PODER PÚBLICO EM JUÍZO, ESTADO DE DIREITO E DEMOCRACIA:

O PROBLEMA DA MOROSIDADE PROCESSUAL E DO ATIVISMO JUDICIAL.

SÃO PAULO
2025

PODER PÚBLICO EM JUÍZO, ESTADO DE DIREITO E DEMOCRACIA:

O PROBLEMA DA MOROSIDADE PROCESSUAL E DO ATIVISMO JUDICIAL.

Projeto de elaboração de dissertação apresentado ao Programa de Pós-Graduação da Fundação Getúlio Vargas, como requisito de obtenção do título de Mestre, no âmbito da linha de pesquisa em Direito Público.

SÃO PAULO
2025

1. JUSTIFICATIVA

O sistema judiciário brasileiro vem passando por uma grave crise, que causa enormes danos à sociedade.

O tempo demasiadamente longo para a resolução dos processos resulta, entre outros problemas, numa sensação de descrédito sobre o Poder Judiciário – pilar fundamental do Estado Democrático. A população se vê cada vez mais afastada de uma efetiva tutela jurisdicional, inserida em um contexto em que os conflitos não são solucionados de forma satisfatória, problema causado, em grande medida, pela a morosidade processual.

Um Estado com sua justiça em crise não é capaz de pacificar as relações entre os cidadãos e tampouco de promover o desenvolvimento econômico com justiça social.

O correto funcionamento do Poder Judiciário deve ser visto como uma real necessidade para o incremento do Estado, fomentando o desenvolvimento e, acima de tudo, fortalecendo o regime democrático.

O advento de um novo Código de Processo Civil em 2015, que trouxe modernas e inovativas técnicas já encontradas no cenário comparado para melhor aplicação dos recursos judiciais na busca de maior eficiência possível do sistema jurisdicional,[1] parece não ter sido suficiente para solucionar a crise: no ano de 2022, de acordo com os dados do Conselho Nacional de Justiça, houve crescimento dos processos pendentes, tanto na fase de conhecimento quanto na de execução, e não houve redução no tempo de tramitação dos feitos.[2]

O próprio número de ações ajuizadas – que cresce em ritmo cada vez mais rápido – evidencia ainda mais a crise, pois demonstra um Direito sem capacidade de fazer a vida social fluir de forma organizada: no ano 2021, o Conselho Nacional de Justiça

[1] ANDRADE, Érico. *Gestão processual flexível, colaborativa e proporcional: cenários para implementação das novas tendências no CPC/2015*. Rev. Fac. Direito UFMG, n. 76, jan/jun 2020, p. 208.
[2] Justiça em Números 2022, disponível em https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf

registrou 2,6 milhões de casos novos a mais do que em 2020, somando o total de 27,7 milhões processos judiciais ingressados.[3]

Nesse contexto de crescente judicialização, a ascensão das teorias neoconstitucionalistas[4], vem consagrando um protagonismo do Poder Judiciário em relação aos demais Poderes, fenômeno que vem ganhando amplitude, sobretudo na implementação de politicas publicas.

Com a politização da Justiça, tudo passa a ser regido por relações de meio e fim. O direito não perde sua condição de bem público, mas perde o seu sentido de prudência, pois sua legitimidade deixa de repousar na concórdia potencial dos homens, para fundar-se numa espécie de coerção: a coerção da eficácia funcional. Ou seja, politizada, a experiência jurisdicional torna-se presa de um jogo de estímulos e respostas que exige mais cálculo do que sabedoria.[5]

Em meio a essa complexidade de fatores, o presente trabalho pretende verificar o quanto as leis processuais vigentes e a atuação do Poder Judiciário estão aptas para garantir à população, o acesso à justiça e, ao processo a tão desejada efetividade, a qual, segundo Cândido Rangel Dinamarco, consistiria, na capacidade de exaurir os objetivos que legitimam o fenômeno processual no contexto político, social e jurídico.[6]

