**XLIX CONGRESSO NACIONAL DOS PROCURADORES DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL**

**O Processo Administrativo e sua Relação com a**

**Redução das Demandas Judiciais**

Trabalho enviado à Comissão Científica do XLIX Congresso Nacional dos Procuradores do Estado e do Distrito Federal, visando uma contribuição para melhoria da atuação dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal.

Florianópolis – SC

2023

**SUMÁRIO**

1. INTRODUÇÃO ............................................................................................... 3

2. PROCESSUALIDADE DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA ................ 4

3. CONCEITO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO.................................... 7

4. O PROCESSO ADMINISTRATIVO COMO INSTRUMENTO PARA O

EXERCÍCIO DE DIREITOS EM FACE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.... 12

5. O PROCESSO ADMINISTRATIVO E SUA RELAÇÃO COM A REDUÇÃO

DAS DEMANDAS JUDICIAIS ....................................................................... 15

5.1 – O Livre Acesso ao Judiciário ................................................................... 17

5.2 – O Interesse de Agir do Autor da Ação ..................................................... 19

5.3 – O Processo Administrativo como Instrumento para a Redução das

Demandas Judiciais .................................................................................. 22

6. CONCLUSÃO ................................................................................................... 26

BIBLIOGRAFIA ................................................................................................... 28

**O Processo Administrativo e sua Relação com a**

**Redução das Demandas Judiciais**

RESUMO: A partir da Constituição Federal de 1988, o processo administrativo passou a ocupar papel de elevado destaque, servindo como instrumento da Democracia. Nessa perspectiva, o processo administrativo materializa-se como forma de cumprimento do dever-poder do Estado e instrumento de garantia de direitos individuais, podendo exercer grande influência na redução das demandas judiciais.

PALAVRAS-CHAVES – Processo Administrativo. Redução de Demandas Judicias.

**1. INTRODUÇÃO**

Ao longo das últimas décadas, a cada dia, é crescente o número de processos judiciais em nossos Tribunais. Este assunto passou a ser rotineiro nas rodas de conversa entre os operadores do direito e na sociedade em geral, pois se trata de um tema que, em última análise, preocupa a todos, quer pela necessidade de mais celeridade na resolução dos conflitos, quer pela busca de uma maior pacificação social.

Numa análise pontual, no exercício de minha atividade profissional como Procuradora do Estado, é notória a baixa utilização do processo administrativo pelo administrado como meio de provocar a Administração Pública a responder ou solucionar determinada questão ou problema. Os administrados e os advogados preferem recorrer diretamente ao Poder Judiciário.

Nota-se também que o Judiciário, ao receber uma ação, não exige uma prévia provocação administrativa, baseando-se no princípio constitucional da inafastabilidade da jurisdição ou do amplo acesso ao Judiciário.

O fato é que, enquanto há baixíssima procura pelo processo administrativo, há um exponencial aumento da distribuição de novos processos judiciais.

Com essas observações, nos primeiros capítulos deste estudo, será realizada uma abordagem teórica sobre a processualidade da atividade administrativa, o conceito e a constitucionalização do processo administrativo e sobre o uso deste como instrumento para o exercício de direitos em face da Administração Pública.

No último capítulo, será analisada a relação entre o processo administrativo e a redução das demandas judiciais, com enfoque teórico sobre o princípio do amplo acesso ao Judiciário e o interesse de agir do autor da ação.

Nessa perspectiva, o presente estudo tem como proposta verificar se o processo administrativo pode ser utilizado como instrumento para o exercício de direitos em face da Administração Pública; se a exigência de prévia provocação administrativa antes do ajuizamento da ação fere o princípio constitucional do amplo acesso ao Judiciário; e se existe relação entre o crescente aumento do número de processos judiciais e a utilização do processo administrativo.

**2. PROCESSUALIDADE DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA**

O Estado de Direito é aquele que cria o Direito e a ele se submete, prestigiando a supremacia da Constituição, em uma constante busca pelo equilíbrio entre liberdades individuais e prerrogativas públicas. O conceito de Estado de Direito só ganha sentido e justificação em função da garantia e da promoção dos direitos individuais fundamentais, que devem ser buscadas pelo Estado sob o império da lei. O Direito passa a ser, ao mesmo tempo, fundamento do poder e forma de sua limitação, de modo que todas as pessoas, em vez de dever obediência a outras pessoas, ficam submissas ao ordenamento jurídico, que também vincula aquele que exerce o poder.

No Estado de Direito, a concepção é a do Estado-mínimo, que exerce verticalmente a função administrativa por meio de atos unilaterais, imperativos, imotivados, presumidamente legítimos, insuscetíveis de controle judicial prévio, e, muito menos, de mérito, isolados do contexto e fragmentados.

O Estado Democrático de Direito, paradigma da atualidade, é caracterizado pela administração ativa, democrática (participativa), horizontal, pactuada, cujos atos, atividades, gestão e políticas públicas resultam de processos. O processo administrativo surge como meio de “superação da atuação estatal autoritária” e “consequência inafastável da democracia”. O contraditório processual coloca as partes em simetria de paridade[[1]](#footnote-1).

No Estado Democrático de Direito, o processo administrativo ocupa papel de elevada importância, eis que funciona como obstáculo á atuação estatal autoritária, colocando-se como intermediário necessário entre a estática e a dinâmica da norma jurídica, pois, de muito pouco valeria a ordem jurídica criar uma série de direitos individuais protetores, se ela não dispusesse acerca dos instrumentos manejáveis para o exercício dos respectivos direitos e oposição, contra quem quer que fosse, em caso de lesão ou ameaça de lesão.

O processo administrativo, inquestionavelmente, vem ganhando cada vez mais espaço nos estudos do direito administrativo ao longo dos últimos anos. Sobretudo a partir da consolidação da democracia como um dos vetores do Estado contemporâneo, o ato administrativo – antes ocupante de lugar de honra na estruturação sistemática do estudo do direito administrativo – passa a perder espaço para o processo administrativo, do qual o ato administrativo é parte. Com isso, “quer-se dizer que o ato deixa de ser solitariamente o centro do direito administrativo, passando a estar englobado por tema mais complexo, que se refere a todo o caminho a ser percorrido pela Administração Pública para licitamente exarar o ato final”[[2]](#footnote-2).

Não é casual o prestígio que, no século XX, adquiriu o processo administrativo, ao lado do processo judicial, ao ponto de ser elevado à categoria constitucional, como ocorre no Brasil, e de tornar-se objeto de instituição de códigos ou, no mínimo de leis específicas que lhe tracem as regras e os princípios básicos.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no rol dos direitos fundamentais do artigo 5º, assegurou, aos litigantes em processo judicial e administrativo e aos acusados em geral, o direito ao contraditório e à ampla defesa (art. 5º, inciso LV). Esse acolhimento constitucional por si só ressalta a importância do tema processo administrativo.

Como resultado do destaque dado pela Constituição Federal, em 29 de janeiro de 1999, foi editada a Lei Geral de Processo Administrativo – a Lei nº 9.784 – que trata de “normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta” (art. 1º[[3]](#footnote-3)), incluída a função administrativa dos “órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União” (§1º[[4]](#footnote-4) do art. 1º).

A Lei n. 9.784/1999 trouxe no *caput* do artigo 2º[[5]](#footnote-5) o rol de princípios de observância obrigatória pela Administração Pública, assegurando aos particulares, de modo genérico, o direito à comunicação, à apresentação de alegações finais e à produção de provas em cumprimento ao processo administrativo constitucional. Dispôs, em seu artigo 3º[[6]](#footnote-6), que o administrado tem direito “à ciência da tramitação dos processos administrativos em que tenha a condição de interessado”, bem como lhe assegurou vista dos autos para obter cópia de documentos nele contidos e para conhecimento dos atos praticados.

Ampliando o rol de informação das partes, o artigo 28[[7]](#footnote-7) da Lei Geral de Processo Administrativo – LGPA - dispõe que os interessados devem ser intimados dos atos processuais que resultem em imposições de deveres, ônus, sanções ou restrições ao exercício de direitos e atividades, bem como aos que de outra maneira possam ser de seu interesse, privilegiando o direito a informação/intimação das partes interessadas.

A LGPA garantiu ainda os mecanismos de reação, trazendo em seu artigo 3º[[8]](#footnote-8) o direito de a parte interessada formular alegações e apresentar documentos antes da decisão, assegurando o direito de se fazer assistir por meio de advogado, em prestígio ao direito de defesa técnica, como uma das formas de efetivação da ampla defesa em seu sentido amplo (matéria de mérito ou processual).

A Lei Geral de Processo Administrativo impôs a observância ao direito de ampla defesa e contraditório, sendo que o artigo 38[[9]](#footnote-9) especifica o direito à prova e permite ao interessado fazer a juntada ao processo de documentos e pareceres, além de poder requerer diligências e perícias cujo indeferimento, se for o caso, só será legítimo a partir de decisão fundamentada. Admitiu também a consulta pública e a audiência pública como meios assecuratórios de resoluções dos problemas e questões envolvendo o atuar do Estado-Administração, na medida em que a essência do Estado Democrático de Direito consiste na participação do povo na resolução dos problemas e das questões nacionais.

