direitos humanos e as taxas de criminalidade são alguns dos indicadores que podem ser utilizados para avaliar a efetividade judicial.” (GOMES; GUIMARÃES, 2013).

O consenso indica que o princípio da eficiência na administração pública não deve priorizar unicamente os aspectos quantitativos, negligenciando os qualitativos (NOHARA, 2020; MELLO, 2015; DI PIETRO, 2018; GABARDO, 2002). Dito isso, consideram-se como vícios prejudiciais à independência e à autonomia das instituições do sistema de justiça estatal – incluindo-se nessa perspectiva o Judiciário e até mesmo as instituições que compõem as funções essenciais à justiça – a existência de um modelo gerencial que seja equivocadamente interpretado para atribuir força normativa somente aos aspectos quantitativos do princípio da eficiência, ou seja, somente aos critérios objetivamente avaliáveis.

Anualmente, os tribunais lidam com pelo menos duas certezas: a atualização das metas nacionais e a publicação do relatório “Justiça em Números”, ambos documentos produzidos pelo CNJ que impactam e condicionam os tribunais brasileiros. Nos últimos anos, poucas pesquisas sobre o Judiciário deixaram de mencionar o relatório “Justiça em Números”<sup>108</sup> (OLIVEIRA; CUNHA, 2020).

No entanto, a eficiência no Judiciário brasileiro não se resume a números. Paralelamente, há uma série de projetos, programas e políticas públicas voltados para a melhoria dos aspectos qualitativos dos serviços públicos. Tais medidas parecem ser ofuscadas pela importância que o tema “morosidade” ocupa na sociedade brasileira.

Uma análise aprofundada de alguns exemplos demandaria diversas pesquisas independentes. As atribuições constitucionais do CNJ não anulam as funções administrativas dos tribunais, que também possuem agendas, programas e metas estratégicas próprias. A presença de diretrizes e modelos de avaliação do serviço público com enfoque em análises quantitativas não implica necessariamente na ausência de ênfase ou de atuação da administração pública na busca por resultados qualitativos.

Afinal, existem diversos outros aspectos relevantes para a análise qualitativa da prestação jurisdicional eficiente. Os esforços para alcançar a eficiência não devem ser limitados aos aspectos numéricos. Essa percepção reforça parte das análises de Gomes e Guimarães (2013), evidenciando a dificuldade das administrações judiciárias

---

<sup>108</sup> Os antecedentes históricos são os seguintes normativos do CNJ: Resolução nº 4/2005, Resolução nº 46/2007, Resolução nº 49/2007, Resolução nº 2/2009, Resolução nº 198/2014. Atualmente, encontra-se em vigor a Resolução nº 325/2020.

em realizar avaliações qualitativas na prestação jurisdicional. Esse tipo de “aferição de desempenho” enfrenta obstáculos inerentes ao objeto avaliado.

A prestação jurisdicional apresenta, por natureza, opiniões conflitantes, partes processualmente diversas e ângulos de satisfação enviesados. Normalmente, pelo menos um dos lados acaba insatisfeito, caso seja condenado a algo, por exemplo. Contribui para este ambiente de dificuldades, portanto, a ausência de critérios objetivos para uma definição segura do que seria considerado exatamente o “melhor desempenho do Judiciário” (GOMES; GUIMARÃES, 2013).

### **4.3 Justiça: por uma pauta no Estado**

Quando Barbosa Moreira (2001) publicou aquele artigo, mencionado anteriormente, o CNJ ainda não existia, a tecnologia judiciária atual estava longe de ser implementada e o ambiente organizacional era bastante distinto. Atualmente, órgãos cada vez mais tecnológicos buscam aprimoramento constante. Projetos, programas e metas visam o desenvolvimento de um Judiciário de excelência e qualidade. Então, por que a crise não-política ainda ecoa na sociedade brasileira? Por que a morosidade persiste como um desafio para as administrações judiciárias?

Com a virtualização dos acervos processuais e o desenvolvimento de sistemas de gerenciamento, a atividade forense se tornou acessível de qualquer local do mundo, desde que haja conexão à internet e um dispositivo com requisitos mínimos. Assim, a presença física de jurisdicionados ou procuradores tornou-se, em grande parte, desnecessária<sup>109</sup>.

Diversos tribunais têm desenvolvido softwares de inteligência artificial (IA) para aprimorar a gestão judiciária, como Victor (STF), Sócrates (STJ), Mandamus (TJRR) e Leia (TJCE). Até 2020, segundo a FGV, existiam pelo menos 64 projetos de IA em funcionamento em 47 tribunais (FGV CONHECIMENTO, 2021).

---

<sup>109</sup> O sistema mais utilizado, até o fechamento desse estudo, era o PJe. Sistema sem custo para os tribunais, ante o desenvolvimento pelo próprio Conselho Nacional de Justiça com a participação de outras instituições de pesquisa.

Essas iniciativas buscam melhorar e aperfeiçoar a gestão judiciária, automatizando serviços públicos e reduzindo o tempo necessário para determinadas atividades, racionalizando recursos para atender às demandas existentes (STJ, 2021).

Além dos sistemas de processo eletrônico, há também ferramentas digitais para auxiliar na gestão judiciária e sistemas de cooperação interinstitucional de informações, como sistemas de estatísticas (SEI), de controle carcerário (SEEU), cadastro de adoção (SNA), bens apreendidos (SNBA), Infojud (Receita Federal), Sisbajud (Banco Central), Renajud (DETRAN) e SIEL (Tribunais Eleitorais).

A partir de 11 de março de 2020, quando a Organização Mundial da Saúde (OMS) reconheceu a pandemia da COVID-19 (Sars-CoV-2), o Judiciário brasileiro adotou diversas medidas tecnológicas, impulsionadas pela urgência das necessidades impostas pela pandemia. A adaptação inicialmente enfrentou resistência, mas logo se mostrou positiva diante dos resultados obtidos. As atividades virtuais rapidamente se tornaram a regra (GLOBAL ACCESS TO JUSTICE PROJECT, 2020).

Audiências foram transformadas em videoconferências, enquanto consultas presenciais se converteram em envio de *e-mails*, mensagens de texto ou uso de sistemas específicos. Em muitos casos, o trabalho remoto se mostrou a única opção viável para garantir a continuidade dos serviços públicos.

Esforços vêm sendo direcionados, não apenas pelo Judiciário, mas por toda a administração pública, para promover maior transparência, especialmente após a promulgação da Lei Federal nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação). Portais de transparência foram criados em todas as esferas da administração pública direta e indireta, proporcionando amplo acesso a diversas informações relevantes no âmbito do serviço público.

No âmbito do serviço público judiciário, não foi diferente. Em pesquisa anterior, inclusive, evidenciou-se a existência de campos próprios nos *sites* dos tribunais do Brasil dedicados exclusivamente à publicidade de informações internas<sup>110</sup> (MARIANO; MOREIRA NETO, 2020).