Ainda de acordo com informações estatísticas publicadas pelo Conselho Nacional de Justiça, o Poder Público, em suas três esferas, é o maior litigante do país. As execuções fiscais, por exemplo, permanecem sendo um gargalo no Judiciário e abrangem 34,7% do total de processos em tramitação, com a maior taxa de congestionamento do Poder Judiciário.[7]

Por essa razão, o estudo recairá nos casos em que o Poder Público figure em um dos polos da demanda: se por um lado este dispõe de prerrogativas processuais que, aparentemente colocam o particular em desvantagem no litígio e acabam por delongar demasiadamente o tempo de duração dos processos, por outro, vem lidando com uma

---

3 Justiça em Números 2022, disponível em https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf

[4] SARMENTO, Daniel. *O neoconstitucionalismo no Brasil*: riscos e possibilidades. Revista Brasileira de Estudos Constitucionais. Belo Horizonte, v. 3, n. 9, p. 95-133, jan./mar. 2009.

[5] FERRAZ JR. Tércio Sampaio. *O judiciário frente à divisão dos poderes: um princípio* em decadência? Revista USP,1994, p. 21.

[6] DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 271.

[7] Justiça em Números 2022, disponível em https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf

postura cada vez mais ativa do Poder Judiciário, que não raro vem decidindo sobre assuntos de alçada dos demais Poderes.

Pretende-se, dessa forma, analisar a Fazenda Pública em juízo sob os seguintes aspectos: verificar-se-á se estariam as prerrogativas processuais da Fazenda Pública, em conformidade com os direitos e garantias fundamentais assegurados na Constituição da República e se comprometeriam a efetividade do processo; outro campo do estudo se concentraria investigação da postura de proeminência do Poder Judiciário em relação aos demais Poderes, sobretudo em face do Executivo, averiguando-se se trata um importante instrumento para a concretização dos direitos fundamentais ou uma afronta à separação dos poderes, bem como a repercussão no aumento da litigiosidade; e, por fim, abordar-se-á o problema da morosidade processual, se estaria ela relacionada aos litígios envolvendo os entes públicos, bem como quais seriam as causas e possíveis soluções.

Os direitos e garantias fundamentais irão nortear este estudo: é sob a luz do que diz a Carta Maior que serão analisadas as normas processuais e a atuação judicial no tocante ao Poder Público quando em juízo, assim como os respectivos reflexos na razoabilidade da duração do processo, até mesmo porque não se poderia admitir que uma falha possa justificar outra ainda mais grave: a morosidade processual crônica, causada pela gestão ineficiente da máquina judiciaria, não poderia justificar, por exemplo, a mitigação do contraditório, como se a dialética fosse responsável pela crise da justiça brasileira.[8]

O tema é de indiscutível importância, tendo em vista que a imprescindibilidade da prestação jurisdicional efetiva é pilar de sustentação do Estado Democrático de Direito. As causas que comprometem seu funcionamento, como a morosidade processual, devem, portanto, ser investigadas, a fim de que soluções possam ser encontradas.

---

[8] JAYME, Fernando Gonzaga; MAIA, Renata Christiana Vieira; VARGAS, Cirilo Augusto. *Da decisão surpresa no Processo Civil.* Revista de Informação Legislativa: RIL, Brasília, DF, v. 56, n. 221, p. 13-36, jan./mar. 2019.

2. CONEXÃO COM ÁREA DE CONCENTRAÇÃO, COM A LINHA DE PESQUISA E COM ÁREA DE ESTUDO PRETENDIDAS

A efetividade do processo se realiza à medida que o direito resguardado se torna útil ao se titular, proporcionando, em cada caso concreto, o acesso à justiça. É, pois, a efetividade um meio de aproximar o processo e o direito material.

A morosidade processual é um dos grandes obstáculos à prestação de uma tutela jurisdicional efetiva, visto que muitas vezes o direito é declarado pelo Poder Judiciário, mas, em virtude do longo tempo de tramitação do processo, já não traz mais qualquer utilidade ao seu titular.

