

Relatório Final

- Fase II -



LITIGÂNCIA

CONTRA O PODER PÚBLICO

© 2026 BNDES | Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
© 2026 STF | Supremo Tribunal Federal
© 2026 CNJ | Conselho Nacional de Justiça

Todos os direitos autorais reservados. Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.

Relatório produzido no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica nº 098/2024, firmado entre o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Conselho Nacional de Justiça (CNJ). A pesquisa foi conduzida pela Universidade de São Paulo (USP), contratada pelo BNDES para a Fase II do Projeto Redução da Litigância contra o Poder Público.

Coordenação da Pesquisa:

Rogério Bastos Arantes

Pesquisadores(as)

Rogério Bastos Arantes
Gabriela Fischer Armani
Daniel Bogéa
Catarina Chaves Costa
Ana Elena Fierro
Manoel Gehrke
Lucas Herzog
Rodrigo Martins
Thiago M.Q. Moreira
Julio Ríos
Tailma Santana Venceslau

Supervisão

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)
Supremo Tribunal Federal (STF)
Conselho Nacional de Justiça (CNJ)

FICHA CATALOGRÁFICA

B213I

Universidade de São Paulo.

Litigância contra o poder público : relatório final fase II / Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Universidade de São Paulo; Coordenação Supremo Tribunal Federal; Conselho Nacional de Justiça. – Brasília: CNJ, 2026.

305 p:il.

ISBN: 978-65-5972-239-6

1. Litigância 2. Limites para litigar 3. Litigância excessiva 4. Solução de conflitos I. Título II. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social III. Supremo Tribunal Federal IV. Conselho Nacional de Justiça.

CDD: 340

Relatório Final

- Fase II -



LITIGÂNCIA

CONTRA O PODER PÚBLICO

Presidente da República

Luiz Inácio Lula da Silva

Ministro do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços

Geraldo José Rodrigues Alckmin Filho

Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES)

Diretoria

Presidente

Aloizio Mercadante Oliva

Diretores

Alexandre Correa Abreu

Helena Tenório Veiga de Almeida

José Luis Pinho Leite Gordon

Luciana Aparecida da Costa

Jean Keiji Uema

Maria Fernanda Ramos Coelho

Nelson Henrique Barbosa Filho

Tereza Helena Gabrielli Barreto Campello

Walter Baère de Araújo Filho

Universidade de São Paulo (USP)

Sobre as autoras e os autores

Ana Elena Fierro

Doutora em Direito pela Universidad Nacional Autónoma de México, professora e diretora de Internacionalização da Escuela de Ciencias Sociales y Gobierno do Tecnológico de Monterrey. E-mail: ana.fierro@tec.mx

Catarina Chaves Costa

Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Pará, doutoranda em Ciência Política pela Universidade de São Paulo, pesquisadora no núcleo de pesquisa JUDE - Judiciário e Democracia. Email: catarinachaves26@gmail.com

Daniel Bogéa

Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília e Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de São Paulo, Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. É Ph.D. Candidate em Direito Constitucional Comparado e Teaching Fellow na University of New South Wales, Sydney (Austrália). E-mail: d.bogea@unsw.edu.au

Gabriela Fischer Armani

Mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo, doutoranda em Ciência Política na Harvard University e pesquisadora no núcleo de pesquisa JUDE - Judiciário e Democracia. E-mail: gfisherarmani@g.harvard.edu

Julio Ríos

Doutor em Ciência Política pela New York University. Professor do Departamento de Direito do Instituto Tecnológico Autónomo de México, na Cidade do México. E-mail: julio.rios@itam.mx

Lucas Herzog

Mestre e doutorando em Ciência Política pela Universidade de São Paulo, graduado em Direito e Economia pela Universidade de São Paulo e pesquisador no núcleo de pesquisa JUDE - Judiciário e Democracia. E-mail: lucas.herzog@usp.br

Manoel Gehrke

Mestre em Relações Internacionais pelo Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (Espanha) e em Economia pela Bocconi University (Itália), Doutor em Ciência Política pela University of California, Los Angeles (Estados Unidos). Pesquisador na Università di Pisa (Itália). E-mail: manoel.gehrke@gmail.com

Rodrigo Martins

Mestre e doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo, pós-doutorando no INCT Participa e no Departamento de Ciência Política da USP, pesquisador no núcleo de pesquisa JUDE - Judiciário e Democracia. E-mail: rodrigomartinsdasilva@gmail.com

Rogério Bastos Arantes

Mestre e Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo, professor do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo e coordenador do núcleo de pesquisa JUDE - Judiciário e Democracia. E-mail: rarantes@usp.br

Tailma Santana Venceslau

mestre e doutoranda em Ciência Política pela Universidade de São Paulo, graduada em Direito pela Universidade Federal da Bahia e pesquisadora no núcleo de pesquisa JUDE - Judiciário e Democracia. E-mail: tailmasvenceslau@gmail.com

Thiago M.Q. Moreira

Mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo e Doutor em Ciência Política pela Texas A&M University, professor de Política Comparada e Metodologia Quantitativa no Departamento de Ciência Política da Louisiana State University. E-mail: tmoreira@lsu.edu

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Presidente

Ministro Edson Fachin

Vice-Presidente

Ministro Alexandre de Moraes

Ministros e Ministra

Ministro Gilmar Mendes (Decano)

Ministra Cármen Lúcia

Ministro Dias Toffoli

Ministro Luiz Fux

Ministro Nunes Marques

Ministro André Mendonça

Ministro Cristiano Zanin

Ministro Flávio Dino

Secretário Geral da Presidência

Roberto Dalledone Machado Filho

Chefe de Gabinete da Presidência

André Ribeiro Giamberardino

Assessor-Chefe da Secretaria do Tribunal

Luciano Quadrado de Moraes

Diretora-Geral

Desdêmona Tenório de Brito Toledo Arruda

Secretária de Altos Estudos

Christine Oliveira Peter da Silva

Equipe do STF responsável pelo acompanhamento da pesquisa:

Coordenadora de Pesquisas Judiciárias

Lívia Gil Guimarães

Idealizador e supervisores(as) técnicos(as)

Luís Roberto Barroso

Patrícia Perrone Campos Mello

Carlos Alberto de Jesus Rabelo

Carolina Rezende Moraes

Guilherme Mendes Resende

Raquel Beutel Semenzato Proazzi

Renata Praxedes

Tamara Claudia Coimbra Pastro

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Presidente

Ministro Edson Fachin

Corregedor Nacional de Justiça

Ministro Mauro Campbell Marques

Conselheiros e Conselheiras

Ministra Kátia Arruda

Jaceguara Dantas da Silva

Andréa Cunha Esmeraldo

Paulo Regis Botelho

Fabio Francisco Esteves

Ilan Presser

Noemia Aparecida Garcia Porto

Silvio Amorim Junior

João Paulo Schoucair

Marcello Terto

Ulisses Rabaneda

Daiane Nogueira de Lira

Rodrigo Badaró

Secretaria-Geral

Clara Mota Santos Pimenta Alves

Secretaria de Estratégia e Projetos

Paulo Marcos de Farias

Diretoria-Geral

Bruno César de Oliveira Lopes

Equipe do CNJ responsável pelo acompanhamento da pesquisa

Juízas Auxiliares

Ana Lúcia Andrade de Aguiar

Lívia Cristina Peres

Diretora Executiva do Departamento de Pesquisas Judiciárias

Gabriela Moreira de Azevedo Soares

Pesquisadores(as)

Felipe de Oliveira Antoniazzi

Olívia Alves Gomes Pessoa

Lista de Siglas

AGU — Advocacia Geral da União
AJG — Assistência Judiciária Gratuita
BNDES — Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BPC — Benefício de Prestação Continuada
CF — Constituição Federal
CNJ — Conselho Nacional de Justiça
CSJN — Corte Suprema de Justicia de la Nación (Argentina)
ENAMAT — Escola Nacional da Magistratura do Trabalho
FONACOL — Fórum Nacional de Ações Coletivas
G1 — Primeiro Grau
G2 — Segundo Grau
IFGF — Índice Firjan de Gestão Fiscal
JE — Juizados Especiais
LCPP — Litigância Contra o Poder Público
PBF — Programa Bolsa Família
PGBC — Procuradoria-Geral da Banco Central
PGF — Procuradoria-Geral Federal
PGFN — Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
PGU — Procuradoria-Geral da União
PJF — Poder Judiciário Federal
SCJN — Suprema Corte de Justiça da Nação
STF — Supremo Tribunal Federal
STJ — Superior Tribunal de Justiça
SUP — Tribunais Superiores
TCFA — Tribunal Constitucional Federal da Alemanha
TCU — Tribunal de Contas da União
TFJA — Tribunal Federal de Justiça Administrativa (México)
TR — Turmas Recursais
TRF — Tribunal Regional Federal
TRU — Turmas Regionais de Uniformização
TST — Tribunal Superior do Trabalho
UEM — Variável União/Estados/Municípios
USA — Estados Unidos da América

Lista de Figuras

Figura 1. Dispersão entre Variáveis de Interesse e Volume de Ajuizamentos	45
Figura 2. Padrões de Ajuizamento contra o Poder Público: modelo completo.....	50
Figura 3. Padrões de Ajuizamento contra o Poder Público: modelo contra União.....	51
Figura 4. Padrões de Ajuizamento contra o Poder Público: modelo contra estados.....	52
Figura 5. Padrões de Ajuizamento contra o Poder Público: modelo contra municípios	53
Figura 6. Efeitos Marginais Médios — Modelo Completo (G1/JE).....	63
Figura 7. Efeitos Marginais Médios — União (G1/JE).....	64
Figura 8. Efeitos Marginais Médios — Estados (G1/JE).....	65
Figura 9. Efeitos Marginais Médios — Municípios (G1/JE).....	66
Figura 10. Efeitos Marginais Médios — Modelo Completo (G2/TR/TRU/SUP).....	70
Figura 11. Efeitos Marginais Médios — União (G2/TR/TRU/SUP).....	71
Figura 12. Efeitos Marginais Médios — Estados (G2/TR/TRU/SUP).....	72
Figura 13. Efeitos Marginais Médios — Municípios (G2/TR/TRU/SUP).....	73
Figura 14. Coeficientes do Modelo Geral — Fatores Processuais, Socioeconômicos e de Capacidade Estatal.....	78
Figura 15: Coeficientes do Modelo por Tribunal.....	80
Figura 16: Heterogeneidade por UEM — Características Processuais.....	82
Figura 17. Heterogeneidade por UEM- Capacidade Estatal e Desenvolvimento	84
Figura 18. Heterogeneidade por UEM — Vulnerabilidade e Desigualdade Social.....	85
Figura 19. Heterogeneidade por UEM — Diversidade institucional da justiça.....	86
Figura 20. Heterogeneidade por UEM — Assunto.....	87
Figura 21. Principais Tribunais Especializados — Responsáveis por Processos contra o Estado — Alemanha.....	114
Figura 22. Requisitos de admissibilidade do processo judicial contra o Poder Público na Argentina.....	130
Figura 23. Organização da Justiça Francesa.....	165
Figura 24. Fluxograma da ação de nulidade.....	180
Figura 25. Diagrama do Procedimento de Responsabilidade Patrimonial Federal	183
Figura 26. Diagrama do amparo indireto.....	196
Figura 27. Lições a partir dos estudos de caso.....	213

Lista de Gráficos

Gráfico 1. Litigância contra o Poder Público no Brasil (11 grandes temas, em 31/3/2025).....	30
Gráfico 2. Litigância contra o Poder Público no Brasil (11 grandes temas, em 31/3/2025) (em %).....	32
Gráfico 3. Litigância contra o Poder Público por níveis da federação brasileira.....	35
Gráfico 4. Resultados em Primeiro Grau e nos Juizados Especiais	37
Gráfico 5. Resultados em Segundo Grau	39
Gráfico 6. Resultados em Tribunais Superiores (STJ e TST).....	40
Gráfico 7. Tribunais Sociais da Alemanha: Processos Concluídos por Área em 2017	124
Gráfico 8. Tribunais Sociais da Alemanha: Processos Concluídos por Área em 2017	124
Gráfico 9. Processos Contra a Argentina Junto ao Ciadi.....	134
Gráfico 10. Ações em cortes distritais nos Estados Unidos.....	140
Gráfico 11. Casos Cíveis e Prisionais Contra o Governo Federal (USA).....	141
Gráfico 12. Duração Média das Ações em cortes distritais (USA).....	142
Gráfico 13. Tipos de Litígio contra o Governo Federal nos Estados Unidos (1988–2024)	143
Gráfico 14. Categorias de Ações contra o Governo Federal nos Estados Unidos.....	144
Gráfico 15. Categorias de Ações contra o Governo Federal por Ano (USA).....	145
Gráfico 16. Duração Média das Ações contra o Governo Federal por Categoria (USA).....	146
Gráfico 17. Recursos Processados em cortes de apelação (USA).....	147
Gráfico 18. Recursos em Ações Cíveis Contra o Governo Petições de Presos (USA)	148
Gráfico 19. Duração Média dos Recursos em cortes de apelação (USA).....	149
Gráfico 20. Tipos de Litígio contra o Governo Federal nos Recursos (1989–2024)	150
Gráfico 21. Recursos por Categorias de Ações contra o Governo Federal (1989–2024)	151
Gráfico 22. Categorias de Recursos em Ações contra o Governo por Ano (1989–2024)	152
Gráfico 23. Duração Média dos Recursos em Ações contra o Governo por Categoria (USA).....	153
Gráfico 24. Resultado dos Recursos por Categoria (USA)	154

Gráfico 25. Carga total de casos na Sala Superior por ano (México).....	184
Gráfico 26. Top 10: Tipos de casos mais frequentes — Sala Superior (México).....	186
Gráfico 27. Carga total de casos por ano — Salas Metropolitanas (México).....	187
Gráfico 28. Carga total de casos por ano — Salas Regionais (México).....	187
Gráfico 29. Carga total de casos por sala (2016–2024) (México).....	188
Gráfico 30. Top 10: Tipos de casos mais frequentes — Salas Metropolitanas.....	190
Gráfico 31. Top 10: Tipos de casos mais frequentes — Salas Regionais.....	191
Gráfico 32. Top 10: Tipos de casos mais frequentes — Salas Especializadas.....	191
Gráfico 33. Distribuição das Taxas de Litigiosidade por ano nas Varas de Distritos — México.....	198
Gráfico 34. Heatmap da Taxa de Litigiosidade por ano nas Varas de Distritos — México.....	199
Gráfico 35. Distribuição das Taxas de Litigiosidade por ano nos Tribunais Colegiados de Circuito — México.....	200
Gráfico 36. Heatmap das Taxas de Litigiosidade por ano nos Tribunais Colegiados de Circuito — México.....	201

Lista de Quadros

Quadro 1. Hipóteses e controles associados ao ajuizamento.....	44
Quadro 2. Classificação do resultado da ação segundo o polo processual do Estado.....	56
Quadro 3. Hipóteses associadas às variáveis processuais.....	57
Quadro 4. Principais eixos de influência, fatores analisados e impactos — modelos gerais.....	89
Quadro 5. Principais eixos de influência, fatores analisados e impactos — modelos por UEM.....	90
Quadro 6. Síntese das causas e soluções segundo entrevistados.....	96
Quadro 7. Consenso institucional sobre causas e soluções da LCPP.....	111
Quadro 8. Controle de legalidade e controle de constitucionalidade no México.....	174
Quadro 9. Juízo de nulidade (México).....	177
Quadro 10. Responsabilidade patrimonial do Estado.....	182
Quadro 11. Resumo da estrutura do PJF a partir de 2025.....	192
Quadro 12. Ação de amparo em questões administrativas.....	195
Quadro 13. Incentivos e desincentivos à LCPP nos países estudados.....	221
Quadro 14. Linhas de reforma e estratégias de implementação.....	227

Lista de Tabelas

Tabela 1. Taxas de litigância envolvendo o Poder Público e PIB <i>per capita</i> em países selecionados.....	15
Tabela 2. Mapa de calor da LCPP por tribunais (1/100 habitantes).....	33
Tabela 3. Efeitos Processuais, Socioeconômicos e de Capacidade Estatal no Ajuizamento de Demandas contra o Poder Público.....	47
Tabela 4. Coeficientes estimados para G1 e JE.....	60
Tabela 5. Efeito de Fatores Socioeconômicos, Estatais e Processuais nas Chances de Vitória do Poder Público em Graus Recursais (G2/TR/TRU/SUP).....	68
Tabela 6. Procedimentos Concluídos na Justiça Administrativa Alemã, por método de conclusão.....	117
Tabela 7. Casos de Direito Administrativo na Alemanha — Casos por Instância (2012 vs. 2022).....	119
Tabela 8. Indicadores dos Tribunais Fiscais na Alemanha.....	126
Tabela 9. Vinte maiores litígios contra o Estado argentino.....	135
Tabela 10. Estatísticas da Justiça Administrativa na França (2022).....	168
Tabela 11. Total de Casos por Principais Causas de Litígios em 2022 — Justiça Administrativa.....	169
Tabela 12. Total de Casos por Principais Causas de Litígios em 2020 — Justiça Administrativa.....	169
Tabela 13. Despesas da Justiça Administrativa francesa em 2023 (em milhões de euros).....	170
Tabela 14 Taxas de litigância envolvendo o Poder Público e PIB <i>per capita</i> em países selecionados ANEXO.....	263

Sumário

Apresentação.....	13
1. Introdução: problema, objeto e objetivos da pesquisa.....	14
2. Materiais e métodos da Fase II da pesquisa LCPP.....	21
3. Apresentação de Resultados	29
3.1 Descrição Geral da LCPP no Brasil.....	29
3.2 Padrões de Litigância.....	40
3.2.1 Quanto ao Ajuizamento.....	42
3.2.2 Quanto à Procedência	55
3.2.3 Quanto ao Tempo de Julgamento	75
3.2.4 Conclusões sobre os padrões da litigância.....	88
3.3 As causas e soluções para a LCPP no Brasil segundo entrevistados	95
3.3.1 Causas da LCPP no Brasil	102
3.3.2 Soluções para a LCPP no Brasil.....	106
3.4 A LCPP em Perspectiva Comparada.....	112
3.4.1 Alemanha	112
3.4.2 Argentina	128
3.4.3 Estados Unidos	137
3.4.4 França	163
3.4.5 México	173
3.4.6 Conclusões gerais: comparação com a LCPP no Brasil e lições extraídas da análise comparada.....	206
4. Linhas de Reforma.....	225
4.1 Fortalecimento da Esfera Administrativa	232
4.1.1 Aprimoramento da capacidade institucional.....	232
4.1.2 Qualificação da atuação administrativa	233
4.2 Gestão Estratégica da Litigância.....	235
4.2.1 Aprimoramento da gestão judicial	236
4.2.2 Gestão administrativa da litigância	237
4.3 Desincentivos Estruturais à Litigância.....	238
4.3.1 Revisão de custos e benefícios do acesso à Justiça	239
4.3.2 Redução de incentivos ao uso oportunista.....	242
4.4 Métodos Alternativos de Solução Adequada de Conflitos.....	243
4.4.1 Autocomposição prévia ao processo judicial.....	244
4.4.2 Autocomposição no curso do processo judicial.....	245
4.5 Coordenação Interinstitucional	246

4.5.1 <i>Harmonização de procedimentos</i>	246
4.5.2 <i>Cooperação entre órgãos</i>	247
4.6 Isonomia Decisória	248
4.6.1 <i>Harmonização legislativa</i>	249
4.6.2 <i>Estabilização jurisprudencial</i>	250
4.6.3 <i>Coletivização de processos</i>	250
4.7 Considerações finais sobre as linhas de reforma	252
5. Conclusão Geral	254
Referências Bibliográficas	257
ANEXO A - Taxas de Litigância em perspectiva comparada	262
ANEXO B - Questionários semiestruturados para entrevistas em profundidade	264
ANEXO C - Resumos das entrevistas realizadas	268
ANEXO D - Guia da Pesquisa Comparada	298
ANEXO E - Resumo dos <i>Workshops</i>	302

Apresentação

Pesquisa realizada no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica nº 098/2024, firmado entre o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

A pesquisa teve por objetivo realizar uma análise comparada internacional e aprofundar os aspectos qualitativos e quantitativos do estudo iniciado na primeira fase do Projeto “Redução da Litigância contra o Poder Público”, que buscou compreender os motivos da judicialização das ações que tramitam no sistema de Justiça em que o Poder Público figura como parte ré.

A primeira fase da pesquisa foi coordenada pelo ex-Ministro Luís Roberto Barroso durante os anos de 2024 e 2025, período em que ocupava a presidência do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). O projeto contou com a participação das representações judiciais da União, do Distrito Federal, bem como de diversos estados e municípios, e seu relatório encontra-se publicado em http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoPesquisasJudiciarias/anexo/Relatorio_LCPP.pdf.

Na segunda fase do projeto, foi realizado um estudo aprofundado por equipe de pesquisa vinculada ao Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (IEA-USP), com financiamento do BNDES, que examinou os padrões de litigância contra o Poder Público e suas causas principais, apresentou o fenômeno em perspectiva comparada internacional e ofereceu linhas de reforma para o enfrentamento do problema.

O BNDES, o STF e o CNJ não participam diretamente das análises de dados e, portanto, as conclusões contidas neste relatório não necessariamente expressam posições institucionais ou opiniões das(os) profissionais desses órgãos.

1. Introdução: problema, objeto e objetivos da pesquisa

O Brasil é conhecido pelo grande volume de processos judiciais envolvendo os mais diversos tipos de conflitos e demandas que buscam solução por meio do sistema de justiça. Resultado de nossas virtudes e mazelas, a quantidade de processos pendentes permanece acima dos 80 milhões há cinco anos, algo como um processo a cada 2,6 habitantes ou um a cada duas pessoas com 18 anos ou mais de idade. As virtudes que sustentam esses números se situam no conjunto de iniciativas e reformas que, desde 1988, ampliaram o acesso à Justiça, fortaleceram as instituições do campo do Direito e tornaram o Judiciário locus privilegiado de solução de demandas e conflitos. As mazelas derivam da existência de grandes parcelas da população que dependem de remédios judiciais para acesso a benefícios de toda ordem, mas também do uso estratégico da Justiça por litigantes interessados na maximização de seus interesses econômicos e corporativos.

De acordo com o Justiça em Números, entre os dez maiores litigantes no polo passivo em junho de 2025, metade era formada por bancos e a outra metade por entes públicos (INSS, Ministério da Fazenda, Estado de São Paulo, Estado do Rio Grande do Sul e Advocacia Geral da União, nessa ordem)¹. Com efeito, mercado e Estado constituem as macroestruturas responsáveis pelos fluxos de rendas e recursos na sociedade, e a Justiça tem sido chamada a arbitrar grandes volumes de transferências entre particulares, coletividades, entes públicos e privados que operam por meio dessas estruturas.

Em perspectiva comparada com outros países, os estudos de caso realizados para a presente pesquisa nos permitiram concluir que o Brasil se destaca no cenário internacional pelo alto volume de litigância judicial envolvendo o Poder Público. A Tabela 1a apresenta as taxas de litigância calculadas para o ano de 2022 nos países estudados². Ainda que haja ressalvas metodológicas acerca desses números e da comparação³ e que adotemos para o caso brasileiro a forma mais restritiva de cálculo (ver Brasil 1, na Tabela 1a), a taxa de litigância brasileira é praticamente 7 vezes maior que a encontrada nos países da União Europeia e muito superior aos casos individuais examinados pela pesquisa comparada. Somente a Alemanha e, em alguma medida, a Argentina apresentam taxas mais expressivas, porém com apenas 8 processos pendentes e 5,8 processos julgados por mil habitantes, respectivamente, enquanto no Brasil a taxa calculada de maneira mais parcimoniosa alcança 35,6 processos pendentes por mil habitantes em 2022. No outro extremo, Estados Unidos oferecem exemplo de baixíssima litigância, com apenas 0,1 processos por mil habitantes na Justiça Federal. Mesmo o México, país com problemas e desafios muito semelhantes ao Brasil, não tem - ao menos na Justiça Administrativa Federal - nada parecido com o que se passa por aqui (ainda que a informação disponível seja de processos julgados). Examinadas separadamente, inclusive, as taxas de litigância no ramo da Justiça Administrativa Federal e na via do amparo constitucional são, respectivamente, de 0,8 e 3,3 por mil habitantes no México.

1 Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-estatisticas/>. Acesso em: 22 jun. 2025.

2 Sem prejuízo do aproveitamento dos arcos temporais utilizados nos estudos de casos, que variaram em função da disponibilidade de dados nos respectivos países, o ano de 2022 foi o que se mostrou mais adequado para fins de comparação.

3 As ressalvas metodológicas, as limitações dos dados e suas fontes são discutidas no Anexo I.

Tabela 1. Taxas de litigância envolvendo o Poder Público e PIB *per capita* em países selecionados

	Pendentes	Julgados	População	Taxa de Litigância [Pendentes/1 mil hab.]	PIB <i>per capita</i> (2023, em USD)
Média União Europeia	90878	116407	—	5,2	
Alemanha	676957	601040	84358845	8,0	54343,23
Argentina	264102	NA	45538401	5,8	14187,48
Estados Unidos	42000	NA	343477335	0,1	82769,41
França	228938	264313	66438822	3,4	44690,93
México 1 (*)	NA	104242	129739759	0,8	13790,02
México 2 (**)	NA	431874	129739759	3,3	13790,02
Brasil 1 (***)	7219943	4015226	203080756	35,6	10294,87
Brasil 2 (****)	12519247	4015226	203080756	61,6	10294,87
Brasil 3 (*****)	11.266.225	4.873.517	203080756	55,5	10294,87

(*) México 1: processos julgados na Justiça Administrativa

(**) México 2: processos julgados em matéria administrativa na Justiça Constitucional

(***) Brasil 1: pendentes líquidos e julgados na Justiça Federal

(****) Brasil 2: total de pendentes e julgados na Justiça Federal

(*****) Brasil 3: total de pendentes e julgados de todos os ramos da Justiça, nos quais o Poder Público é polo passivo

Fonte: elaboração própria

Em resumo, não resta dúvida de que, por mais de um critério comparativo e elegendo a forma mais precisa de comparação entre países com fontes díspares de dados, o caso brasileiro se notabiliza pelo excessivo volume de litigância contra o Poder Público. Em termos de PIB *per capita*, o quadro não poderia ser mais eloquente: o país com maior valor (Estados Unidos) é o que apresenta menor taxa de LCPP, enquanto o de menor PIB *per capita* é o que sustenta o maior volume de litigância contra o Poder Público dentre os casos comparados: o Brasil.

Tomado pela preocupação com o excesso de litigância contra o Poder Público no Brasil, o Supremo Tribunal Federal, sob a liderança de seu ministro presidente Luís Roberto Barroso, iniciou pesquisa sistemática sobre o tema em 2024. Intitulada “Fase I” da pesquisa LCPP, ela contou com a participação de representantes de oito procuradorias estaduais (São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Pernambuco, Pará, Distrito Federal, Bahia e Minas Gerais), quatro municipais (São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador e Belo Horizonte), além das federais representadas por PGU, PGF, PGFN e PGBC. O trabalho envolveu levantamentos de dados, avaliação crítica e revisão dos procedimentos de coleta, adoção de formulários e enquetes sobre causas de pedir dos processos judiciais, bem como propostas de enfrentamento da litigância em temas e subtemas específicos. No conjunto, pode-se destacar o sucesso da iniciativa, seja pela qualidade do material produzido, seja pelo efeito mobilizador das procuradorias a respeito do tema. Os resultados alcançados foram publicados em Relatório pela Secretaria de Altos Estudos do STF (Brasil, 2025).