---

<sup>110</sup> Informações de todas as categorias são publicadas nesses portais: dados dos magistrados, salários, produtividade mensal, dados dos servidores, licitações, contratações etc. O que denota, inclusive, que os próprios tribunais produzem um manancial relevante de dados estatísticos importantes sobre serviço público judiciário – ainda pouco explorado na academia, enaltecendo a ampla publicidade de informações por parte do judiciário brasileiro. (MARIANO; MOREIRA NETO, 2020)

Na esteira da modernização, a Resolução nº 331/2020-CNJ estabeleceu a Base Nacional de Dados do Poder Judiciário (DataJud). Essa plataforma centraliza dados e metadados de todos os processos do Judiciário brasileiro. Anteriormente, parte dessas informações era coletada anualmente pelo CNJ para a produção do Relatório Justiça em Números. Agora, com atualizações instantâneas e um aumento significativo na quantidade e qualidade dos dados coletados, espera-se que o monitoramento da produtividade do Judiciário se torne cada vez mais transparente, abrangente e imediato.

A realidade analógica de décadas passadas foi superada, impactando diretamente a maneira como o serviço público judiciário é desempenhado, apresentado e disponibilizado à sociedade brasileira. As inovações exigem rápida adaptação das profissões, tornando o domínio da informática cada vez mais essencial para o trabalho de qualquer profissional das ciências jurídicas que busque atuação forense.

Não irá demorar muito até que o recente *ChatGPT* da OpenAI seja viabilizado como umas das mais importantes ferramentas para otimização dos sistemas de gerenciamento dos processos no Judiciário brasileiro<sup>111</sup>.

Na Era da Inteligência Artificial (IA), das decisões baseadas em dados, das rotinas automatizadas e do trabalho remoto online, as intimações, publicações e citações virtuais transformaram definitivamente o serviço público judiciário, antes primitivo e burocrático, em um serviço público judiciário digital. A velocidade da tecnologia não admite interrupções e não tolera morosidade.

Tal como no cenário futurista de “Os Jetsons” – com carros voadores, robôs domésticos, replicadores de alimentos e televisão com transmissão de vídeo – tudo parece ser extremamente benéfico, útil e necessário<sup>112</sup>. Porém, as facilidades de acesso ao Judiciário podem não ser tão evidentes para uma parcela significativa da população. Apesar de as tecnologias e a internet terem se tornado rotineiras e comuns nas

---

<sup>111</sup> O ChatGPT consiste em um modelo de inteligência artificial que possui a função de conversar com os usuários de modo natural, como se fosse um diálogo comum entre humanos. Transformando as informações e os dados que há nas máquinas em informações inteligíveis ao usuário comum, sem conhecimentos elaborados em informática. Ele foi desenvolvido pela OpenAI, uma instituição sem fins lucrativos focada em pesquisa em inteligência artificial (IA) conhecida por ter sido fundada por Elon Musk e Sam Altman. (SEBRAE, 2023)

<sup>112</sup> Os *Jetsons* foi um desenho animado televisivo criado pelo estúdio estadunidense Hanna-Barbera nos anos 1960. O tema era uma família que vivia no ano de 2062, com muita tecnologia que não existia ainda nos anos 60.

sociedades, há um grupo de pessoas para quem esses meios de acesso não se apresentam da mesma maneira, com a mesma clareza e disponibilidade.

Na verdade, as distâncias acabam sendo ampliadas para aqueles que são economicamente e tecnologicamente vulneráveis. Esta situação foi recentemente agravada pela pandemia da COVID-19, que durou ostensivamente de 2020 a 2022 (MOITA et al, 2022). Em um país onde falta sabão para a higiene básica e proteção contra o coronavírus, a justiça pode parecer inalcançável (SIQUEIRA; LARA; LIMA, 2020).

Segundo Milton Santos (2001), as tecnologias da informação relativizaram e modificaram a forma como utilizamos o *tempo*, criando uma unidade entre momentos, horas e vidas. A percepção do tempo real passou a considerar os múltiplos relógios e os tempos mundiais de maneira uniforme e previsível, gerando um ambiente que exige aceleração constante. O objetivo parece ser uma espécie de padronização global que proporcione segurança e estabilidade para as necessidades do capital, com a globalização sendo o ápice de toda a internacionalização do capitalismo.

Conforme destaca Gomes (2011, p. 15), “a relevância do tema morosidade dos tribunais está fortemente relacionada com o papel que, social e politicamente, lhes é atribuído na prevenção e resolução dos conflitos e, em geral, na tutela dos direitos e interesses dos cidadãos e das empresas”<sup>113</sup>.

Segundo pesquisa da Escola de Economia da Universidade de Paris, coordenada por Thomas Piketty (2022), no “Relatório Mundial sobre as Desigualdades para 2022”, o Brasil é um dos países mais desiguais do mundo, superando até mesmo os Estados Unidos e a China.

A Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional – Rede Penssan – no “II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil” (MALUF, 2022) aponta que 124,2 milhões de pessoas enfrentam algum grau de insegurança alimentar e que 33,1 milhões estão passando fome. Esses dados revelam que a maior democracia da América Latina

---

<sup>113</sup> No contexto de utilização dos tribunais em Luanda, Angola, se evidencia um reduzido volume de processos judiciais, mesmo em áreas relacionadas com circunstâncias que envolvem aspectos econômicos. Sendo a questão da ‘morosidade’ algo que ocupa pouca importância no cotidiano social. A situação denota uma reduzida relevância social do Judiciário e, ao mesmo tempo, a possível expressividade de outras instâncias (plurais) de resolução de conflitos. (GOMES, 2011)

também é um dos países mais desiguais do mundo, onde 10% da população concentra quase 60% de toda a renda nacional.

Em uma pesquisa intitulada “Diagnóstico sobre as causas de aumento das demandas judiciais cíveis: mapeamento das demandas repetitivas e propositura de soluções pré-processuais, processuais e gerenciais à morosidade da Justiça”, realizada pela FGV (2010) e financiada pelo CNJ, sugere-se que um dos fatores que contribuem para o aumento de demandas no Judiciário seria o crescimento do conhecimento ou “empoderamento” das pessoas, que passam a identificar melhor lesões ou ameaças aos seus direitos.

Sob essas circunstâncias, a princípio, o aumento dos processos não deveria ser interpretado como um fator negativo, pois indicaria sucesso nas políticas públicas de acesso à justiça, que expandiram o conhecimento da população sobre seus direitos e sua utilização das ferramentas procedimentais legítimas do Estado<sup>114</sup>.

Mazargão (2022) destaca que as circunstâncias de deslegitimação das instâncias representativas transferem ao Judiciário uma expectativa de serviço público prestado com atributos semelhantes aos de outros serviços estatais, como tratamento de esgoto, água, SUS e energia. Decorre disso a cobrança social por resultados adequados e rápidos para solucionar as disfuncionalidades dos demais poderes.