As prerrogativas processuais concedidas ao Pode Público em juízo, ao conferirem tratamento diferenciado a um dos litigantes, parecem romper com o princípio da isonomia, além de agravarem o problema da morosidade processual.

O tempo de duração das demandas, por exemplo, se vê prolongado em virtude reexame necessário estabelecido em favor da Fazenda Pública. As consequências disso são o atraso no provimento jurisdicional final e o agravamento da situação dos tribunais, sobrecarregados com um imenso volume de processos.

Ao tratar do Poder Público em juízo, torna-se imperioso abordar, também, o fenômeno do ativismo judicial, atual e crescente no Brasil, que geralmente envolve os entes públicos, notadamente no tocante à implementação de politicas públicas.

Por fim, justamente por ser processo um instrumento de garantia e concretização de direitos humanos e fundamentais, a questão da morosidade processual deve ser investigada, buscando-se suas causas e consequências, bem como apontando-se possíveis soluções.

3. OBJETIVOS

3.1. OBJETIVO GERAL

Compreender o problema da morosidade processual e do ativismo judicial no que diz respeito ao Poder Público em juízo, apontando soluções.

3.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

a) conceituar a "Fazenda Pública em juízo;"

b) verificar a legitimidade constitucional das normas processuais que dispensam tratamento diferenciado ao Poder Público em juízo, a repercussão de tais normas na duração razoável do processo e se são elas obstáculos à efetividade do processo;

c) confrontar dados estatísticos do Poder Judiciário acerca do volume de processos ajuizados e do tempo de tramitação das demandas;

d) investigar o fenômeno da proeminência do Poder Judiciário em relação aos demais Poderes, sobretudo em face do Executivo;

e) abordar o fenômeno do ativismo judicial a partir de uma análise histórica e no direito comparado;

f) examinar os impactos sociais e jurídicos do ativismo judicial na implementação de politicas publicas, averiguando-se se seria ele um importante instrumento para a concentração dos direitos fundamentais ou uma afronta à separação dos poderes;

g) investigar a questão da morosidade processual, buscando suas causas e conseqüências, bem como apontando possíveis soluções.

4. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

A pesquisa proposta pretende abordar o Poder Público em juízo, confrontando-a com o problema da morosidade processual e do ativismo judicial.

Acesso à justiça, de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, é um dos marcos teóricos desse trabalho, tendo em vista que os autores reconhecem que o acesso à justiça pressupõe um acesso efetivo. Além disso, eles salientam que os processualistas modernos devem estudar o direito processual sob um enfoque transdisciplinar, vale dizer, por meio da análise de métodos da sociologia, da política, da psicologia, da economia e de outras culturas.[9]

[9] CAPPELLETTI, Mauro. GARTH, Bryan. *Acesso à justiça.* Porto Alegre: SAFE, 1988, p. 4-13.

Nesse contexto, devem-se abordar as teorias acerca da efetividade do processo. Para Dinamarco, "a efetividade do processo, entendida como se propõe, significa a sua almejada aptidão a eliminar insatisfações, com justiça, e fazendo cumprir o direito, além de valer como meio de educação geral para o exercício e respeito aos direitos e canal de participação dos indivíduos nos destinos da sociedade e assegurar-lhes a liberdade." [10]

Barbosa Moreira, a seu turno, pondera que "o processo deve dispor de instrumentos de tutela adequados, na medida do possível, a todos os direitos contemplados no ordenamento. Em toda extensão da possibilidade prática, o resultado do processo a de ser tal que assegure à parte vitoriosa o gozo pleno da específica utilidade a que faz jus segundo o ordenamento".[11]

Como se vê, o conceito de efetividade é algo que vai além da mera eficácia formal. A ciência jurídica não mais se conforma em simplesmente abordar a potencialidade que um determinado ato processual tem para produzir efeitos. Ela vai além e busca indagar se houve, de fato, a concreta produção de efeitos e se são esses os que se pretendia alcançar.