Em meio aos esforços da Fase I, STF, CNJ e BNDES firmaram o Acordo de Cooperação Técnica 098/2024, “com vistas a viabilizar, apoiar e acompanhar a realização de pesquisa destinada ao conhecimento da função jurisdicional brasileira, que permita realizar análise e diagnóstico dos problemas estruturais e conjunturais dos diversos segmentos do Poder Judiciário e fornecer subsídios técnicos para a formulação de políticas judiciárias que visem solucionar tais problemas, de maneira a tornar as

instituições do sistema de justiça mais inclusivas e eficazes”⁴. No bojo deste Acordo é que se deu a contratação da presente pesquisa, intitulada “Fase II da LCPP”.

Com base em revisão da literatura especializada e levantamento preliminar de dados, o projeto de pesquisa elaborado para esta fase ofereceu, de modo abrangente, os contornos gerais da litigância contra o Poder Público no Brasil, antecipando o diagnóstico de que o caso brasileiro pode ser considerado emblemático, dado o nível elevado de acionamento judicial envolvendo entes públicos. Os achados da Fase I reforçaram esse diagnóstico e a Fase II tratou de aprofundá-los.

Por Poder Público, a pesquisa o definiu e o circunscreveu às **pessoas jurídicas de direito público que compõem a administração direta e indireta do Estado**. Assim, a litigância contra o Poder Público na presente pesquisa diz respeito às ações judiciais movidas em face de pelo menos um ente federado (União, Estados, Municípios e DF) e/ou uma autarquia ou fundação de direito público⁵. Ainda, por força da tradição forense, o termo Fazenda Pública também é utilizado para designar as entidades de direito público quando sujeitas de uma relação processual (Dutra, 2008; Cunha, 2024).

O projeto não deixou de situar o problema no contexto dos grandes esforços feitos pelo país no que diz respeito à ampliação do acesso à Justiça, uma das linhas de força que presidiram o processo de redemocratização e de reconstitucionalização nos anos 1980 (Cappelletti; Garth, 1988). Ainda que o excesso de litigância e seus custos diretos e indiretos possam e devam ensejar reformas, o desafio será o de não as realizar às custas do direito do cidadão de acionar o Judiciário em busca de direitos.

A revisão de literatura nos permitiu descrever mais detalhadamente como fatores quantitativos e qualitativos foram enfrentados para tornar a Justiça mais acessível ao maior número. Todavia, o saldo geral aponta para um Poder Judiciário de baixa resolutividade, ainda que os juízes individualmente produzam muito (Da Ros; Taylor, 2019). Embora, a cada ano, sejam encerrados milhões de processos, a demanda é continuamente crescente, com outros tantos milhões de casos ajuizados. A resolução definitiva de conflitos em tempo razoável segue sendo um desafio e reformas legais e institucionais sempre estão na pauta do debate público.

Tentativas têm sido feitas no sentido de fortalecer os precedentes com efeito vinculante, mas esses ainda esbarram na tradição da autoridade dos magistrados e da individualização dos julgamentos. Casos juridicamente equivalentes ainda são decididos por diversos órgãos isolada e repetitivamente, de forma igual ou até mesmo divergente. De outro lado, um mesmo processo pode ser reexaminado por diferentes órgãos decisores até chegar a uma resolução final, ainda que haja entendimento consolidado em reiteradas demandas anteriores sobre o mesmo tema. As taxas de recorribilidade no país são altas, e há um amplo volume de processos que somente são encerrados depois de chegarem aos tribunais superiores (Da Ros; Taylor, 2019).

Se a força promovida de cima para baixo não parece eficaz, saídas pela tangente na forma da arbitragem e/ou de meios alternativos de resolução de conflitos têm sido buscadas, ainda que não se mostrem totalmente eficientes e pareçam esbarrar sempre na forte tradição de monopólio da jurisdição pelo Judiciário. Até a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública passou a ser

4 Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/transparencia-cnj/gestao-administrativa/acordos-terminos-e-convenios/terminos-de-cooperacao-tecnica/termo-de-cooperacao-tecnica-n-098-2024/>. Acesso em: 3 out. 2025.

5 Bueno (2025), em seu tratado sobre “Poder Público em Juízo”, argumenta que as “agências reguladoras” gozam do mesmo regime jurídico das autarquias e devem, portanto, ser incluídas na definição. Aqui, todavia, optamos pela leitura expressa da lei, especialmente do CPC de 2015, que não as inclui.

permitida e estimulada, rompendo com a tradição de que, em caso de conflito, a defesa do interesse público só pode ser bem realizada na arena judicial.

A título de exemplo da envergadura do problema, a União encerrou o ano de 2023 com déficit primário (resultado negativo derivado da diferença entre receitas e gastos do governo, sem os juros da dívida pública) de R\$ 230,54 bilhões, sendo que o pagamento de precatórios foi responsável por cerca de 40% desse valor⁶. Ou seja, além de potencialmente dificultar a execução de um amplo conjunto de políticas públicas, o impacto oneroso sobre o erário é grande, tanto que a disciplina de pagamentos tem sido frequentemente reformada por meio do emendamento constitucional e revisitada pelos tribunais superiores, em especial pelo Supremo Tribunal Federal. Considerando que o adimplemento de condenações judiciais muitas vezes representa uma transferência de recursos do Estado para particulares, não se pode desprezar os efeitos desse dispêndio sobre variáveis econômicas e, mais diretamente, sobre a própria capacidade de solvência fiscal da União e dos entes subnacionais.

Ainda que reformas legais e processuais tenham sido feitas com a intenção de reduzir o nível de litigiosidade ou de dar tratamento mais eficiente ao volume de processos, a litigância contra o Estado ainda é marcada por gargalos de distintas naturezas, os quais justificaram a pertinência dessa pesquisa. São eles: gargalos referentes à atuação do Poder Público em juízo, gargalos propriamente processuais que podem tornar a litigância menos onerosa, gargalos do desenho judicial e também de natureza estrutural, relacionados ao desenho e à gestão de políticas públicas. Investigá-los de maneira sistemática, identificando soluções que possam tornar a litigância mais efetiva e as respostas a ela mais eficientes, é o que justificou esta pesquisa. Tanto a identificação de suas causas como a formulação de propostas de solução serão mais precisas a partir dos dados e análises produzidos pela pesquisa empírica e pela comparação do diagnóstico brasileiro com outros países, levando em conta, também, possíveis mecanismos de redução de litigiosidade elaborados em contextos diversos.

Assim, o desenho mais geral da pesquisa partiu da premissa de que o fenômeno da litigância contra o Poder Público compõe-se de três elementos básicos: **atores, processos e impactos**. Nesse sentido, as diferentes fases e técnicas de investigação buscaram mapear os atores principais, seus interesses e estratégias de litigância. Em seguida, importam decisivamente as regras processuais que determinam a dinâmica da litigância, incluindo prerrogativas de atuação do Poder Público, procedimentos de citação e intimação, o reexame obrigatório da sentença, prazos diferenciados, entre outros. Quanto aos impactos, o primeiro deles diz respeito ao próprio volume de processos judiciais e como o *caseload* afeta o funcionamento das procuradorias e do Judiciário. Em segundo, há que dimensionar o impacto direto sobre as contas públicas e, indiretamente, o impacto sobre a gestão das diferentes políticas públicas, da política fiscal e monetária às políticas sociais como saúde, educação etc.

Em resumo, a presente pesquisa teve por objeto a litigância contra o Poder Público no Brasil (LCPP), em perspectiva comparada com países selecionados. O projeto envolveu o mapeamento e a avaliação do volume das principais causas e agentes da litigância contra o Poder Público no Brasil com o fim de propor soluções para a redução das demandas judiciais à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. Para avaliar a frequência e as características dessa litigância, constituíram objetos de análise os dados sobre processos judiciais, mas também procedimentos, dinâmicas e estruturas institu-

⁶ Agência Brasil. **Precatórios elevam déficit anual do governo central para R\$ 230,54 bi.** Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2024-01/precatorios-elevam-deficit-anual-do-governo-central-para-r-23054-bi>. Acesso em: 18 abr. 2024.

Para fonte primária de dados atualizados relativos aos precatórios da União, consultar Painel dos Precatórios, mantido pela Secretaria do Tesouro Nacional, em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/riscos-fiscais-com-demandas-judiciais-e-precatorio>. Acesso em: 3 out. 2025.

cionais dos órgãos responsáveis por julgar essas demandas, bem como daqueles competentes para a defesa do Poder Público nessas causas. Ao lançar mão de estratégias quantitativas e qualitativas para o levantamento e sistematização de informações, o estudo teve em mente abarcar quatro dimensões do problema principal: (1) as causas da mobilização do Judiciário contra a administração pública, (2) a duração razoável do processo, (3) a prestação da tutela jurisdicional e (4) o desempenho institucional.

Quanto à **primeira**, nos referimos ao mapeamento da frequência dos tipos de conflito contra o Poder Público (assuntos mais frequentes), do perfil dos litigantes (polos ativo e passivo), bem como da eventual variação regional e socioeconômica nos números de ajuizamento e condenação (julgamento procedente ou parcialmente procedente contra o Poder Público) e suas razões (na medida da disponibilidade dos dados quantitativos e qualitativos). Sobre a **segunda**, buscamos examinar o tempo de duração dos processos com o objetivo de identificar padrões que possam ensejar intervenções específicas capazes de promover os princípios constitucionais da duração razoável do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação (CF art. 5º, LXXVIII). Sobre a **terceira**, referimo-nos principalmente a questões relativas ao acesso à Justiça e dinâmicas processuais e de interação entre os atores do sistema de justiça que marcam a LCPP. Pela **quarta**, referimo-nos ao estudo do impacto do volume de ações judiciais contra o Poder Público na estrutura e dinâmica institucional dos órgãos de justiça envolvidos: suas capacidades e fragilidades para lidar com as demandas, a utilização de mecanismos já existentes que podem reduzir a propositura ou o prosseguimento de ações judiciais (por exemplo, adoção de métodos alternativos para resolução de conflitos e aptidão dos fluxos existentes para identificar e endereçar demandas repetitivas), entre outros.

O **objetivo geral** da pesquisa foi duplo: apresentar um quadro descritivo e analítico da litigância contra o Poder Público no Brasil, abrangendo, tanto quanto possível, suas dimensões federais, estaduais e municipais, e contribuir ao final com propostas de aperfeiçoamento e soluções administrativas, processuais, judiciais e estruturais, desde que embasadas nos resultados da investigação empírica. Constituíram **objetivos específicos** do projeto:

I. Descrever o perfil e o volume das demandas judiciais contra o Poder Público no Brasil no que diz respeito ao perfil dos litigantes, temas ou tipos de conflitos, período de tramitação, instrumentos processuais, solução jurisdicional adotada e sua implementação;

II. Analisar o impacto da gestão processual, especialmente quanto ao tempo, no volume de processos na litigância contra o Poder Público;

III. Analisar o impacto econômico da litigância contra o Poder Público no orçamento público, considerando, dentro do possível, o desenho institucional de diferentes políticas públicas;

IV. Analisar comparativamente perfil, volume e iniciativas de gestão da litigância contra o Poder Público no Brasil com outros países (Estados Unidos, México, Argentina, Alemanha e França);

V. Investigar o potencial de inovações recentes no campo processual e de mecanismos institucionais, com atenção para os mecanismos de uniformização de jurisprudência, os instrumentos de tutela coletiva e os métodos alternativos de solução de conflitos, considerando, dentro do possível, o desenho institucional de diferentes políticas públicas; e

VI. Propor mecanismos e iniciativas capazes de aperfeiçoar a litigância envolvendo o Poder Público, quanto ao seu impacto na duração razoável do processo, no funcionamento dos órgãos de justiça envolvidos, na eficiência do gasto público, na implementação de políticas públicas e no acesso à Justiça, esperando que tais sugestões estejam alinhadas a programas já adotados por órgãos como CNJ e BNDES, voltados ao papel das instituições jurídicas na efetivação do objetivo constitucional do desenvolvimento econômico e social.

Além desta introdução, este livro contém outros 4 capítulos. No próximo, apresentamos os materiais e métodos utilizados na realização da Fase II da pesquisa LCPP, destacando a composição de técnicas quantitativas, qualitativas e estudos de casos comparados de países selecionados. No terceiro capítulo, apresentamos os resultados a partir de uma descrição geral da LCPP no Brasil, identificando em seguida padrões de litigância quanto ao (1) ajuizamento das ações, (2) aos resultados de procedência e improcedência e (3) ao tempo de julgamento. Explorando extensamente as entrevistas realizadas, apresentamos e sistematizamos as principais causas e soluções apontadas pelos entrevistados. Ainda nesse capítulo, apresentamos os estudos de casos de Alemanha, Argentina, Estados Unidos, França e México, extraíndo lições da análise comparada com vistas a qualificar o caso brasileiro. O quarto capítulo organiza as seis principais linhas de reforma que emergiram da pesquisa, baseadas nas evidências coletadas a partir do pool de técnicas utilizadas pelo projeto. O quinto e último capítulo apresenta uma conclusão geral, seguido das referências bibliográficas e anexos. Com efeito, podemos destacar, dentre as principais conclusões do estudo, que a LCPP no Brasil é muitas vezes maior do que verificada nos países comparados e destes podemos extrair algumas lições específicas com vistas a subsidiar reformas no Brasil, mas nenhuma bala de prata emergiu dessa comparação internacional; a LCPP no Brasil é composta por um mosaico de temas, atores e processos que se distinguem pelos tipos de demandas, de estratégias e de resultados ao longo dos três níveis distintos da federação; ainda que haja concordância entre os diversos atores entrevistados de que a LCPP é excessiva e exige enfrentamento, a pesquisa identificou diferentes graus de consenso em torno de propostas levantadas, impondo, portanto, desafios de negociação e coordenação; por fim, o conjunto de achados empíricos da pesquisa sugere que nos lugares e regiões em que o modelo constitucional de 1988 mais se desenvolveu - em termos de estrutura do Estado, acesso à justiça e políticas de bem estar social - é justamente onde encontramos, *ceteris paribus*, o maior volume de litigância contra o Estado, seja de ações demandando os mais variados tipos de benefícios, seja por disputas de interesses econômicos e corporativos, desdobrando às vezes para a litigância predatória e de má-fé. Em poucas palavras, o excesso de LCPP pode ser creditado, paradoxalmente, ao êxito do modelo constitucional de 1988 e fazê-lo retroceder não parece razoável nem seria exequível. Se o Estado brasileiro oferece as duas faces - a primeira como suporte, a segunda como demandado - o desafio de reduzir a litigância contra o Poder Público no Brasil exige combinação de esforços e medidas coordenadas entre os diferentes atores relevantes.

Espera-se que o presente estudo possa contribuir, assim, para o conhecimento do complexo fenômeno da litigância contra o Poder Público no Brasil em perspectiva comparada. Sem abandonar as garantias de acesso à Justiça, o enfrentamento do problema deve promover medidas destinadas à eficiência do sistema de justiça e seu desempenho institucional, bem como formas alternativas de resolução de conflitos que, em conjunto com as primeiras, consigam reduzir o volume e o impacto dessa litigância sobre o Estado brasileiro.

Aproveitamos o espaço dessa introdução para agradecer a todos e todas que contribuíram direta ou indiretamente para o êxito dessa pesquisa, com destaque especial para as pessoas entrevistadas e participantes dos *Workshops*, bem como às instituições que patrocinaram e acompanharam o projeto (BNDES, STF e CNJ), numa clara demonstração da relevância do tema para o desenvolvimento institucional do país.

2. Materiais e métodos da Fase II da pesquisa LCPP

A pesquisa da Fase II transcorreu entre 27 de novembro de 2024 e 27 de agosto de 2025. Aprofundando os resultados da Fase I, o desenho de pesquisa da segunda fase foi composto por estratégias de investigação empírica organizadas em três frentes principais: a frente quantitativa, a frente qualitativa e a comparação internacional por meio de estudos de caso de países selecionados.

Antes de apresentá-las, convém descrever como se deu a pesquisa em linhas gerais. O cronograma de nove meses envolveu sete etapas e a entrega de seis relatórios — conforme estabelecido pelo Projeto Básico — sendo um inicial, quatro parciais e um final. O Relatório Inicial, entregue em 12 de dezembro de 2024, apresentou uma versão consolidada do projeto de pesquisa, acrescida de plano de trabalho contendo avaliação preliminar das fontes de dados principais e do conjunto de informações levantadas pela Fase I, entrevistas planejadas com atores-chave e a ferramenta analítica a ser utilizada pela análise comparada de países. O Relatório Parcial 1, incluindo o aproveitamento do material levantado na Fase I bem como entrevistas exploratórias, apresentou, em 28 de fevereiro de 2025, nosso primeiro diagnóstico exploratório-descritivo, com alguns padrões e variações na litigância contra o Poder Público no Brasil. O Relatório Parcial 2, entregue em 31 de março de 2025, ofereceu uma análise da situação-problema, com o diagnóstico dos principais temas demandados, do volume de processos, das principais causas e valores envolvidos na litigância contra o Poder Público no Brasil e nas distintas unidades da federação, abrindo caminho para investigar correlações entre o perfil e a origem das demandas e o volume, a duração e o impacto econômico dos processos envolvidos. Além de novas entrevistas, o RP2 trouxe a síntese das discussões do *Workshop* 1, realizado em 21 de março de 2025 (foram programados três *workshops* ao longo da pesquisa, e esse primeiro contou com a participação de vários dos procuradores que atuaram na Fase I, bem como dos patrocinadores da pesquisa e de convidados especiais como debatedores dos relatórios submetidos à discussão). O Relatório Parcial 3.1, entregue em 31 de maio de 2025, trouxe os estudos de caso dos países selecionados para fins de comparação internacional (Alemanha, Estados Unidos, França, Argentina e México), com seções especificamente dedicadas a cada um deles, contendo um mapeamento institucional das vias de litigância contra o Poder Público e um mapeamento empírico do perfil da LCPP em cada país. Os resultados do RP3.1 foram discutidos no *Workshop* 2, realizado em 9 de junho de 2025. O encontro contou com a participação dos autores dos estudos de caso, de procuradores que atuaram na Fase I, de entrevistados pela pesquisa e dos patrocinadores do projeto. O Relatório Parcial 3.2, entregue em 30 de junho de 2025, veio consolidar os resultados da pesquisa e apresentar as primeiras linhas de reformas dedicadas à redução da litigância contra o Poder Público brasileiro. O RP 3.2 foi levado ao *Workshop* 3 em 14 de julho de 2025, que contou com a participação de procuradores convidados, de patrocinadores do projeto e de dois debatedores especialmente convidados para avaliar os resultados da pesquisa, sendo que um deles teceu comentários sobre as análises de dados relativos à LCPP no Brasil e outro teceu comentários sobre as linhas de reforma sugeridas pela equipe do projeto⁷. Por fim, o relatório final foi entregue em 27 de agosto de 2025, contendo o diagnóstico final e apresentando possíveis soluções para a redução da litigância contra o Poder Público no Brasil. Com pequenas adaptações, o relatório

⁷ Por determinação do DPI-CNJ, os nomes de pessoas que contribuíram com a pesquisa na condição de entrevistados, interlocutores e debatedores dos *Workshops* foram suprimidos, configurando assim o seu completo anonimato.

final resultou na presente publicação.

Com relação aos métodos e técnicas de pesquisa, a estratégia quantitativa foi concebida para responder a três grandes conjuntos de questões: i) como variações nas condições institucionais e socioeconômicas afetam o grau de litigância contra o Poder Público; ii) em que medida a heterogeneidade regional se reflete em diferentes padrões de conflito, duração processual e resultados de julgamentos; e iii) quais fatores explicam o acúmulo de processos ao longo do tempo, combinando a entrada contínua de novas demandas com o tempo necessário à sua resolução.

Esses objetivos dialogam diretamente com as hipóteses centrais do estudo: de que o perfil da litigância varia não apenas em função de demandas sociais e políticas públicas locais, mas também em razão de fatores propriamente processuais além da disponibilidade das estruturas estatais em cada localidade (um maior detalhamento das hipóteses será apresentado na seção 3.2. Informações nos níveis de tribunais, órgãos julgadores e municípios possibilitam investigar como diferentes arranjos institucionais condicionam o andamento e os resultados dos processos. Da mesma forma, a análise da concessão de assistência judiciária gratuita (AJG) permite testar a associação entre o custo de litigar e o volume de ajuizamentos. Esses são alguns exemplos das análises levadas adiante na frente quantitativa.

Do ponto de vista do material de pesquisa, o núcleo dessa frente é o DataJud, base nacional de dados processuais mantida pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Trata-se da principal fonte administrativa sobre processos judiciais no Brasil, construída a partir do envio obrigatório de informações pelos tribunais e consolidada no âmbito do Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ). Para a presente pesquisa, a extração do DataJud foi realizada diretamente pela equipe do DPJ-CNJ em abril de 2025, garantindo padronização e atualidade do material analisado.

O DataJud reúne registros individualizados de processos judiciais ativos ou já julgados, contendo campos relativos à identificação dos processos, às partes, ao andamento processual e a demais características de cada ação. A base extraída para este relatório compreende aproximadamente 60 milhões de linhas e 144 colunas, correspondentes ao universo de processos em que o Poder Público figura como parte entre janeiro de 2020 e abril de 2025 (excluídos, de início, os processos em que o Poder Público figura no polo ativo em primeira instância). O banco passou por limpeza dos dados relativos às partes (com destaque para as diferentes grafias envolvendo o INSS) e outras medidas solicitadas pelo DPJ desde a apresentação do Produto 1.2, como a retirada do filtro dos processos pela data de ajuizamento (2020), que fora adotado pela equipe para a implementação do RP2 em função das discussões realizadas sobre o RP1.

O volume expressivo de dados exigiu a adoção de rotinas específicas de preparação, voltadas a viabilizar sua utilização analítica. Entre elas, destacam-se:

1. Recodificação de variáveis, de modo a uniformizar categorias e produzir informações interpretáveis;

2. Aplicação de filtros, conforme o indicador em análise (por exemplo, apenas processos julgados para análise de procedência, apenas pendentes para retratar o ajuizamento), além da limitação do uso de ações com movimentação processual a partir de janeiro de 2020, por recomendação da equipe DPJ-CNJ;

3. Construção de variáveis derivadas, como tempo de tramitação, posição do ente público no processo e outros indicadores; e

4. Combinação com demais bancos de dados contendo informações sobre variáveis socioeconômicas e institucionais, permitindo integrar informações sobre condições demográficas, riqueza e capacidade estatal das unidades da federação ao universo processual.

Como indicado, a análise incorporou variáveis socioeconômicas e institucionais, de modo a explorar a interação entre litigância e condições locais. Essas informações foram coletadas em fontes oficiais e atualizadas. Entre elas:

- População total (Censo, 2022 — IBGE/Ipeadata);
- PIB *per capita* municipal e estadual (IBGE, 2022);
- Índice de Gini municipal (IBGE, 2022);
- Número de beneficiários do Bolsa Família e do BPC (Ipeadata, 2022);
- Número de advogados inscritos na OAB por UF (OAB, 2025);
- Índice Firjan de Gestão Fiscal (Firjan, 2019);
- Servidores administrativos *per capita* (IBGE/Munic, 2018);
- Número de Magistrados por Tribunal (Justiça em Números/CNJ, 2025);
- Número de servidores judiciais por tribunal (Justiça em Números/CNJ, 2025); e
- Presença local de Defensoria Pública (Pesquisa Nacional da Defensoria Pública, 2025).

Do ponto de vista analítico, a pesquisa mobilizou diferentes técnicas estatísticas:

- Estatística descritiva, para caracterizar a distribuição geral dos processos e suas variações regional e temática;
- Modelos probabilísticos multivariados (logísticos e lineares), visando estimar associações condicionais entre litigância (volume, mérito e tempo de julgamento) e variáveis independentes; e
- Análise de sobrevivência, adequada para mensurar tempos de tramitação e identificar fatores que afetam a duração do processo.

É importante destacar que os modelos estimados buscam identificar associações condicionais entre variáveis processuais, socioeconômicas e institucionais, e não estabelecer relações causais diretas ou inferências sobre as motivações individuais do fenômeno da litigância contra o Poder Público. Ainda

que as entrevistas qualitativas das quais trataremos adiante tenham fornecido elementos capazes de subsidiar hipóteses sobre as motivações dos litigantes, a presente pesquisa se concentrou na identificação de relações entre as mencionadas variáveis, assumindo, contudo, que o desenho institucional que preside as interações entre os atores constitui fonte de incentivos e constrangimentos à LCPP. Avançar no mapeamento das motivações e estratégias dos litigantes é algo extremamente importante, mas que reservamos a pesquisas futuras.

Embora não autorizem conclusões estritamente causais, os resultados oferecem evidências sólidas e consistentes sobre os determinantes da litigância, permitindo avaliar de forma sistemática como diferentes fatores se articulam no contencioso contra o Estado. Tanto a formulação das hipóteses quanto a construção dos modelos seguiram critérios teóricos e estatísticos, de modo que a inclusão das variáveis independentes dependeu não apenas de sua relevância substantiva para o problema de pesquisa, mas também da ausência de multicolinearidade elevada e da consistência dos parâmetros estimados.

Nesse sentido, a análise quantitativa cumpre um papel essencialmente diagnóstico e comparativo, orientado a revelar padrões consistentes e heterogeneidades relevantes. Ao integrar informações sobre ajuizamento, procedência e tempo de julgamento em diferentes esferas federativas, os modelos oferecem uma base empírica sólida para a identificação de distintos tipos de litigância contra o Poder Público. Esse enquadramento permitiu, na sequência do relatório, organizar os resultados em eixos de influência e delinear uma tipologia analítica que distingue modalidades de litigância segundo sua origem, dinâmica e impacto. Assim, a metodologia quantitativa contribui ao fornecer o alicerce sobre o qual se erguem tanto o diagnóstico substantivo dos padrões observados quanto as propostas de reforma apresentadas adiante.

Enquanto a pesquisa quantitativa nos deu a conhecer as características principais da litigância envolvendo o Poder Público no Brasil, as questões de fundo foram mais bem compreendidas por meio de entrevistas exploratórias e em profundidade com atores relevantes do sistema de justiça e da administração pública.

Conforme estabelecido no Projeto Básico, as entrevistas foram realizadas ao longo de toda a pesquisa e subsidiaram a elaboração dos diversos relatórios. Cerca de 11 delas tiveram caráter exploratório e outras 21 foram feitas com base em roteiros de entrevistas em profundidade. A todos os entrevistados, foi solicitada a assinatura de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

No conjunto, a pesquisa teve o êxito de ouvir 32 entrevistados, contemplando integrantes das procuradorias municipais, estaduais e da Advocacia Geral da União (incluindo seus diversos ramos), membros do Poder Judiciário, de tribunais de contas, do Poder Executivo, da Defensoria Pública e da advocacia. Embora o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido tenha dado aos entrevistados três opções de registro na pesquisa (entrevista anônima, com menção ao cargo sem o nome e com menção ao cargo e ao nome), por determinação do DPJ-CNJ, todos os nomes foram suprimidos, configurando assim o completo anonimato do conjunto dos entrevistados. De qualquer forma, é importante registrar que a maior parte dos entrevistados optou por ter seu nome e cargo registrados pela pesquisa, mas esse contingente foi formado principalmente por ocupantes de cargos de direção nas respectivas instituições e pelos procuradores que participaram da Fase I da pesquisa. No primeiro caso, pode-se interpretar a escolha pela total publicidade de sua participação como forma de registrar suas opiniões institucionalmente, permitindo que elas fossem levadas à análise e consideradas no debate público como expressões derivadas de seus cargos de liderança. No segundo caso, os procuradores foram ouvidos

justamente por sua participação pública na Fase I da LCPP e prosseguiram na Fase II como interlocutores privilegiados do projeto, consolidando sua contribuição ao diagnóstico do problema e acompanhando o levantamento de propostas de soluções. Por outro lado, vale também destacar que um bom número de entrevistados preferiu o anonimato completo (supressão de nome e cargo) ou parcial (supressão de nome, informando-se o cargo) e as razões principais foram duas: (i) o caráter controverso da matéria, seja no que diz respeito às causas da litigância, seja no que diz respeito a propostas de reformas; e (ii) a cautela de não ter sua opinião tomada como representativa de sua instituição.