Portanto, a crise do Judiciário não se restringe apenas a esse poder; trata-se de uma crise da justiça brasileira em geral. Assim, a dimensão política encontra-se entrelaçada à dimensão não-política dessa crise<sup>115</sup>.

A partir da descrença generalizada nos poderes representativos, surgem transferências das expectativas (frustradas) para o ambiente institucional do Judiciário, responsável pela técnica jurídica no Estado. Como resultado, ocorre a despolitização do cidadão, a judicialização da política, das relações privadas e da vida em geral. O

---

<sup>114</sup> “Assim, a mera transformação estrutural por que passou a sociedade brasileira, de predominantemente agrária e rural para industrial e urbana, num intervalo de menos de cinquenta anos, tomando-se 1930 como ponto de partida, justificaria a multiplicação dos conflitos. Tais tendências foram, no entanto, em grande parte, contidas pela ausência de vida democrática e pelo descrédito na justiça.” (SADEK, 2004, p. 8)

<sup>115</sup> “A justiça não pode se colocar no lugar da política; do contrário, arrisca-se a abrir caminho para uma tirania das minorias, e até mesmo para uma espécie de crise de identidade. Em resumo, o mau uso do direito é tão ameaçador para a democracia como seu pouco uso.” (GARAPON, 1999, p. 53)



cenário de desigualdade social no Brasil pode tornar os direitos e garantias fundamentais completamente dependentes da presença do Judiciário para existirem<sup>116</sup>.

A desigualdade social e todos os demais malefícios decorrentes dela transformam o Judiciário brasileiro no guardião de promessas, semelhante ao retratado na crônica de Garapon<sup>117</sup> (1999).

Sendo o Judiciário o único dos poderes com *membros técnicos*<sup>118</sup>, sem sufrágio ou mandatos, sua legitimidade é viabilizada mediante o reconhecimento, respeito e confiança atribuídos a ele (COMPARATO, 2004). Nesse contexto, a precariedade de outros serviços públicos, o aumento da litigância e a manutenção de cenários de demora processual podem impactar as estruturas existentes.

A justiça brasileira é feita mais pelas suas funções essenciais do que pelo próprio Judiciário. Essas premissas precisam ser reconhecidas pelas instituições com poder de litigar, pela sociedade como um meio de empoderamento para o acesso à justiça e pelos órgãos judiciários, a fim de aperfeiçoar os serviços públicos.

Disso extrai-se que, atribuir a responsabilidade ou causalidade dos problemas exclusivamente à administração do Judiciário não condiz com o aspecto político da função jurisdicional e apresenta uma visão simplista do sistema de justiça brasileiro. Além disso, tal perspectiva esvazia o papel constitucional das funções essenciais à justiça e incentiva um ambiente de demandismo irrestrito, ofuscando os

---

<sup>116</sup> “O espaço simbólico da democracia emigra silenciosamente do Estado para a justiça. Em um sistema provedor, o Estado é o todo-poderoso e pode tudo preencher, corrigir, tudo suprir. Por isso, diante de suas falhas, a esperança se volta para a justiça. É então nela, e, portanto, fora do Estado, que se ofusca a consagração da ação política. O sucesso da justiça é inversamente proporcional ao descrédito que afeta as instituições políticas clássicas, causado pela crise de desinteresse e pela perda do espírito público. A posição de um terceiro imparcial compensa o ‘déficit democrático’ de uma decisão política agora voltada para a gestão e fornece à sociedade a referência simbólica que a representação nacional lhe oferece cada vez menos.” (GARAPON, 1999, p. 47-48)

<sup>117</sup> “A grande popularidade dos juízes está diretamente ligada ao fato de que foram confrontados com uma nova expectativa política, da qual se sagraram como heróis, e que encarnaram uma nova maneira de conceber a democracia. O que aconteceu então, nesta última década? A origem desse movimento se encontra mais no investimento do direito no imaginário democrático do que no próprio direito. Ele converteu-se na nova linguagem com a qual se formulam as demandas políticas que, desiludidas com um Estado inativo, se voltam maciçamente para a justiça.” (GARAPON, 1999, p. 39)

<sup>118</sup> A afirmação de que o Judiciário é fundamentalmente composto por membros técnicos, com formação em ciências jurídicas, refere-se à ideia de que os agentes que constituem e desempenham atividades políticas específicas representam e exercem seu próprio poder. Nos poderes representativos, essa representação ocorre por meio de deputados, senadores e líderes do executivo. Embora os tribunais de contas façam parte do poder legislativo, não se pode considerá-los elementos característicos do legislativo enquanto função política constitucional, visto que exercem uma atividade distinta, com um propósito específico.

verdadeiros problemas estruturais do Estado brasileiro<sup>119</sup>. Assim, essas circunstâncias devem se somar aos mitos da justiça, àqueles indicados por Barbosa Moreira (2001).

Alta produtividade não é sinônimo de baixa morosidade. No entanto, os debates sobre o papel e os desafios do Judiciário no século XXI permanecem fortemente vinculados à resolução de problemas relacionados aos atrasos na justiça. Segundo Gomes (2011), apenas com a solução ou gestão do problema da morosidade, o Poder Judiciário poderá finalmente focar em outras dimensões da justiça.

O constituinte equipou o sistema de justiça brasileiro com instituições técnicas cuja função primordial é garantir e buscar justiça na sociedade. As funções essenciais à justiça movem as engrenagens judiciais e extrajudiciais em prol da pacificação social.

As crises do Judiciário não podem ser analisadas isoladamente, desvinculadas da realidade social brasileira. Elas se inserem em um ambiente estatal simbiótico, repleto de desafios e expectativas sociais voltados para a construção de uma sociedade verdadeiramente justa e solidária.

O serviço público representa o Estado e serve aos objetivos da força normativa da Constituição. Ele é um dos mecanismos mais importantes para a redução das desigualdades sociais, atuando como atividade pública para promover uma existência digna aos cidadãos brasileiros (SCHIER, 2011).

Perspectivas de fortalecimento democrático, seguindo o caminho traçado pelo programa constitucional, continuam sendo alternativas viáveis. A melhoria do cenário de prestação dos serviços públicos e a atribuição de responsabilidades por meio das funções essenciais à justiça podem contribuir para o aprimoramento da qualidade dos serviços públicos judiciários.

Portanto, mostra-se como algo sempre urgente e necessário a defesa da autonomia e da independência do Judiciário, pois isso representa muitas vezes a

---

<sup>119</sup> Sobre as atuais funções atribuídas ao Judiciário: “A diversificação de suas funções parece evidente: não se identifica mais apenas como o órgão julgador de conflitos de interesses através da aplicação da lei. A crise da Justiça e do processo lhe tem imposto funções de gestão, legitimação dos mecanismos alternativos de resolução de conflito, elaboração de políticas de redução de demandas judiciais, de cooperação interinstitucional com a Administração Pública e instituições privadas ligadas aos grandes litígios etc. Internamente, os órgãos de cúpula do Judiciário têm assumido a centralização e padronização de julgamentos considerados mais relevantes, em detrimento e com a limitação da atividade jurisdicional de base.” (GABBAY; CUNHA, 2012, p. 155)

defesa da própria democracia e de toda a ordem jurídica vigente. Essa bandeira deve permanecer hasteada no panteão da memória coletiva, simbolizando a luta constante pela justiça e equidade.