Ronaldo Brêtas[[10]](#footnote-10), refletindo sobre o tema, afirma que o Estado Democrático de Direito tem sua dimensão e está estruturado constitucionalmente na legitimidade do domínio público e na legitimação do exercício do poder, cujas bases se assentam unicamente na soberania e na vontade do povo (art. 1º, incisos I, II, parágrafo único[[11]](#footnote-11); art. 14[[12]](#footnote-12) e art. 60, parágrafo 4º, inciso II[[13]](#footnote-13), da Constituição Federal de 1988). A nossa Constituição Federal, ao abrigar dispositivos sobre processo administrativo, filiou-se à tendência contemporânea de processualização da atividade administrativa. Adotou a concepção de uma processualidade ampla existente no exercício de todas as funções estatais, respeitadas as características pertinentes à modalidade de função que traduz.

Pondera Ricardo Perlingeiro[[14]](#footnote-14) que, ao exigir uma atuação administrativa processualizada, com todas as garantias do devido processo legal, a Constituição Federal de 1988 abriu caminho para uma jurisdição na esfera administrativa (não judicial). Isso quer dizer que as decisões administrativas que possam afetar os interesses ou direitos dos administrados precisam estar submetidas previamente ao processo administrativo com todas as garantias constitucionais.

Nessa moldura constitucional, a Lei nº 9.784/99 destaca-se como um instrumento de concretização do processo administrativo, estabelecendo normas de caráter geral, no âmbito da Administração Pública Federal, cuja essência normativa foi inspirada no modelo constitucional de processo. Em síntese, a Lei Geral de Processo Administrativo traz formas procedimentais para a efetivação do processo constitucional administrativo.

**3. CONCEITO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO**

Apresentar um conceito de processo administrativo é tarefa de difícil execução, primeiro porque não há um esboço de conceituação legal que sirva de ponto de partida, e segundo porque conceituar uma realidade implica identificar os traços que a compõem e propor um modelo que seja de alguma utilidade no campo do conhecimento em que se aventura.

Alguns dos mais célebres doutrinadores que se dedicam ao estudo do processo administrativo identificaram-no como a forma, o caminho pelo qual a Administração atua, primordialmente expedindo atos administrativos. Entre eles, merecem destaque os conceitos formulados por Manoel de Oliveira Franco Sobrinho[[15]](#footnote-15) e Alberto Xavier[[16]](#footnote-16). Ainda que haja diferença entre os conceitos apresentados, em ambos é possível notar a consideração do processo como meio de produção dos atos administrativos. Há, ainda, sempre presente o elemento orgânico, ou seja, para os referidos autores só se pode denominar de processo administrativo o trâmite que se desenrola no seio da Administração Pública.

Adolfo Merkl[[17]](#footnote-17) também conceituou o processo administrativo como o caminho para a produção dos atos administrativos:

*Em el fondo, toda administración es procedimiento administrativo, y lós actos administrativos se nos presentan como meros productos del procedimiento administrativo. Pero em sentido más riguroso y técnico se habla de procedimiento jurídico solamente cuando el camino que conduce a um acto estatal no se halla a la libre elección del órgano competente para el acto, sino que está previsto juridicamente, cuando, por tanto, el camino que se recorre para llegar al acto constituye aplicación de una norma jurídica que determina, en mayor o menor grado, no solamente la meta, sino también el camino mismo y que el objeto de su normación se nos oferece como norma procesal”. Prossegue o autor afirmando que “el derecho procesal administrativo es la suma de las reglas de producción de los actos administrativos*.

Oswaldo Aranha Bandeira de Mello[[18]](#footnote-18) via no processo administrativo uma sucessão de atos tendentes à produção do ato conclusivo, o que se assemelha a considerá-lo um caminho para a produção de ato administrativo (ato final), mas ressaltava a autonomia de cada ato em relação aos demais, como elemento nuclear do conceito:

(...) englobam várias manifestações de vontade autônomas, por constituírem atos jurídicos distintos, mas que se sucedem e se ligam com o objetivo de produzir uma manifestação de vontade final, um ato jurídico conclusivo. São atos simples, individuais ou colegiados, complexos, compostos e simultâneos que colaboram para uma meta final. Cada qual traz a sua participação própria na formação do ato conclusivo, que resulta dessas etapas gradativas de atos sucessivos e com individualidade jurídica. Verifica-se a ação de vários atos autônomos para dar vida a um conclusivo ou final.

Celso Antônio Bandeira de Mello[[19]](#footnote-19) observou também que cada um dos atos que compõem o processo administrativo guarda autonomia apenas relativa em relação aos outros, à medida que, embora conservem sua identidade funcional própria, apresentam-se como elos da mesma corrente, destinados a compor um único e conclusivo resultado.

A diversidade e o aprofundamento dos estudos sobre o tema do processo administrativo trouxeram novos traços que, agregados aos conceitos antes formulados, permitiram a elaboração de novas definições. Lúcia Valle Figueiredo[[20]](#footnote-20), por exemplo, assinala a existência de controvérsia (litígio) como elemento nuclear do conceito de processo em sentido estrito. No mesmo diapasão é a posição de Carmen Lúcia Antunes Rocha[[21]](#footnote-21).

Sérgio Ferraz e Adilson Abreu Dallari[[22]](#footnote-22), em valiosíssima obra sobre processo administrativo, conceituam-no como “uma série de atos lógica e juridicamente concatenados, dispostos com o propósito de ensejar a manifestação de vontade da Administração”, assinalando, mais uma vez, como elemento central do conceito, a sucessão de atos destinada a produzir o ato final, o *iter* que antecede a decisão.

Angélica Petian[[23]](#footnote-23) reconhece que o conjunto de atos encadeados destinado a produzir uma decisão é um elemento necessário para a conceituação de processo administrativo, mas não se revela suficiente. O conceito só pode ser aperfeiçoado com a integração das noções de relação jurídica, essencial para compreender essa realidade dentro do gênero processo, e de função administrativa, imperiosa para apartá-lo como espécie autônoma de processo. Assim, propõe um conceito de processo administrativo a partir da noção geral de processo como a relação jurídica estabelecida entre as partes que participam do círculo de formação do ato conclusivo que dará concretude ao exercício do dever-poder estatal, instrumentalizada por uma sucessão de atos encadeados relativamente autônomos.

(...), é possível conceituar processo administrativo como a relação jurídica estabelecida, na intimidade da função administrativa, entre as partes que participam do círculo de formação do ato administrativo conclusivo que dará concretude ao exercício do dever-poder estatal, instrumentalizada por uma sucessão de atos encadeados relativamente autônomos, sindicáveis pelo Poder Judiciário. (PETIAN, 2011, p. 70-1).

Nessa linha de raciocínio, haverá processo administrativo toda vez que o Estado produzir um ato final, antecedido por outros atos relativamente autônomos, todos infralegais e submetidos ao controle de legalidade pelo Poder Judiciário, ou de forma muito mais sintética, sempre que houver processo no exercício de função administrativa.

A participação do administrado na formação da vontade administrativa é uma ferramenta das mais relevantes para a concretização de um Estado Democrático de Direito, porque funciona como um hiato entre a lei e sua aplicação. Além disso, a participação do administrado no curso dos atos que ensejarão a decisão final a legitima. E à medida que as pessoas tomam parte no círculo de formação do ato conclusivo, submetem-se a ele, mesmo que voluntariamente não desejem fazê-lo. Essa submissão não se dá pela força da Administração, mas pela legitimidade do processo, que vincula seus partícipes à decisão dele oriunda, ressalvada a possibilidade de controle pelo Poder Judiciário.

Do ponto de vista histórico, ao falar-se em processo, a primeira ideia que sempre nos vem é a do processo judicial. A justificativa desse fato decorre, a uma primeira visão, da robusta carga de densidade da categoria processual no âmbito da teoria geral do processo judicial. Depois, porque no campo da operatividade do direito não há como deixar de dar relevo ao processo, pois é com ele que lidam, diuturnamente, advogados, magistrados, promotores de Justiça, defensores públicos, procuradores de entes públicos, órgãos policiais etc. Quer dizer, quem opera com o direito raramente pode afastar-se do processo como instrumento da atuação jurisdicional.

É possível explicar a limitação do conceito de processo à função judicial, mas torna-se impossível sustentar essa redução do ponto de vista jurídico-teórico, porque processo, em sua própria natureza, pode dar-se em todas as funções estatais.

Para Elio Fazzalari[[24]](#footnote-24), o processo é uma estrutura na qual se desenvolvem, segundo o ordenamento estatal, numerosas atividades de direito público (principalmente deveres fundamentais do Estado, mas não somente) e algumas atividades de direito privado.

Numa primeira abordagem, Fazzalari indica como “provimentos” os atos com os quais os órgãos do Estado (os órgãos que legislam, os que governam em sentido lato, os que fazem justiça, e assim por diante) emanam, cada um no âmbito da própria competência, disposições imperativas, e como “procedimento” a sequência de atividades que precede o provimento, o prepara e é concluída com ele. A partir dessas ideias, afirma:

- os “processos” nos quais se desenvolve a atividade dos órgãos estatais que constituem a “*administração pública*”: também essa atividade realiza-se, em geral, por meio de meros procedimentos, mas em alguns casos empregam o “processo”, isto é, requerem o contraditório dos interessados no curso das atividades preparatórias do provimento;

(...).

O emprego dos processos fora da jurisdição não é sem significado: o modelo processual (isto é, a participação dos “interessados”, em contraditório, ao *iter* de formação do ato final) é usado sempre que a atividade a ser desenvolvida deva lidar com interesses em contraste. (FAZZALARI, 2006, 36-7).