Os roteiros aplicados nas entrevistas em profundidade constam do Anexo II deste relatório. De modo geral, as perguntas foram elaboradas com a intenção de: (i) auxiliar a interpretação qualitativa de dados já obtidos, (ii) ampliar o leque de hipóteses explicativas sobre estes dados, (iii) compreender a racionalidade de atores envolvidos diretamente em litígios contra o Poder Público em diferentes posições, (iv) confrontar teses existentes sobre o fenômeno frente a diferentes atores institucionais e (v) levantar propostas de solução e reformas.

É importante reiterar que realizamos entrevistas de elites, isto é, voltadas sobretudo a ouvir atores destacados, selecionados por seu cargo ou ocupação profissional relevante, detentores de *status* superior e acesso a informações privilegiadas sobre o tema da LCPP. Na literatura especializada, pesquisas com elites se dividem em três abordagens (Kertzer; Renshon, 2022): ocupacional, composicional e cognitiva. A primeira define e operacionaliza empiricamente o conceito de elites a partir das funções institucionais de alto nível exercidas por pessoas, tais como presidentes e legisladores, burocratas, diplomatas, militares, juízes, mas também empresários e dirigentes de organizações civis. Enquanto a abordagem ocupacional valoriza esses papéis institucionais exercidos por lideranças, a abordagem composicional valoriza as características sociodemográficas e econômicas que distinguem elites de não elites. Seriam os mais ricos, mais escolarizados e assim por diante. Já a abordagem cognitiva enfatiza o conhecimento ou experiência específica sobre um determinado domínio que fazem desse ator uma liderança, importando menos a posição institucional formal e menos ainda suas características socioeconômicas. Tendo em vista o presente projeto, consideramos mais adequado combinar especialmente as abordagens ocupacional e cognitiva em torno de uma definição bastante operacional de elites: indivíduos que detêm um nível significativo de poder, influência e autoridade dentro de uma estrutura institucional, movidos por responsabilidades funcionais, inseridos em redes alargadas de relações profissionais e políticas, com algum grau de exposição pública e capacidade de estruturação e verbalização de ideias influentes no debate público e em processos decisórios (Ruão, 2009). No nosso caso, esses indivíduos podem ocupar posições de liderança em instituições judiciais e governamentais — tais como procuradorias, Judiciário, secretarias de estado, tribunais de contas, defensorias e outros — assim como atuantes no mercado, tais como os advogados com experiência em LCPP⁸.

Em resumo, embora tenhamos procurado cobrir todos os setores relevantes, os entrevistados não foram escolhidos segundo critério quantitativo ou amostral, mas em função de suas ocupações e do potencial de análise do fenômeno da LCPP inerente às suas respectivas posições. Com efeito, muitos entrevistados ocupam efetivamente cargos de direção em suas respectivas instituições e acumulam

8 Vale registrar que, embora menos praticadas nos últimos anos, entrevistas de elites constituem importante campo de investigação nas ciências sociais brasileiras. Alguns exemplos: Idesp (1990); Lima e Cheibub (1996); Lamounier e Souza (2002); Messenberg (2002). Ademais, com tal conceito de “elites” e sua forma de abordagem, uma pesquisa sobre LCPP também poderia ouvir lideranças sindicais, empresariais, da sociedade civil, políticos profissionais, pessoas dos meios de comunicação e influentes nas redes sociais. Todavia, dados os limites temporais e materiais do presente projeto, não foi possível estender, dessa forma, o universo de entrevistados, mas pesquisas futuras poderão fazê-lo.

experiência e visão especiais sobre o assunto. Nessa condição, é importante destacar que estão em posição de poder e são capazes de influenciar o curso de ação de suas instituições bem como os rumos do debate público.

No cenário em que o tema da LCPP está colocado nacionalmente e tanto o diagnóstico quanto a direção de eventuais reformas estão sendo disputados por atores relevantes, as entrevistas constituíram oportunidades únicas de extração de pontos de vistas francos e abertos. Nesse sentido, os roteiros foram aplicados com certa flexibilidade, conforme orienta a literatura especializada (Richards, 1996), pois o tempo escasso dessas lideranças nos obrigou a concentrar a entrevista no objetivo mais importante que era o de obter do entrevistado sua visão mais profunda sobre as causas e os efeitos da litigância, mas também seu posicionamento frente a teses que circulam acerca do fenômeno entre os diversos setores. A flexibilidade, o roteiro reduzido de perguntas ou a “entrevista de final aberto” (Hammer; Wildavsky, 1990) são recomendados pela literatura especializada, na medida em que “entrevistas de elite supõem o uso de questionários abertos e metodologias semiestruturadas, destinadas ao levantamento das dimensões descritivas e explicativas dos fenômenos. E a sua reduzida estruturação parece ajustar-se melhor às características das elites, isto é, pessoas de educação superior que gostam de articular ideias, visões e pensamentos próprios” (Ruão, 2009, p. 856). Ainda que a busca da neutralidade seja um princípio básico da pesquisa qualitativa, em se tratando de entrevistas de elites, não poupamos o entrevistado de avaliar argumentos e hipóteses rivais a seus interesses ou ao papel desempenhado por sua instituição. Assim, as entrevistas em profundidade permitiram aprimorar os achados da pesquisa quantitativa e, especialmente, ampliar o horizonte de explicações, diagnósticos e propostas a serem formuladas nas etapas subsequentes.

As entrevistas foram presenciais e por videoconferência, com duração média de 90 minutos, não se limitando a construir diagnósticos, mas explorando intensamente as propostas de aperfeiçoamento e de reforma do sistema. Constituíram assim importante meio de verificação e convalidação das sugestões de reformas. Todas elas foram transcritas e resumidas para incorporação nos relatórios parciais da pesquisa. Ainda que uma das seções deste relatório final se dedique a consolidar as principais contribuições oriundas das entrevistas (vide seção 3.3), não demos a elas tratamento “estaque”, mas foram utilizadas de maneira transversal às análises da LCPP e à elaboração e sustentação das linhas de reforma, estando presentes, portanto, em toda a extensão do presente relatório. Em complemento, optamos por compartilhar os resumos das entrevistas no Anexo III, anonimizando, todavia, os entrevistados.

Com relação ao possível “viés de origem” relacionado à posição institucional dos entrevistados, esclarecemos que o tratamento dispensado às entrevistas (ao longo de todo o relatório, mas especialmente na Seção 3.3) não foi quantitativo, mas qualitativo. Buscamos assim explorar analiticamente os vínculos entre ideias, avaliações e propostas e as respectivas posições institucionais dos entrevistados, explorando congruências e divergências. Não há, portanto, que se falar em risco de sub-representação de atores relevantes, uma vez que a análise qualitativa não deve se confundir com a quantitativa, sobretudo quando posições institucionais são tratadas equilibradamente como foram em nosso estudo. O fato de que determinados atores tenham sido ouvidos em maior número do que outros constituiria um problema se tivéssemos dado tratamento quantitativo às entrevistas qualitativas, o que não ocorreu. Antes, sistematizamos e vinculamos opiniões às posições institucionais e, na Seção 3.3, exploramos os graus de consenso e dissenso entre as instituições, e não na forma *per capita* dos entrevistados.

Completando a pesquisa qualitativa, realizamos análise documental de programas e iniciativas levadas a cabo pelos órgãos de defesa do Poder Público, refletindo estratégias de litigância e a busca de meios alternativos de solução de conflitos, com vista ao aumento de eficiência ou uso de tecnologia e inteligência artificial na organização e prática efetiva da representação judicial. O exame de resoluções e portarias também se mostrou útil para melhor compreender o quadro institucional de atuação dos diversos órgãos envolvidos na LCPP.

Por fim, mas não menos importante, a abordagem comparativa foi uma das principais frentes de pesquisa adotadas pelo projeto. Originalmente, a comparação com outros sistemas jurídicos teve como objetivos principais: mapear os diferentes modelos institucionais e descrever o perfil concreto da litigância envolvendo o Poder Público em democracias selecionadas, bem como as diferentes causas e soluções para o grau de litigiosidade em cada país. Com efeito, a identificação de padrões, contrastes e estratégias no estudo comparado de casos constituiu ferramenta extremamente útil para iluminar o caso brasileiro, permitindo um maior aprofundamento e desenvolvimento do diagnóstico nacional. A estratégia comparativa serviu para: (i) contextualizar e qualificar os dados brasileiros dentro do cenário internacional, permitindo uma análise crítica do volume e do perfil da litigância contra o Poder Público no Brasil em relação a outros sistemas jurídicos; e (ii) identificar elementos comuns ou divergentes que pudessem ajudar na definição das causas, na construção das hipóteses e na formulação de soluções para a realidade brasileira.

Com o objetivo de proporcionar uma análise comparável alinhada aos objetivos centrais do projeto, nosso primeiro passo foi elaborar coletivamente um Guia de Pesquisa Comparada (vide Anexo IV), contendo diretrizes detalhadas a serem seguidas pelos pesquisadores responsáveis pelos estudos de caso dos países Alemanha, Argentina, Estados Unidos, França e México. A função principal do Guia, com versões em Inglês e Português, foi orientar os consultores sobre como procurar respostas para as perguntas centrais do eixo comparativo:

- 1) Qual o nível de litigiosidade contra o Poder Público no país e quais são as suas causas principais?
- 2) Como é o desempenho institucional do sistema responsável por processar causas envolvendo o Poder Público bem como formas adotadas para prevenir e/ou gerar mais eficiência e redução da litigância (onde ela for considerada um problema) nesse campo?
- 3) Quais os impactos diretos e indiretos, sobretudo econômicos, mas também sociais e institucionais da litigância contra o Poder Público no país?

Por meio desse instrumento comum, a expectativa era de que os estudos de caso internacionais resultassem em relatórios com estruturas similares, favorecendo assim a comparação.

Cabe registrar que os primeiros contatos com os pesquisadores externos começaram a ser feitos em meados de 2024, e as primeiras reuniões de apresentação do projeto de pesquisa, do Guia comparativo e sua calibragem ocorreram entre setembro e dezembro do ano passado. As reuniões regulares entre a equipe nacional e os pesquisadores sediados em instituições estrangeiras permitiram consolidar os termos do Guia, esclarecer dúvidas metodológicas relativas à comparação entre os casos, avaliar as possibilidades e os limites de obtenção de dados empíricos em cada contexto nacional, sistematizar os dados encontrados e organizar a entrega de relatórios. Esses relatórios passaram por sucessivas versões a fim de se aproximarem o máximo possível do previsto no Guia comparativo,

contemplando especialmente dois conjuntos de aspectos: (i) um mapeamento institucional, descrevendo as instâncias formais nas quais o Poder Público pode ser processado, as regras de litigância e os principais agentes envolvidos; e (ii) a análise dos dados quantitativos e qualitativos disponíveis que permitissem descrever o perfil geral da litigância em cada país, com destaque para o estoque de ações contra os entes públicos e para a identificação das principais causas e/ou temas da litigância. A pesquisa comparada foi desenvolvida nos cinco primeiros meses de 2025 e, uma vez concluída, foi levada à discussão em um dos *workshops* realizados pelo projeto, contando com a participação dos autores e convidados especiais.

Embora a abordagem comparativa seja de suma importância para qualificar o caso brasileiro, as análises feitas sobre os demais países dependeram da qualidade dos dados disponíveis, bem como da possibilidade de estabelecer parâmetros comparáveis entre eles. Nesse sentido, é possível registrar uma nota positiva sobre o caso brasileiro no que diz respeito à quantidade e à qualidade das informações disponíveis sobre o tema, seja no âmbito do Judiciário, das procuradorias e da administração pública. Mesmo os países com indicadores socioeconômicos superiores ao nosso e burocracias públicas e judiciais consolidadas há mais tempo não contam com o conjunto de dados públicos e desagregados como os disponíveis no Brasil. Os estudos de caso apresentados na Seção 3.4 do presente relatório podem conter limitações decorrentes justamente das disparidades no acesso às informações e dos dados disponibilizados. Isso, porém, não compromete a relevância das análises realizadas, que se mostraram muito valiosas para examinar os modelos institucionais e as dinâmicas da litigância contra o Poder Público em perspectiva comparada.

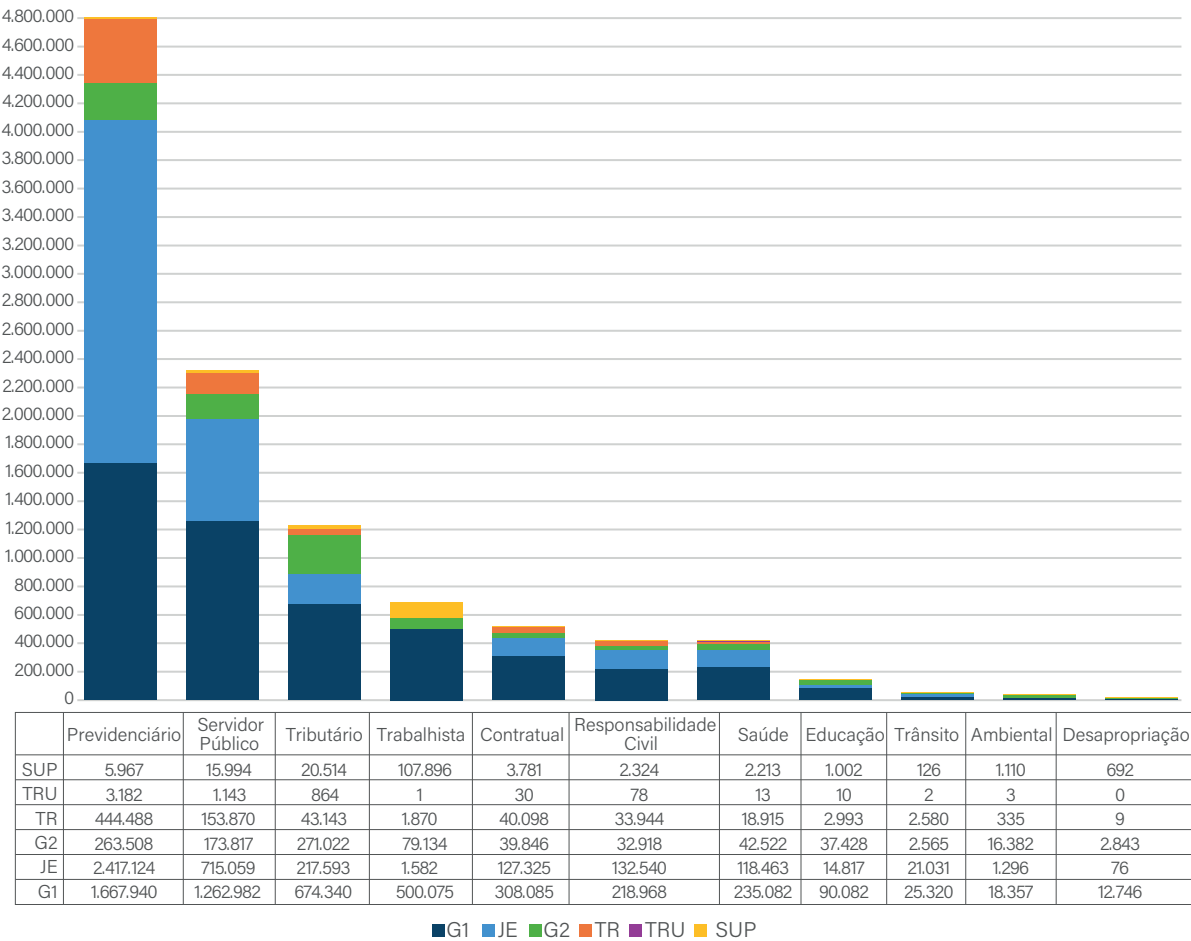
3. Apresentação de Resultados

3.1 Descrição Geral da LCPP no Brasil

A primeira fase da pesquisa LCPP, conduzida em 2024 pela SAE-STF com o apoio de procuradorias selecionadas, inaugurou o diagnóstico sobre o grande volume da litigância contra o Poder Público (Brasil, 2025). Ainda que tenha havido discrepância entre os dados fornecidos pelas procuradorias e os dados extraídos do DataJud, a análise convergiu para o exame de 12 grandes temas nos quais o Poder Público tem sido especialmente demandado, nas três esferas da federação. Excluídas dessa primeira lista as execuções fiscais, a pesquisa passou a considerar 11 grandes temas e, dentre esses, cinco mereceram atenção especial quanto a causas de pedir e a propostas de solução que foram discutidas ao longo de sucessivas reuniões no ano de 2024.

Seguindo os passos da Fase I, apresentamos os 11 temas com frequências extraídas do DataJud, em versão datada de 31 de março de 2025. Juntos, eles perfazem 90% da litigância contra o Poder Público no Brasil. O Gráfico 1 apresenta a distribuição de 10.652.058 de processos relativos aos 11 temas em tramitação (mais precisamente, os processos pendentes) pelas diversas instâncias da Justiça brasileira. O que se vê claramente é que a litigância previdenciária é responsável por quase metade da judicialização contra o Poder Público no Brasil (45,1%), seguida da litigância envolvendo interesses de servidores públicos (21,8%), questões tributárias (11,5%), trabalhistas (6,5%), contratuais (4,9%), de responsabilidade civil (4,0%), saúde (3,9%), educação (1,4%), trânsito (0,5%), ambiental (0,4%) e desapropriação (0,2%).

Gráfico 1. Litigância contra o Poder Público no Brasil (11 grandes temas, em 31/3/2025)



G1 = processos em primeiro grau da Justiça comum estadual, federal e trabalhista
JE = processos nos Juizados Especiais estaduais e federais
G2 = processos em segundo grau nos TJs, TRFs e TRTs
TR = processos nas Turmas Recursais
TRU = processos nas Turmas Regionais de Uniformização
SUP = processos em tribunais superiores (STJ e TST)

Fonte: elaboração própria

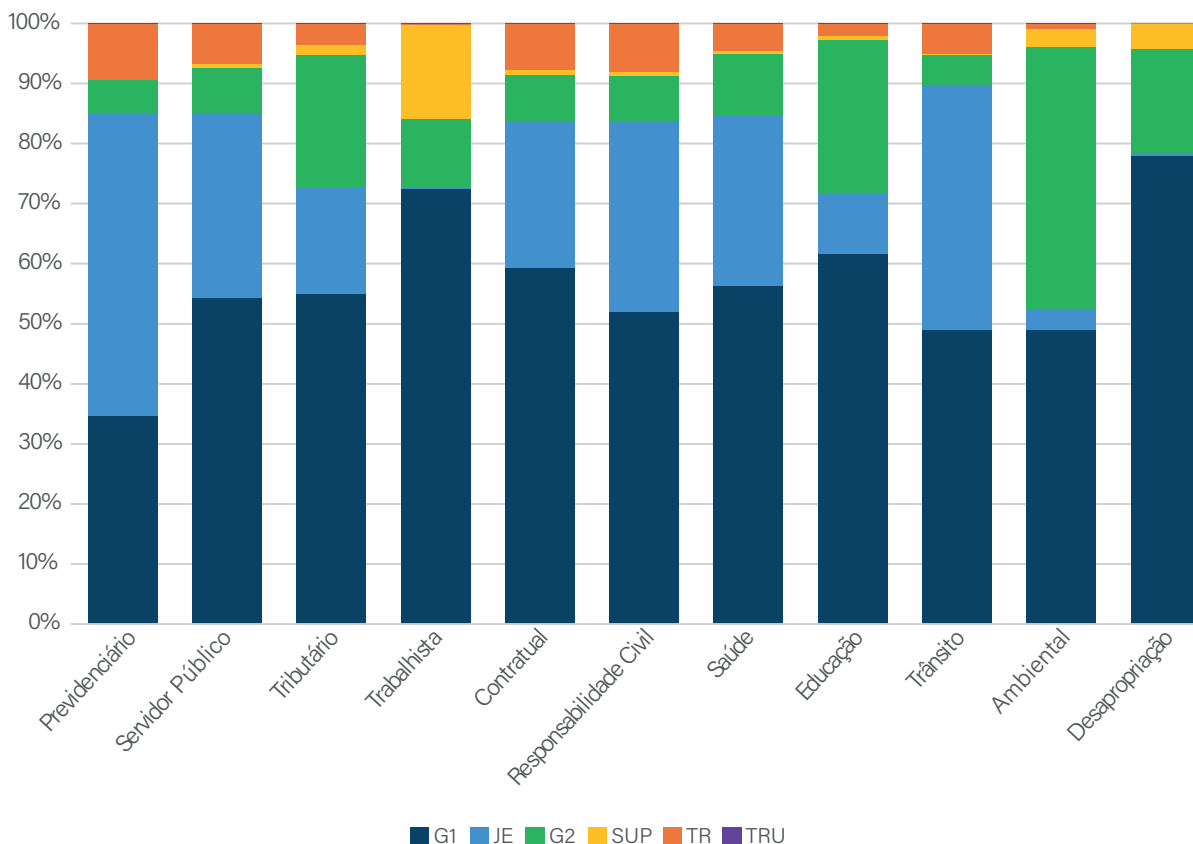
Dada a pequena participação de alguns temas quando apresentados na forma do Gráfico 1, a melhor forma de visualização é a de porcentagens na forma do Gráfico 2. Considerando que se trata de uma foto do momento, não podemos derivar padrões conclusivos da figura acerca dos fluxos de processos pelas diferentes instâncias, mas da comparação entre os temas é possível extrair aspectos relevantes. Na média, 78,2% da LCPP ocorria em primeira instância quando a foto foi tirada, considerando a soma da Justiça de primeiro grau (G1, com 56,5% em média) e os juizados especiais (JE, com 21,7%). Cerca de 15% dos processos transcorriam em segundo grau (G2), 4,4% nas turmas recursais (TR) e 2,5% nos tribunais superiores (SUP, que inclui STJ e TST). As Turmas Regionais de Uniformização (TRU) podem até conter casos específicos relevantes, mas, no universo dos números, somaram apenas 5326 processos em 10 milhões (0,05%), sequer alcançando representação visual no Gráfico 2. Arriscando um tanto mais a comparação, alguns destaques podem ser feitos:

- a) No **previdenciário**, 50,3% da LCPP transcorria nos juizados especiais, mais do que o dobro da média de todos os temas e mais do que o volume de processos sobre o mesmo assunto na Justiça ordinária de primeiro grau (G1 com 34,7%). Considerando que a litigância previdenciária é responsável por quase metade da LCPP e que os juizados especiais estão absorvendo metade desse volume, qualquer iniciativa de reforma nessa área terá que examinar com cuidado o processamento de causas previdenciárias por essa via especial de acesso à Justiça no Brasil⁹.
- b) Considerando que a taxa de recorribilidade externa dos juizados especiais em 2024 foi de 24% (na média dos estaduais [19%] e federais [29%])¹⁰ ou de um recurso a cada quatro processos, **a proporção fotografada entre o número de casos em JE e TR** está ligeiramente abaixo do que poderia (um recurso a cada cinco processos) se estivesse impulsionada pela taxa média de recorribilidade. A proporção de 20% é determinada, na verdade, pelo tema previdenciário e seu maior volume no quadro geral da LCPP. Considerando que a taxa de recorribilidade dos juizados especiais federais (onde tramita a quase totalidade dos processos previdenciários) é de 29%, o perfil da litigância registrado pela foto de 31 de março de 2025 sinaliza para um volume de recursos junto às turmas recursais menor do que se poderia esperar. No caso das varas de Justiça comum, a diferença é ainda maior: enquanto a taxa geral de recorribilidade da Justiça Federal de primeiro para segundo grau é de 48%,¹¹ a proporção G2/G1 encontrada para causas previdenciárias era de apenas 15,8%. Das duas uma, ou a resolubilidade em primeiro grau tem sido maior para as causas previdenciárias, ou a menor relação encontrada entre G2 e G1 diz respeito a um crescimento de G1 que só irá se refletir em G2 tempos depois. O mesmo se pode dizer das causas envolvendo servidores públicos, trabalhistas, contratuais, de responsabilidade civil, saúde e trânsito, que apresentam proporções entre G2 e G1 bem menores do que o esperado pela taxa de recorribilidade. Apenas os temas tributário e ambiental apresentaram proporções mais elevadas do que o esperado, indicando que esses são temas que comparecem proporcionalmente mais no segundo grau do que os outros.
- c) Por fim, mas não menos importante, o volume de LCPP nos **tribunais superiores** (STJ e TST) é proporcionalmente muito menor, o que indica o menor acesso a essas instâncias, sem que isso diminua o papel de uniformização da jurisprudência desses tribunais. Na verdade, enquanto a proporção média dos temas entre G1 e SUP é de 3,2%, a proporção na área especificamente trabalhista é de 21,6%, o que indica que o TST não é apenas um órgão julgador de teses, mas também de grande volume de casos concretos.

9 É importante pontuar que nem todos os temas da litigância contra o Poder Público são passíveis de julgamento em juizado especial, a exemplo da litigância trabalhista, demandando cautela na comparação da litigância que ocorre por meio dos juizados especiais e aquela que ocorre por outras vias.

10 Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números 2024**. Brasília: CNJ, 2024, p. 265.

11 Idem, p. 265.

Gráfico 2. Litigância contra o Poder Público no Brasil (11 grandes temas, em 31/3/2025) (em %)

Fonte: elaboração própria

Além da distribuição por temas e por instâncias da justiça, importa nessa descrição geral da LCPP a **distribuição pelos diferentes tribunais**. A Tabela 2, na forma de mapa de calor, apresenta o número de processos na proporção 1/100 habitantes contabilizados de acordo com a abrangência jurisdicional de cada tribunal. Limitamos os temas aos 7 mais frequentes.

De saída, é interessante observar que o tribunal com maior número de processos por 100 habitantes é o TRF-5, em matéria previdenciária. A base do TRF-5 é formada por estados do Nordeste: Alagoas, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe. Em seguida, aparece o TRF-1, em matéria previdenciária, que abrange o Distrito Federal e estados do Norte e uma vez mais do Nordeste: Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Piauí, Rondônia, Roraima e Tocantins. Ainda que a litigância previdenciária tenha esmagadoramente a União no polo passivo (conforme veremos a seguir) e os demais tribunais federais reflitam isto no mapa de calor, processos tramitam em grande número também pelos tribunais estaduais — que têm competência para julgar causas em que o INSS é polo passivo, na hipótese prevista pelo art. 3º da Lei 13.876/2019 — com destaque para os casos do Mato Grosso do Sul, Rondônia, Amazonas, Goiás e Acre.