A modernização do Judiciário também é importante e perene na atividade das administrações judiciárias. A implementação de tecnologias e inovações que otimizem a eficiência do sistema de justiça é essencial para diminuir a morosidade e aumentar a transparência. Investindo-se ostensivamente na capacitação de magistrados, servidores e demais profissionais envolvidos no sistema de justiça, a fim de que estejam aptos a lidar com as novas demandas e desafios da era digital.

O Estado brasileiro não pode o combate à corrupção e à impunidade nos ambientes estatais de acesso à justiça. Para tanto, o fortalecimento das instituições e a implementação de medidas de prevenção e combate à corrupção são imprescindíveis para garantir a confiança da população no Judiciário e, conseqüentemente, na democracia. Fixando-se como crucial que a atividade dos meios de comunicação e da sociedade civil, para que participem ativamente deste debate, cobrando transparência, eficiência e justiça por parte das instituições que detém o poder de litigar e do próprio Judiciário. Assim, haverá contribuição efetiva para a criação de um sistema de justiça mais responsivo e alinhado às demandas e necessidades da população.

A promoção de ações que garantam maior acesso à justiça continua sendo necessária, afinal, acesso à justiça não se faz somente na perspectiva formal, especialmente para as parcelas mais vulneráveis da população. Isso inclui a ampliação dos mecanismos de assistência jurídica gratuita, a promoção de meios alternativos de resolução de conflitos, como a conciliação e mediação, e a implementação de políticas públicas que abordem as causas estruturais das desigualdades sociais.

O enfrentamento das crises do Judiciário, em suas perspectivas políticas e não-políticas, portanto, é fundamental para a consolidação da democracia e a construção de uma sociedade mais justa e igualitária no Brasil. Para isso, é preciso empreender esforços coordenados e contínuos de todos os setores da sociedade, sempre com o objetivo de promover a justiça, proteger os direitos fundamentais e garantir o bem-estar de todos os cidadãos brasileiros.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo sobre os serviços públicos, a doutrina francesa de sua gênese e o ambiente normativo nacional proporcionam uma visão panorâmica do Estado e das suas categorias fundamentais.

A investigação crítica sobre a dialética existente em temas jurídicos tão complexos e amplos até aqui estudados pode não trazer conclusões precisas, certas, evidentes, sendo as considerações finais convertidas em representação do hiato nessa contínua trajetória.

Os serviços públicos, as instituições que compõem as funções essenciais à justiça, o princípio da eficiência e o acesso à justiça estatal no Brasil continuarão em cena como categorias que almejam maiores investigações para fins de compreensão do Estado brasileiro e suas mazelas estruturantes, que infelizmente não possuem perspectivas para sair da cena pública.

A identidade institucional do Judiciário foi sendo construída pouco a pouco durante a história do constitucionalismo brasileiro, experimentando o *status* de legitimidade, autonomia e garantias para o exercício pleno dos seus serviços públicos e sua função política somente após o advento da Constituição Federal de 1988.

Os serviços públicos judiciários constituem-se mesmo de prestações estatais que viabilizam um dos caminhos possíveis para se acessar a justiça no Estado brasileiro, mas não o único. Essa trajetória de busca por justiça possui percalços externos e internos.

As instituições que compõem as funções essenciais à justiça prestam serviços públicos mediante atribuição constitucional do poder de litigar, possuem prerrogativas e garantias próprias para acionar a prestação jurisdicional para concretizar direitos.

Nesses ambientes, faz-se necessário que seja fomentada a cultura de integridade e ética entre os profissionais, ou seja, os membros técnicos que atuam no sistema de justiça. Ações de capacitação, conscientização e estímulo à adoção de boas práticas contribuem para a criação de um ambiente de trabalho mais íntegro e comprometido com a busca pela justiça.

Naturalmente, a inviabilização dos direitos proclamados pela ação do tempo, principalmente diante da desigualdade social brasileira, pode converter o caminho estatal em rua sem saída. Desistir não deve ser uma opção disponível.

A sociedade diuturnamente lança novos reclames e expectativas pela diminuição da morosidade. Não por acaso, até mesmo com erros factuais recorrentes, alguns dos mais respeitáveis noticiários nacionais acabam por atomizar diversos problemas estruturais na questão da morosidade. Atribuindo responsabilidade para a diminuição da demora dos processos simplesmente à administração judiciária.

Esse cenário de emergência por eficiência no Judiciário brasileiro pode criar na sociedade uma premissa totalizante dos problemas que existem em contextos estruturais no Estado e no sistema de justiça brasileiro, chegando a ofuscar a atenção para a resolução das causas materiais desencadeadoras dos problemas, atribuindo-se para a administração do Judiciário a expectativa e responsabilidade irrestrita pelas crises da justiça no Estado – em suas múltiplas dimensões e consequências.

Essas preconcepções, entretanto, ignoram outras forças político-jurídicas que atuam na justiça. Ignoram o papel constitucional e o poder de litigar das instituições que formam as funções essenciais à justiça. Disso extrai-se que, para a gerência da *dimensão não-política* da crise do Judiciário, a qualidade dos serviços públicos depende também do empenho de diversos outros atores públicos e privados que não fazem parte da estrutura judiciária.

Pensar a prestação jurisdicional de modo qualitativo consiste em questão complexa, há aspectos intangíveis que obstaculizam as iniciativas nessa direção, por dizerem respeito, por exemplo, a prerrogativas funcionais típicas dos membros de outros poderes. Uma pauta interinstitucional, única entre os poderes e os atores públicos e privados pela justiça brasileira é necessária. Deve envolver os múltiplos atores e instituições, valorizando perspectivas democráticas e participativas.

As estruturas estatais para a prestação dos serviços públicos em suas diversas matizes precisam ser pensadas conjuntamente em uma pauta pela justiça no Estado brasileiro e, como se estudou, justiça envolve dimensões bem maiores que o caminho do Judiciário.

A melhoria da qualidade dos serviços públicos parece ser o caminho viável para esse estado de coisas, parece ser a única justiça possível para maioria da população brasileira. Como consequência, o serviço público judiciário estará aparelhado e fortalecido para o cumprimento de suas atividades para a viabilização da função jurisdicional pelo poder Judiciário.

A superação das crises do Judiciário brasileiro requer a atuação conjunta de diversos atores e setores da sociedade, em um esforço coletivo para garantir um sistema de justiça mais eficiente, transparente e acessível a todos. Dessa forma, será possível consolidar a democracia e construir uma sociedade mais justa, equitativa e inclusiva no Brasil.