Nessa vertente, o processo administrativo é, como o são também os processos legislativo e judicial, uma espécie do gênero processo. A elaboração do seu conceito e a investigação da respectiva natureza jurídica devem partir do exame das diversas teorias já produzidas na Ciência do Direito, dentre as quais merecem destaque aquelas cultivadas no campo do Direito Processual Civil, ramo que mais abundantemente dedicou-se ao exame da matéria.

Para Angélica Petian[[25]](#footnote-25), o processo administrativo é uma espécie do gênero processo, com a particularidade de que este se desenvolve na intimidade da função administrativa, enquanto os processos de criação das leis e de resolução dos conflitos mediante atuação do Poder Judiciário ocorrem, respectivamente, no interior da função legislativa e judicial.

Cada uma das espécies processuais – legislativa, judicial e administrativa – apresenta-se por meio de uma sucessão encadeada e itinerária de atos jurídicos, envoltos em um emaranhado de formalidades e que se destinam, respectivamente, à elaboração das leis, à solução de conflitos em caráter definitivo e à aplicação da lei ao caso concreto. Cada uma das espécies de processo referidas instrumentaliza a ação estatal em uma de suas funções e por isso está submetida a um regime jurídico peculiar que guarda compatibilidade com a função desempenhada.

Assim, o processo administrativo é uma espécie de processo, sendo este um termo mais abrangente e que designa a relação jurídica travada entre as partes para a produção de uma decisão, tenha ela a natureza de ato administrativo, ato legislativo ou ato judicial. O processo será, em qualquer circunstância, instrumento de exercício de poder.

O processo administrativo deve ser conduzido com observância dos princípios básicos da Administração Pública, conforme previstos no artigo 37[[26]](#footnote-26) da Constituição Federal: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Além destes, existem outros princípios próprios do processo administrativo, como finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, oficialidade, gratuidade, recorribilidade das decisões, formalismo moderado, verdade material, motivação, segurança jurídica, interesse público, lealdade e boa-fé.

A aplicação dos princípios da Administração Pública ao processo administrativo, em muitas situações, não requer qualquer distinção ou adaptação em relação á sua aplicação a qualquer outra situação que envolva a atuação administrativa.

A sujeição do processo administrativo aos princípios gerais da Administração Pública é decorrência natural do próprio texto constitucional.

**4. O PROCESSO ADMINISTRATIVO COMO INSTRUMENTO PARA O EXERCÍCIO DE DIREITOS EM FACE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A evolução do processo administrativo em nosso ordenamento jurídico foi provocada pelo tratamento constitucional que lhe dispensou a Constituição Federal de 1988 e alavancada fortemente pela edição da Lei Geral de Processo Administrativo, em 1999. Somados os esforços memoráveis da doutrina e, em algumas oportunidades, da jurisprudência, transformou o processo administrativo em uma efetiva forma de relacionamento entre o administrado e a Administração Pública, garantindo a participação do particular no processo de tomada de decisão a ser por esta proferida.

A percepção de que a ideia de participação do cidadão nos atos do Estado é essencial à democracia nos leva a concluir que o processo administrativo é imprescindível ao Estado Democrático de Direito, mantendo com este uma íntima relação de dependência.

O Estado tem o dever de instituir procedimentos tendentes à investigação da legalidade dos atos administrativos praticados pela Administração. Esta é a atividade de autocontrole ou controle administrativo da legalidade, por exigência da Constituição Federal. Esta, reconhecendo que todo poder emana do povo, instituiu o Estado Democrático de Direito objetivando assegurar o exercício efetivo dos direitos por ela criados, o processo administrativo não pode ser concebido senão em estreita relação com a lei e com a democracia.

Sob esse ângulo, em uma democracia representativa como a nossa, o cidadão não tem apenas o direito de participar da formação das decisões administrativas mediante escolha dos seus representantes, o que realiza por meio do voto direto, mas também de influenciar individualmente na construção das decisões que possam atingir sua esfera jurídica, o que se dá por meio do processo administrativo.

O processo administrativo é, então, um instrumento de exercício da democracia. É uma ferramenta para concretização da função administrativa.

É nesse contexto que as leis gerais de processo administrativo, em âmbito federal, estadual e municipal, e também aquelas que dispõem sobre processos especiais, disciplinam meios diversos de participação do administrado no curso de formação da vontade da Administração Pública.

A edição dessas leis foi um importante passo no reconhecimento da via do processo administrativo para um Estado Democrático de Direito. Resta agora incutir na prática da Administração esse instrumento jurídico, com toda a carga protetiva que lhe é inerente[[27]](#footnote-27).

Diante desse arcabouço constitucional e legislativo, a doutrina tem frisado que o processo administrativo serve como instrumento de garantia dos administrados em face da Administração Pública, sinalizando, uma vez mais que o Direito Administrativo não é um conjunto de poderes titularizados e manejáveis pelo Estado, mas um rol de deveres deste para com os administrados. Nessa perspectiva, o processo administrativo materializa-se como forma de cumprimento de dever-poder do Estado e torna-se verdadeira barreira ao arbítrio do administrador público, ao exigir que a aplicação da lei ocorra no bojo de uma relação jurídica procedimentalizada, em que todos os interessados tenham oportunidades de se manifestar e acompanhar, passo a passo, a formação da vontade funcional. Impede-se, com a instauração do processo administrativo, que questões do mais alto relevo para o administrado e para a sociedade sejam decididas de uma só penada, como se fazia no passado.

Assim, toda vez que a atuação da Administração Pública interferir, modificar, extinguir, ameaçar ou lesionar direitos ou interesses do administrado, é imprescindível a instauração de um processo administrativo.

A finalidade do processo administrativo, como instrumento de garantia dos direitos individuais, foi prescrita pela Constituição da República ao condicionar a privação da liberdade e dos bens ao devido processo legal. A norma disposta no art. 5º, LIV[[28]](#footnote-28), da Lei Maior, não origina efeitos somente no campo do processo judicial, mas também no administrativo. Daí decorre que a intervenção do Estado na propriedade particular, de forma individualizada e especial, deve ser feita mediante processo administrativo, a exemplo do que ocorre na desapropriação, obedecendo-se aos fins e limites dispostos na lei, ou seja, prestigiando a ordem jurídica.

Ada Pellegrini Grinover[[29]](#footnote-29) esclarece que as garantias constitucionais do processo desdobram-se em três planos: a) no plano jurisdicional, em que elas passam a ser expressamente reconhecidas diretamente como tais, para o processo penal e para o não-penal; b) no plano das acusações em geral, em que a garantia explicitamente abrange todas as pessoas objeto de acusação; c) no processo administrativo sempre que haja litigantes. E por litigantes deve-se entender titulares de interesses em conflito.

Com efeito, as garantias do processo administrativo foram explicitadas pela Constituição Federal, que inovou ao assegurar no artigo 5º, inciso LV[[30]](#footnote-30), que aos “litigantes” em processo administrativo serão assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

Entretanto, como bem ressalta Ricardo Perlingeiro[[31]](#footnote-31), a importância dessa regra constitucional talvez não tenha sido suficientemente mensurada pelo direito administrativo brasileiro.

A partir dessas premissas, ressaltando a grande importância do processo administrativo como instrumento de legitimação da atuação estatal e de garantia dos direitos fundamentais do administrado, a Administração Pública, nos seus diferentes níveis, precisa estar preparada para o atendimento das demandas dos administrados, sob pena de negar o acesso destes à Justiça.

Como asseguram Mauro CAPPELLETTI e Bryant GARTH[[32]](#footnote-32), a expressão “acesso à Justiça” é reconhecidamente de difícil definição, mas serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico: reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado.

O direito de acesso efetivo tem sido progressivamente reconhecido como sendo de importância capital entre os novos direitos individuais e sociais, uma vez que a titularidade de direitos é destituída de sentido, na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação. O acesso á Justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar, os direitos de todos. (CAPPELLETTI, 1988, p. 11-12).

Para dar efetividade às diretrizes constitucionais do processo administrativo, torna-se necessário preparar a Administração Pública para atuar com os processos administrativos. É necessário que os agentes públicos incumbidos da função administrativa tenham formação e qualificação para trabalhar com as questões envolvendo o processo administrativo, no que se refere aos aspectos técnico-jurídicos e principalmente éticos[[33]](#footnote-33), para que o processo administrativo seja de fato um instrumento para o exercício de direitos em face da Administração Pública.

Como esclarece Ricardo Perlingeiro, “quanto mais efetiva a atuação administrativa na proteção dos direitos fundamentais, maior a confiança dos cidadãos nas autoridades, maior a deferência judicial em favor das autoridades, e menor a necessidade do Judiciário (...).”[[34]](#footnote-34)

Feitas essas considerações, analisaremos o processo administrativo como instrumento para redução das demandas judiciais.

**5. O PROCESSO ADMINISTRATIVO E SUA RELAÇÃO COM A REDUÇÃO DAS DEMANDAS JUDICIAIS**

No Brasil, “a utilidade e eficácia do processo administrativo, mesmo após a edição da Lei nº 9.784/99, continua encontrando obstáculos setoriais”[[35]](#footnote-35), em primeiro lugar, devido a concepção da doutrina e da jurisprudência de que o princípio da universalidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, da Constituição Federal) impede a sujeição de pleito judicial a prévio pedido na esfera administrativa.

Entretanto, se de um lado existe o princípio constitucional da inafastabilidade da jurisdição ou do amplo acesso ao Judiciário*,* previsto como direito fundamental no artigo 5º, inciso XXXV, da CF, de outro, não há como negar que, ao largo dessa atividade jurisdicional, há uma atividade administrativa independente, com amparo constitucional, exercida pelo Poder Executivo, por meio do processo administrativo.