No tema dos servidores públicos, o TJRS se destaca em primeiro lugar, mas em seguida aparecem os estados do Nordeste e do Norte, com TJRN, TJTO e TJAP. O tema tributário apresenta distribuição relativamente homogênea pelos diferentes tribunais federais e estaduais, enquanto o tema contratual tende a ser mais frequente nos tribunais estaduais do que nos federais. A temática trabalhista é visi-

velmente concentrada, como era de se esperar, no ramo especializado da Justiça brasileira para esse tipo de conflito, mas tribunais como TRT-24 (MS), TRT-18 (GO), TRT-13 (PB) e TRT-12 (SC) se destacam pela menor frequência desse tipo de litigiosidade envolvendo o Poder Público, em comparação com os demais. A temática da saúde, embora em menor quantidade que as demais, apresenta importante variação entre os tribunais, sendo mais frequente nos estaduais do que nos federais, com destaque para os maiores volumes de casos do TJRS e do TJMS.

Tabela 2. Mapa de calor da LCPP por tribunais (1/100 habitantes)

Tribunal	Previdenciário	Servidor Público	Tributário	Trabalhista	Contratual	Responsabilidade Civil	Saúde
TJAC	0,663721						
TJAL	0,100362	0,900827	0,183395		0,143749		0,216998
TJAM	0,917492	0,384462	0,191216		0,442027	0,040212	
TJAP		2,154113					
TJBA	0,195508	1,200074	0,290985	0,007679	0,325726	0,128189	0,107802
TJCE	0,148813	0,315783	0,255783		0,119296	0,076203	0,133838
TJDFT		1,122922	0,182013		0,118017	0,073543	0,143573
TJES	0,369198	0,571274	0,328168		0,224221	0,259018	0,271304
TJGO	0,756735	1,256063	0,26234		0,136782	0,080054	0,066081
TJMA	0,337687	0,778993	0,197249		0,140777	0,098691	0,07331
TJMG	0,427376	0,8363	0,286368	0,006212	0,189508	0,174762	0,252035
TJMS	1,302533	0,464996	0,651538		0,560897	0,194014	0,676566
TJMT	0,608257	0,792123	0,375685		0,114277	0,158091	0,20975
TJPA	0,091402	0,451569	0,112043		0,071058	0,054112	0,017943
TJPB	0,193474	1,471638	0,485472		0,136539	0,146225	0,07276
TJPE	0,184757	0,336441	0,17129		0,122862	0,090927	0,075605
TJPI	0,390224	0,457783	0,170519		0,119467	0,106016	0,048698
TJPR	0,46283	1,319049	0,551887		0,190556	0,152459	0,060047
TJRJ	0,199487	0,588327	0,194199	0,014369	0,099768	0,216466	0,197189
TJRN	0,107002	2,558702	0,197413		0,434338	0,221938	0,215973
TJRO	1,235078		0,222806		0,174362	0,139768	0,123324
TJRS	0,679539	2,821079	0,352891		0,185381	0,477002	0,744916
TJSC	0,559251	1,140537	0,365239		0,102939	0,196259	0,147641
TJSE				0,256877		0,079185	0,074072
TJSP	0,436718	0,679902	0,523856		0,244891	0,081806	0,118947
TJTO	0,994469	2,514258	0,462467	0,043137	0,424027	0,132984	0,173607
TRF-1	2,070607	0,287455	0,267624		0,07889	0,090417	0,033688
TRF-2	1,178266	0,26367	0,22314		0,074449	0,0585	0,024149
TRF-3	1,849869	0,069352	0,329737		0,023643	0,04107	0,010501
TRF-4	1,884987	0,167207	0,273665		0,063893	0,061364	0,077154
TRF-5	3,119303	0,214855	0,162946		0,07358	0,068877	0,028406
TRF-6	1,173121	0,134343	0,223428		0,024489	0,036061	0,039625
TRT-1				0,393506			
TRT-2				0,391978			
TRT-3				0,092201			

Tribunal	Previdenciário	Servidor Público	Tributário	Trabalhista	Contratual	Responsabilidade Civil	Saúde
TRT-4				0,436398			
TRT-5				0,333773			
TRT-6				0,094183			
TRT-7				0,23767			
TRT-8				0,138662			
TRT-9				0,222389			
TRT-10				0,215716			
TRT-11				0,137671			
TRT-12				0,089891			
TRT-13				0,087529			
TRT-14				0,373422			
TRT-15				0,67291			
TRT-16				0,253088			
TRT-17				0,14216			
TRT-18				0,065925			
TRT-19				0,157401			
TRT-20				0,24733			
TRT-21				0,160928			
TRT-22				0,129952			
TRT-23				0,108401			
TRT-24				0,055966			

Obs: foram considerados os 30 tribunais com maior volume por tema, por isso algumas células estão em branco.

Fonte: Elaboração própria

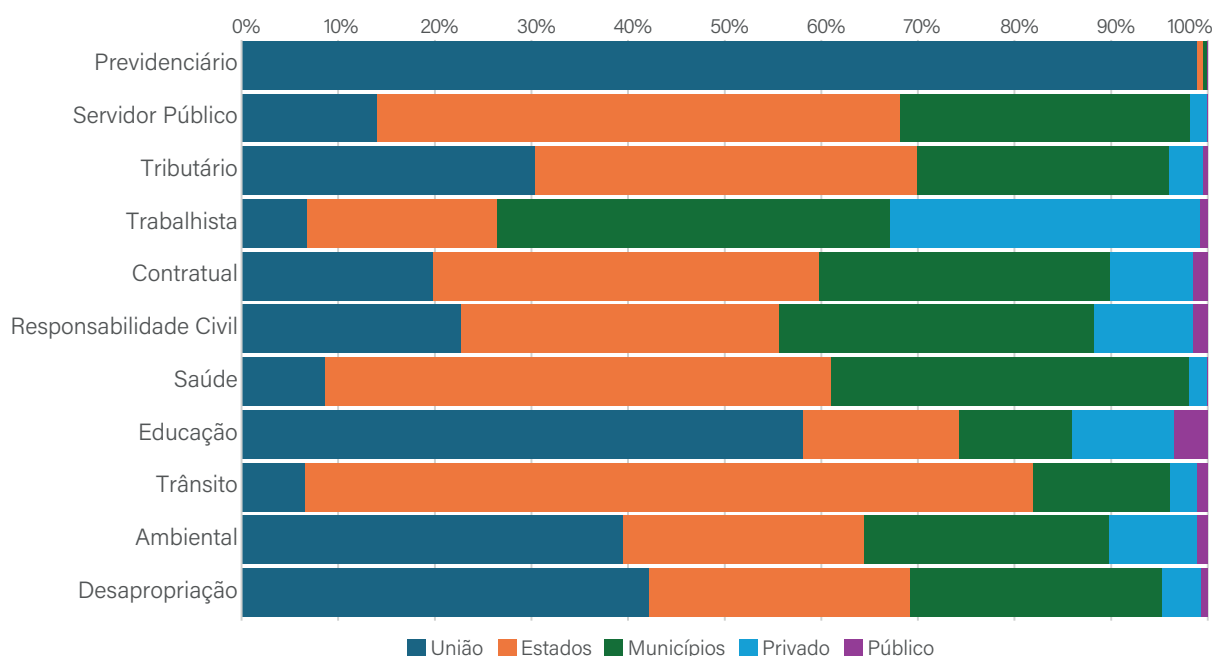
Individualizando um pouco mais a análise, o TJRS se notabiliza por temperaturas médias e altas no mapa de calor para vários temas como servidor público, saúde, previdenciário e de responsabilidade civil. Por sinal, o TRF-4 e o TRT-4, tribunais gaúchos, também apresentam temperaturas entre médias e altas para o tema previdenciário e trabalhista, respectivamente. Tudo indica, portanto, que o Rio Grande do Sul é um estado que requer análise mais aprofundada da LCPP em futuras pesquisas, uma vez que se mostra acima da média para diversos temas e para todos os ramos da Justiça.

A LCPP não poderia deixar de refletir o arranjo federativo brasileiro, a divisão constitucional de competências entre os entes públicos nacionais e subnacionais e o desenho das políticas públicas passíveis de judicialização individual e coletiva. Para descrevê-la nesses moldes, criamos uma variável adicional no banco de dados e a denominamos "UEM". Por meio dos nomes dos polos passivo e ativo, agregamos órgãos, agências e empresas públicas à respectiva unidade federativa a partir da variável "natureza_passivo" do DataJud. Assim, podemos descrever a LCPP por meio da comparação de demandas endereçadas à União, aos estados e aos municípios. Vale registrar que foi necessário criar duas categorias adicionais: "público", que reúne o conjunto remanescente de órgãos ou entidades que não pôde ser associado diretamente àquelas esferas (como sociedades de economia mista), e "privado", que engloba todos os atores não públicos. Embora contraintuitivo em se tratando de litigância contra o Poder Público, a categoria "privado" se fez necessária para abrigar entidades privadas que aparecem no polo passivo em processos contra o Poder Público, ou seja, quando ambos estão presentes nessa condição em um mesmo processo. Um exemplo típico é o caso de processos trabalhistas quando, em

caso de terceirização, por exemplo, o empregador direto é um ator privado, envolvendo subsidiariamente o Poder Público.

Como era de se esperar, o Gráfico 3 mostra como a litigância previdenciária está concentrada na **União**, com 99% dos processos ou quase 4 milhões de casos. Embora em menor medida, a judicialização nos temas de educação, desapropriação e ambiental também coloca a União no polo passivo em proporção maior do que os demais entes federativos. Os **estados** enfrentam proporcionalmente maior volume de litigância nos temas de trânsito, servidores públicos e saúde, enquanto os **municípios** enfrentam proporcionalmente mais litígios do tipo trabalhista, mas também com volumes expressivos envolvendo servidores públicos, saúde, responsabilidade civil e contratos. O tema tributário é aquele que apresenta maior equilíbrio entre os três níveis da federação, dividindo-se no Gráfico 3 em partes quase iguais, atestando como cada nível federativo tem propiciado litigância em torno dos tributos de sua competência respectiva.

Gráfico 3. Litigância contra o Poder Público por níveis da federação brasileira



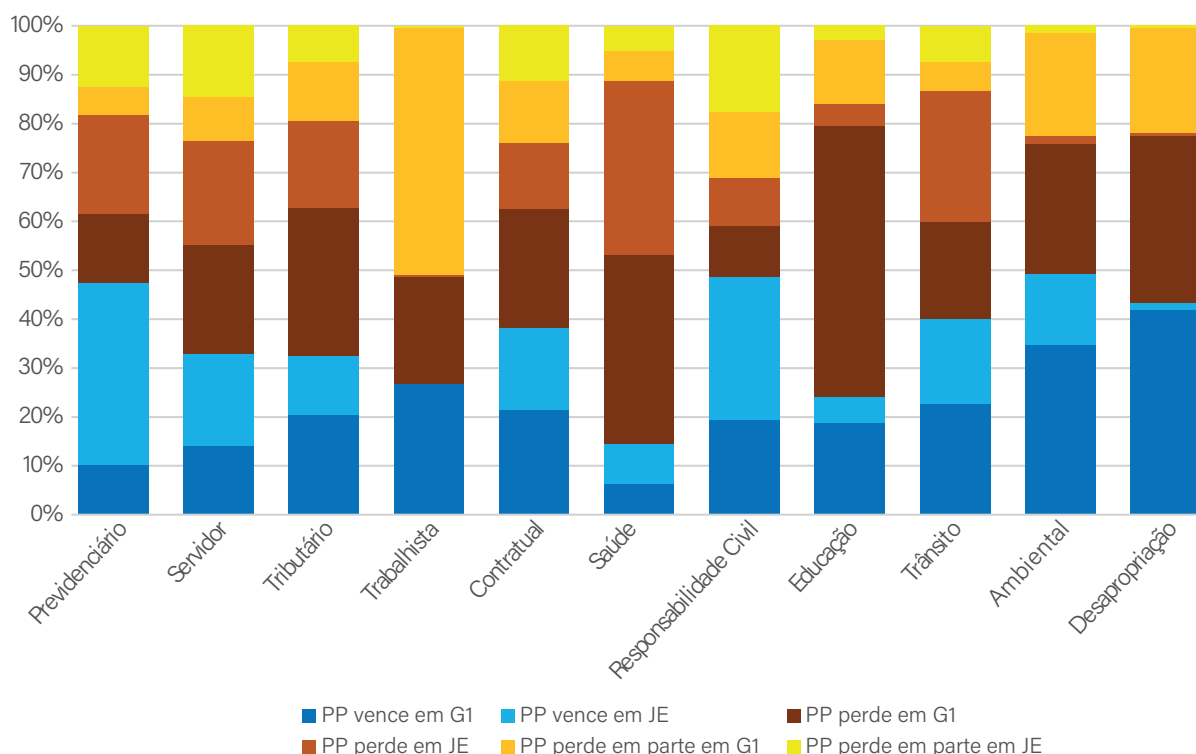
Fonte: elaboração própria

A descrição de características mais específicas de cada tema será feita adiante, mas, do quadro geral propiciado pelas análises precedentes, se pode concluir, antecipadamente:

- Metade da LCPP é **previdenciária** e contra a União, transcorre majoritariamente em Juizados Especiais, principalmente na Justiça Federal, mas com participação relevante da Justiça Estadual.
- Mais da metade da litigância promovida por **servidores públicos** ocorre na Justiça Estadual e tem os governos estaduais no polo passivo. Esse tipo de litigância é menos expressivo na União, mas tem presença significativa nos municípios.
- A litigância **tributária** é a terceira em volume, que se distribui de maneira relativamente homogênea por todos os tribunais federais e estaduais, apresentando equilíbrio também entre os níveis federativos.

- d) A litigância **trabalhista** transcorre em ramo judicial específico, o trabalhista, é majoritária nos municípios, secundária nos estados e residual na União, mas conta com a participação expressiva de entes privados, enquanto o Poder Público é atraído para esse tema por meio dos contratos de serviços terceirizados que patrocina e por meio dos quais é muitas vezes enredado em disputas trabalhistas. De todos os temas, é o que apresenta maior volume de casos em tribunal superior, no caso o TST.
- e) Em que pese o princípio da responsabilidade solidária no cumprimento de determinações judiciais relativas à **saúde**, a litigância nessa área mostrou-se ligeiramente superior contra os estados; em seguida, contra os municípios; e, residualmente, contra a União. A Justiça Estadual é mais demandada do que a Federal, e os juizados especiais têm papel importante nesse tipo de litigância.
- f) **Contratos e responsabilidade civil** apresentam macro características semelhantes em termos de frequência nas instâncias judiciais, relativo equilíbrio entre os níveis federativos, mas de judicialização predominante na Justiça Estadual, em comparação com o volume processado na Federal. Tem havido litigância contratual expressiva nos estados do Amazonas, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Norte e Tocantins, enquanto o tema da responsabilidade civil é expressivamente judicializado no Rio Grande do Sul.
- g) **Educação, trânsito, ambiental e desapropriação** são categorias que se mostraram quantitativamente bem menores do que as demais, mal alcançando representação gráfica com números absolutos, mas seus perfis merecem atenção. Enquanto a litigiosidade envolvendo questões de trânsito é majoritariamente estadual, a litigância no tema educação envolve majoritariamente a União no polo passivo, enquanto ambiental e desapropriação se distribuem mais equilibradamente entre os três níveis da federação, ainda que com leve predomínio comparativo contra a União. Entre os estados, a litigância sobre desapropriação se destaca em Santa Catarina. No tema educação, o TRF-1 se destaca entre os tribunais federais, mas o tema é fortemente mobilizado também nos TJs do Amapá, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Sergipe e Tocantins. Nas questões de trânsito, mais uma vez o Rio Grande do Sul se destaca, ao lado de Espírito Santo e Mato Grosso do Sul.

Afinal, **como têm sido decididos os litígios contra o Poder Público**, em termos gerais? O Gráfico 4 apresenta os resultados por temas nas instâncias inferiores do Judiciário, G1 (incluindo Justiça estadual, federal e trabalhista) e JE (juizados especiais, estaduais e federais). A base de dados inclui todos os julgados entre 2020 e 31 de março de 2025.

Gráfico 4. Resultados em Primeiro Grau e nos Juizados Especiais

Fonte: elaboração própria

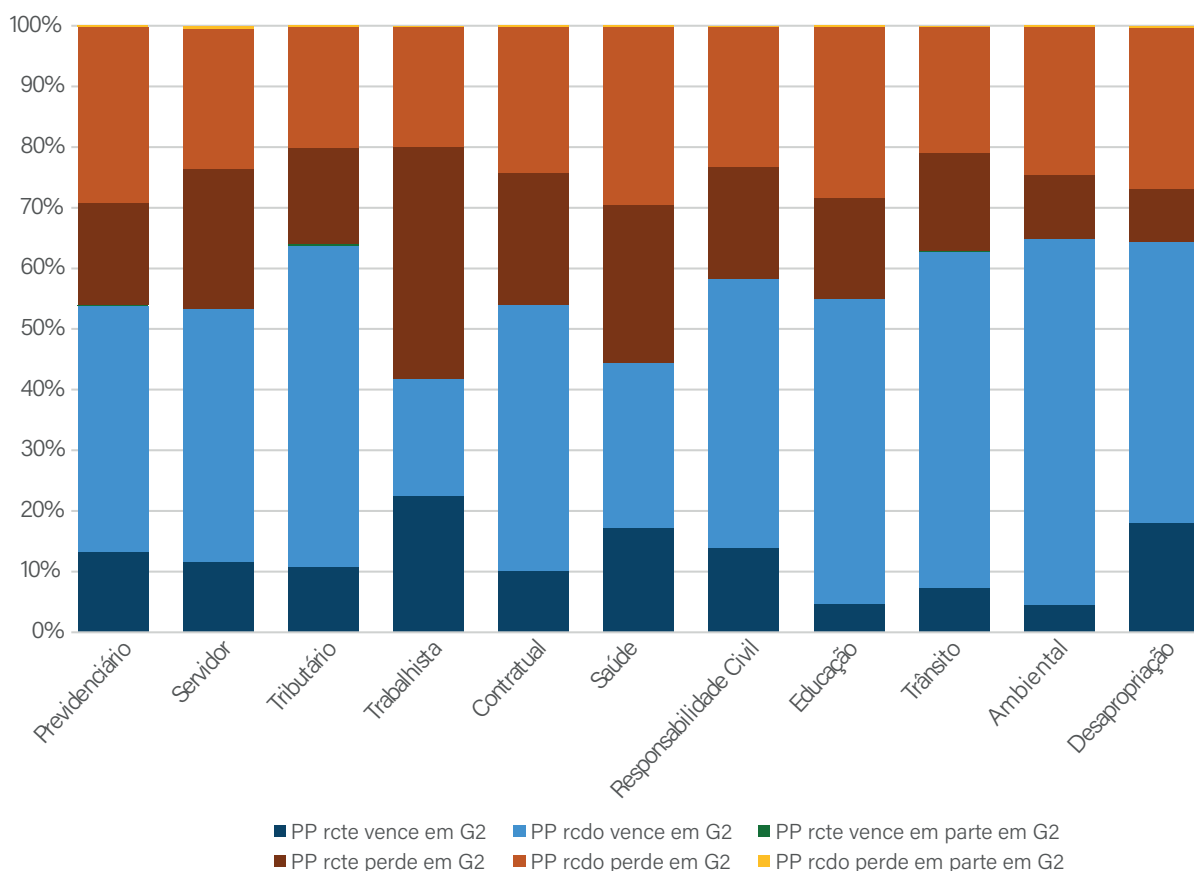
Se o maior volume de litigância contra o Poder Público ocorre na área **previdenciária**, é digno de destaque que ele vence em primeiro grau em quase metade das vezes, incluindo as vitórias obtidas na Justiça ordinária e nos Juizados Especiais. Esse dado, por si só, levanta dúvida sobre a fundamentação dessa litigância que já no primeiro grau recebe quase 50% de respostas negativas da Justiça, sendo que 4 em cada 5 negativas provém da porta supostamente mais acessível da Justiça, os Juizados Especiais. Ademais, em cerca de 20% (somados G1 e JE), os autores obtêm procedência apenas parcial dos pedidos, e somente uma em três ações (34%) obtém procedência total.

No **tributário** e em **servidores públicos**, a Justiça tem se mostrado mais favorável aos reclamantes em julgamentos de primeiro grau, no qual o Poder Público vence em apenas pouco mais de 30% das vezes. A derrota no tributário é mais acentuada na Justiça comum, enquanto, no caso de servidores, os juizados especiais jogam papel equivalente a G1 na condenação do Poder Público. Os litígios **trabalhistas** apresentam configuração bastante específica, como já adiantamos, pois transcorrem em ramo específico, não são absorvidos por juizados especiais e, do ponto de vista da procedência, dão ganho de causa em G1 mais vezes do que impõem perdas totais ao Poder Público. Mais de 50% das decisões judiciais trabalhistas impõem perdas apenas parciais ao PP, algo que chama a atenção e mereceria aprofundamento.

De todos os temas, especialmente entre os mais relevantes, é na **saúde** que o Poder Público encara as maiores derrotas em primeiro grau, com 74% de decisões procedentes totais em favor dos autores das ações, sendo metade disso em G1 e outra metade nos juizados especiais. Em apenas 14% das vezes, o Poder Público deixa de ser condenado quando os pedidos tratam de questões de saúde. Nos temas quantitativamente menos relevantes, é elevada a taxa de vitória do Poder Público em questões

de **responsabilidade civil** (com perfil parecido ao previdenciário) e na temática **ambiental**, o que não tende a se repetir na temática de **trânsito** (com mais derrotas do que vitórias) e sobretudo no tema da **educação**, no qual o Poder Público perde totalmente em 55% das vezes só em G1.

O Gráfico 5 nos leva aos resultados em segundo grau da Justiça comum, estadual, federal e trabalhista (não incluídas, portanto, as turmas recursais dos juizados especiais). Aqui cabe uma ressalva importante a respeito dos resultados de procedência/improcedência entre graus de jurisdição a fim de evitar conclusões equivocadas. Pelos dados disponíveis, não é possível saber exatamente o que as partes estão obtendo, em termos substantivos, em sede de decisões recursais, especialmente nas situações de “procedência em parte”, e assim o que estamos chamando de “vitória parcial” pode representar aspectos que não causam impacto significativo no mérito da decisão de primeiro grau. Outro ponto a considerar na comparação entre instâncias é que o universo de processos em graus acima de G1 e JE é formado, por definição, pelos casos nos quais as partes decidiram recorrer, o que representa um filtro importante (ou viés, se preferir) sobre o total de casos que compõem o fenômeno global da LCPP. Mesmo com ressalvas tão relevantes, consideramos importante reportar os resultados de vitória e derrota do Poder Público nas instâncias acima de G1 e JE, pois, ainda que seja difícil extrair elementos mais substantivos dessas decisões, tais resultados contribuem para formar uma visão da performance do Poder Público nessas instâncias. O que ponderamos aqui foi igualmente considerado no desenho dos modelos de regressão — com a inclusão de variáveis de grau de jurisdição como controles ou a estimação de modelos separados por grau — e deve ser levado em conta na interpretação dos resultados apresentados na Seção 3.2 deste relatório.

Gráfico 5. Resultados em Segundo Grau

*rte = recorrente; rdo = recorrido

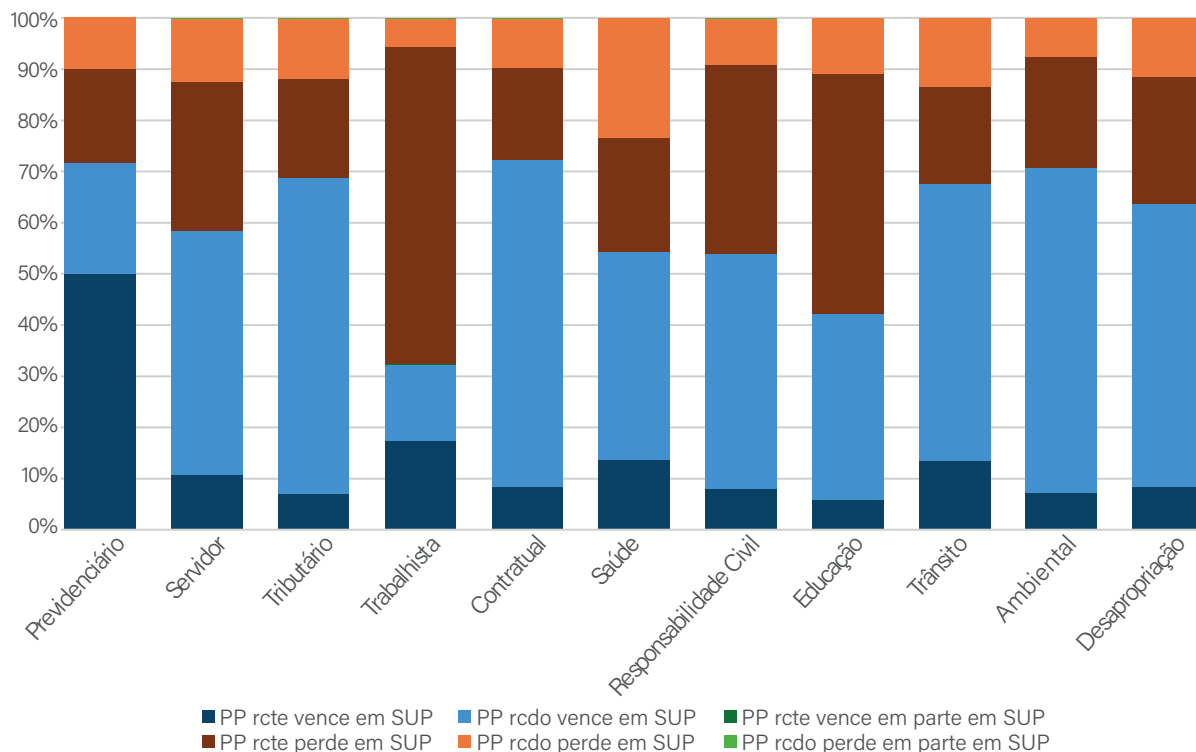
Fonte: elaboração própria

Feitas as ressalvas, em média, o Poder Público obtém desempenho expressivo em segunda instância, vencendo em 56% das vezes. Com exceção das temáticas trabalhista e de saúde, as chances de a parte vencer o Poder Público em segundo grau ficam abaixo de 50% em todas as temáticas analisadas. Evidentemente, o desempenho positivo mais expressivo do Poder Público ocorre quando ele é recorrido e as decisões favoráveis de primeiro grau questionadas pelas partes são confirmadas pelos tribunais. Quando o Poder Público recorre, consegue resultados favoráveis em 12,2% das vezes, na média dos temas, com destaque para as vitórias em G2 nos temas trabalhista (22,4%), desapropriação (18,1%) e até mesmo na saúde (17,2%). No maior volume de litigância, o previdenciário, o Poder Público que já se sai relativamente bem na primeira instância, consegue resultado favorável em 13,4% das vezes quando recorre ao segundo grau e em outros 40,6% quando decisões que lhe foram favoráveis no primeiro grau são questionadas em segundo.

O Gráfico 6 sobe mais um degrau e nos leva ao STJ e ao TST, tribunais superiores, nos quais as vitórias do Poder Público alcançam, em média, 60%, com destaque para o previdenciário, no qual o PP tem obtido o expressivo resultado de 50% de decisões favoráveis quando recorre de decisões inferiores desfavoráveis e 21,8% quando é recorrido e tem a decisão anterior confirmada, somando 71,8% de êxito. Nos demais temas, à exceção do trabalhista e parcialmente na educação, os resultados também são positivos para o Poder Público, porém em maior medida na confirmação de decisões anteriores

que lhe foram favoráveis do que na forma de vitórias como recorrente. O TST, de fato, não tem se mostrado arena favorável ao Poder Público, que vê seus recursos no tribunal perderem na faixa de 62% e só logram êxito em 15% das vezes.