## REFERÊNCIAS

- ALCÂNTARA, Christian Mendez. Os princípios constitucionais da eficiência e eficácia da administração pública: estudo comparativo Brasil e Espanha. **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**. Curitiba, v. 1, n. 1, p. 24-29, ago./dez. 2009. Disponível em: <https://abdconstojs.com.br/index.php/revista/article/view/3>. Acesso em: 20 dez. 2022.
- ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- ALMEIDA JÚNIOR, Fernando Frederico de. **A expansão do ensino de Direito: massificação que desqualifica ou democratização a serviço da prática da justiça no Brasil?** 2006. 242 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2006. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/2185>. Acesso em 18 jan. 2023.
- ALMEIDA, Caê Matos Teixeira de. **Direito a um Serviço Público Judiciário Adequado**. 2010. 214 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2010. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/10706/1/Almeida.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2021.
- ARAGÃO, Nilsiton Rodrigues de Andrade. **A institucionalização da mediação judicial: proposta de aprimoramento da gestão consensual de conflitos no judiciário para a concretização do acesso à justiça**. 2018. 304 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2018.
- ÁVILA, Humberto Bergmann. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2011a.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2011b.
- BOTTALLO, E. D. Teoria da divisão dos poderes: antecedentes históricos e principais aspectos. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 102, p. 25-46, 2007. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67747>. Acesso em: 27 dez. 2022.
- BRASIL tem 1 advogado a cada 164 habitantes; CFOAB se preocupa com qualidade dos cursos jurídicos. **OAB**, 02 ago. 2022. Disponível em: <https://www.oab.org.br/noticia/59992/brasil-tem-1-advogado-a-cada-164-habitantes-cfoab-se-preocupa-com-qualidade-dos-cursos-juridicos>. Acesso em: 01 jan. 2023.
- BRASIL. **Decreto n. 510 de 22 de junho de 1890**. Publica a Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em:

<https://legis.senado.leg.br/norma/388004/publicacao/15722625>. Acesso em: 27 dez. 2022.

BRASIL. STJ. **REsp nº 1817845 / MS (2016/0147826-7)**. 10 out. 2019. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&termo=REsp%201817845>. Acesso em: 20 dez. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Decisão**. Petição nº 241, processo nº 0601958-94.2022.6.00.0000. Requerente: Coligação Pelo Bem Do Brasil. Requerido: Luiz Inacio Lula Da Silva, Geraldo Jose Rodrigues Alckmin Filho. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, 23 nov. 2022. Disponível em: <https://pje.tse.jus.br/pje/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/documentoS emLoginHTML.seam?ca=b20f245a4da202f590da38adbc39827ace7a3d36441b60f28c59aa457cd89b73be124668d4999e726f8eb7d946272a23d569aae66eb3138e&idProcess oDoc=158426048>. Acesso em: 18 jan. 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

CARRADITA, André Luis Santoro. **Abuso de situações jurídicas processuais no Código de Processo Civil**. 2013. 444f. Dissertação (Mestrado em Direito Processual). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-22082014-091232/pt-br.php>. Acesso em 18 jan. 2023.

CASIMIRO, Lígia Maria Mello de. Novas perspectivas para o Direito Administrativo: a função administrativa dialogando com a juridicidade e os direitos fundamentais sociais. **A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 7, n. 30, p.109-130, out./dez. 2007. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/639>. Acesso em: 28 dez. 2022.

CHAUÍ, Marilena. **Brasil: mito fundador e sociedade autoritária**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 9. ed. São Paulo: Manole, 2014.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

CNJ, Conselho Nacional de Justiça. **100 Maiores Litigantes**. 2012. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/100\\_maiores\\_litigantes.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/100_maiores_litigantes.pdf). Acesso em: 20 jan. 2022



CNJ, Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números 2022**: Ano Base 2021. Brasília, 2022b. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/11/justica-em-numeros-2022.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2022.

CNJ, Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números**. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em 01 jan. 2023.

CNJ, Conselho Nacional de Justiça. **Painel Grandes Litigantes**. 2022a. Disponível em: <https://grandes-litigantes.stg.cloud.cnj.jus.br/>. Acesso em: 01 jan. 2023.

COLETTA, Ricardo Della. Governo Bolsonaro diz ao STF que obrigar Lira a analisar impeachment viola separação entre Poderes. **Folha de São Paulo**. 12 out. 2021 Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/10/governo-bolsonaro-diz-ao-stf-que-obrigar-lira-a-analisar-impeachment-viola-separacao-entre-poderes.shtml>. Acesso em: 18 jan. 2023.

COMPARATO, Fábio Konder. O poder judiciário no regime democrático. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 151-159, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142004000200008>. Acesso em: 08 jan. 2023.

COMPARATO, Fabio Konder. Para arejar a cúpula do judiciário. **Cadernos IHU ideias**, Instituto Humanitas Unisinos, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, ano 17, n. 288, v. 17, 2019. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/images/stories/cadernos/ideias/288cadernosihuideias.pdf>. Acesso em: 27 dez. 2022.

COSTA, Edgar Oliveira; ARCEBISPO, Nathan Moreira. Situação jurídica de *startups* no Brasil. In: CHAVES, Natália Cristina. **Direito, tecnologia e globalização**. Porto Alegre: Editora Fi, 2019.

CRETELLA JÚNIOR, José. Conceito moderno do serviço público. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, v. 61, n. 2, p. 190-236, 1965. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66490>. Acesso em: 18 jan. 2023.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. Salvador: Jus Podium, 2016.

DI PIETRO, Maria Silva Zanella. **Direito Administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ECONOMIDES, Kim. Lendo as ondas do “Movimento de Acesso à Justiça”: epistemologia versus metodologia? *In*: PANDOLFI, Dulce *et al* (orgs.). **Cidadania, justiça e violência**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

FACCHINI NETO, Eugênio. Ensaio crítico sobre os meios alternativos de resolução de conflitos. **Boletín Mexicano de Derecho Comparado**, Cidade do México, v. 52, n. 155, p. 1155-1187, mai./ago. 2020. Disponível em: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/14959/15926>. Acesso em: 01 jan. 2023.

FALCÃO NETO, Joaquim de Arruda. Cultura jurídica e democracia: a favor da democratização do judiciário. *In*: LAMOUNIER, Bolívar; WEFFORT, Francisco Correia; BENEVIDES, Maria Victória. **Direito, cidadania e participação**. São Paulo: T. A. Queiroz, 1981.

FERREIRA, Pedro Henrique Azevedo Lopes. **Reforma estatal, accountability e metas do Judiciário**: as influências de uma administração baseada na busca por resultados no elemento qualitativo da prestação jurisdicional. 2019. 148 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/40435>. Acesso em: 02 jan. 2023.