A Constituição Federal assegurou, no processo administrativo, as mesmas garantias do processo judicial (artigo 5º, inciso LV[[36]](#footnote-36)). Foram editadas a Lei n. 9.784/99 e diversas leis estaduais de processo administrativo, já com comprovada eficácia, especialmente nos Conselhos de Contribuintes, nas Corregedorias, nas Agências Reguladoras, nos Tribunais de Contas etc., visando a efetiva adoção do processo administrativo, nas três esferas de governo.

Na doutrina, é bem sucedida a tese de Elio Fazzalari[[37]](#footnote-37) de que o processo, classificado em legislativo, executivo (administrativo) e judicial, é essencialmente único.

De acordo com o atual cenário constitucional, o processo administrativo tem como finalidade a construção do Direito a luz de um caso concreto, em que os fatos e todas as suas circunstâncias sejam juntados aos autos de forma livre, lícita e suficiente para determinar a tomada de decisão pela Administração Pública, com ampla participação do administrado.

Segundo Rosemiro Leal[[38]](#footnote-38), a jurisdição é uma atividade de decidir subordinada ao dever de fazê-lo segundo os princípios fundamentais do processo. A atividade jurisdicional é um monopólio do Estado, mas não monopólio do Poder Judiciário. O Poder Executivo, isto é, a Administração Pública também tem a obrigação de exercer a função judicante nas situações jurídicas em que haja litígio e/ou se alguém for privado da sua liberdade ou do seu patrimônio, nos processos administrativos.

O processo, por sua natureza e estrutura, é obrigatório em todas as funções estatais, havendo unidade entre o processo parlamentar, administrativo e judicial. Essa unidade se traduz na necessidade de debate e na conveniência de se exporem as ideias opostas, em busca da verdade e realidade dos fatos ou da melhor solução legal. Se o processo é o modelo eletivo das atividades jurisdicionais, estas não detêm sua exclusividade. Esse modelo também vem sendo utilizado na realização de outras atividades fundamentais do Estado, distintas da jurisdição: assim a atividade administrativa[[39]](#footnote-39). Vale dizer que a decisão proferida em um processo administrativo é tão importante, tão capaz de transferir, modificar ou extinguir direitos, quanto aquela exarada em um processo judicial.

Considerando o statusconstitucional do processo administrativo na atualidade, com previsão de garantias e deveres da Administração Pública, a proposta que se defende aqui é buscar a prévia manifestação do Ente Estatal, antes de qualquer decisão judicial, visando à comprovação da existência de lide (conflito de interesses) e o respeito à harmonia e á independência dos Poderes da República. Isso não significa excluir do Poder Judiciário a apreciação de ameaça ou de lesão a direito ou interesse, mas possibilitar a manifestação da Administração Pública antes da efetiva interferência do Poder Judiciário.

Adverte Lucas Rocha Furtado[[40]](#footnote-40) que em períodos de normalidade democrática, como o que vivemos, em que se reconhece legitimidade no exercício de todas as funções do Estado, deve ser buscado novo equilíbrio para os mecanismos de controle recíprocos existentes entre os Poderes, e não se justifica a exacerbação ou o excesso de interferência de um Poder em relação aos demais.

**5.1 – O Livre Acesso ao Judiciário**

A Constituição Federal quando estabelece que a “*lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito*” está se referindo ao direito subjetivo, entendido como aquele que surge da aplicação da norma positivada a situações concretas, gerando para determinado indivíduo a legitimidade de exigir, pela via judicial inclusive, que outrem seja obrigado a fazer ou deixar de fazer algo.

O direito subjetivo, instituto desenvolvido originariamente no âmbito do Direito Civil, surge a partir do momento em que o ordenamento jurídico reconhece a determinado indivíduo o poder de fazer valer sua vontade contra terceiro, impondo-lhe obrigações e podendo utilizar-se da tutela judicial para tal mister. Na relação Administração Pública/administrado, o direito subjetivo pode se aperfeiçoar tanto em favor de um quanto do outro. Aqui, interessa-nos o direito subjetivo do administrado em seu sentido comum de poder impor à Administração Pública ação ou abstenção.

Esse direito subjetivo pode decorrer do Direito Obrigacional – de origem contratual, extracontratual ou legal -, do Direito Real ou diretamente de atos administrativos que tenham declarado ou criado direitos em favor dos administrados. Em relação à tutela judicial referida pelo texto constitucional (artigo 5º, inciso XXXV) compreende tão somente os direitos que preencham os requisitos necessários à sua caracterização como direitos subjetivos, individuais ou coletivos.

O objeto básico merecedor de proteção pelo princípio do controle judicial é o direito individual subjetivo. Este é o bem jurídico tutelado pelo princípio da inafastabilidade da apreciação judicial, um princípio básico do Estado Democrático de Direito, que visa proteger, de forma especial os direitos subjetivos dos cidadãos lesados ou ameaçados de lesão.

Portanto, a possibilidade de acesso ao Poder Judiciário deve ser franqueada aos particulares sempre que uma decisão, ou omissão administrativa, ferir ou colocar em risco (ameaça de lesão) direitos subjetivos. Quando a atuação administrativa não lesionar direito subjetivo, a interferência do Poder Judiciário sobre a Administração Pública não será legítima.

Fixadas essas premissas, se eventual lesão, ou ameaça de lesão, de direito decorrer de ato proferido em processo administrativo, enquanto houver a possibilidade de discussão no âmbito desse processo, deve ser tida como ilegítima a interferência judicial. Sempre, e enquanto a lesão, ou a ameaça de lesão, a direito puder ser questionada na esfera administrativa, e enquanto esse questionamento fizer sustar referida lesão, bem como sua ameaça, a interferência judicial irá ferir a autonomia do Poder Executivo, e, em consequência, a harmonia entre os Poderes de Estado. Se a decisão proferida em processo administrativo for contrária ao interesse do administrado, que entende ser titular de direito subjetivo, e couber recurso com efeito suspensivo contra essa decisão, não há que se falar em violação de direito subjetivo.

Esclarece Lucas Rocha Furtado[[41]](#footnote-41):

(...) se a Administração Pública não observa as regras procedimentais ou se extrapola o tempo razoável para a produção de uma manifestação conclusiva, seria legítimo arguir-se a violação de direito subjetivo e estaria o administrado legitimado à propositura da ação judicial destinada a coibir o ilícito, inclusive por meio de medidas judiciais cautelares. (FURTADO, 2013, p. 946).

Sobre esse tema, García de ENTERRÍA & Tomás-Ramon FERNANDEZ[[42]](#footnote-42), administrativistas espanhóis, sustentam a tese de que:

(...) o juiz não pode penetrar no âmbito da autotutela administrativa, interferir no seu desenvolvimento. Não poderá proibir ou evitar que a Administração dite um ato executório, ou privar tal ato de executoriedade, ou intervir na execução forçosa do mesmo, ou paralisar a atuação administrativa e nem sequer pronunciar-se sobre o conteúdo eventual de uma relação antes que a Administração o tenha executoriamente declarado. Enunciado em forma positiva: o juiz deve respeitar a realização íntegra (declarativa e executiva) pela Administração da sua potestade de autotutela; unicamente poderá intervir quando a autotutela declarativa esteja já produzida e precisamente para verificar se a mesma, considerada na sua singularidade, se ajusta ou não ao direito material aplicável. (ENTERRÍA, 1955, p. 438).

A tese que aqui se defende não busca implantar, no Brasil, o sistema francês do contencioso administrativo. Neste, as matérias decididas pela instância administrativa não podem ser controladas ou revistas pela instância judicial. Não é esta a ideia. Busca-se, ao contrário, definir o momento em que a interferência administrativa, ou a sua omissão, importa em violação de direito subjetivo individual ou coletivo e, somente então, legitimar a necessária e pronta atuação judicial.

A fixação do momento em que se legitima a atuação judicial não atenta contra a autonomia do Poder Judiciário, ou sequer impede o exercício do necessário controle judicial sobre a Administração Pública. Ao contrário, definido esse limite temporal, a interferência judicial poderá ocorrer de forma mais equilibrada e racional[[43]](#footnote-43).

Lado outro, se admitida a possibilidade de o Poder Judiciário interferir na instância administrativa, a qualquer momento, independentemente de violação ou ameaça de lesão a direito subjetivo, ou ainda no curso de processo administrativo que observe o devido processo legal, inclusive quanto a aspectos temporais, compromete-se a capacidade do próprio Judiciário atender, a tempo e a contento, a sociedade.

O Estado é uno, e suas funções devem ser desempenhadas de modo harmônico e independente. A defesa da tese da reserva da Administração, que decorre diretamente da separação de Poderes e cuja validade pressupõe a normalidade democrática, impõe maior respeito à atividade administrativa do Estado e a fixação de limites às interferências judiciais sobre a atividade administrativa.

Ao juiz não é dado substituiro administrador nas decisões administrativas. Acontece que, na solução de litígios, essa substituição tem, na prática, acontecido, com o beneplácito da própria Administração, que deixa de assumir as responsabilidades que lhe são próprias, acomoda-se, indefere sistematicamente e até aconselha a propositura de ação judicial[[44]](#footnote-44).

O prévio percurso da via administrativa antes da ação judicial propicia, no mínimo, que a questão já chegue “trabalhada” (pontos controvertidos fixados) no Judiciário, para que este possa solucionar mais rapidamente o litígio.