Gráfico 6. Resultados em Tribunais Superiores (STJ e TST)



*rte = recorrente; rcdo = recorrido

Fonte: elaboração própria

3.2 Padrões de Litigância

Nesta seção, aprofundamos o diagnóstico da litigância contra o Poder Público no Brasil com base em testes quantitativos destinados à avaliação de hipóteses aventadas em entrevistas, *workshops* e discussões da equipe de pesquisa (com atenção, portanto, à conexão entre as frentes quantitativa e qualitativa do projeto). Destaca-se, de saída, que em alguns casos os resultados dos modelos estatísticos podem divergir das tendências observadas nas análises descritivas apresentadas até aqui. Isso decorre do fato de que os modelos controlam simultaneamente diversas variáveis, mantendo constantes fatores que variam nas estatísticas simples por ano ou por comarca.

Adotamos três frentes analíticas principais: **o ajuizamento das ações, o mérito dos julgamentos e o tempo de decisão**. Em cada uma delas, formulamos hipóteses fundamentadas em dimensões processuais, socioeconômicas e de capacidade estatal. Essas hipóteses foram testadas por meio de diferentes modelos econométricos, nos quais incluímos variáveis que buscavam captar essas dimensões. A seleção das variáveis independentes seguiu critérios teóricos¹² — ou seja, sua relevância para a expli-

¹² Esta é a razão principal para reportarmos eventuais resultados estatisticamente não significantes dos parâmetros estimados. Entendemos ser necessário reportar resultados que porventura frustram as hipóteses apresentadas.

cação dos padrões de litigância — e sua inclusão nos modelos foi condicionada à ausência de multicolinearidade elevada, avaliada com base na estatística VIF¹³. Por essas razões, os modelos de ajuizamento, procedência e tempo de decisão não incorporaram sempre o mesmo conjunto de variáveis independentes; cada subseção detalha as escolhas específicas. A seguir, apresenta-se o rol completo das variáveis incluídas nas análises, considerando o conjunto agregado dos modelos¹⁴:

- Variáveis processuais: grau de jurisdição, Justiça Federal (ou estadual), UEM, Ano¹⁵ (de ajuizamento, julgamento), Valor da causa¹⁶, Tema da ação e AJG.
- Variáveis socioeconômicas (no nível das comarcas): PIB *per capita* municipal, PIB *per capita* estadual, Índice de Gini, taxa de analfabetismo, taxa de incidência do Programa Bolsa Família (PBF) e taxa de incidência do Benefício de Prestação Continuada (BPC)¹⁷.
- Variáveis de capacidade estatal: Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF), número de servidores públicos do Executivo *per capita*, número de advogados por UF, número de magistrados por tribunal, número de servidores por tribunal e presença de defensoria pública na comarca judicial¹⁸.

13 Conforme Belsley, Kuh e Welsch (1980, p. 85), a multicolinearidade não configura um erro de especificação do modelo, mas sim uma condição dos dados que eleva a variância das estimativas dos coeficientes, resultando em intervalos de confiança mais amplos e testes de hipóteses menos precisos. Diante da presença de multicolinearidade, os autores recomendam uma abordagem diagnóstica, que envolve identificar quais variáveis estão mais envolvidas nas combinações colineares e avaliar sua relevância teórica no modelo (p. 112–113). A partir dessa análise, podem ser consideradas reespecificações, agrupamentos ou, quando justificável, exclusão de variáveis. Os autores enfatizam, contudo, que a colinearidade não deve ser eliminada mecanicamente, pois nem sempre compromete a utilidade do modelo e o fundamental é compreender seus efeitos sobre a precisão das estimativas e a interpretação dos coeficientes (p. 104). No caso de multicolinearidade perfeita, a estimação do modelo é impossibilitada — no caso de regressões no R, o programa exclui automaticamente uma das variáveis com multicolinearidade perfeita. Para avaliar a correlação entre nossas variáveis independentes, computamos o índice de colinearidade VIF (Variance Inflation Factors) e adotamos um critério padronizado e diagnóstico de avaliação de variáveis com estatística VIF (ou GVIF para variáveis categóricas) acima de 10, excluindo aquelas cuja inclusão/exclusão dos modelos afetava o sentido dos demais coeficientes estimados.

14 Adicionalmente, destaca-se que a mensuração de cada variável pode variar a depender do modelo estimado (por exemplo, a utilização do logaritmo natural de PIB *per capita*, ao invés da unidade numérica convencional ou o cômputo de AJG de maneira contínua ou na forma de *dummy* — possui ou não AJG). Eventuais especificidades na linha aqui descrita serão discriminadas nas subseções.

15 Incluímos controles para ano nos modelos de ajuizamento por comarca, a fim de endereçar possíveis idiosincrasias de ajuizamento de correspondam a eventos ocorridos em um ou outro ano. Dessa forma, a variação remanescente e resultante em coeficientes significativos relacionados a variáveis de interesse substantivo corresponde a outros aspectos que não acontecimentos excepcionais de um ou um conjunto de anos. Para atender às recomendações, deixamos de interpretar o impacto dos anos nos modelos, mantendo-os como controles para evitar vieses decorrentes, por exemplo, do período de pandemia.

16 A variável valor da causa apresenta valores ausentes em parte das observações. Optou-se por excluir esses casos da análise, sem realizar imputações. Por se tratar de uma variável financeira com alta variabilidade e importância substantiva no contexto jurídico, torna inadequadas imputações baseadas em médias ou modelos fracos. Nesse cenário, a exclusão dos casos incompletos representa a alternativa metodologicamente mais prudente, evitando a introdução de vies nos resultados.

Valores extremos da variável também foram mantidos na base, sem aplicação de filtros ou transformações para remoção. Essa escolha se justifica por três razões principais. Primeiro, a presença de valores muito altos ou muito baixos reflete a diversidade real dos litígios judiciais e sua exclusão comprometeria a representatividade dos dados. Segundo, análises adicionais demonstraram que os resultados dos modelos são robustos à presença desses valores, especialmente quando se emprega transformação logarítmica do valor da causa. Por fim, a manutenção dos extremos evita a introdução de vies de seleção e preserva a capacidade dos modelos de captar efeitos reais associados à magnitude da causa.

Quanto à possibilidade de aplicar correção monetária ao valor da causa, optou-se por manter os valores nominais. A principal razão para essa decisão é que a análise contempla majoritariamente processos posteriores a 2020, caracterizado por inflação anual relativamente baixa. Além disso, o tempo entre o ajuizamento da ação e o julgamento é curto, na maioria dos casos, com mediana de 394 dias e o 3º quartil de 435 dias. Nesses intervalos, a defasagem inflacionária é desprezível. Cabe ressaltar, ainda, que, caso exista algum efeito inflacionário, a ausência de correção tende a subestimar a associação entre o valor da causa e o tempo de julgamento, por exemplo.

17 O IDH-M foi inicialmente considerado, mas posteriormente excluído devido à sua alta correlação com outras variáveis socioeconômicas e à dificuldade de interpretação isolada de seus componentes.

18 Adicionalmente, foram realizados testes utilizando o Índice de Gestão Municipal (IGeM) elaborado pelo QualiGov, como forma de dar maior robustez às variáveis que medem capacidade estatal. Sua inclusão não alterou significativamente as estimativas dos modelos de regressão, mas dificultava a interpretação substantiva dos resultados, em virtude do número amplo de variáveis independentes incluídas e da abstração do índice. Por essa razão, optamos por não incluí-la nos modelos finais.

É importante destacar que os modelos estimados buscam identificar associações condicionais entre variáveis e a probabilidade de sucesso do Poder Público em juízo, e não permitem estabelecer relações causais diretas. Ainda que as hipóteses tenham respaldo teórico e empírico, os resultados devem ser interpretados com cautela. As evidências produzidas oferecem pistas relevantes sobre os padrões da litigância, mas não autorizam conclusões determinísticas. Essa limitação metodológica é inerente ao tipo de análise conduzida e reforça a necessidade de articulação entre abordagens quantitativas e qualitativas ao longo da pesquisa.

Na apresentação dos resultados, optamos por reportar um modelo geral completo, que incorpora simultaneamente as principais dimensões teóricas consideradas e modelos estratificados por UEM (União, Estados e Municípios), i.e., nos quais a amostra é restrita a uma das três esferas federativas do Poder Público litigante. Essa estratégia permite captar a heterogeneidade da litigância conforme a esfera federativa demandada, aspecto destacado durante os debates no *Workshop* 3. A construção de todos os modelos foi orientada por critérios teóricos e pela verificação de multicolinearidade, anteriormente descritos, sem adotar procedimentos automáticos de seleção, como *stepwise*.

Cumpramos registrar, ainda, que o objetivo dos modelos é avaliar a presença de correlação estatística entre a variável resposta e proxies relacionadas às hipóteses de pesquisa e não o de prever a variável resposta. Por essa razão, a inclusão de variáveis independentes não é primariamente motivada por sua contribuição na melhora de medidas de ajuste dos modelos, como R^2 ou redução de erros-padrão, distanciando-se de desenhos de pesquisa de *machine learning*, por exemplo, mais afeitos à utilização de técnicas como *forward stepwise*. Um exemplo disso é que o retrato socioeconômico dos territórios é multidimensional. Dessa forma, não estivemos em busca de um indicador com melhor ajuste no modelo para representar variação socioeconômica. De todo o contrário: buscamos representar diferentes dimensões a partir de indicadores variados, sujeitos a testes de covariância e multicolinearidade.

3.2.1 Quanto ao Ajuizamento

3.2.1.1 Hipóteses

Nesta subseção, apresentamos hipóteses relacionadas aos padrões de ajuizamento de ações contra o Poder Público em nível de comarca, as quais serão avaliadas a partir de evidências acumuladas ao longo do projeto e, particularmente, dos testes econométricos apresentados a seguir. Por padrões de ajuizamento, referimo-nos às características relacionadas às ações ajuizadas contra o Poder Público.

Agregamos nossas hipóteses em três grupos: hipóteses relacionadas a características processuais, hipóteses relacionadas a fatores socioeconômicos e hipóteses relacionadas a capacidades estatais.

Quanto às hipóteses processuais, referimo-nos a características dos processos que se espera que estejam correlacionadas ao maior ajuizamento de demandas. De início, supomos que alguns temas centrais, dada a sua proporção no contingente agregado da litigância, explicam parte importante do volume total de litígios contra o Poder Público. Em outras palavras, comarcas em que a demanda em previdenciário, saúde e tributário é mais intensa devem também apresentar um contingente geral de ajuizamentos mais elevado. Entretanto, nossa hipótese central na seara processual é que, nas comarcas em que há elevada frequência de beneficiários da Assistência Judiciária Gratuita (AJG), haja também um maior volume de processos *per capita*, indicando que comarcas com maior cobertura de

AJG são também aquelas com mais ajuizamentos.

Quanto às hipóteses socioeconômicas, referimo-nos a características das populações das comarcas que, potencialmente, influenciam o volume de ajuizamentos. Esperamos que comarcas localizadas em municípios de maior PIB *per capita* tendam a ter mais ações contra o Estado, pois dispõem de população e sistema de apoio jurídico mais capacitados para buscar seus direitos, decorrentes da maior renda de sua população. Lançamos também a hipótese de que indicadores de desigualdade (índice de Gini e taxa de analfabetismo) e o alcance de programas sociais (BPC e PBF) estejam positivamente associados ao volume de demandas: regiões mais desiguais ou com maior cobertura de programas de transferência de renda podem gerar pressões adicionais sobre o Judiciário, manifestadas em um maior número de ajuizamentos. Por outro lado, pode-se cogitar que regiões mais desiguais estejam associadas a maiores barreiras de acesso ao Judiciário, o que reduziria o volume de ajuizamento nessas localidades.

Por fim, lançamos duas hipóteses relacionadas a capacidades estatais. Por um lado, esperamos que a maior presença do Estado resulte também em maior litigância. Isto é, em localidades com maior cobertura de benefícios estatais (medidos, aqui, via beneficiários de BPC e PBF) e nas quais haja maior presença de recursos humanos *per capita* trabalhando para o Poder Público, haja também maior interação com o Estado e, por consequência, maior demanda em relação a ele¹⁹. Assim, somadas às hipóteses de associação positiva relacionadas ao PBF e ao BPC já mencionadas, esperamos observar que um quadro maior de servidores públicos esteja positivamente correlacionado ao número total de ações ajuizadas.

Por outro lado, de parte das entrevistas, identificamos haver uma percepção de ciclo vicioso entre a saúde fiscal do Poder Público e a litigância, segundo a qual um Poder Público em piores condições fiscais também tenderia a atrair um maior volume de demandas judiciais. Por tal razão, esperamos que uma menor pontuação no IFGF esteja correlacionada a um maior volume de ajuizamentos.

O Quadro 1 sintetiza essas expectativas e evidencia outras variáveis utilizadas, no modelo de ajuizamento, como controles.

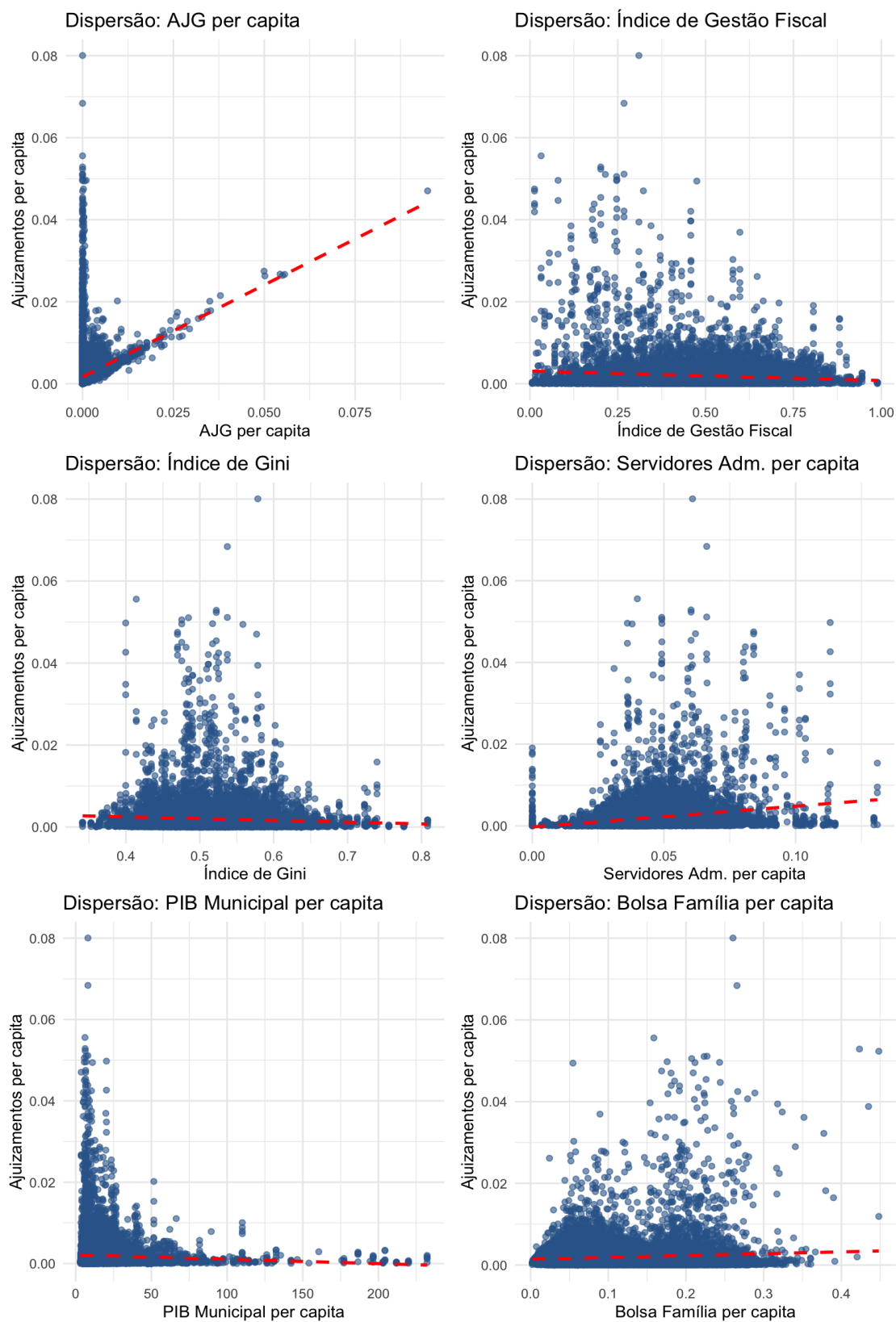
¹⁹ Reconhecemos que a “presença do Estado” no território é um conceito multifacetado e de difícil mensuração. Optamos por capturar duas de suas dimensões centrais: a prestação de serviços e políticas públicas e a capacidade administrativa local. A primeira é representada pelas variáveis de cobertura do PBF e do BPC, dois dos principais programas nacionais de transferência de renda, cuja ampla capilaridade territorial permite aferir a intensidade da ação estatal junto à população. A segunda é aproximada pelo número de servidores públicos em relação ao tamanho da população, indicador que reflete a disponibilidade de recursos humanos para a implementação de políticas e a provisão de serviços. Ainda que não esgotem as múltiplas dimensões da capacidade estatal, essas variáveis oferecem uma base adequada para explorar os efeitos da presença do Estado sobre a evolução da litigância contra o Poder Público. Ademais, esperamos encontrar interações positivas destas com outras variáveis como AJG e presença da Defensoria Pública que, somadas, constituem indicadores da “presença do Estado”.

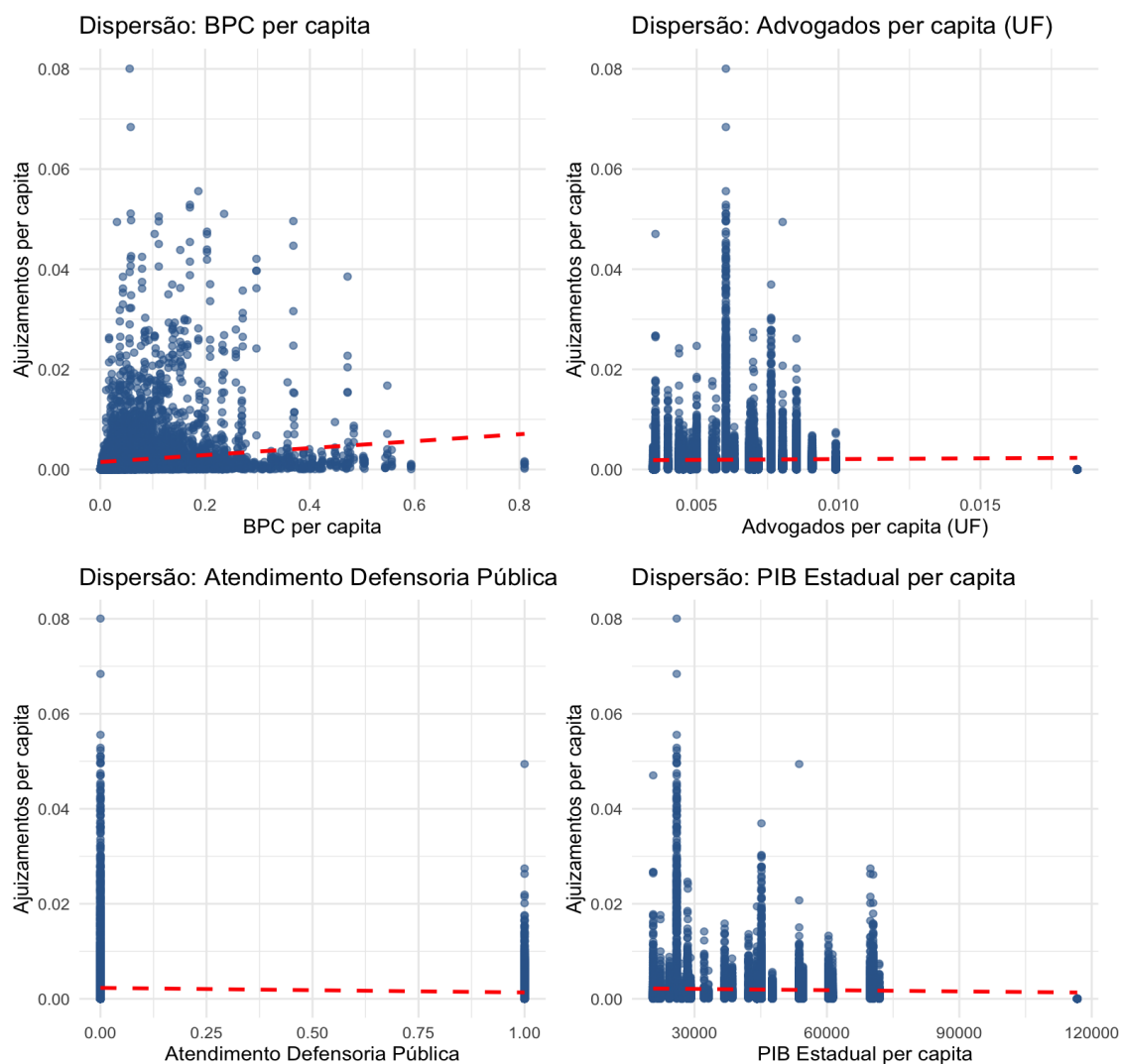
Quadro 1. Hipóteses e controles associados ao ajuizamento

Variável	Hipótese
Assistência Judiciária Gratuita	Maior quantidade de AJGs concedidas → maior volume de ajuizamento na comarca
Desigualdade	Maior Gini e analfabetismo → maior volume de ajuizamento na comarca
Riqueza	Maior PIB municipal e/ou estadual → maior volume de ajuizamento na comarca
Cobertura de programas sociais	Mais beneficiários de PBF e BPC → maior volume de ajuizamento na comarca
Capacidade estatal I: cobertura de programas e recursos humanos	Mais beneficiários de PBF e BPC → maior volume de ajuizamento na comarca
	Maior número de servidores públicos <i>per capita</i> → maior volume de ajuizamento na comarca
Capacidade estatal II: saúde fiscal	Maior IFGF → menor volume de ajuizamento na comarca
Controles	Grau de jurisdição Tema da ação Ano de julgamento ²⁰ Ente demandado Valor da causa

A seguir, apresentamos figuras exploratórias reportando a dispersão entre as variáveis de interesse e o volume de ajuizamento *per capita* (*scatterplots*).

²⁰ A inclusão dos controles por ano de ajuizamento é particularmente importante, uma vez que mais da metade da amostra inclui processos ajuizados no período de pandemia (2020 a 2022). Ao fazê-lo, variações remanescentes nos modelos que estejam correlacionadas a esses anos e não estejam correlacionadas às demais variáveis incluídas nos modelos estarão controladas.

Figura 1. Dispersão entre Variáveis de Interesse e Volume de Ajuizamentos



Fonte: elaboração própria

Os *scatterplots* da Figura 1 sugerem correlações potenciais, as quais serão testadas na seção seguinte. Além disso, importa registrar a grande variação existente nos valores que assumem as observações das variáveis de interesse, reforçando a expectativa de que eventuais resultados encontrados não dependem de uma ou poucas observações.

3.2.1.2 Resultados econométricos

Nesta subseção, apresentamos os resultados de modelos OLS relativos aos efeitos de variáveis processuais, socioeconômicas e de capacidade estatal no volume de ajuizamento de ações contra o Poder Público. Todos os modelos foram estimados com erros-padrão robustos para corrigir heterocedasticidade e foram tratados para evitar problemas de multicolinearidade das variáveis independentes, por meio do cálculo da estatística VIF. Feito esse tratamento, apresentamos um modelo completo geral agregado por UEM (1) e replicamo-lo com a segmentação da amostra segundo o Poder Público demandado, reportando também coeficientes para cada esfera (2), (3) e (4). O objetivo de fazê-lo é refinar as interpretações substantivas dos efeitos médios agregados, verificando se estes são mais influencia-

dos pela litigância contra instituições de uma esfera federativa específica, por exemplo. Esclarece-se que foi adotado o patamar de 95% de significância como referência para toda a análise estatística.