FGV CONHECIMENTO, CENTRO DE INOVAÇÃO ADMINISTRAÇÃO E EPSQUISA DO JUDICIÁRIO. **Inteligência artificial**: Tecnologia aplicada à gestão de conflitos no âmbito do Poder Judiciário brasileiro, 2021. Disponível em: [https://ciapj.fgv.br/sites/ciapj.fgv.br/files/estudos\\_e\\_pesquisas\\_ia\\_1afase.pdf](https://ciapj.fgv.br/sites/ciapj.fgv.br/files/estudos_e_pesquisas_ia_1afase.pdf). Acesso em: 30 maio 2021.

FGV. **Diagnóstico sobre as causas de aumento das demandas judiciais cíveis: mapeamento das demandas repetitivas e propositura de soluções pré-processuais, processuais e gerenciais à morosidade da Justiça**. São Paulo: FGV, 2010. Disponível em: <http://bibliotecadigital.cnj.jus.br/xmlui/handle/123456789/130>. Acesso em: 20 dez. 2022.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Estudos de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1957.

FREITAS, Juarez. **Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

FRIEDE, Reis. O Poder Judiciário nas constituições do Brasil: uma retrospectiva histórica de seu status institucional. **Revista CNJ**, Brasília, DF, v. 3, n. 1, p. 74-83, jan./jun. 2019. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/handle/123456789/250?mode=full>. Acesso em: 28 dez. 2022.

G1. “Eu, por mim, botava esses vagabundos todos na cadeia, começando no STF”, diz ministro da Educação em reunião. **G1: Política**. Brasília, 25 mai. 2020. Disponível em:

<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/22/eu-por-mim-botava-esses-vagabundos-todos-na-cadeia-comecando-no-stf-diz-ministro-da-educacao-em-reuniao.ghtml>. Acesso em: 18 jan. 2023.

GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002.

GABARDO, Emerson. Princípio da Eficiência. **Enciclopédia Jurídica da PUCSP**, São Paulo, 1 abr. 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/82/edicao-1/principio-da-eficiencia>. Acesso em: 31 maio 2021.

GABBAY, Daniela Monteiro; CUNHA, Luciana Gross. **Litigiosidade, morosidade e litigância repetitiva no Judiciário: uma análise empírica**. São Paulo: Saraiva, 2012.

GALANTER, Marc. Acesso à Justiça em um mundo de capacidade social em expansão. **Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, Niterói, v. 2, n. 1, 2 jan. 2015, pp. 37-49. Disponível em: <https://revista.abrasd.com.br/index.php/rbsd/article/view/6>. Acesso em 18 jan. 2023.

GARAPON, Antoine. **O juiz e a democracia: o guardião das promessas**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. (orgs.) **Métodos de Pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2019.

GICO JÚNIOR, Ivo Teixeira. **A tragédia do Judiciário: subinvestimento em capital jurídico e sobreutilização do Judiciário**. 2012. 146 f. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/13529>. Acesso em: 20 dez. 2022.

GLOBAL ACCESS TO JUSTICE PROJECT. **Use of technology by courts to avoid face-to-face contact**, 2020. Disponível em: <http://globalaccesstojustice.com/impacts-of-covid-19/#graphic10>. Acesso em: 02 jan. 2021.

GOMES, Adalmir de Oliveira; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Desempenho no Judiciário: conceituação, estado da arte e agenda de pesquisa. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, p. 379-401, mar./abr. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000200005>. Acesso em: 9 jun. 2021.

GOMES, Conceição. **Os Atrasos da Justiça**. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2011.

GONÇALVES FILHO, Edilson Santana. **Grupos vulneráveis, acesso à justiça e ação popular**. 2022. 240 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito,

Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/65207>. Acesso em 01 jan. 2023.

GRINOVER, Ada Pellegrini. A inafastabilidade do controle jurisdicional e uma nova modalidade de autotutela: parágrafos únicos dos artigos 249 e 251 do Código Civil. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, São Paulo, n. 10, p. 13-19, jul./dez. 2007.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. A sobrevivência do serviço público abalizado por novos princípios. *In*: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MOTTA, Fabrício. (coord.) **O direito administrativo nos 30 anos da Constituição**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Eficiência Administrativa: Alargamento da Discricionariedade Acompanhado do Aperfeiçoamento dos Instrumentos de Controle e Responsabilidade dos Agentes Públicos – Um Paradigma Possível? *In*: MELLO, Celso Antônio Bandeira de *et al.* (coord.) **Direito Administrativo e Liberdade**: Estudos em Homenagem a Lúcia Valle Figueiredo. São Paulo: Malheiros, 2014.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **O serviço Público e a Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2003.

GUEDES, Demian. **Autoritarismo e Estado no Brasil**: tradição, transição e processo administrativo. Belo Horizonte: Letramento, 2016.

HACHEM, Daniel Wunder. Direito fundamental ao serviço público adequado e capacidade econômica do cidadão – Repensando a universalidade do acesso à luz da igualdade material. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Curitiba, v. 14, n. 55, p. 123-158, jan./mar. 2014. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/106>. Acesso em: 08 jan. 2023.

HACHEM, Daniel Wunder. **Princípio constitucional da supremacia do interesse público**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

IBGE. A hiperinflação no Brasil. **Agência de Notícias**, 2023. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/lentes-doc/26571-40-anos-ipca-inpc.html>. Acesso em: 01 jan. 2023.

IBGE. **Projeção da população**. 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>. Acesso em: 20 jun. 2022.

KAFKA, Franz. **O processo**. Barueri: Novo Século, 2017.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. São Paulo, Martins Fontes, 2019

KIM, Richard Pae; SILVA, Fabiana Andrade Gomes e. A Gestão Estratégica no Poder Judiciário e seus avanços nos 15 anos do Conselho Nacional de Justiça. **Revista**

**Eletrônica CNJ**: Edição comemorativa dos 15 anos de instalação do CNJ, Brasília, v. 4, n. 1, p. 207-2018, jan./jul. 2020.

LAVAREDA, Antônio; MONTENEGRO, Marcela; XAVIER, Roseane (coords.). **Estudo da Imagem do Judiciário Brasileiro**: sumário executivo. AMB; FGV; IPESPE, dez. 2019. Disponível em: [https://www.amb.com.br/wp-content/uploads/2020/04/ESTUDO\\_DA\\_IMAGEM\\_.pdf](https://www.amb.com.br/wp-content/uploads/2020/04/ESTUDO_DA_IMAGEM_.pdf). Acesso em: 24 jun. 2020.

LYNCH, Christian Edward Cyril. O poder moderador na constituição de 1824 e no anteprojeto Borges de Medeiros de 1933: um estudo de direito comparado. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 47, n. 188, p. 93-111, out./dez. 2010. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/198714>. Acesso em: 27 dez. 2022.

MACEDO, Larissa de Alencar Pinheiro. **Núcleos de práticas jurídicas como ambiente formativo do direito de acesso à justiça**. 2022. 134 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2022.