Recorrer-se-á, também, aos estudos de Leonardo José Carneiro da Cunha e Cássio Scarpinella Bueno, já que os autores examinaram os aspectos mais polêmicos referentes às prerrogativas processuais concedidas ao Poder Público.

O enfoque nos litígios envolvendo o Poder Público deve também abordar o tema do ativismo judicial, o qual, para Elival da Silva ramos, trata-se de "o exercício da função jurisdicional para além dos limites impostos pelo próprio ordenamento (…) com incursão insidiosa sobre o núcleo essencial de funções constitucionalmente atribuídas a outros Poderes.[12]" Nesse ponto, além de *Acesso à justiça*, outras duas grandes obras de Cappelletti merecerão atenção na pesquisa: "*O Controle Judicial de Constitucionalidade das Leis no Direito Comparado*[13]" e "J*uízes legisladores?*[14]".

---

[10] DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 271.

[11] BARBOSA MOREIRA, José Carlos. "*Notas sobre o problema da efetividade do processo". Temas de Direito Processual*. São Paulo: Saraiva, 1984. v. 3, p. 27-28.

[12] RAMOS, Elival da Silva. *Ativismo Judicial: parâmetros dogmáticos*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 324.

[13] CAPPELLETTI, Mauro. *O controle judicial de constitucionalidade das leis no direito comparado*. Porto Alegre: Fabris, 1984.

[14] CAPPELLETTI, Mauro. *Juízes Legisladores?* Trad. de Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: Fabris, 1993.

As questões aqui postas serão analisadas com enfoque na questão da morosidade processual, uma vez que o tempo constitui um dos grandes óbices à prestação jurisdicional efetiva, consoante as lições de José Roberto dos Santos Bedaque:

> "O tempo constitui um dos grandes óbices à efetividade da tutela jurisdicional, em especial no processo de conhecimento, pois, para o desenvolvimento da atividade cognitiva do julgador, é necessária a prática de vários atos, de natureza instrutória e ordinária. Isso impede a imediata concessão do provimento requerido, o que pode gerar risco de ineficácia ou inutilidade, visto que muitas vezes a satisfação necessita ser imediata, sob pena de perecimento mesmo do direito reclamado. O simples fato de o direito permanecer insatisfeito durante todo o processo cognitivo já configura dano ao seu titular. Além disso, acontecimentos também podem se verificar nesse ínterim, colocando em perigo a efetividade da tutela jurisdicional. Esse quadro representa aquilo que a doutrina identifica como dano marginal, causado ao agravado pela duração do processo".[15]

A pesquisa abordará, ainda, as estatísticas processuais e os problemas de infra-estrutura enfrentados pelo Poder Judiciário, alvo de estudos de Moniz de Aragão e Humberto Theodoro Júnior, em razão da necessidade de melhoria do sistema processual brasileiro.

O direito comparado também é imprescindível para uma análise crítica das instituições brasileiras. Para tanto, deve-se buscar amparo em autores como Giuseppe Chiovenda, Elio Fazzalari, Piero Calamandrei, Luigi Paolo Comoglio, Andrea Proto Pisani, Eduardo Juan Couture, Paolo Bivati e David Vallespín Pérez.

5.METODOLOGIA

Os problemas das sociedades pós-modernas demandam soluções que levem em conta a existência de sistemas que se relacionem entre si. A pesquisa proposta será abordada, pois, sob um enfoque interdisciplinar. Além de considerar as repercussões no âmbito político, social e econômico, a questão deverá ser enfrentada considerando a constitucionalização do direito processual, o seu enraizamento na teoria dos direitos fundamentais e a emergência da noção de processo justo.[16]

Deve-se considerar, ainda, a perspectiva da teoria da complexidade, pela qual o tema deve ser considerado a partir de uma análise complexa, não particularizada,

---

[15] BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Tutela cautelar e tutela antecipada: tutelas sumárias de urgência*. São Paulo: Malheiros, 1998; p. 15-20.
[16] LUIGI PAOLO Comoglio. *Etica e tecnica del giusto processo*. Torino: Ed. G. Giappichelli, 2004. p. 3-8.

sendo certo que não se pode enfrentar a crise da jurisdição partindo-se de uma visão minimalista e individualizada,[17] razão pela qual também há que se considerar uma visão à luz da Hermenêutica Jurídica, da Teoria Geral do Direito, da Filosofia do Direito e, claro, dos Direitos Humanos.