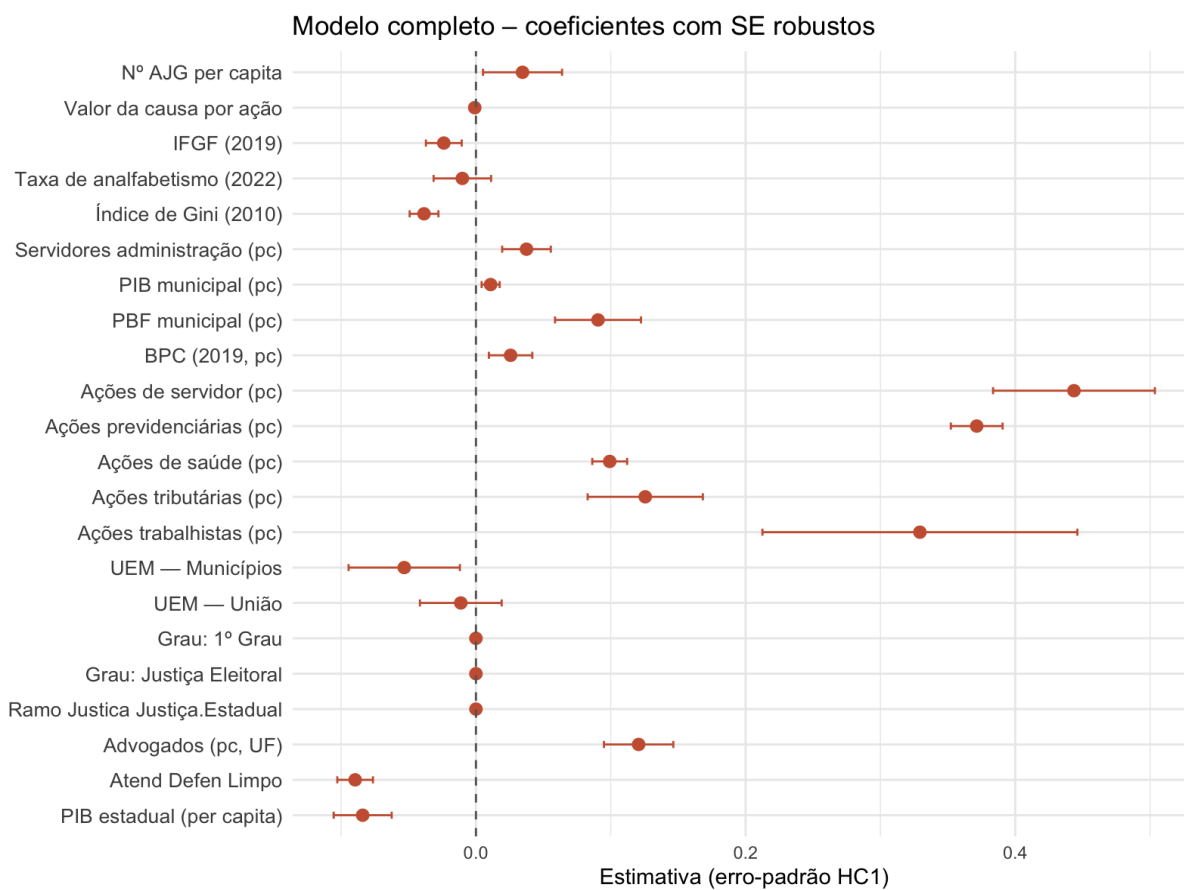
Tabela 3. Efeitos Processuais, Socioeconômicos e de Capacidade Estatal no Ajuizamento de Demandas contra o Poder Público

	(1) Completo	(2) União	(3) Estados	(4) Municípios
Intercepto	0.000	0.000***	0.000*	0.000+
SE	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.000)
p-valor	(0.195)	(<0.001)	(0.024)	(0.079)
N. AJGs pc	0.058*	0.015*	0.793***	0.235
SE	(0.025)	(0.007)	(0.034)	(0.167)
p-valor	(0.021)	(0.035)	(<0.001)	(0.160)
Valor da Causa	-0.000	0.000	-0.000+	-0.000
SE	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.000)
p-valor	(0.243)	(0.870)	(0.094)	(0.947)
IFGF 2019	-0.000***	-0.000+	-0.000	-0.000
SE	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.000)
p-valor	(<0.001)	(0.100)	(0.188)	(0.146)
Taxa Analf. 2022	-0.000	-0.000	-0.000	0.000
SE	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.000)
p-valor	(0.354)	(0.611)	(0.137)	(0.157)
Gini 2010	-0.003***	-0.000*	-0.001***	-0.000**
SE	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.000)
p-valor	(<0.001)	(0.020)	(<0.001)	(0.002)
Servidores Mun. 2018 pc	0.009***	0.000*	0.001	0.002**
SE	(0.002)	(0.000)	(0.001)	(0.001)
p-valor	(<0.001)	(0.012)	(0.476)	(0.006)
PIB Mun. pc	0.000**	-0.000	0.000	0.000**
SE	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.000)
p-valor	(0.001)	(0.201)	(0.650)	(0.004)
PBF Mun. pc	0.005***	-0.000**	0.001***	0.001**
SE	(0.001)	(0.000)	(0.000)	(0.000)
p-valor	(<0.001)	(0.004)	(<0.001)	(0.002)
BPC 2019 pc	0.001**	0.000*	0.001**	0.000
SE	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.000)
p-valor	(0.002)	(0.011)	(0.002)	(0.224)

	(1) Completo	(2) União	(3) Estados	(4) Municípios
Ações Servidor pc	1.568***	1.325***	1.089***	1.162***
SE	(0.108)	(0.196)	(0.026)	(0.057)
p-valor	(<0.001)	(<0.001)	(<0.001)	(<0.001)
Ações Previd. pc	1.015***	1.020***	2.790+	1.427***
SE	(0.027)	(0.004)	(1.488)	(0.288)
p-valor	(<0.001)	(<0.001)	(0.061)	(<0.001)
Ações Saúde pc	1.511***	1.886**	1.122***	1.535***
SE	(0.100)	(0.595)	(0.038)	(0.084)
p-valor	(<0.001)	(0.002)	(<0.001)	(<0.001)
Ações Tribut. pc	1.260***	0.940***	0.903***	1.386***
SE	(0.219)	(0.148)	(0.103)	(0.185)
p-valor	(<0.001)	(<0.001)	(<0.001)	(<0.001)
Ações Trab. pc	3.020***	0.916***	3.092*	0.882***
SE	(0.547)	(0.069)	(1.350)	(0.108)
p-valor	(<0.001)	(<0.001)	(0.022)	(<0.001)
UEM: Municípios	-0.000*			
SE	(0.000)			
p-valor	(0.012)			
UEM: União	-0.000			
SE	(0.000)			
p-valor	(0.468)			
Grau G1	0.000	-0.000	0.000**	0.000
SE	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.000)
p-valor	(0.405)	(0.480)	(0.003)	(0.865)
Grau JE	0.000	-0.000*	0.000	-0.000**
SE	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.000)
p-valor	(0.413)	(0.018)	(0.257)	(0.004)
Ramo: Justiça Estadual	0.000*			
SE	(0.000)			
p-valor	(0.040)			
Nº Advogados pc UF	0.220***	0.006***	0.094***	0.006
SE	(0.024)	(0.001)	(0.012)	(0.009)
p-valor	(<0.001)	(<0.001)	(<0.001)	(0.532)
Atendimento Defensoria — Sim	-0.000***	-0.000***	-0.000***	-0.000***

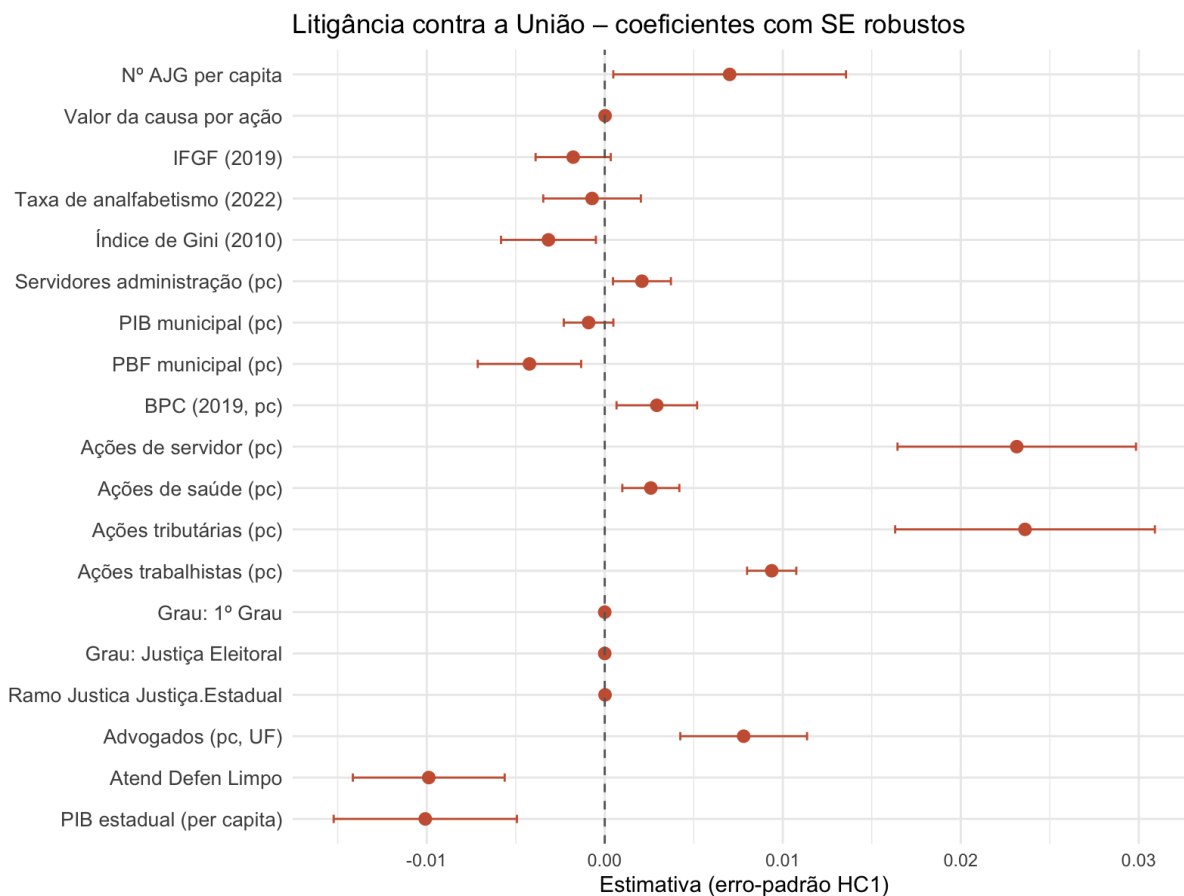
	(1) Completo	(2) União	(3) Estados	(4) Municípios
SE	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.000)
p-valor	(<0.001)	(<0.001)	(<0.001)	(<0.001)
PIB Estadual pc	-0.000***	-0.000***	-0.000***	0.000
SE	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.000)
p-valor	(<0.001)	(<0.001)	(<0.001)	(0.948)
Num.Obs.	15284	8589	8884	8943
R2	0.757	0.991	0.498	0.835
R2 Adj.	0.757	0.991	0.497	0.834
AIC	-148471.1	-129170.6	-105368.4	-111513.0
BIC	-148249.7	-128980.1	-105177.0	-111321.4
Log.Lik.	74264.555	64612.316	52711.218	55783.524
RMSE	0.00	0.00	0.00	0.00
Erros-Padrão	Robustos	Robustos	Robustos	Robustos
Controle por Ano	Sim	Sim	Sim	Sim
P-valor: + p < 0.1, * p < 0.05, ** p < 0.01, *** p < 0.001				

Fonte: elaboração própria

Figura 2. Padrões de Ajuizamento contra o Poder Público: modelo completo

Obs.: barras indicam intervalos de confiança a 95%.

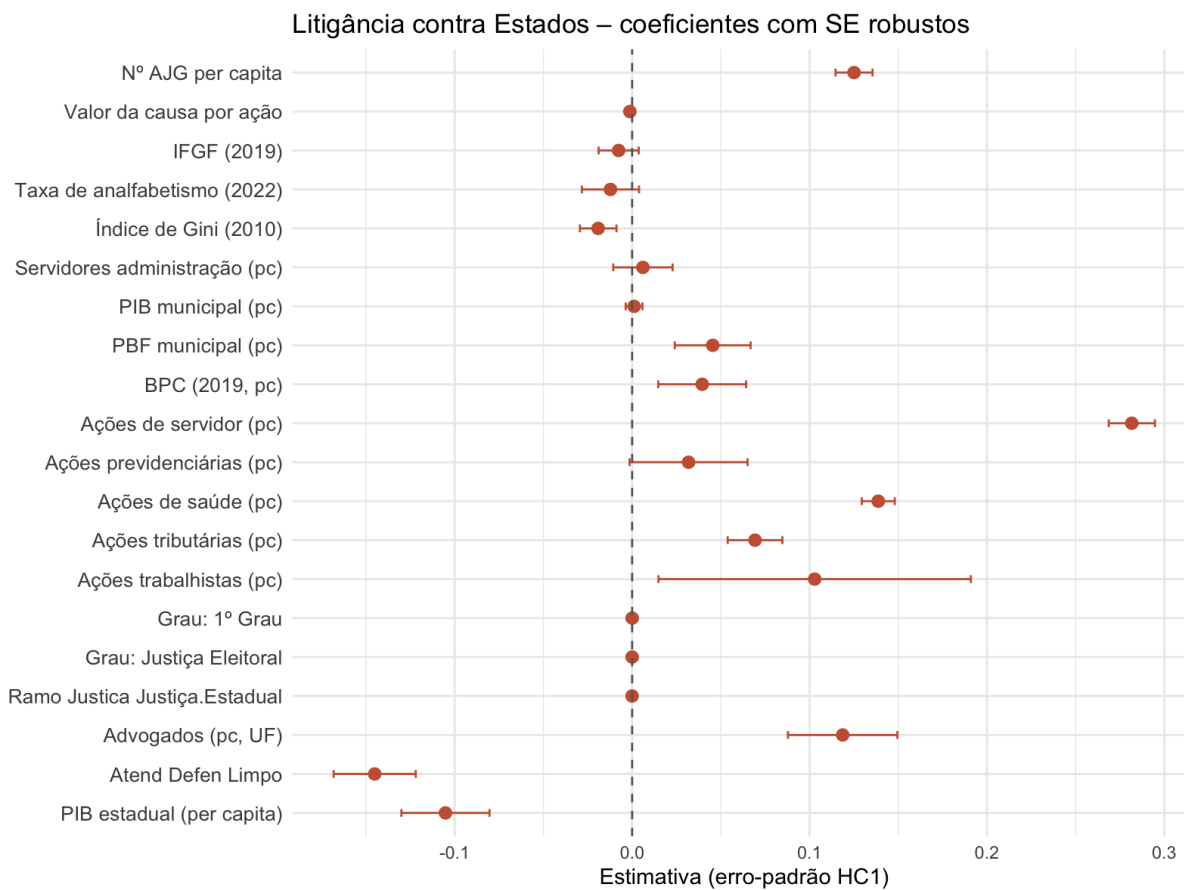
Fonte: elaboração própria

Figura 3. Padrões de Ajuizamento contra o Poder Público: modelo contra União²¹

Obs.: barras indicam intervalos de confiança a 95%.

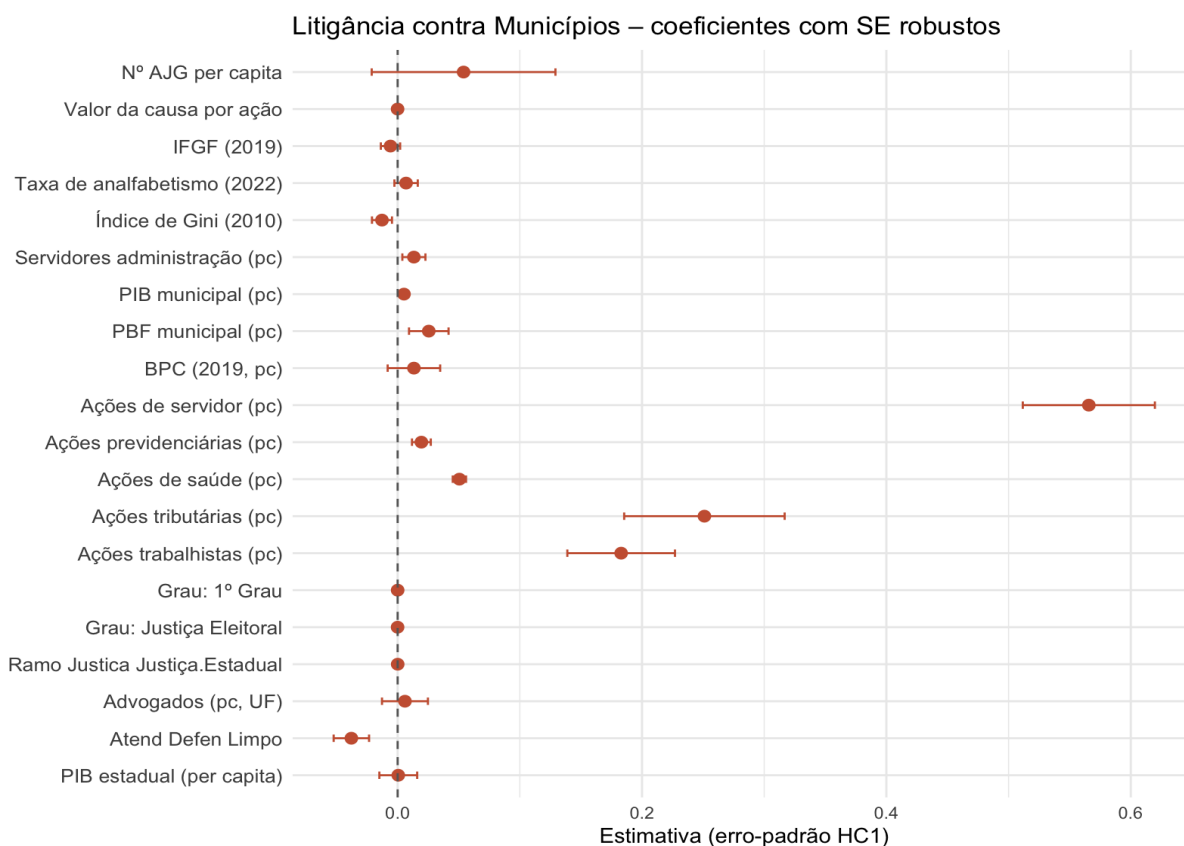
Fonte: elaboração própria

²¹ O coeficiente relacionado ao número de ações previdenciárias foi retirado da visualização por ser um *outlier* entre os coeficientes, chegando a um efeito positivo de mais de 0.9 erros-padrão. Embora seja o indicador com coeficiente mais forte comparativamente, sua representação gráfica distorcia a visualização dos demais coeficientes do modelo na imagem, razão pela qual não o incluímos.

Figura 4. Padrões de Ajuizamento contra o Poder Público: modelo contra estados

Obs.: barras indicam intervalos de confiança a 95%.

Fonte: elaboração própria

Figura 5. Padrões de Ajuizamento contra o Poder Público: modelo contra municípios

Obs.: barras indicam intervalos de confiança a 95%.

Fonte: elaboração própria

No modelo agregado, que reúne todas as ações contra o Poder Público, a AJG *per capita*²² apresenta associação positiva e estatisticamente robusta com o volume de ajuizamentos *per capita*, corroborando a hipótese processual de que a redução de custos de litígio eleva a propensão a demandar. Entre os condicionantes socioeconômicos, o Gini (2010) surge negativo e significativo, indicando que comarcas mais desiguais ajuízam proporcionalmente menos — sinal de barreiras informais de acesso que comprimem a litigância nos estratos mais pobres e sugerindo um resultado contraintuitivo à nossa hipótese original. Já o PIB municipal *per capita* tem efeito positivo, sugerindo que, potencialmente, maior dinamismo econômico se traduz em mais interações e conflitos passíveis de judicialização.

Quanto a capacidades estatais, a presença do Estado aparece de modo consistente: o número de servidores *per capita* é positivo e significativo e os indicadores de políticas públicas — PBF *per capita* e BPC *per capita* — também se associam positivamente ao ajuizamento, compatíveis com a ideia de que maior cobertura programática e aparato administrativo ampliam pontos de contato (e fricção) com os cidadãos. Já a capacidade fiscal (IFGF 2019), exibe coeficiente negativo e significativo no agregado, sugerindo que ambientes fiscalmente mais organizados conseguem prevenir controvérsias ou resolvê-las pela via administrativa, reduzindo a necessidade de acionar o Judiciário. Os controles temáticos

²²Como um mesmo processo judicial pode ter mais de uma AJG concedida, a variável AJG *per capita* computa o total de AJGs concedidas, agregando-as por comarca e dividindo pelo total da população.

(volumes *per capita* de demandas de servidores, previdenciário, saúde, tributário e trabalhista) entram, como esperado, com sinais positivos e alta significância, refletindo que mantidos os demais fatores, onde esses contenciosos são mais intensos, o total de ações também é maior.

Restringindo a amostra às ações contra a União (Modelo 2), a AJG *per capita* permanece positiva e significativa, ainda que com magnitude menor do que no agregado. A desigualdade (Gini) continua negativa e significativa e os indicadores de presença estatal mostram padrão semelhante ao do modelo completo: PBF e BPC mantêm associação positiva com o ajuizamento federal, sugerindo que benefícios e programas federais geram parte relevante das controvérsias. A capacidade fiscal (IFGF) tende a coeficiente negativo, em linha com o agregado, ainda que com menor força; e o quadro de servidores municipais segue contribuindo positivamente, indicando que a infraestrutura administrativa local também ajuda a “canalizar” litígios que têm a União como ré.

No contencioso estadual (Modelo 3), a AJG *per capita* apresenta efeito particularmente forte e altamente significativo, reforçando que a gratuidade é um motor central de litigância nesse nível. O Gini mantém sinal negativo e significativo. Quanto à presença do Estado, PBF e BPC voltam a exibir associações positivas com o ajuizamento, o que é plausível dado o papel de cogestão e de execução de políticas estaduais em certos temas. O IFGF conserva direção negativa (com variação de precisão conforme a especificação), reforçando a leitura de que melhores condições fiscais se relacionam a menor necessidade de judicialização para obter bens e serviços públicos.

Nas ações contra os municípios (Modelo 4), a AJG *per capita* tende a perder significância ou a reduzir magnitude, sugerindo maior heterogeneidade local na relação entre gratuidade e litigância. Em contrapartida, a presença administrativa municipal pesa mais: Servidores municipais *per capita* e PIB municipal *per capita* mostram efeitos positivos e significativos, indicando que onde o aparato local é mais denso e a economia mais ativa, há mais interações passíveis de judicialização. PBF e BPC seguem positivos, enquanto o IFGF mantém a associação negativa, sinalizando que arranjos fiscais mais sólidos podem mitigar disputas que, de outro modo, desembocariam em ações judiciais.

Dos resultados, há quatro destaques. Primeiro, do ponto de vista processual, a AJG é um preditor robusto do volume de ações — especialmente no agregado, contra a União e os Estados —, fortalecendo a hipótese de que menores custos de acesso ampliam a litigância.

Segundo, entre os fatores socioeconômicos, o Gini negativo é estável e significativo na litigância contra todas as esferas: mais desigualdade, menos ajuizamentos *per capita* (em sentido contrário à nossa expectativa inicial). O PIB municipal, no agregado, apresenta efeito positivo no volume de ajuizamentos. Quando estratificada a amostra por UEM, vemos que seu efeito é significativo particularmente na litigância contra municípios, enquanto maiores PIB estaduais estão correlacionado a menor ajuizamento contra estados e União.

Terceiro, para capacidade estatal, a distinção entre presença do Estado (PBF, BPC, servidores) e capacidade fiscal (IFGF) reflete-se nos seus efeitos médios: a presença do Estado, seja por recursos humanos ou benefícios pecuniários, se associa positivamente ao ajuizamento; mais serviços e burocracia, mais pontos de atrito. Ao menos dois dos três elementos apresenta efeito significativo também nos modelos separados por esfera federativa. Por outro lado, melhor capacidade fiscal se associa negativamente, sugerindo que territórios com melhor gestão fiscal tendem, em média, a apresentar menor volume de conflitos, particularmente contra a União (embora, neste modelo, o p-valor seja de 0.1).

Quarto, variáveis relacionadas ao assessoramento jurídico para litigar também apresentam resultados significativos. O número de advogados atuantes no estado está positivamente associado ao volume de processos. Por outro lado, a presença de uma defensoria na comarca apresenta efeito negativo sobre o volume de ajuizamento. Esses resultados, juntos, corroboram percepções compartilhadas em entrevistas quanto ao papel ativo de setores da advocacia na orientação e incentivo à litigância. Ao passo que a advocacia privada tem incentivos para litigar, a defensoria pública tem custos de tempo e recursos ao fazê-lo. Dessa forma, o efeito negativo da presença da instituição pode sugerir menor espaço para a atuação predatória da advocacia naquele território, e/ou maior parcimônia no ajuizamento de ações contra o Poder Público por parte do órgão público.

Estes resultados serão discutidos novamente ao final da seção, em diálogo com as demais dimensões da litigância.

3.2.2 Quanto à Procedência

A análise dos padrões de ajuizamento de demandas contra o Poder Público já nos fornece informações valiosas sobre as causas subjacentes ao fenômeno aqui investigado. A incorporação de uma análise sobre os resultados dos julgamentos, no entanto, é fundamental por três razões centrais: i) os desfechos judiciais informam a expectativa de vitória ou derrota de quem aciona a Justiça, o que tende a reforçar ou inibir o acionamento judicial; ii) os resultados são essenciais para uma compreensão mais aprofundada dos impactos gerais da litigância contra o Estado, tanto em termos econômicos quanto no tocante ao provimento de direitos por parte do Poder Público; e iii) a frente qualitativa de entrevistas forneceu evidências de que a LCPP é fortemente endógena, isto é, uma vez que um determinado tema foi judicializado em grande número, ele se torna um preditor de sua judicialização futura. Nesse cenário, investigar vitórias e derrotas do Poder Público pode ajudar a confirmar a endogeneidade do fenômeno.

3.2.2.1 Metodologia e Hipóteses

O primeiro passo para a análise foi construir uma variável que identificasse quando o Estado venceu e quando foi derrotado nas ações, o que depende tanto do desfecho do processo (procedente/improcedente) quanto da posição ocupada pelo Poder Público no polo ativo ou passivo — considerando, inclusive, a presença de ações recursais propostas pelo Estado no banco de dados. A lógica de classificação adotada segue a premissa de considerar a mudança de *status quo* como critério central para definir vitória ou derrota. Nos casos de decisões integralmente procedentes ou improcedentes (ou provimento/desprovimento, quando se trata de recursos), o raciocínio é direto. Para os casos de decisões procedentes em parte, quando o Estado figura no polo ativo, classificamos como vitórias parciais do Poder Público. Quando o Estado figura no polo passivo, classificamos como derrotas parciais. O critério de classificação está sintetizado no Quadro 2:

Quadro 2. Classificação do resultado da ação segundo o polo processual do Estado

Polo do Estado	Resultado da Ação	Classificação
Ativo	Procedente	Vitória
Ativo	Procedente em parte	Vitória parcial
Ativo	Improcedente	Derrota
Passivo	Procedente	Derrota
Passivo	Procedente em parte	Derrota parcial
Passivo	Improcedente	Vitória

Fonte: elaboração própria

Partindo tanto do conteúdo extraído nas entrevistas com atores-chave quanto dos dados descritivos apresentados nos relatórios anteriores, formulamos hipóteses mais específicas sobre os efeitos de **variáveis processuais, socioeconômicas e de capacidade estatal** na probabilidade de o Estado vencer ou ser derrotado em juízo.

Por **variáveis processuais**, conforme antecipamos na seção anterior e ampliamos nesta, compreendemos aquelas diretamente relacionadas ao trâmite da ação no Judiciário, como o grau de jurisdição, o ano de protocolo da ação, o ente estatal demandado, a região do órgão judicial responsável pelo processamento, o valor da causa, bem como o assunto principal da demanda. Também consideramos a existência ou não de concessão de assistência judiciária gratuita no processo.

A escolha por variáveis processuais se justifica por sua capacidade de capturar padrões institucionais de tramitação judicial dos processos e pela grande disponibilidade de dados oriundos do DataJud. Em múltiplas entrevistas realizadas com procuradores, foi relatado que o grau de jurisdição pode influenciar a taxa de sucesso do Estado, considerando que alguns órgãos de defesa do Estado dispensam recursos em casos sistematicamente perdidos em instâncias inferiores. Além disso, temas como saúde, servidor e previdenciário aparecem reiteradamente como áreas em que o Poder Público sofre derrotas frequentes — como indicado, por exemplo, pelos entrevistados 1, 2 e 11. A concessão de AJG é frequentemente mencionada como um elemento de incentivo ao volume de litigância, como visto na seção anterior, podendo também impactar a probabilidade de derrota do Estado.

Também é esperado que o ano de julgamento influencie o resultado da ação, sobretudo a partir de 2020, quando o início da pandemia pode ter gerado um aumento no número de ações relacionadas à saúde e à assistência social — demandas que, segundo os entrevistados, tendem a apresentar maior taxa de sucesso por parte dos demandantes. O ente demandado também é uma dimensão relevante da decisão judicial: capturada pela variável UEM no modelo geral, ela permite testar a hipótese de que ações dirigidas contra órgãos da União têm mais chance de prosperar do que ações contra administrações estaduais ou municipais. Já o valor da causa deve estar negativamente correlacionado com a probabilidade de derrota do Estado, considerando os possíveis efeitos econômicos de demandas de maior valor e a maior cautela judicial em casos de impacto fiscal expressivo. Incluímos ainda, como controles, variáveis de grau de jurisdição, uma variável que distingue se o processo tramita na Justiça Federal ou Estadual, e variáveis indicativas da região do órgão judicial. A síntese das hipóteses processuais relativas à procedência e improcedência é apresentada no Quadro 3.

Quadro 3. Hipóteses associadas às variáveis processuais

Variável	Hipótese
Grau de jurisdição	Maior grau → menor chance de derrota do Estado
Tema da ação	Saúde, servidor e previdência → maior chance de derrota do Estado
Assistência Judiciária Gratuita	AJG presente → maior chance de derrota do Estado
Ano de julgamento	Ações de 2020 → maior chance de derrota do Estado
UEM (ente demandado)	União como ré → maior chance de derrota do Estado
Valor da causa	Valor mais alto → menor chance de derrota do Estado

Fonte: elaboração própria

As **variáveis socioeconômicas** incluem características agregadas no nível do órgão judicial, da mesma forma como foi apresentada a análise sobre os padrões de ajuizamento. Consideramos particularmente relevante avaliar o efeito na probabilidade de vitória/derrota do Estado, controlando por variáveis estaduais e, quando possível, por variáveis municipais agregadas ao nível de cada OJ correspondente à ação judicial: PIB *per capita* (estadual e a nível da comarca), Índice de Gini (comarca), Taxa de Analfabetismo (comarca), Número de Beneficiários do Programa Bolsa Família *per capita* (comarca) e Número de Beneficiários do Benefício de Prestação Continuada *per capita* (comarca)²³.