MACIEL, D. O Governo Collor e o Neoliberalismo no Brasil (1990-1992). **Revista UFG**, Goiânia, v. 13, n. 11, p. 98-108, 2011. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/revistaufg/article/view/48390>. Acesso em: 2 jan. 2023.

MALUF, Renato S. *et al* (coord.). **II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil**: II VIGISAN: relatório final/Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar. São Paulo, Fundação Friedrich Ebert - Rede PENSSAN, 2022. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/>. Acesso em: 20 dez. 2022.

MARIANO, Cynara Monteiro. O debate sobre a separação de poderes no pensamento constitucional brasileiro. **NOMOS: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, Fortaleza, v.28, n. 2, 2008, p. 13-27. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/12106>. Acesso em: 06 jan. 2023

MARIANO, Cynara Monteiro; MONT-ALVERNE, Martonio. Os paradigmas tradicionais de justiça constitucional e a terceira via do sistema francês. **Revista NEJ - Eletrônica**, Itajaí, v. 17, n. 2, p. 173-184, maio/ago. 2012, p. 175. Disponível em: <http://www6.univali.br/seer/index.php/nej/article/download/3966/2309>. Acesso: 20 jun. 2020.

MARIANO, Cynara Monteiro; MOREIRA NETO, Francisco das Chagas. A Contribuição dos Elementos Correicionais para a Eficiência no Serviço Público Judiciário. *In*: MARIANO, Cynara Monteiro; MAIA, Isabelly Cysne Augusto; CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo de. (org). **Direito Administrativo e Tutela Jurídica dos Direitos Fundamentais**. Curitiba: Íthala, 2020.

MARTINS NETO, João dos Passos; THOMASELLI, Bárbara Lebarbenchon Moura. Do Estado de Direito ao Estado de Justiça. **Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 34, n. 67, p. 309–334, 2013. Disponível em:

<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2013v34n67p309>. Acesso em: 27 dez. 2022.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração**: foco nas instituições e ações governamentais. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MAZARGÃO, Newton Coca Bastos. **Princípio da eficiência e o papel do juiz no processo civil brasileiro**. 2022. Tese (Doutorado em Direito Processual) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/T.2.2022.tde-16112022-124420>. Acesso em: 27 dez. 2022.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 3. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Serviço Público e Concessão de Serviço Público**. São Paulo: Malheiros, 2017.

MELO FILHO, Hugo Cavalcanti. A Reforma do Poder Judiciário Brasileiro: Motivações, quadro atual e perspectivas. **Revista CEJ**, Brasília, n. 21, p. 79-86, abr./jun. 2003. Disponível em: <https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/1315/artigo13.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 20 dez. 2022.

MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. O Poder Judiciário no Brasil. *In*: FAVELA, José Ovalle. (org.). **Administración de justicia en Iberoamérica y sistemas judiciales comparados**. Cidade do México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2006. Disponível em: <https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/2920/opoderjudiciaronobrasil.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 28 dez. 2022.

MIGLIAVACCA, Luciano de Araújo. A prestação jurisdicional como serviço público: a observância do princípio da eficiência e sua relação com a razoável duração do processo. **Revista de Direitos Garantias Fundamentais**, Vitória, v. 16, n. 1, p. 167-182, jan./jun. 2015. Disponível em: <https://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/631>. Acesso em: 08 jun. 2021.

MISOCZKY, M. C. A.; ABDALA, P. R. Z.; DAMBORIARENA, L. A. A trajetória Ininterrupta da Reforma do Aparelho de Estado no Brasil: Continuidades nos Marcos do

Neoliberalismo e do Gerencialismo. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 1, n. 3, p. 184–193, 2017. Disponível em:

<https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/5126>. Acesso em: 2 jan. 2023.

MOITA, E. L. F.; GURGEL, J. P. P. M.; RODRIGUES, R. D. N.; SOUZA, R. R. de. O acesso à justiça por pessoas economicamente vulneráveis em tempos de pandemia. **Ensino em Perspectivas**, Fortaleza, v. 3, n. 1, p. 1-16, 2022. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/ensinoemperspectivas/article/view/7423>. Acesso em: 2 jan. 2023.

MONTESQUIEU, Louis. **Do Espírito das Leis**. São Paulo: Martin Claret, 2003.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. As funções essenciais à Justiça e as Procuraturas Constitucionais. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 29, n. 116, p. 79-102, out./dez. 1992. Disponível em:

<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/175998>. Acesso em: 01 jan. 2023.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. O futuro da justiça: alguns mitos. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 5, n. 99, p. 141-150, jul./set. 2000. Disponível em: <https://bd.tjdft.jus.br/jspui/handle/tjdft/34240>. Acesso em: 20 dez. 2022.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?** A questão fundamental da democracia. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

NASCIMENTO, Marcelo Tadeu; BARBOSA, Marco Antonio. O Fenômeno “Reclame Aqui” à Luz da Antropologia Jurídica: Um Exemplo de Pluralismo Jurídico. **Revista Jurídica Cesumar**, Maringá, v. 16, n. 3, p. 613-637, set./dez. 2016. Disponível em: <https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/4808/2881>. Acesso em: 01 jan. 2023.

NOGUEIRA, Octaciano. **Constituições Brasileiras: 1824**. 3. ed. Brasília: Senado Federal, 2012, v. 1.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2020.

OLIVEIRA, Adilson Vagner; PIZZONI, Taisa Gabrieli Pereira. Gestão de conflitos e comunicação organizacional: um estudo empírico em instituições públicas de ensino. **Cadernos de Gestão e Empreendedorismo**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 14-24, maio/set. 2021. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/cge/article/view/47665/30052>. Acesso em: 01 jan. 2023.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de *et al.* **Relatório com os dados da pesquisa Índice de Confiança na Justiça (ICJBrasil) referente às coletas realizadas entre novembro de 2020 e janeiro de 2021**. São Paulo: FGV, 2021. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/30922>. Acesso em: 20 dez. 2022.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de; CUNHA, Luciana Gross. Os indicadores sobre o Judiciário Brasileiro: limitações, desafios e o uso da tecnologia. **Revista Direito GV**, São Paulo, v.

16, n. 1, mar. 2020. Disponível em:

[https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1808-24322020000100401&script=sci\\_abstract&lng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1808-24322020000100401&script=sci_abstract&lng=pt). Acesso em: 23 jun. 2020.

PACCOLA, Marco Antonio Bestetti. A construção da “hegemonia” neoliberal no Brasil.

**Revista de Ciências Sociais**, Vitória, v. 1, n. 19, jan./jun. 2016. Disponível em:

<https://doi.org/10.25067/s.v1i19.9477>. Acesso em: 08 jan. 2023.