A investigação proposta terá natureza jurídico-compreensiva, visto que se pretende abordar os aspectos relacionados aos litígios envolvendo a Fazenda Pública sob o enfoque do modelo constitucional vigente, bem como as repercussões na efetividade e na morosidade processual, a fim de se chegar à proposição final, tendo em vista que esse é objetivo de todas as investigações no campo das ciências sociais aplicadas.[18]

Para tanto, a pesquisa se valerá, além da revisão bibliográfica proposta, de outras fontes doutrinárias, históricas, jurisprudenciais e documentais, além de coletar dados primários, principalmente as estatísticas do Poder Judiciário, buscando verificar e compreender a percepção do tema apresentada por advogados, juízes, legisladores e estudiosos do Direito.

Considerando a amplitude e complexidade do tema-problema, o direito comparado também é fundamental à análise crítica, sendo necessária a confrontação dos institutos nacionais e estrangeiros, a fim de se propor o aperfeiçoamento dos parâmetros utilizados atualmente, visando à consecução dos objetivos da pesquisa.

O tema envolve diversas questões relevantes e atuais, sendo de suma importância a sua análise profunda nos diversos campos do saber.

6. CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO

O plano de trabalho será dividido em cinco fases, a serem realizadas de acordo com o cronograma abaixo apresentado.

PRIMEIRA FASE (1° AO 6° MÊS)

Revisão do projeto de pesquisa, levantamento bibliográfico e coleta de dados; aprofundamento do marco teórico; discussão preliminar com o Professor Orientador.

---

[17] THIBAU, T. C. S. B. ; VASCONCELOS, Antônio Gomes de; OLIVEIRA, A. L. O *processo coletivo e o acesso à justiça sob o paradigma do Estado Democrático de Direito*. Revista Eletrônica de Direito Processual, v. XII, p. 66-82, 2013, p. 73.

[18] DIAS, Maria Tereza Fonseca e GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. Del Rey: Belo Horizonte, 2006, pp. 26 e ss.

SEGUNDA FASE (7° AO 13° MÊS)

Análise da doutrina, legislação e jurisprudência relacionadas ao tema; coleta de dados estatísticos dos órgãos do Poder Judiciário; realização de entrevistas com juízes, advogados e demais testemunhas-chave acerca dos principais conflitos e embaraços relativos ao tema.

TERCEIRA FASE (14° AO 18° MÊS)

Organização dos materiais coletados nas fases anteriores; redação do trabalho dissertativo; discussão e apresentação dos capítulos preliminares ao Professor Orientador.

QUARTA FASE (19° AO 21° MÊS)

Redação final do trabalho dissertativo; revisão do texto; adequação do texto às normas da ABNT; aprovação final do Professor Orientador; depósito da dissertação.

QUINTA FASE (22° MÊS)

Defesa da dissertação perante a banca especializada.

CRONOGRAMA DE DESENVOLVIMENTO

ATIVIDADES	1°	2°	3°	4°	5°	6°	7°	8°	9°	10°	11°	12°	13°	14°	15°	16°	17°	18°	19°	20°	21°	22°
PRIMEIRA FASE	■	■	■	■	■	■																
SEGUNDA FASE							■	■	■	■	■	■	■									
TERCEIRA FASE														■	■	■	■	■				
QUARTA FASE																			■	■	■	
QUINTA FASE																						■

7.ESQUEMA PROVISÓRIO DO TEXTO FINAL

A dissertação abordará, preliminarmente, os seguintes tópicos.