Exigir uma prévia manifestação administrativa permite, entre outros efeitos: a) a coleta de informações e a consideração de todos os aspectos da questão em exame, nos casos individuais e, especialmente, nos que envolvem audiências e consultas públicas; b) a flexibilidade do método decisório (pluralismo de soluções); c) a maior eficiência do controle, graças à publicidade e à participação da sociedade; d) a prevenção do desvio de finalidade, incluída a corrupção; e) o estímulo à colaboração e à consequente aceitação das medidas administrativas; f) a prevenção e soluções de litígios, ou o tratamento preliminar da questão que posteriormente será levada à Justiça[[45]](#footnote-45).

**5.2 – Interesse de Agir do Autor da Ação**

O livre acesso ao Judiciário deve igualmente ser examinado sob a ótica do interesse de agir e da própria racionalidade da atuação do Estado.

Como aponta Amaral Santos[[46]](#footnote-46), “o exercício do direito de ação, para ser legítimo, pressupõe um conflito de interesses, uma lide, cuja composição se solicita do Poder Judiciário. Sem que ocorra a lide, não há lugar à invocação da atividade jurisdicional”.

Para justificar o exercício da atividade jurisdicional, impõe-se a presença do interesse de agir do autor da ação. O interesse de agir estaria caracterizado quando presentes o binômio necessidade-adequação. A tutela jurisdicional deve ser necessária, isto é, ao autor da ação não é possível obter o alegado direito sem a intervenção do Poder Judiciário, seja porque a parte contrária se nega a satisfazê-lo (vedação da autotutela), seja porque a lei exige que o direito somente pode ser exercido mediante declaração judicial (ações constitutivas necessárias. Ex.: exercício da tutela e da curatela). Sob o prisma da adequação, a tutela jurisdicional almejada deve ser apta a atender o objeto do direito perseguido pelo autor.[[47]](#footnote-47)

Acerca do interesse de agir, Antônio Carlos CINTRA, Ada Pellegrine GRINOVER e Cândido Rangel DINAMARCO[[48]](#footnote-48) tecem as seguintes considerações:

Essa condição da ação assenta-se na premissa de que, tendo embora o Estado o interesse no exercício da jurisdição, não lhe convém acionar o aparato judiciário sem que dessa atividade se possa extrair algum resultado útil. É preciso, pois, sob esse prisma, que, em cada caso concreto, a prestação jurisdicional solicitada seja necessária e adequada. Repousa a necessidade da tutela jurisdicional na impossibilidade de obter a satisfação do alegado direito sem a intercessão do Estado – ou porque a parte contrária se nega a satisfazê-lo (...). (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 1997, p. 258).

Não há como configurar a lide sem a presença da resistência ou da omissão por parte da Administração Pública, uma vez que não está demonstrado o conflito entre as partes. Esse conflito resta configurado sempre que o administrado comprova que levou ao conhecimento da Administração Pública o seu requerimento administrativo, e aquela negou tal pedido ou não respondeu em prazo razoável.

A negativa administrativa é necessária inclusive para se delimitar o objeto da lide, de modo que os órgãos do Poder Judiciário possam definir os pontos controvertidos sobre os quais recairá a análise jurisdicional.

Assim, exigir o prévio procedimento administrativo antes do ajuizamento de ação contra a Administração Pública não implica violação ao princípio constitucional do acesso ao Judiciário, mas significa respeitar a separação e a harmonia dos Poderes do Estado. É exigir que a Administração seja provocada a assumir a função administrativa outorgada pela Constituição Federal, e que o Judiciário cumpra apenas o seu papel de solucionar conflitos de interesses.

Considerando que o ordenamento jurídico-administrativo põe à disposição do particular meios hábeis para fazer sustar as interferências estatais que afetem seus interesses, no âmbito administrativo, não é razoável arguir-se a imediata interferência judicial como caminho necessário à satisfação dos interesses juridicamente tutelados dos particulares.

Importante a contribuição de Júlio Maria de Oliveira e Renato Silveira[[49]](#footnote-49) sobre o tema:

“(...), a Constituição Federal de 1988 assegura o direito de petição na esfera administrativa para defesa de direitos e contra ilegalidades. E, uma vez exercido o direito de petição na esfera administrativa pelo particular e havendo resistência da Administração Pública, com o surgimento de um conflito de interesse, também devem ser assegurados o contraditório, a ampla defesa e o duplo grau, bem como observadas a legalidade e a eficiência. Evidentemente, pois, deve existir um meio ou instrumento para viabilizar o exercício dos direitos assegurados pelo texto constitucional que, sob uma significação ampla, pode ser denominado processo (pois, ao final e ao cabo, o que se busca é a solução de um conflito de interesse entre o particular e a Administração Pública). O rito do processo administrativo deve estar previsto em Lei, que também deverá assegurar a sua duração razoável, como forma de realizar os princípios da eficiência e da segurança jurídica. Assim, o direito ao processo administrativo (também como corolário do direito de petição), com ampla defesa, contraditório, duplo grau e duração razoável, tem amparo no texto constitucional, representando verdadeira garantia do particular no Estado Democrático de Direito.”

É possível afirmar que enquanto a questão estiver sob a apreciação da Administração Pública e sendo tratada em processo administrativo, e isto não caracterizar violação (ou ameaça de violação) de direito subjetivo do administrado, este não está legitimado a se socorrer das vias judiciais, devendo aguardar a conclusão do mencionado processo administrativo. Ressalta-se que esta conclusão não afasta a possibilidade de o Poder Judiciário intervir nas decisões administrativas, mas apenas define o momento em que a intervenção judicial na atividade administrativa se torna legítima[[50]](#footnote-50).

Sem a prévia provocação administrativa, estaria o Poder Judiciário substituindo o Poder Executivo na função que lhe fora constitucionalmente atribuída, provocando a desarmonia entre os Poderes e contribuindo para a judicialização em larga escala.

Essa linha de raciocínio foi adotada pelo Superior Tribunal de Justiça – STJ, em seu enunciado de Súmula nº 2, que diz respeito a saber se a propositura de *habeas data* deve ter como pressuposto a existência de pedido formulado pelo interessado à autoridade administrativa e a consequente recusa (*Não cabe habeas data (CF, art. 5º, LXXII, letra “a”) se não houve recusa de informações por parte da autoridade administrativa)*. A solução adotada pelo STJ supera a equivocada visão de que o acesso ao Poder Judiciário, em matéria de controle da Administração Pública, independe de qualquer manifestação por parte desta última. Correto o entendimento do STJ, pois se não houver recusa por parte da autoridade responsável pelo fornecimento da informação, não haverá sequer interesse de agir do particular para acionar o Poder Judiciário.

Nesse cenário, é possível afirmar que sem a comprovação do interesse de agir do Autor, isto é, sem a comprovação do conflito de interesse entre a Administração e o Administrado, não está presente a condição para a propositura da ação.

**5.3 – O Processo Administrativo como Instrumento para a Redução das Demandas Judiciais**

Há muito, tem-se buscado procedimentos, instituições e formas não apenas processuais, mas também preventivas de resolução de litígios nas sociedades modernas.

No Brasil, foram feitas reformas legislativas, modificações nas regras de competência dos Tribunais, estabelecimento de metas para os Juízes, criação de súmulas vinculantes, ampliação dos requisitos para repercussão geral, introdução de mecanismos extrajudiciais mais céleres de resolução e prevenção de litígios, dentre outros, todos visando a redução de processos judiciais.

Há uma grande preocupação com a sistemática do processo judicial, seus ritos, procedimentos, tempo de duração, propondo-se uma macrorreforma que busque provocar uma alteração sistêmica na processualística de forma a adequar causas complexas com ritos delongados, causas simples com procedimentos enxutos, conforme assevera Rodrigo Chaves.[[51]](#footnote-51)

De fato, não há como perder de vista que a exacerbação na utilidade da via judicial tem criado sérias dificuldades ao bom funcionamento do Poder Judiciário no Brasil, comprometendo uma prestação jurisdicional célere e eficiente, trazendo grande preocupação a toda sociedade, como demonstra Ricardo Perlingeiro[[52]](#footnote-52):

No Brasil, o volume de processos continua aumentando, apesar da melhoria de produtividade dos juízes, que atingiu uma média de 1564 sentenças por juiz em 2013. No último relatório de 2014, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ, os tribunais atingiram 100 milhões de causas em tramitação, quando o estoque é de 70,8 milhões de processos, acrescido de 28,9 milhões de casos novos. Conforme pesquisa do CNJ a respeito dos 100 maiores litigantes no país, a Administração Pública federal lidera, com um total de 38,5%, seguida da Administração Pública estadual, com 7,8%, e da municipal, com 5,2%, o que perfaz um total de 51,5% entre todos os entes da Administração Pública.

Isso significa dizer que a Administração Pública alcança um número de demandas maior do que o dos demais 80 maiores litigantes do país, incluídos todo o setor bancário e o de telefonia. Na referida listagem dos 100 Maiores litigantes do País, constatou-se a liderança do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, com participação de 22,33% no total dos processos do acervo.

Flávia Pereira Hill[[53]](#footnote-53) também alerta que “O Relatório Justiça em Números publicado em 2020 pelo Conselho Nacional de Justiça nos revela uma taxa de congestionamento dos tribunais brasileiros da ordem de 68,5%[[54]](#footnote-54)”.