A justificativa para o uso dessas variáveis socioeconômicas reside na hipótese de que a vulnerabilidade social e a desigualdade afetam tanto a judicialização quanto a resposta institucional a essas demandas. O entrevistado 5 observou que há uma dimensão elitista na judicialização, em que o sistema de justiça é frequentemente acionado por grupos mais organizados, com alta taxa de sucesso. Ademais, em regiões mais ricas, pode-se supor que as pessoas tenham acesso a defesas mais qualificadas, o que pode ter efeito sobre a taxa de sucesso dos processos movidos contra o Poder Público. Ao mesmo tempo, demandas em regiões mais vulneráveis tendem a tratar de temas como saúde e benefícios assistenciais, o que pode impactar a propensão do Judiciário a dar razão aos demandantes.

Com base nesse argumento, formulamos as seguintes hipóteses:

- Municípios com maior vulnerabilidade socioeconômica (baixa renda, alto analfabetismo, maior proporção de beneficiários de programas sociais) tendem a registrar maior taxa de procedência de ações contra o Estado.
- Municípios com maior PIB *per capita*, por outro lado, podem apresentar maior litigância qualificada, também associada a maior taxa de procedência.

Já as variáveis de **capacidade estatal** buscam capturar dimensões associadas à aptidão do Estado para prover serviços públicos e realizar direitos dos cidadãos, o que pode refletir tanto sua capacidade fiscal quanto sua capacidade administrativa. Para mensurar a capacidade fiscal no nível dos órgãos judiciais, utilizamos o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF), que avalia a qualidade da gestão fiscal municipal, variando de 0 a 1 — quanto mais próximo de 1, melhor a gestão. Para além da dimensão fiscal, optamos por incluir também o número de servidores públicos *per capita* como forma adicional de mensurar a capacidade dos municípios de atenderem às demandas da população, além das variáveis

²³ Conforme já destacado na abertura desta seção, optamos por excluir o IDH-M da análise de procedência, privilegiando variáveis mais desagregadas que capturam dimensões socioeconômicas sem incorrer em problemas de multicolinearidade nos modelos.

de número de magistrados por Tribunal²⁴ e presença de defensoria pública na comarca, que também podem impactar a capacidade de atender às demandas judiciais da população em suas localidades. O uso das variáveis de capacidade estatal busca testar a hipótese de que a presença de uma estrutura estatal mais sólida está associada a uma maior capacidade de oferta de serviços públicos, o que pode, por sua vez, reduzir a propensão do indivíduo a litigar contra o Poder Público. Soma-se a isso uma interpretação recorrente entre os entrevistados, segundo a qual a litigância nem sempre representa apenas uma falha estatal: em alguns casos, pode ser funcional à administração pública, permitindo o adiamento de despesas imediatas para um momento futuro, ao término do trâmite processual. Esse efeito ambíguo também pode se manifestar nas taxas de sucesso em juízo: administrações mais estruturadas, com maior capacidade fiscal e administrativa, podem tanto evitar ilegalidades quanto estruturar defesas mais qualificadas e estratégicas. Com base nesse raciocínio, formulamos as seguintes hipóteses:

- Municípios com maior capacidade fiscal, medida pelo IFGF, tendem a apresentar maior probabilidade de vitória do Estado em juízo, em razão de uma gestão mais eficiente e estruturada.
- Um maior número de servidores públicos *per capita* e de magistrados por tribunal deve estar associado a uma maior capacidade administrativa e jurídica do ente público, o que contribui para uma defesa mais qualificada e, portanto, para uma maior taxa de sucesso processual. Também contribui, na mesma direção, para o mecanismo segundo o qual um maior número de servidores favorece a prestação de serviços, reduzindo a probabilidade de que o Estado seja derrotado judicialmente por uma prestação inadequada de serviços públicos.
- Por outro lado, a presença de defensoria pública na comarca deve estar associada a uma maior qualidade jurídica das demandas apresentadas contra o Poder Público, devendo estar associada a uma menor taxa de vitória do Estado.

Para testar as hipóteses listadas, adotamos a estratégia empírica de aplicar modelos logísticos para estimar o efeito de diferentes variáveis independentes sobre a probabilidade de o Estado vencer a ação judicial, considerando apenas os resultados de "vitória" e "derrota" do Poder Público. A consideração apenas de vitórias e derrotas "totais" foi feita em virtude da falta de clareza substantiva sobre o conteúdo de vitórias e derrotas parciais em juízo, aspecto frequentemente reiterado por entrevistados e no debate nos *Workshops* realizados ao longo da pesquisa.

Como as entrevistas realizadas com procuradores indicaram que as estratégias de defesa do Estado podem variar de acordo com o grau de jurisdição, optamos por estimar separadamente os modelos para as ações de primeiro grau (G1 e Juizados Especiais) e para os graus superiores (G2, TR, TRU e tribunais superiores). Ressalte-se, em linha com a discussão feita na apresentação dos dados descritivos sobre procedência, que a interpretação substantiva dos resultados referentes aos graus acima de G1 e JE deve ser feita com cautela. Isso porque o universo de ações julgadas em instâncias superiores difere daquele de instâncias inferiores, e o conteúdo do que é provido ou desprovido em recurso pode ter natureza distinta, a depender do que a parte recorrente optou por questionar. Apesar dessas ressalvas,

²⁴ No caso da análise de procedência, foram excluídas as variáveis de número de advogados *per capita*, número de servidores judiciais por tribunal e PIB *per capita* estadual em razão de problemas de multicolinearidade com outras variáveis independentes nos modelos estimados.

entendemos ser relevante analisar o desempenho do Estado em G2, TR, TRU e tribunais superiores, dada a importância dessa esfera de atuação judicial do Poder Público.

Nesta etapa, apresentamos quatro modelos para cada conjunto de resultados: um modelo geral completo, que reúne simultaneamente as principais dimensões teóricas consideradas (processuais, socioeconômicas e de capacidade estatal), e três modelos estratificados por ente federativo (UEM) — União, Estados e Municípios. Essa estratégia foi aplicada tanto às ações de primeiro grau e juizados especiais (G1/JE) quanto às ações em graus superiores (G2/SUP/TR/TRU), totalizando oito modelos estimados. Assim como nos modelos de ajuizamento, todos os modelos foram estimados com erros-padrão robustos para corrigir heterocedasticidade, além de terem sido tratados para evitar problemas de multicolinearidade das variáveis independentes, por meio do cálculo da estatística VIF, conforme já mencionado. Feito esse tratamento, apresentamos um único modelo completo geral (agregado por UEM) e um modelo completo para cada ente.

A distinção entre os modelos contribui para captar a heterogeneidade da litigância em cada esfera federativa. O modelo geral permite uma visão sistemática dos determinantes da probabilidade de vitória do Poder Público, enquanto os modelos por UEM revelam como essas relações variam conforme o ente demandado. A análise desagregada enriquece a interpretação substantiva dos resultados, evidenciando que fatores institucionais, socioeconômicos e de capacidade estatal podem ter pesos distintos quando se trata da litigância contra a União, os estados ou os municípios.

3.2.2.2 Resultados

Os modelos estimados permitem identificar como variáveis processuais, socioeconômicas e de capacidade estatal se associam à probabilidade de vitória do Poder Público em diferentes instâncias e esferas federativas. A Tabela 4 apresenta os coeficientes estimados para G1 e JE — considerados nossos resultados mais relevantes, no sentido da maior possibilidade de extração de conclusões substantivas a partir de resultados de ações em primeiro grau. Os resultados reportados incluem os coeficientes estimados e seus respectivos erros-padrão robustos. As estrelas ao lado dos coeficientes indicam se a variável possui significância estatística a 1% (***) , 5% (**) ou 10% (*), o que é obtido a partir do cálculo do p-valor de cada coeficiente estimado^{25 26}.

²⁵ O p-valor reportado em resultados de regressão corresponde ao teste de hipótese de que o coeficiente é igual a um valor específico (no caso, zero). A lógica é a seguinte: rejeitamos H_0 ao nível de significância α (no caso, 5%) quando o p-valor é menor que α . Isso é equivalente a construir um intervalo de confiança de $1-\alpha$: valores do parâmetro fora do intervalo correspondem a hipóteses rejeitadas, enquanto valores dentro do intervalo não podem ser rejeitados. Em outras palavras, testar hipóteses ao nível de 5% (i.e., exigindo p-valor menor ou igual a 0,05) e calcular um intervalo de confiança de 95% são procedimentos análogos (Stock e Watson, 2020, p. 114-118) e a apresentação de um ou outro é suficiente para avaliar se os coeficientes estimados podem ser considerados diferentes de zero.

²⁶ A manutenção de variáveis estatisticamente não significativas nos modelos apresentados constitui uma decisão metodológica alinhada às práticas contemporâneas em econometria para garantir a robustez e a validade teórica das estimativas. A remoção de variáveis baseando-se estritamente em limiares de significância estatística (p-valor > 0,05), uma prática conhecida e relevância prática (Ziliak e McCloskey, 2008). Variáveis de controle, mesmo que não atinjam significância, são mantidas para assegurar a correta especificação do modelo e obter estimativas não viesadas dos efeitos de interesse. Adicionalmente, procedimentos de seleção automática de variáveis são criticados por produzirem modelos instáveis e por potencializarem o risco de data dredging, onde os resultados se tornam um artefato da amostra específica em vez de refletirem relações robustas (Harrell, 2015). Dessa forma, a especificação atual dos modelos visa a precisão e a ausência de vies, em detrimento de um ajuste mecânico a critérios de significância. A apresentação dos intervalos de confiança ou de p-valores, já incluídos, oferecem uma avaliação transparente tanto da significância quanto da precisão e magnitude dos efeitos estimados. Essas decisões aplicam-se para os modelos de ajuizamento, procedência e análise temporal.

Com relação às variáveis processuais nos modelos de G1 e JE, os resultados indicam que o tipo de jurisdição exerce efeito positivo sobre a chance de vitória do Estado, com heterogeneidade relevante entre os entes: no modelo completo, o coeficiente de Justiça Federal é positivo (0,362); na União, também positivo, mas de baixa magnitude (0,032); entre estados, positivo e moderado (0,207); e, nos municípios, muito elevado (1,445). Já o efeito de Juizados Especiais (JE) é positivo e forte de maneira geral, com magnitude maior na União (1,009), moderada nos estados (0,256) e menor nos municípios (0,220), permanecendo alto no agregado (0,735). Esses achados confirmam a descrição geral de maior taxa de sucesso do Poder Público nos JE, mas sugerem que a intensidade desse efeito depende do ente em litígio.

Tabela 4. Coeficientes estimados para G1 e JE

	<i>Dependent variable:</i>			
	Vitória do Estado			
	Completo	União	Estados	Municípios
	(1)	(2)	(3)	(4)
Justiça Federal	0.3619*** (0.0045)	0.0323*** (0.0066)	0.2065*** (0.0201)	1.4452*** (0.0423)
Grau de jurisdição — JE	0.7350*** (0.0031)	1.0093*** (0.0046)	0.2559*** (0.0064)	0.2196*** (0.0090)
UEM — Municípios	-0.1585*** (0.0043)			
UEM — Outros	-1.1834*** (0.0062)			
UEM — União	-0.5913*** (0.0051)			
2021	0.0258*** (0.0036)	0.0173*** (0.0045)	0.1716*** (0.0084)	0.0741*** (0.0112)
2022	0.0183*** (0.0036)	0.1081*** (0.0045)	-0.0328*** (0.0085)	0.0407*** (0.0108)
2023	0.1509*** (0.0035)	0.2838*** (0.0044)	-0.0351*** (0.0084)	0.0711*** (0.0105)
2024	0.2400*** (0.0034)	0.3052*** (0.0043)	0.3003*** (0.0077)	0.0675*** (0.0101)
Valor da causa (reais/mil)	0.000003** (0.000001)	0.000003*** (0.000001)	0.000000 (0.000000)	0.000001 (0.000001)
Previdenciário	0.4945*** (0.0036)	0.2612*** (0.0043)	0.2776*** (0.0276)	-0.0605* (0.0330)
Servidor público	0.0996*** (0.0039)	0.3110*** (0.0086)	0.1781*** (0.0058)	-0.1857*** (0.0074)
Tributário	0.1571*** (0.0050)	-0.3795*** (0.0092)	0.6603*** (0.0081)	-0.2293*** (0.0124)
Trabalhista	0.6808*** (0.0085)	0.8509*** (0.0218)	0.4995*** (0.0187)	0.0443*** (0.0129)
Saúde	-1.7376***	-0.2155***	-1.6981***	-2.1192***

	<i>Dependent variable:</i>			
	Vitória do Estado			
	Completo	União	Estados	Municípios
	(1)	(2)	(3)	(4)
	(0.0069)	(0.0286)	(0.0086)	(0.0169)
Assistência judiciária gratuita (AJG)	0.3723***	0.5622***	0.0623***	0.1251***
	(0.0028)	(0.0037)	(0.0068)	(0.0078)
PIB <i>per capita</i> (log)	-0.0100***	-0.0317***	0.0162**	-0.1335***
	(0.0033)	(0.0042)	(0.0080)	(0.0087)
Índice de Gini	0.7335***	-0.3113***	2.6062***	1.0516***
	(0.0281)	(0.0368)	(0.0639)	(0.0763)
Taxa de analfabetismo	0.0144***	0.0120***	0.0244***	0.0073***
	(0.0005)	(0.0006)	(0.0013)	(0.0013)
Bolsa Família <i>per capita</i> (log)	0.2783***	1.0305***	-2.0649***	0.7018***
	(0.0485)	(0.0586)	(0.1289)	(0.1374)
BPC <i>per capita</i> (log)	-0.3732***	-0.2965***	-2.9516***	0.7244***
	(0.0328)	(0.0400)	(0.1052)	(0.0799)
IFGF	-0.2551***	-0.2850***	-0.7011***	0.8291***
	(0.0118)	(0.0153)	(0.0265)	(0.0316)
Servidores Adm. <i>per capita</i>	-4.5132***	-7.5064***	-4.0047***	-1.0394***
	(0.1306)	(0.1686)	(0.3140)	(0.3263)
N. de magistrados	0.0002***	0.0002***	-0.0001***	-0.00004***
	(0.000002)	(0.000003)	(0.00001)	(0.00001)
Defensoria pública presente	-0.0055	0.0275***	-0.0791***	0.0916***
	(0.0040)	(0.0054)	(0.0089)	(0.0092)
Constant	-0.7942***	-0.3843***	-1.5203***	-0.1940**
	(0.0338)	(0.0434)	(0.0802)	(0.0902)
Controle por região	Sim	Sim	Sim	Sim
Observations	4,093,132	2,700,246	777,759	419,327
Log Likelihood	-2,626,754.0000	-1,739,415.0000	-485,956.1000	-273,259.8000
Akaike Inf. Crit.	5,253,569.0000	3,478,883.0000	971,966.3000	546,573.5000
Note:	*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01			

Fonte: elaboração própria

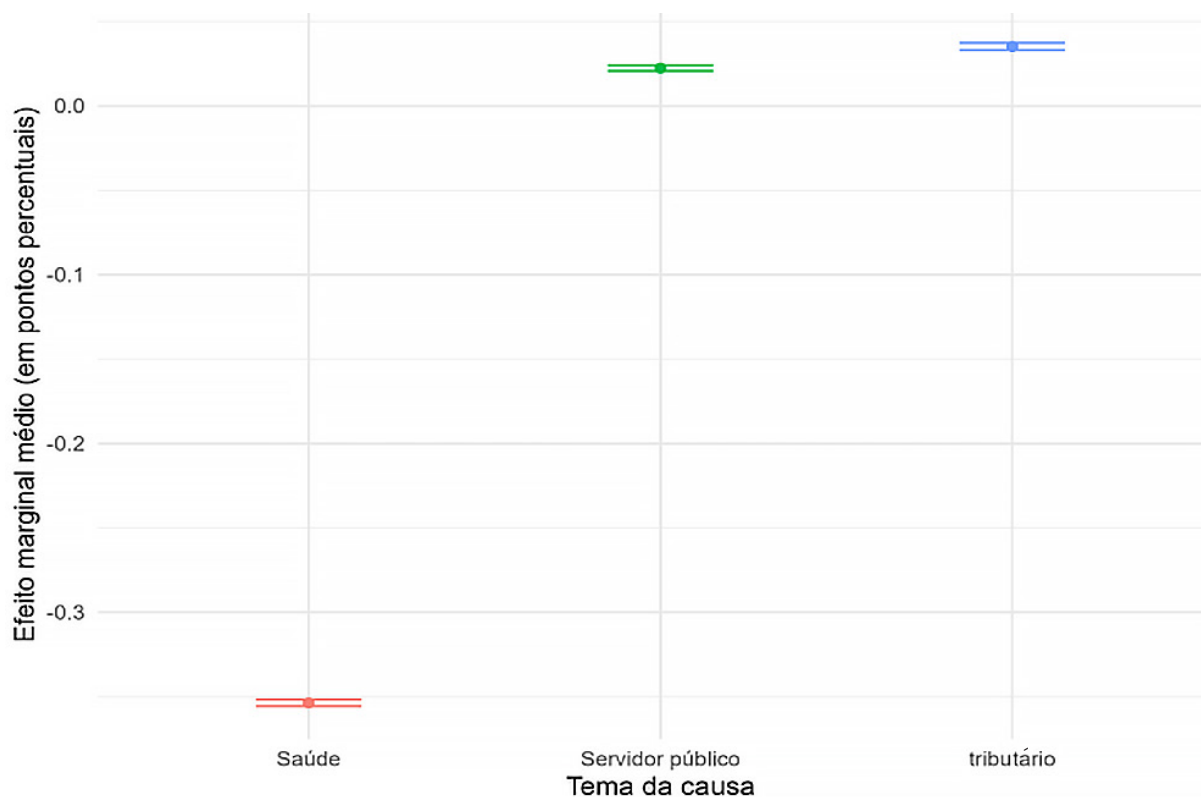
No que diz respeito aos temas das ações — previdenciário, tributário, servidor e trabalhista —, apresentaram coeficientes positivos e significativos no modelo completo, indicando desempenho comparativamente favorável nessas áreas. Contudo, os efeitos são heterogêneos. Em temas previdenciários, os coeficientes são positivos na União (0,261) — ente que concentra a vasta maioria das ações previdenciárias, em virtude de o INSS ser considerada uma autarquia federal — e nos estados (0,278), mas negativo nos municípios (−0,061). Já no caso do tema servidor público, os efeitos estimados são positivos na União (0,311) e estados (0,178), mas negativo nos municípios (−0,186), revelando maior vulnerabilidade do Poder Público na esfera local para esse tipo de litigância.

A litigância tributária é associada a maior taxa de sucesso do Estado nos estados (0,660), porém apresentou coeficiente negativo na União (−0,380) e nos municípios (−0,229). Em âmbito trabalhista, o efeito estimado foi positivo em todos os entes, com efeito mais alto na União (0,851) e nos estados (0,500) e pequeno nos municípios (0,044). Trata-se de um assunto que o Poder Público costuma ter boa taxa de sucesso nos três níveis da federação. Já em saúde, o coeficiente é fortemente negativo em todos os modelos, reforçando a hipótese de menor chance de vitória do Estado nesse tipo de demanda, com magnitudes bem distintas entre os entes: mais intensas em municípios (−2,119) e estados (−1,698), e menos negativa na União (−0,216).

Para ilustrar de forma mais intuitiva os efeitos dos temas das ações sobre a probabilidade de vitória do Estado, estimamos os *efeitos marginais médios* para variáveis temáticas selecionadas²⁷. Os temas selecionados — saúde, servidor público e tributário — foram escolhidos tanto por sua expressividade no volume de ações quanto pela variação que apresentam entre os diferentes níveis de ente federativo. Ainda que a litigância previdenciária seja a mais volumosa, ela se concentra quase que integralmente na União, o que reduz o interesse comparativo com estados e municípios.

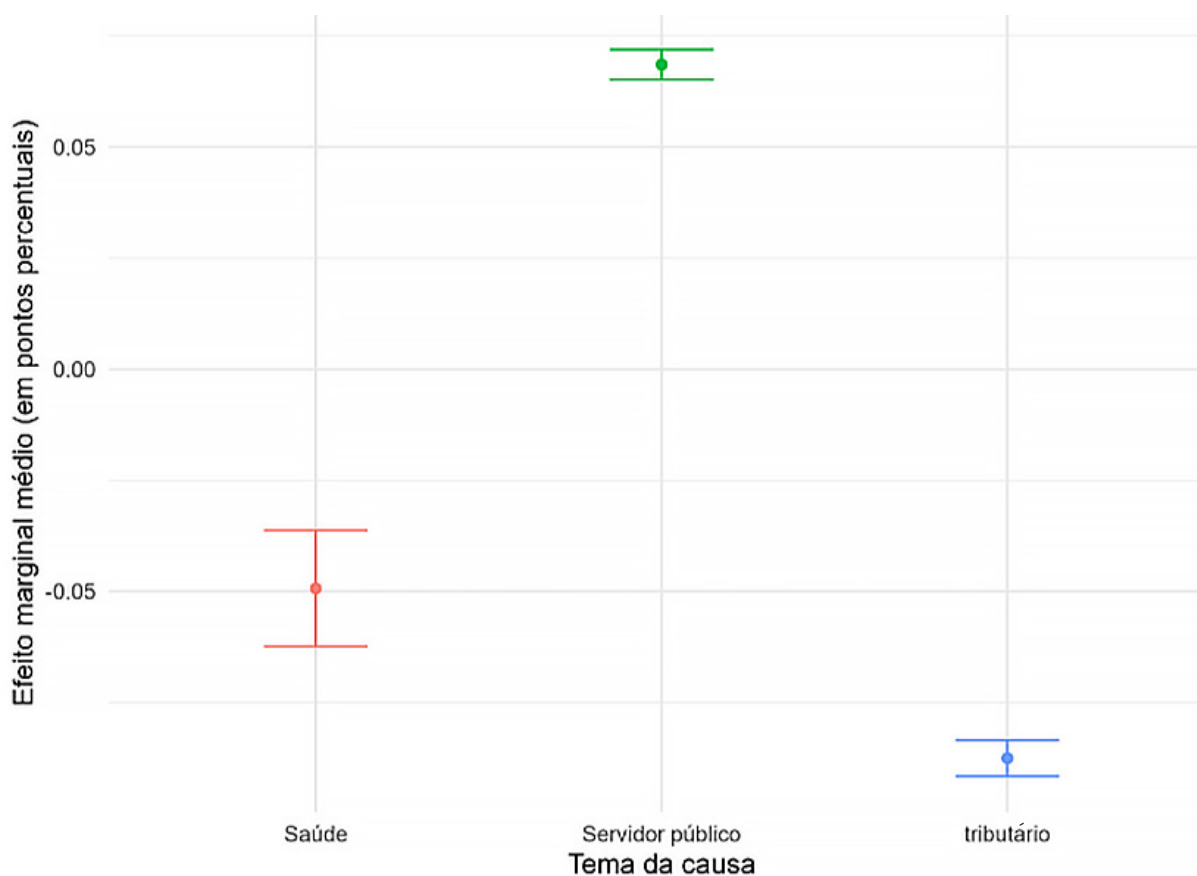
No modelo geral, que agrega toda a litigância, observa-se um padrão bastante consistente com os resultados de regressão: ações de saúde estão associadas a uma queda expressiva de 35,4 pontos percentuais na probabilidade de vitória do Estado, confirmando a maior vulnerabilidade do Poder Público nesse tipo de demanda. Já as ações envolvendo servidor público e matéria tributária mostram efeitos positivos, ainda que mais modestos: aumentam em 2,2 e 3,5 pontos percentuais, respectivamente, a chance de vitória estatal, conforme ilustra a Figura 6.

²⁷ A estimação dos efeitos marginais médios após a estimação dos modelos *logit* foi feita utilizando o pacote *marginalEffects*, no R.

Figura 6. Efeitos Marginais Médios — Modelo Completo (G1/JE)

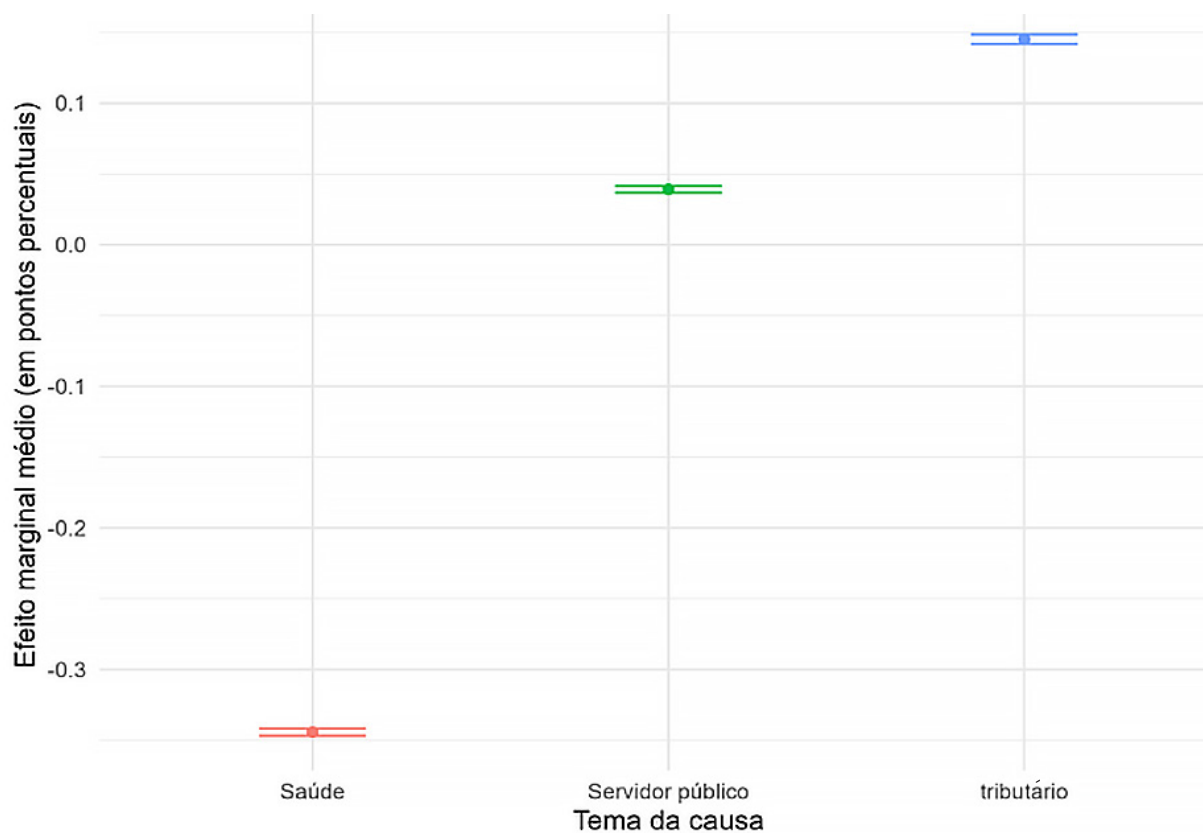
Fonte: elaboração própria

Quando analisada apenas a União, ilustrada na Figura 7, o padrão se diferencia: o efeito negativo das ações de saúde é bastante atenuado (-4,9 p.p.), sugerindo maior capacidade de defesa nesse campo. Por outro lado, as demandas de servidor público apresentam um impacto mais acentuado e positivo, elevando em 6,9 pontos percentuais a probabilidade de vitória da União. Já as ações tributárias, nesse caso, se destacam por um efeito negativo (-8,8 p.p.), em contraste com o padrão geral.