1) Introdução

1.1. A morosidade processual crônica no sistema processual civil brasileiro

1.2. Os dados estatísticos do Poder Judiciário no Brasil

1.3. Do Código de Buzaid ao Código de Processo Civil de 2015: avanços e retrocessos na questão da morosidade processual

2) As garantias constitucionais de acesso à justiça, duração razoável do processo e efetividade do processo

2.1. A garantia do acesso à justiça

2.1.1. O acesso à justiça na visão de Cappelletti

2.2. Princípio da duração razoável do processo (celeridade)

2.3. As teorias sobre a efetividade do processo

2.4. O direito fundamental à prestação jurisdicional efetiva

3) A Fazenda Pública em juízo

3.1. O conceito de Fazenda Pública

3.2. Evolução histórica do tratamento concedido à Fazenda Pública no Brasil

3.3. O tratamento da Fazenda Pública no direito comparado

3.4. As prerrogativas processuais da Fazenda Pública

4) Ativismo judicial, judicialização da política e politização do Judiciário

4.1. O conceito e a caracterização de ativismo judicial, judicialização da política e politização do Judiciário

4.2. A ascensão das teorias neoconstucionais e a proeminência do Poder Judiciário em relação aos demais Poderes

4.3. O papel atual do Poder Judiciário: a concretização dos direitos fundamentais *versus* separação dos poderes

4.4. As repercussões da atuação do Poder Judiciário no aumento da litigiosidade

5) As repercussões dos litígios envolvendo o Poder Público e o problema da morosidade processual

5.1. A legitimidade constitucional das normas processuais que dispensam tratamento diferenciado ao Poder Público em juízo

5.2. A repercussão das prerrogativas processuais da Fazenda Pública na duração razoável e na efetividade do processo

5.3. O impacto social do protagonismo do Judiciário na judicialização de politicas publicas e no aumento da litigiosidade

5.3. A morosidade processual como obstáculo à prestação de uma tutela jurisdicional efetiva

5.4. As causas da morosidade processual no Brasil

5.5. As possíveis soluções para o problema da morosidade

6) Conclusão

8.BIBLIOGRAFIA DO PROJETO

https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf

BARBOSA MOREIRA, José Carlos. "*Notas sobre o problema da efetividade do processo". Temas de Direito Processual*. São Paulo: Saraiva, 1984.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Tutela cautelar e tutela antecipada: tutelas sumárias de urgência.* São Paulo: Malheiros, 1998.

CAPPELLETTI, Mauro. GARTH, Bryan. *Acesso à justiça.* Porto Alegre: SAFE, 1988.

CAPPELLETTI, Mauro. O controle judicial de constitucionalidade das leis no direito comparado. Porto Alegre: Fabris, 1984.

CAPPELLETTI, Mauro. *Juízes Legisladores?* Trad. de Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: Fabris, 1993.

DIAS, Maria Tereza Fonseca e GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. Del Rey: Belo Horizonte, 2006.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

FERRAZ JR. Tércio Sampaio. *O judiciário frente à divisão dos poderes: um princípio em decadência?* Revista USP,1994.

JAYME, Fernando Gonzaga; MAIA, Renata Christiana Vieira; VARGAS, Cirilo Augusto. *Da decisão surpresa no Processo Civil.* Revista de Informação Legislativa: RIL, Brasília, DF, v. 56, n. 221, jan./mar. 2019.

LUIGI PAOLO Comoglio. *Etica e tecnica del giusto processo*. Torino: Ed. G. Giappichelli, 2004. p. 3-8.

RAMOS, Elival da Silva. *Ativismo Judicial: parâmetros dogmáticos*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

SARMENTO, Daniel. *O neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades.* Revista Brasileira de Estudos Constitucionais. Belo Horizonte, v. 3, n. 9, jan./mar. 2009.

THIBAU, T. C. S. B. ; VASCONCELOS, Antônio Gomes de; OLIVEIRA, A. L. O *processo coletivo e o acesso à justiça sob o paradigma do Estado Democrático de Direito*. Revista Eletrônica de Direito Processual, v. XII, 2013.