Baseando-se nos dados acima, evidenciando que a Administração Pública, nos seus diferentes níveis, é aquela que mais demanda o Poder Judiciário, e considerando a existência do processo administrativo como um instrumento da democracia, ou seja, como um instrumento colocado a disposição do administrado para o exercício de seus direitos, sendo também uma ferramenta para concretização da função administrativa, volta-se a atenção para a possibilidade do processo administrativo ser um mecanismo a influenciar positivamente a redução das demandas judiciais.

Nesse sentido, chama a atenção a advertência de Ricardo Perlingeiro[[55]](#footnote-55) sobre esse a atuação da Administração Pública:

“É perceptível no Brasil a sensação de que direitos subjetivos não são respeitados pela Administração Pública. Os dados estatísticos indicam que é crescente o número de conflitos judiciais envolvendo a Administração. É um sintoma de que algo não funciona bem. Com efeito, há uma distância ou defasagem temporal entre a legislação e a realidade da Administração Pública brasileira. Grande parte dos conflitos decorre de uma resistência da própria Administração, às vezes por falta de conhecimento, em cumprir os princípios fundamentais que estão concretizados nas normas de processo administrativo, espinha dorsal do direito administrativo.” (2012).

A ideia do presente trabalho é propor a utilização do processo administrativo como um dos instrumentos de prevenção e redução das demandas judiciais, tendo em vista a possibilidade dos próprios Entes Públicos envolvidos sanarem o litígio, sem a interferência do Poder Judiciário.

Registra-se, por oportuno, que não se defende aqui afastar a interferência do Poder Judiciário, mas preparar o momento em que seja adequado e necessário recorrer ao Judiciário. Visa o respeito à separação e à harmonia entre os Poderes do Estado. É exigir que a Administração assuma verdadeiramente a função administrativa outorgada pela Constituição Federal, e que o Poder Judiciário cumpra apenas o seu papel de solucionar conflitos.

Assim também defende Rodrigo Chaves[[56]](#footnote-56):

Nesse contexto é que se insere a busca de soluções para a prevenção de litígios entre o particular e a administração pública, ou mesmo que tais litígios sejam sanados ainda no âmbito da administração. É fora de qualquer dúvida que a administração pública é a mais frequente litigante nos tribunais pátrios, principalmente no que se refere às demandas que envolvam ingresso de receitas aos cofres públicos, sempre às voltas com insurgências dos particulares questionando a legitimidade de seus atos quando restringem ou suprimem seus direitos, ou até mesmo em caso de aplicação das penalidades.

Evidencia-se a necessidade de um meio eficaz de controle preventivo dos atos administrativos, como forma de permitir ao administrado, ainda em sede de aperfeiçoamento do ato administrativo, controlar sua adequação aos limites do sistema jurídico.

(...)

É, a nosso sentir, decorrência lógica da terceira onda do acesso à justiça, conforme exposto por Capeletti, que os esforços de obtenção do justo se voltem para o momento pré-processual, propriamente de produção do ato jurídico, mormente nas relações do Estado com o indivíduo, devendo esse ser portador de meios que permitam exigir uma escorreita atuação daquele.

(...).

Nesse ponto é que se evidencia o papel de extremo relevo do processo administrativo como meio de controle e acertamento conferido ao particular das ilegitimidades possivelmente existentes no decorrer dos atos da administração pública.

Revela-se então a característica do processo administrativo permitir que a administração conheça e resolva a controvérsia antes do Judiciário, permitindo que a validade do ato seja confirmada ou afastada sem a necessidade de uma decisão heterônoma.” (f. 307-12).

Ressalta Frederico Valdez Pereira[[57]](#footnote-57) “que a imposição de uma atuação administrativa pautada pelos princípios constitucionais e legais que conferem legitimidade ao procedimento administrativo acarretará uma imediata redução da litigiosidade em matéria de seguridade social”

Não se deve confundir a exigência de prévia passagem administrativa com a necessidade de exaurimento das vias administrativas, expressão muito usada nos precedentes emitidos pelos Tribunais, espelhados na Súmula 213 do extinto TFR (Tribunal Federal de Recursos): *O exaurimento da via administrativa não é condição para a propositura de ação de natureza previdenciária.*

Há uma diferença substancial entre exigir que o administrado no momento do ajuizamento da ação comprove a passagem prévia pela Administração Pública e exigir o exaurimento da via administrativa. Exaurir as vias administrativas implica exigir que o administrado percorra todas as possibilidades administrativas do seu pedido; exigir o esgotamento da instância administrativa como condição para a propositura de ações judiciais importa em violação do princípio do controle judicial da Administração Pública, e esse esgotamento não é condição necessária ao acesso ao Poder Judiciário. Todavia, enquanto a existência de processo administrativo fizer sustar a ameaça de violação de direito subjetivo do administrado, não se deve admitir o acesso judicial.

A definição de que somente quando a atuação da Administração ferir ou ameaçar direito subjetivo estará o particular legitimado a propor ação judicial contra ato da Administração Pública não restringe ou limita a atividade de controle exercida pelo Poder Judiciário em relação ao Poder Executivo. Evita-se, ao contrário, a banalização na propositura de ações precipitadas e, muitas vezes, desnecessárias, haja vista, não raro, o provimento final por parte de a Administração Pública ser favorável ao particular.

Em artigo intitulado *Tribunal Multiportas,* publicado no Correio Brasiliense,a Desembargadora Federal Mônica SIFUENTES[[58]](#footnote-58) ressalta a sua preocupação de “verdadeira transformação do Judiciário em administrador de questões públicas”, ao observar que:

(...) as questões contra o INSS representam nada menos que 70% das demandas em primeira instância, em curso nos Juizados Especiais Federais. Isso porque, paradoxalmente, uma vez facilitado o acesso à Justiça, houve notória diminuição da procura pelos órgãos previdenciários para a postulação de pedidos tais como aposentadorias e revisão de benefícios, antes do ingresso na via judicial. Houve, em consequência, significativo aumento do número de processos judiciais nos quais não se tem caracterizado o conflito de interesses que, em regra, justifica a atuação judicial, pois o pedido não chega sequer a ser analisado na via administrativa. Desse modo, se por um lado se vê a ampliação do acesso à Justiça, por outro parece ocorrer verdadeira transformação do Judiciário em administrador de questões públicas, passando a assumir funções executivas que não são rigorosamente suas. (SIFUENTES, 2010).

O entendimento de que a intervenção judicial sobre a atividade administrativa pode ocorrer a qualquer tempo compromete a efetividade da atividade judicial.

Exigir uma atuação administrativa qualificada, comprometida com a Constituição Federal, com as Leis, com os direitos fundamentais e o interesse público impulsiona maior confiança dos cidadãos nas autoridades administrativas, maior deferência judicial em favor das autoridades e menor será a necessidade da interferência judicial[[59]](#footnote-59), ocasionado, por consequência, uma drástica redução de processos judiciais.

**6. CONCLUSÃO**

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988, no rol dos direitos fundamentais do artigo 5º, assegurou, aos litigantes em processo judicial e administrativo e aos acusados em geral, o direito ao contraditório e à ampla defesa (inciso LV). Esse acolhimento constitucional por si só já demonstra a importância do processo administrativo.

O Estado Democrático de Direito, paradigma da atualidade, é caracterizado por uma administração ativa, democrática, participativa, horizontal, pactuada, cujos atos, atividades, gestão e políticas públicas resultam de processos. O processo administrativo surge como instrumento da democracia.

Sob esse ângulo, em uma democracia representativa como a nossa, o cidadão não tem apenas o direito de participar da formação das decisões administrativas mediante a escolha dos seus representantes, o que realiza por meio do voto direto, mas também de influenciar individualmente na construção das decisões que possam atingir sua esfera jurídica, o que se dá por meio do processo administrativo.

O processo administrativo é, então, um instrumento de exercício da democracia, de legitimação da atuação estatal e de garantia dos direitos fundamentais do administrado. É uma ferramenta para concretização da função administrativa.

Atrelado à constitucionalização do processo administrativo, existe também o princípio constitucional da inafastabilidade da jurisdição ou do amplo acesso ao Judiciário, previsto como direito fundamental (artigo 5º, inciso XXXV, da CF). Por este princípio, a Constituição Federal assegura o respeito ao direito subjetivo, entendido como aquele que surge da aplicação da norma positivada a situações concretas, gerando para determinado indivíduo a legitimidade de exigir, pela via judicial, que outrem seja obrigado a fazer ou deixar de fazer algo.

Assim, a possibilidade de acesso ao Poder Judiciário deve ser franqueada aos particulares sempre que uma decisão ou omissão administrativa, ferir ou colocar em risco (ameaça de lesão) direitos subjetivos. Quando a atuação administrativa não lesionar direito subjetivo, a interferência do Poder Judiciário sobre a Administração Pública não será legítima.

Com isso, exigir a prévia provocação da Administração Pública antes da propositura de uma ação não viola o princípio constitucional do amplo acesso ao Judiciário. Pelo contrário, configura respeito à tripartição de Poderes assegurada pela Constituição Federal, consiste em respeito às normas processuais (presença do conflito de interesse), e propicia que os pontos controvertidos da lide sejam fixados para que o Poder Judiciário solucione mais rapidamente o litígio.