PARIZZI, João Hagenbeck. **Os atores da crise numérica do judiciário brasileiro: uma análise econômica da cadeia de incentivos à litigância abusiva**. Belo Horizonte: EdUEMG, 2019.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PAULA, Ricardo Henrique Arruda de. **Com a morte nos olhos: itinerários de matadores de aluguel**. 2008. 284 f. – Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-graduação em Sociologia, Fortaleza, 2008. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/6249>. Acesso em: 01 jan. 2023.

PEÑA, Carlos Rosano. Um modelo de avaliação da eficiência da administração pública através do método análise envoltória de dados (DEA). **Revista de Administração Contemporânea**, Maringá, v. 12, n. 1, p. 83-106, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1415-65552008000100005>. Acesso em: 02 jan. 2023.

PIKETTY, Thomas *et al.* **World Inequality Report 2022. World Inequality Lado**: Paris School of Economics, Paris, 2022. Disponível em: <https://wir2022.wid.world/>. Acesso em 20 dez. 2022.

POZZO, Augusto Neves Dal. **Aspectos fundamentais do serviço público no direito brasileiro**. 2010. 147 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/5382>. Acesso em: 06 jan. 2023.

RICOEUR, Paul. **História e verdade**. Rio de Janeiro: Forense, 1968.

RIVEIRO, Jean. **Direito Administrativo**. Almedina, Coimbra, 1981.

ROCHA, José de Albuquerque. **Estudos sobre o Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 1995.

ROSA, João Guimarães. **Grande Sertão: Veredas**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2021.

SADEK, Maria Tereza. A organização do poder judiciário no Brasil. *In*: SADEK, Maria Tereza (org.). **Uma introdução ao estudo da justiça**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.



SADEK, Maria Tereza. Judiciário: mudanças e reformas. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 79-101, 2004. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10001>. Acesso em: 27 dez. 2022.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez, 2011.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**. 10. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Serviço Público Como Direito Fundamental: Mecanismo De Desenvolvimento Social. *In*: BACELAR FILHO, Romeu Felipe; GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder (coord.). **Globalização, direitos fundamentais e direito administrativo: novas perspectivas para o desenvolvimento econômico e socioambiental**: Anais do I Congresso da Rede Docente Eurolatinoamericana de Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 285-296.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; NASCIMENTO NETO, José Osório. (In)eficiência e corrupção no processo de desenvolvimento: possíveis causas e mudanças necessárias para a Administração Pública brasileira. **Eficiência e ética na Administração Pública**, Curitiba, Íthala, p. 163-175, 2015.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVA, Simone Augusta; MACEDO, Semínamis Regina Moreira de Carvalho. *Lawfare*: Aliado ou inimigo do Estado Democrático de Direito? **Revista Intraciência**. Guarujá, 22. ed., nov./dez. 2021. Disponível em: [https://uniesp.edu.br/sites/\\_biblioteca/revistas/20211116091703.pdf](https://uniesp.edu.br/sites/_biblioteca/revistas/20211116091703.pdf). Acesso em: 20 dez. 2022.

SILVA, Virgílio Afonso da. Princípios e regras: mitos e equívocos acerca de uma distinção. **Revista Latino-americana de Estudos Constitucionais**, Belo Horizonte, n. 1, p. 607-630, jan./jun. 2003. Disponível em: [https://constituicao.direito.usp.br/wp-content/uploads/2003-RLAEC01-Principios\\_e\\_regras.pdf](https://constituicao.direito.usp.br/wp-content/uploads/2003-RLAEC01-Principios_e_regras.pdf). Acesso em: 06 jun. 2021.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira; LARA, Fernanda Corrêa Pavesi; LIMA, Henriqueta Fernanda C.A.F. Acesso à justiça em tempos de pandemia e os reflexos nos direitos da personalidade. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, Rio de Janeiro, n. 38, p. 25-41, fev. 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/51382>. Acesso em: 09 jun. 2021.

SEBRAE. **O que é e como funciona o ChatGPT**. 2023. Disponível em: <https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/o-que-e-e-como-funciona-o-chatgpt,e0e699b2001c5810VgnVCM1000001b00320aRCRDs>. Acesso em: 26 abr. 2023.

SOUZA, Heron Abdon. As Constituições brasileiras de 1824 e 1891 e a consolidação da ruptura da ordem política. *In*: ENCONTRO INTERNACIONAL HISTÓRIA & PARCERIAS - ANPUH RIO, 3, 2021, Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos** [...]. Rio de Janeiro: ANPUH RIO, 2022. Disponível em:

[https://www.historiaeparcerias.rj.anpuh.org/resources/anais/19/hep2021/1625684599\\_A\\_RQUIVO\\_4118520487f8583275ca7dedc726f5d8.pdf](https://www.historiaeparcerias.rj.anpuh.org/resources/anais/19/hep2021/1625684599_A_RQUIVO_4118520487f8583275ca7dedc726f5d8.pdf). Acesso em: 27 dez. 2022.

STJ. Inteligência artificial está presente em metade dos tribunais brasileiros, aponta estudo inédito. **STJ Notícias**, 09 mar. 2021. Disponível em:

<https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/09032021-Inteligencia-artificial-esta-presente-em-metade-dos-tribunais-brasileiros--aponta-estudo-inedito.aspx>. Acesso em: 30 maio 2021.

STRECK, Lênio Luiz. Senso comum teórico dos juristas. **Estado da Arte**, São Paulo, 15 fev. 2021. Disponível em:

<https://estadodaarte.estadao.com.br/senso-comum-teorico-lls/>. Acesso em: 08 jan. 2023.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Accountability e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 21, n. 45, p. 29-46, Mar. 2013. Disponível em:

[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-). Acesso em: 20 dez. 2022.

TRIBUNAL DES CONFLITS, 8 FÉVRIER 1873, BLANCO. **Conseil D'état**, 8 fev. 2019. Disponível em:

<https://www.conseil-etat.fr/ressources/decisions-contentieuses/les-grandes-decisions-du-conseil-d-etat/tribunal-des-conflits-8-fevrier-1873-blanco>. Acesso em: 09 jun. 2020.

WALDO, Dwight. **O estudo da administração pública**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1971.

WARAT, Luis Alberto. Saber crítico e senso comum teórico dos juristas. **Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 3, n. 05, p. 48–57, 1982. Disponível em:

<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/17121>. Acesso em: 8 jan. 2023.

WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini Grinover *et al.* (Coord.). **Participação e processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

WEBER, Max. **Ciência e política**: Duas vocações. 16. ed. São Paulo: Cultrix, 2000.

WEFFORT, Francisco Correa. **O populismo na política brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.

XAVIER, Beatriz Rêgo. Um novo conceito de acesso à justiça: propostas para uma melhor efetivação de direitos. **Pensar Revista de Ciências Jurídicas**, Fortaleza, v. 7,

n. 1, p. 146-153, 2002. Disponível em: <https://periodicos.unifor.br/rpen/issue/view/79>. Acesso em: 20 jun. 2020.

ZANETI JÚNIOR, Hermes. **A constitucionalização do processo**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.