Em conclusão, considerando o status constitucional do processo administrativo, com previsão de garantias e deveres da Administração Pública, evidencia-se que se esta agir como um verdadeiro Poder de Estado, comprometido com a Constituição Federal, com as Leis, com os direitos fundamentais, os próprios Entes Administrativos podem solucionar grande parte dos litígios, sem a interferência do Poder Judiciário, sem que isso implique violação ao princípio constitucional do acesso ao Judiciário, mas significa respeitar a separação e a harmonia entre os Poderes do Estado. Significa exigir que a Administração Pública seja provocada a assumir a função administrativa outorgada pela Constituição Federal, com estrutura e corpo funcional qualificados para trabalhar com o processo administrativo, viabilizando que o Poder Judiciário cumpra apenas o seu papel de solucionar conflitos de interesses. É nesse contexto que o processo administrativo servirá como um instrumento que influenciará significativamente na redução das demandas judiciais.

E nós, Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, temos um papel fundamental de incentivar e fomentar a utilização do processo administrativo, como instrumento de legitimação da atuação estatal e de exercício de direitos do Administrado, visando a valorização e o fortalecimento da Administração Pública e, por consequência, influenciando significativamente na redução das demandas judiciais.

**BIBLIOGRAFIA**

ARAGÃO, Nilsiton Rodrigues de Andrade. Do Acesso ao Judiciário á Justiça: Caminhos para a Superação da Cultura do Litígio Processual por Vias Autocompositivas e Extrajudiciais. *In*: **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, ano 16, v. 23, n. 1, jan-abr 2022.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/ccivil>>. Acesso em: 26 fev. 2023.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o Processo Administrativo no Âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da União**, 1º/02/1999. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil>>. Acesso em: 07 mar. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 2. **Diário da Justiça**, Brasília, 18.05.1990. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em: 05 fev. 2023.

BRETAS C. DIAS, Ronaldo. Fundamentos Constitucionais da Jurisdição no Estado Democrático de Direito. *In*: GALUPPO, Marcelo Campos (Coord.). **Constituição e Democracia: Fundamentos**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

CAPPELLETTI, Mauro & GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre, Sérgio Antônio Fabris Editor, 1988.

CHAVES, Rodrigo de Moraes Pinheiro. O Processo Administrativo como Meio de Auferição do Acesso à Justiça nas Relações Jurídico-Tributárias. *In:* **Revista da Faculdade de Direito Cândido Mendes**, Rio de Janeiro, ano 16, n. 16, 2011, p. 305-317.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 13.ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. O Direito Tributário no Sistema Judicial Multiportas. *In:* CARVALHO, Paulo de Barros & SOUZA, Priscila de (Coords.). **Racionalização do Sistema Tributário**. IBET – Instituto Brasileiro de Direito Tributário. São Paulo: Noeses, 2017, p. 867-90.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em Números 2020. Disponível em <HTTPS://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmeros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>. Consulta realizada em 23/03/2023.

ENTERRÍA, Eduardo Garcia de & FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. ***Curso de Derecho Administrativo***. 10.ed. Madri: Civitas, 2000.

FARO, Maurício Pereira & ARTIOLI, Leandro Cara. Tribunais Administrativos – Alterações Possíveis Sem Violação aos Princípios Constitucionais. In: CARVALHO, Paulo de Barros (Coordenador). **Construtivismo Lógico Semântico e os Diálogos entre Teoria e Prática**. IBET. São Paulo: Noeses, 2019.

FAZZALARI, Elio. **Instituições de Direito Processual**. Campinas: Bookseller, 2006.

FERRAZ, Sérgio & DALLARI, Adilson Abreu. **Processo Administrativo**. 2.ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 13.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 9.ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. **Introdução ao Direito Processual Administrativo**. São Paulo: RT, 1971.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 4.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização e Acesso à Justiça Além dos Tribunais: Pela Concepção de Um Devido Processo Extrajudicial. *In*: **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, Rio de Janeiro, ano 15, v. 22, n. 1, jan-abr 2021, p. 379-408.

LEAL, Rosemiro Pereira. **Teoria Geral do Processo**. 9.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

MAYER, Otto. ***Derecho Administrativo Alemán****.* Trad. Horacio H. Heredia e Ernesto Krotoschin. Buenos Aires: Depalma, 1945. v. 1.

MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 19.ed. revista e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 33.ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios Gerais de Direito Administrativo**. 3.ed. 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2010, v. 1.

MERKL, Adolfo. ***Teoría General del Derecho Administrativo***. Edición al cuidado de José Luis Monereo Pérez. Ganada: Editorial Comares, 2004.

MIRANDA, Fernando Nunes. O Processo Administrativo como Instrumento de Garantia dos Cidadãos Administrados. *In:* **Revista do CEPEJ: Centro de Estudos e Pesquisas Jurídicas da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia**, Salvador, n. 10, jan-jun 2009, p. 197-206.

OLIVEIRA, Júlio Maria de & SILVEIRA, Renato. Importância dos Tribunais Administrativos. *In*: CARVALHO, Paulo de Barros (Coord.). **Construtivismo Lógico-Semântico e os Diálogos Entre Teoria e Prática**. IBET – Instituto Brasileiro de Estudos Tributários, São Paulo: Noeses, 2019, p. 657-671.

PEREIRA, Frederico Valdez. Processo Administrativo de Concessão de Benefício Previdenciário. Noção e Princípios de Legitimação da Atuação do INSS. *In*: **Revista da AJUFE**. Brasília, ano 23, n. 90, 2º sem. 2008, p. 149-160.

PERLINGEIRO, Ricardo. A Impugnação Judicial de Atos Administrativos na Defesa de Interesses Difusos, Coletivos e Individuais Homogêneos. *In:* **Revista de Direito do Estado**, Rio de Janeiro: Renovar, ano 2, n. 7, p. 255/272, jul./set. 2007.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_. A Justiça Administrativa Brasileira Comparada. *In:* **Revista CEJ**, Brasília: CJF, v. 16, n. 57, p. 6-18, maio/ago. 2012.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_. Desafios Contemporâneos da Justiça Administrativa na América Latina. *In:* **Revista de investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 4, n. 1, jan.-abr 2017, p. 167-205.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_. **Execução Contra a Fazenda Pública**. São Paulo: Malheiros, 1999.

*\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_. Administrative Justice in Brazil: A Judicial, Non Judicial or Hybrid Jurisdiction*? *In:* **RePro,** São Paulo: RT, v. 233, jul., 2014, p. 285-92.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_. Os princípios do procedimento administrativo no Brasil e os desafios da Igualdade e da Segurança Jurídica.*In*: **Interesse Público**, Editora Fórum, ano 13, n. 68, jul/ago 2011.

PETIAN, Angélica. **Regime Jurídico dos Processos Administrativos Ampliativos e Restritivos de Direito**. São Paulo: Malheiros, 2011.

RIBEIRO, Fabiano Colusso; HÜLSE, Levi & GONÇALVES, Sandra Krieger. Desjudicialização no Sistema Judicial Brasileiro: Reflexões sobre a Mitigação do Paradigma do Monópolio da Jurisdição. *In:* **Revista de Direitos Culturais**, Santo Ângelo, v. 12, n. 28, set-dez 2017, p. 159-182.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios Constitucionais do Processo Administrativo no Direito Brasileiro. *In:* **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 209, 1997, p. 194-196.

SCHIRATO, Vitor Rhein. O Processo Administrativo Como Instrumento do Estado de Direito e da Democracia. *In:* MEDAUAR, Odete & SCHIRATO, Vitor Rhein. (Coords.). **Atuais Rumos do Processo Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 9-51.

SIFUENTES, Mônica. Tribunal Multiportas. *In:* **Correio Brasiliense**, Brasília, p. 17, fev. 2006.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de Direito Público**. 4.ed. 10ª tir., São Paulo: Malheiros, 2009.

XAVIER, Alberto. **Princípios do Processo Administrativo e Judicial Tributário**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

1. ROCHA, Carmen Lúcia. Princípios Constitucionais do Processo Administrativo no Direito Brasileiro, p. 194. [↑](#footnote-ref-1)
2. SCHIRATO, Vitor Rhein. O Processo Administrativo Como Instrumento do Estado de Direito e da Democracia. *In*: MEDAUAR, Odete & SCHIRATO, Vitor Rhein (Coords.). **Atuais Rumos do Processo Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 9-10. [↑](#footnote-ref-2)
3. Art. 1o Esta Lei estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta, visando, em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração.

   § 1o Os preceitos desta Lei também se aplicam aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, quando no desempenho de função administrativa. (Lei 9.784/1999). [↑](#footnote-ref-3)
4. Parágrafo primeiro do artigo 1º, da Lei 9.784/99, citado na nota n. 4. [↑](#footnote-ref-4)
5. Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. (Lei 9.784/99). [↑](#footnote-ref-5)
6. Art. 3º O administrado tem os seguintes direitos perante a Administração, sem prejuízo de outros que lhe sejam assegurados: I – ser tratado com respeito pelas autoridades e servidores, que deverão facilitar o exercício de seus direitos e o cumprimento de suas obrigações; II – ter ciência da tramitação dos processos administrativos em que tenha a condição de interessado, ter vista dos autos, obter cópias de documentos neles contidos e conhecer as decisões proferidas; III – formular alegações e apresentar documentos antes da decisão, os quais serão objeto de consideração pelo órgão competente; IV – fazer-se assistir, facultativamente, por advogado, salvo quando obrigatória a representação, por força de lei. (Lei 9784/1999). [↑](#footnote-ref-6)
7. Art. 28. Devem ser objeto de intimação os atos do processo que resultem para o interessado em imposição de deveres, ônus, sanções ou restrição ao exercício de direitos e atividades e os atos de outra natureza, de seu interesse. (Lei 9874/1999). [↑](#footnote-ref-7)
8. Ver nota 6. [↑](#footnote-ref-8)
9. Art. 38. O interessado poderá, na fase instrutória e antes da tomada da decisão, juntar os documentos e pareceres, requerer diligências e perícias, bem como aduzir alegações referentes á matéria objeto do processo. [↑](#footnote-ref-9)
10. BRETAS C. DIAS, Ronaldo. Fundamentos Constitucionais da Jurisdição no Estado Democrático de Direito. *In*: GALUPPO, Marcelo Campos (Coord.). Constituição e Democracia: Fundamentos. Belo Horizonte, Fórum, 2009, p. 106. [↑](#footnote-ref-10)
11. “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; (...). Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta [Constituição](http://go.vlex.com/vid/38915377?fbt=webapp_preview&addon_version=6.5).” (Constituição Federal). [↑](#footnote-ref-11)
12. “Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular”. (Constituição Federal [↑](#footnote-ref-12)
13. “Art. 60. A [Constituição](http://go.vlex.com/vid/38915377?fbt=webapp_preview&addon_version=6.5) poderá ser emendada mediante proposta:

    (...). § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais.” (Constituição Federal). [↑](#footnote-ref-13)
14. PERLINGEIRO, Ricardo. A Justiça Administrativa Brasileira Comparada. *In:* **Revista CEJ**, Brasília: CJF, v. 16, n. 57, maio/ago. 2012, p. 10. [↑](#footnote-ref-14)
15. FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. Introdução ao Direito Processual Administrativo, p. 11. [↑](#footnote-ref-15)
16. XAVIER, Alberto. Princípios do Processo Administrativo e Judicial Tributário, p. 131. [↑](#footnote-ref-16)
17. MERKL, Adolfo. *Teoria General del Derecho Admiinstrativo*, p. 272-4. [↑](#footnote-ref-17)
18. MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira. Princípios Gerais de Direito Administrativo, p. 547. [↑](#footnote-ref-18)
19. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo, p. 512. [↑](#footnote-ref-19)
20. FIGUEIREDO, Lúcia do Valle. Curso de Direito Administrativo, p. 438. [↑](#footnote-ref-20)
21. ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios Constitucionais do Processo Administrativo no Direito Brasileiro. *In:* **Revista de Direito Administrativo**, n. 209, 1997, p. 194-6. [↑](#footnote-ref-21)
22. FERRAZ, Sérgio & DALLARI, Adilson Abreu. Processo Administrativo, p. 25. [↑](#footnote-ref-22)
23. PETIAN, Angélica. Regime Jurídico dos Processos Administrativos Ampliativos e Restritivos de Direito, p. 70-1. [↑](#footnote-ref-23)
24. FAZZALARI, Elio. Instituições de Direito Processual, p. 36. [↑](#footnote-ref-24)
25. PETIAN, Angélica. Regime Jurídico dos Processos Administrativos Ampliativos e Restritivos de Direito, p.72. [↑](#footnote-ref-25)
26. “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

    (...).” [↑](#footnote-ref-26)
27. PERLINGEIRO, Ricardo. *Administrative Justice in Brazil: A Judicial, Non Judicial or Hybrid Jurisdiction*? *In:* **RePro,** São Paulo: RT, v. 233, jul., 2014, p. 290. [↑](#footnote-ref-27)
28. “Art. 5º. (...).

    LIV – ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal; (...).” [↑](#footnote-ref-28)
29. GRINOVER, Ada Pelegrini. As Garantias do Contraditório e Ampla Defesa. **Jornal do Advogado**. São Paulo, n. 175, nov. 1990. [↑](#footnote-ref-29)
30. “Art. 5º.(...).

    LV – aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa com os meios e recursos a ela inerentes.” [↑](#footnote-ref-30)
31. PERLINGEIRO, Ricardo. *Administrative Justice in Brazil: A Judicial, Non Judicial or Hybrid Jurisdiction*? *In:* **RePro,** São Paulo: RT, v. 233, jul., 2014, p. 290. [↑](#footnote-ref-31)
32. CAPPELLETTI, Mauro & GARTH, Bryant. Acesso à Justiça, p. 8. [↑](#footnote-ref-32)
33. PERLINGEIRO, Ricardo. A Justiça Administrativa Brasileira Comparada. *In:* **Revista CEJ**, Brasília: CJF, v. 16, n. 57, maio/ago. 2012, p. 10. [↑](#footnote-ref-33)
34. PERLINGEIRO, Ricardo. Desafios Contemporâneos da Justiça Administrativa na América Latina. *In:* **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 4, n. 1, jan-abr 2017, p. 201. [↑](#footnote-ref-34)
35. FERRAZ, Sérgio & DALLARI, Adilson Abreu. Processo Administrativo, p. 25. [↑](#footnote-ref-35)
36. Art. 5º (...):

    (...);

    LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes; [↑](#footnote-ref-36)
37. FAZZALARI, Elio. Instituições de Direito Processual, p. 37. [↑](#footnote-ref-37)
38. LEAL, Rosemiro Pereira. Teoria Geral do Processo, p. 41. [↑](#footnote-ref-38)
39. FAZZALARI, Elio. Instituição de Direito Processual, p. 37. [↑](#footnote-ref-39)
40. FURTADO, Lucas Rocha. Curso de Direito Administrativo, p. 984 [↑](#footnote-ref-40)
41. FURTADO, Lucas Rocha. Curso de Direito Administrativo, p. 946. [↑](#footnote-ref-41)
42. ENTERRIA, Eduardo Garcia , de & FERNÁNDEZ, Tomás-Ramon. Curso de Derecho Administrativo, p. 438. [↑](#footnote-ref-42)
43. FURTADO, Lucas. Curso de Direito Administrativo, p. 947. [↑](#footnote-ref-43)
44. PERLINGEIRO, Ricardo. A Justiça Administrativa Brasileira Comparada. *In:* **Revista CEJ**, Brasília: CJF, v. 16, n. 57, maio/ago. 2012, p. 6-18. [↑](#footnote-ref-44)
45. MOREIRA, João Batista Gomes. O Processo Administrativo como Meio de Prevenção e Solução de Litígios. *In:* **Fórum Administrativo** – FA, Belo Horizonte, ano 10, n. 114, ago 2010, p. 2. [↑](#footnote-ref-45)
46. SANTOS, Moacyr Amaral. Primeiras Linhas de Direito Processual Civil, v. 1, p. 170. [↑](#footnote-ref-46)
47. CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pelegrine; DINAMARCO, Cândido Rangel. Teoria Geral do Processo, p. 260. [↑](#footnote-ref-47)
48. CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pelegrine; DINAMARCO, Cândido Rangel. Teoria Geral do Processo, p. 258. [↑](#footnote-ref-48)
49. OLIVEIRA, Júlio Maria de & SILVEIRA, Renato. Importância dos Tribunais Administrativos. *In*: CARVALHO, Paulo de Barros (Coord.). **Construtivismo Lógico-Semântico e os Diálogos Entre Teoria e Prática**. IBET – Instituto Brasileiro de Estudos Tributários, São Paulo: Noeses, 2019, p. 658**.** [↑](#footnote-ref-49)
50. FURTADO, Lucas. Curso de Direito Administrativo, p. 948. [↑](#footnote-ref-50)
51. CHAVES, Rodrigo de Moraes Pinheiro. O Processo Administrativo como Meio de Auferição do Acesso à Justiça nas Relações Jurídico-Tributárias. *In:* **Revista da Faculdade de Direito Cândido Mendes**, Rio de Janeiro, ano 16, n. 16, 2011, p. 307. [↑](#footnote-ref-51)
52. PERLINGEIRO, Ricardo. Desafios Contemporâneos da Justiça Administrativa na América Latina. *In:* **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 4, n. 1, jan-abr 2017, p. 180. [↑](#footnote-ref-52)
53. HILL, Flávia Pereira, Desjudicialização e Acesso à Justiça Além dos Tribunais: Pela Concepção de Um Devido Processo Extrajudicial. *In*: **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, Rio de Janeiro, ano 15, v. 22, n. 1, jan-abr 2021, p. 381. [↑](#footnote-ref-53)
54. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em números 2020. Disponível em <HTTPS://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmeros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>. Consulta realizada em 25/03/2023. [↑](#footnote-ref-54)
55. PERLINGEIRO, Ricardo. A Justiça Administrativa Brasileira Comparada. *In:* **Revista CEJ**, Brasília: CJF, v. 16, n. 57, maio/ago 2012, p. 6-18. [↑](#footnote-ref-55)
56. CHAVES, Rodrigo de Moraes Pinheiro. O Processo Administrativo como Meio de Auferição do Acesso à Justiça nas Relações Jurídico-Tributárias. *In:* **Revista da Faculdade de Direito Cândido Mendes**, Rio de Janeiro, ano 16, n. 16, 2011, p. 305-317: [↑](#footnote-ref-56)
57. PEREIRA, Frederico Valdez. Processo Administrativo de Concessão de Benefício Previdenciário. Noção e Princípios de Legitimação da Atuação do INSS, p. 151. [↑](#footnote-ref-57)
58. SIFUENTES, Mônica. Tribunal Multiportas*. In*: **Correio Brasiliense**, Brasília, p. 17, fev. 2006. [↑](#footnote-ref-58)
59. PERLINGEIRO, Ricardo. Desafios Contemporâneos da Justiça Administrativa na América Latina. *In:* **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 4, n. 1, jan.-abr. 2017, p. 201. [↑](#footnote-ref-59)