Figura 7. Efeitos Marginais Médios — União (G1/JE)

Fonte: elaboração própria

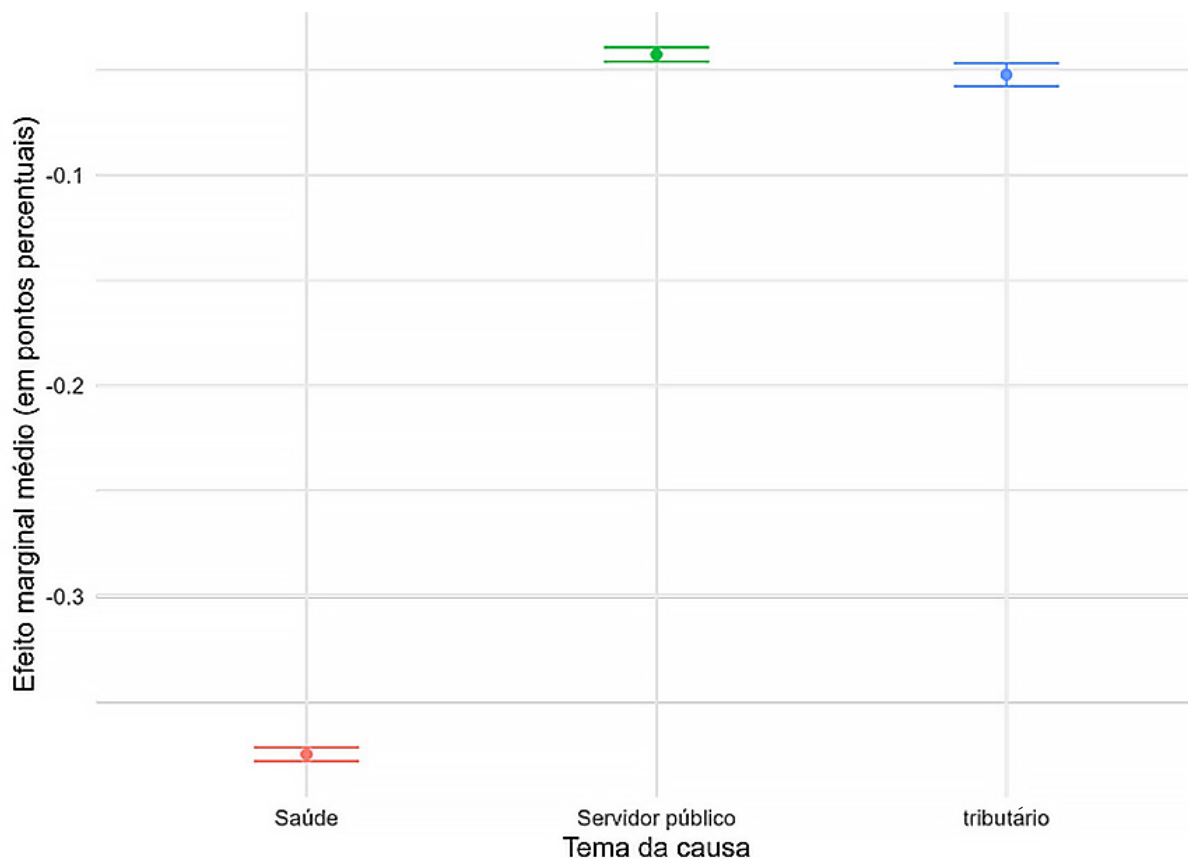
Entre os estados, os efeitos se mostram mais intensos, como mostra a Figura 8. Ações de saúde reduzem em 34,4 pontos percentuais a probabilidade de vitória, reproduzindo a fragilidade observada no agregado. Ações com temas de servidor público ampliam em 3,9 pontos percentuais a chance de êxito e as demandas tributárias aparecem como o tema mais favorável, com aumento de 14,5 pontos percentuais na probabilidade de vitória do ente estadual em juízo.

Figura 8. Efeitos Marginais Médios — Estados (G1/JE)

Fonte: elaboração própria

No nível municipal, o quadro se inverte parcialmente. As ações de saúde seguem associadas a uma queda significativa (-37,5 p.p.), mas os demais temas aparecem com sinal negativo: disputas envolvendo servidor público reduzem em 4,3 pontos percentuais a probabilidade de vitória municipal, e as ações tributárias, em 5,2 pontos percentuais. Os dados são ilustrados na Figura 9.

Figura 9. Efeitos Marginais Médios — Municípios (G1/JE)



Fonte: elaboração própria

A presença de assistência judiciária gratuita (AJG) associa-se ao aumento da probabilidade de vitória do Estado em todos os níveis analisados, mas novamente com intensidades distintas: coeficientes de 0,372 no modelo completo, 0,562 na União, 0,062 nos estados e 0,125 nos municípios. O valor da causa é positivo e significativo no modelo completo ($\sim 0,000003$) e na União ($\sim 0,000003$), mas não é estatisticamente distinto de zero para estados e municípios, sugerindo que essa dimensão econômica da litigância opera, sobretudo, quando a União figura no polo passivo. Por fim, no modelo completo com *dummies* de UEM (tomando estados como base), os coeficientes negativos para União ($-0,591$), municípios ($-0,159$) e "outros" ($-1,183$) sugerem que ações contra esses entes estão associadas a menor probabilidade de vitória do Estado quando comparadas às demandas contra entes estaduais, mantidos os demais fatores constantes.

Com relação às variáveis socioeconômicas, os resultados apontam para efeitos consistentes, mas heterogêneos entre os entes. O PIB *per capita* (em log) apresenta coeficiente negativo no modelo completo ($-0,010$) e nos municípios ($-0,134$), positivo entre estados ($0,016$), e negativo na União ($-0,032$), indicando padrões distintos a depender do ente. Já o Índice de Gini mantém sinal positivo no modelo completo ($0,734$) e entre estados ($2,606$) e municípios ($1,052$), sugerindo maior chance de vitória do Estado em regiões mais desiguais; contudo, para a União o coeficiente é negativo ($-0,311$), indicando padrão divergente quando a União figura no polo passivo. A taxa de analfabetismo permanece positiva e estatisticamente significativa em todos os modelos ($\approx 0,007$ a $0,024$), reforçando a associação entre maior vulnerabilidade socioeconômica e maior taxa de êxito do Poder Público. Os programas sociais

exibem direções opostas conforme o ente: o PBF *per capita* (em log) é positivo no modelo completo (0,278), na União (1,031) e nos municípios (0,702), mas fortemente negativo entre os estados (−2,065); por sua vez, o BPC *per capita* (em log) é negativo no agregado (−0,373), na União (−0,297) e entre os estados (−2,952), mas positivo nos municípios (0,724). A aparente assimetria entre PBF e BPC, sobretudo quando desagregada por ente, sugere composição de demandas e perfis de litigância distintos: enquanto a cobertura do PBF pode estar associada a tipos de ação em que o Poder Público tem maior probabilidade de êxito (especialmente na União e nos municípios), a maior proporção de beneficiários do BPC se associa a contextos e teses em que o Estado perde com mais frequência — com a exceção municipal, possivelmente relacionada ao mix de causas e à atuação local em políticas assistenciais.

Por fim, as variáveis de capacidade estatal também exibem heterogeneidade relevante. O IFGF aparece negativo no modelo completo (−0,255), na União (−0,285) e entre os estados (−0,701), sugerindo que maior capacidade fiscal se associa, contraintuitivamente, a menor probabilidade de vitória do Estado; já nos municípios o coeficiente é positivo (0,829), indicando um padrão oposto quando o ente demandado é municipal. O número de servidores públicos *per capita* segue majoritariamente negativo (−4,513 no completo; −7,506 na União; −4,005 nos estados; −1,039 nos municípios), em oposição à hipótese da litigância qualificada — ainda que o efeito seja de menor magnitude no âmbito municipal. Entre os demais indicadores institucionais, a existência de Defensoria associa-se a menor chance de vitória do Estado nos estados (−0,079), mas é positiva na União (0,028) e nos municípios (0,092), além de não significativa no agregado; o número de magistrados é positivo no agregado e na União (~0,0002), mas negativo entre estados (−0,0001) e municípios (−0,00004).

Nos demais graus de jurisdição (G2, TRU, TR e Tribunais Superiores), a expectativa era de que o Estado tivesse desempenho mais favorável, sobretudo pela atuação seletiva das procuradorias, que poderiam não recorrer em ações nas quais a derrota é praticamente certa — o que justificou a separação dos modelos e não a mera inclusão de controles de grau em um único conjunto de estimações. Para capturar essas diferenças, replicamos a estrutura analítica utilizada para os graus inferiores. É importante ressaltar que, embora utilizemos a nomenclatura “Vitória do Estado” para replicar a estrutura da análise para os graus inferiores, as conclusões sobre processos em graus superiores devem ser tomadas com cautela. Isto porque, em graus superiores, muitas vezes se avalia recursos que não necessariamente envolvem o mérito do pedido, cuja análise é centrada em G1/JE, usualmente.

Tabela 5. Efeito de Fatores Socioeconômicos, Estatais e Processuais nas Chances de Vitória do Poder Público em Graus Recursais (G2/TR/TRU/SUP)

	<i>Dependent variable:</i>			
	Vitória do Estado			
	Completo	União	Estados	Municípios
	(1)	(2)	(3)	(4)
Justiça Federal	0.4239*** (0.0061)	0.1627*** (0.0109)	0.4959*** (0.0207)	0.4376*** (0.0378)
Grau de jurisdição — SUP	-0.1518*** (0.0081)	0.2664*** (0.0133)	0.1540*** (0.0257)	-0.0582 (0.0431)
Grau de jurisdição — TR	0.2793*** (0.0032)	0.5849*** (0.0056)	0.0215*** (0.0055)	-0.0306*** (0.0072)
Grau de jurisdição — TRU	0.1663*** (0.0493)	0.1800*** (0.0507)	1.2527*** (0.3282)	2.6482*** (0.4186)
UEM — Municípios	0.1044*** (0.0036)			
UEM — Outros	-1.2098*** (0.0061)			
UEM — União	0.0804*** (0.0058)			
2021	-0.0176*** (0.0044)	-0.1721*** (0.0067)	0.1247*** (0.0084)	0.0551*** (0.0092)
2022	-0.0196*** (0.0042)	-0.0695*** (0.0064)	-0.0641*** (0.0081)	0.0983*** (0.0090)
2023	0.0482*** (0.0041)	0.0469*** (0.0063)	-0.0550*** (0.0078)	0.0873*** (0.0086)
2024	0.0457*** (0.0039)	0.0832*** (0.0061)	-0.0851*** (0.0076)	0.0157* (0.0083)
Previdenciário	-0.2113*** (0.0048)	-0.4039*** (0.0069)	0.0547** (0.0241)	-0.0231 (0.0322)
Servidor público	-0.1210*** (0.0039)	-0.2509*** (0.0094)	-0.0779*** (0.0056)	-0.0102 (0.0071)
Tributário	0.1164*** (0.0046)	0.1658*** (0.0085)	0.1429*** (0.0079)	-0.1728*** (0.0093)
Trabalhista	-0.3404*** (0.0051)	-0.6083*** (0.0142)	-0.3047*** (0.0101)	-0.2730*** (0.0100)
Saúde	-0.7110*** (0.0075)	-0.6378*** (0.0331)	-0.7101*** (0.0093)	-0.7459*** (0.0182)
Assistência judiciária gratuita (AJG)	-0.0504*** (0.0038)	0.0394*** (0.0067)	-0.1258*** (0.0076)	-0.1969*** (0.0085)
PIB <i>per capita</i> (log)	0.2611*** (0.0088)	0.1289*** (0.0162)	0.4554*** (0.0159)	0.2830*** (0.0201)
Índice de Gini	-2.1710*** (0.0653)	-3.2013*** (0.1221)	-1.5860*** (0.1353)	-4.3210*** (0.1421)
Taxa de analfabetismo	0.0303***	-0.0337***	0.1000***	0.0053

	Dependent variable:			
	Vitória do Estado			
	Completo	União	Estados	Municípios
	(1)	(2)	(3)	(4)
	(0.0017)	(0.0033)	(0.0032)	(0.0033)
Bolsa Família <i>per capita</i> (log)	3.0187***	2.5090***	4.7043***	3.2912***
	(0.1009)	(0.1786)	(0.2146)	(0.2177)
BPC <i>per capita</i> (log)	1.8014***	-4.5817***	7.2559***	4.5852***
	(0.1941)	(0.3254)	(0.5117)	(0.4007)
IFGF	0.0056	-0.5242***	-0.1217**	-0.5830***
	(0.0279)	(0.0504)	(0.0506)	(0.0581)
Servidores Adm. <i>per capita</i>	-0.8336***	-7.4212***	-2.8727***	6.8296***
	(0.3171)	(0.5601)	(0.5492)	(0.7118)
N. de magistrados	0.0001***	0.0002***	0.00004***	0.0001***
	(0.000005)	(0.00002)	(0.00001)	(0.00001)
Defensoria pública presente	0.0550	1.6429***	-0.0950	0.0838
	(0.0600)	(0.2800)	(0.0884)	(0.0905)
Constant	-1.3774***	-0.1097	-3.7058***	0.1577
	(0.1146)	(0.3246)	(0.1893)	(0.2201)
Controle por região	Sim	Sim	Sim	Sim
Observations	3,068,453	1,436,143	797,319	637,313
Log Likelihood	-1,925,125.0000	-849,930.9000	-523,076.8000	-416,556.8000
Akaike Inf. Crit.	3,850,313.0000	1,699,918.0000	1,046,210.0000	833,169.6000
Note:	*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01			

Fonte: elaboração própria

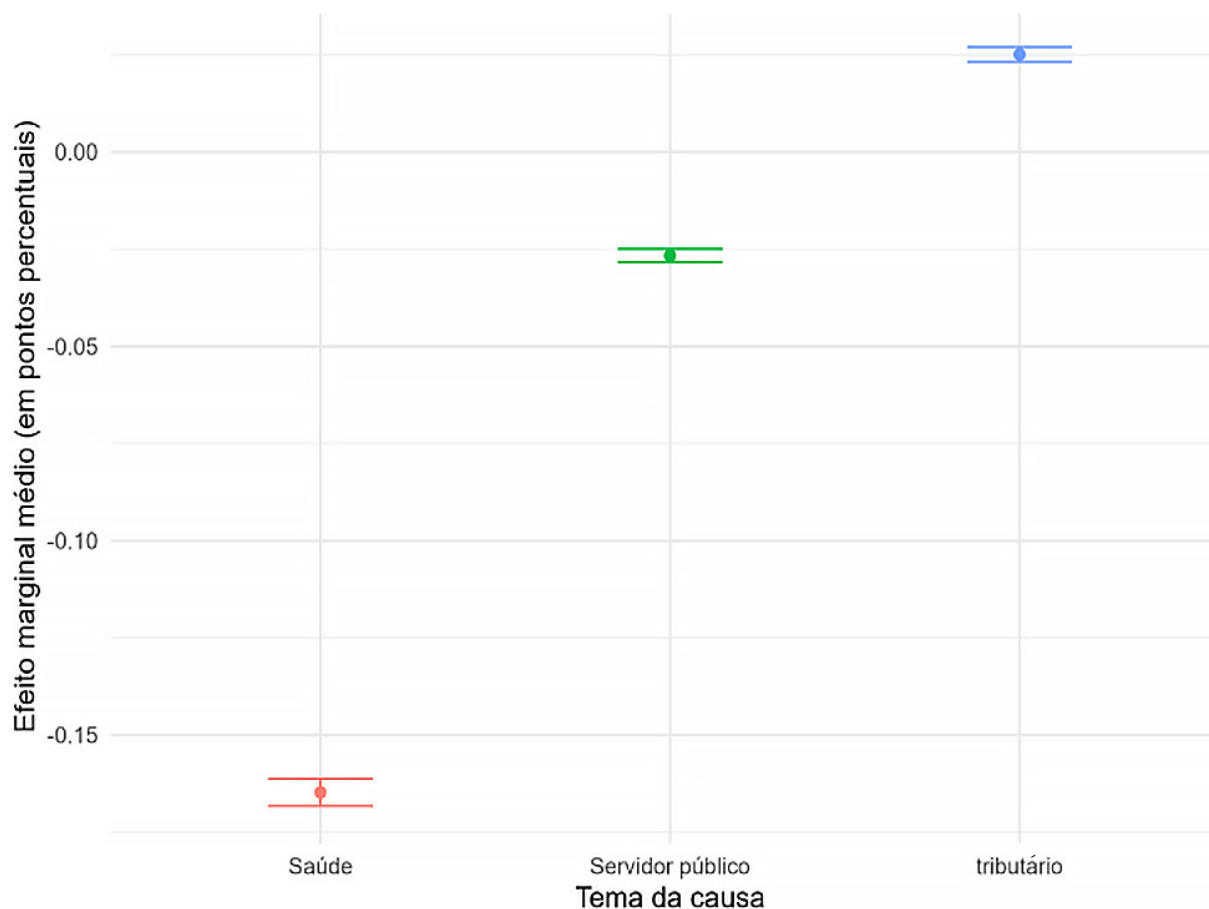
Com relação às variáveis processuais, os resultados mostram um quadro heterogêneo. No modelo completo, o coeficiente da Justiça Federal é positivo (0,424), indicando maior probabilidade de vitória do Estado em comparação à Justiça Estadual; o efeito também é positivo em todos os entes, variando de 0,163 (União) a 0,496 (estados). Em termos de grau, o padrão não é uniforme: nos TRs, os coeficientes são positivos (0,279 no agregado; 0,585 na União), mas pequenos ou até negativos em estados (0,022) e municípios (-0,031). Os TRUs mostram efeito fortemente positivo, sobretudo em estados (1,253) e municípios (2,648). Nos Tribunais Superiores (SUP), o agregado aponta coeficiente negativo (-0,152), mas com heterogeneidade: positivo na União (0,266) e estados (0,154) e não significativo nos municípios (-0,058).

Quanto aos temas das ações, os efeitos também variam. Em saúde, o coeficiente é consistentemente negativo em todos os modelos ($\approx -0,64$ a $-0,75$), confirmando a maior vulnerabilidade do Estado nesse tema, mesmo em instâncias superiores. Em previdenciário, o agregado mostra coeficiente negativo (-0,211), mas nos estados há efeito positivo, ainda que pequeno (0,055), e nos municípios o coeficiente não é significativo. Em servidor público, os coeficientes são negativos na União e nos estados (-0,251 na União; -0,078 nos estados) e não significativo nos municípios. Já em trabalhista, os resultados são fortemente negativos em todos os modelos (-0,340 no agregado; -0,608 na União; -0,305 nos estados; -0,273 nos municípios). Por contraste, em tributário, o Estado exhibe coeficientes positivos no

agregado (0,116), na União (0,166) e nos estados (0,143), mas negativos nos municípios ($-0,173$). Esses resultados indicam que, nos graus superiores, o desempenho do Poder Público é mais vulnerável em temas previdenciários, de saúde, de servidores públicos e trabalhistas, com resultados relativamente consistentes entre os entes federativos. Já em matéria tributária, o Poder Público costuma vencer, à exceção da litigância municipal, nesses graus de jurisdição.

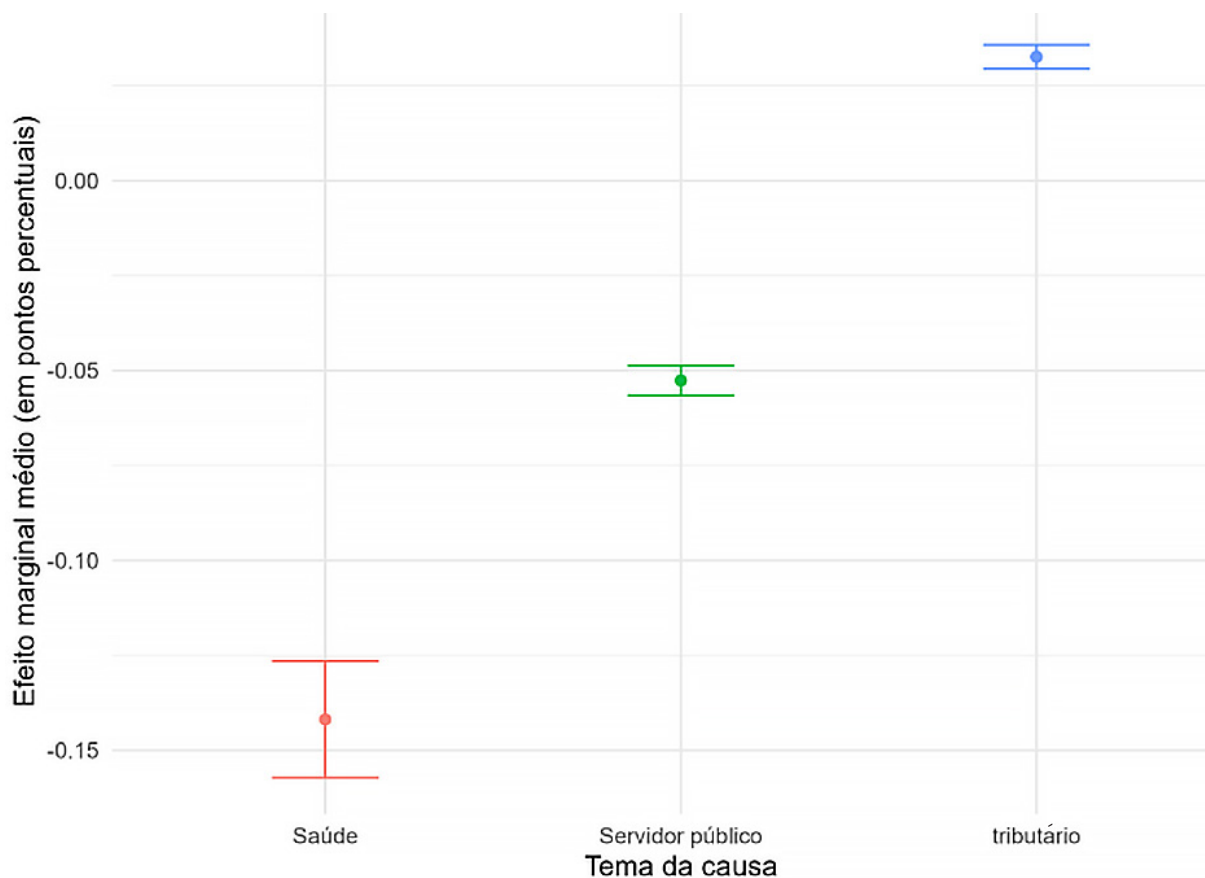
No modelo completo do G2, os efeitos marginais médios reforçam o quadro de vulnerabilidade do Poder Público em saúde e em servidor público. Ações de saúde reduzem em 16,5 pontos percentuais a probabilidade de vitória estatal, enquanto ações envolvendo servidores apresentam efeito negativo de 2,7 pontos percentuais. Já nas disputas tributárias, o efeito é positivo, com aumento de 2,5 pontos percentuais na chance de êxito. Os dados estão ilustrados na Figura 10.

Figura 10. Efeitos Marginais Médios — Modelo Completo (G2/TR/TRU/SUP)



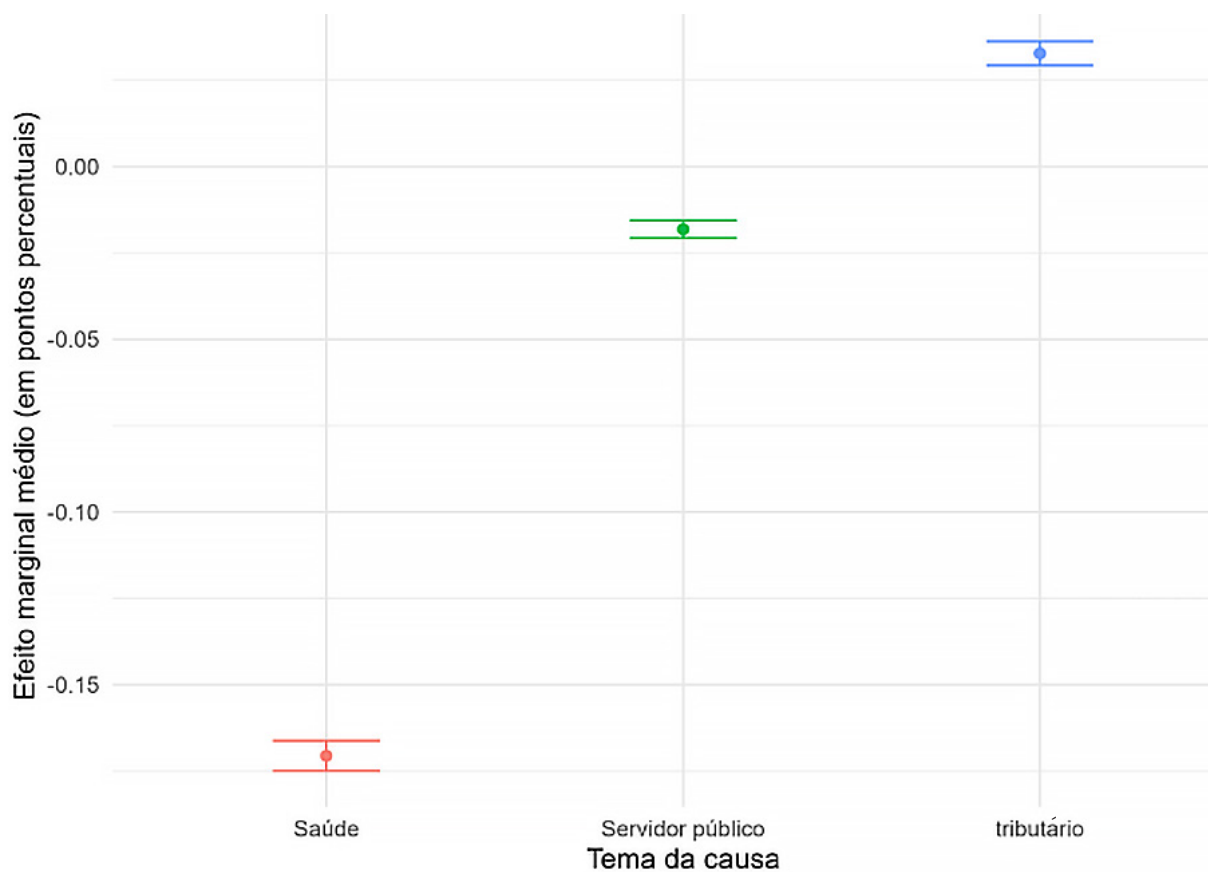
Fonte: elaboração própria

Na União, observa-se padrão semelhante, mas com intensidades distintas, conforme ilustra a Figura 11. Demandas de saúde reduzem em 14,2 pontos percentuais a probabilidade de vitória, e as ações relativas a servidores apresentam impacto negativo mais acentuado, de 5,3 pontos percentuais. Em contrapartida, as ações tributárias ampliam em 3,3 pontos percentuais a chance de vitória da União.

Figura 11. Efeitos Marginais Médios – União (G2/TR/TRU/SUP)

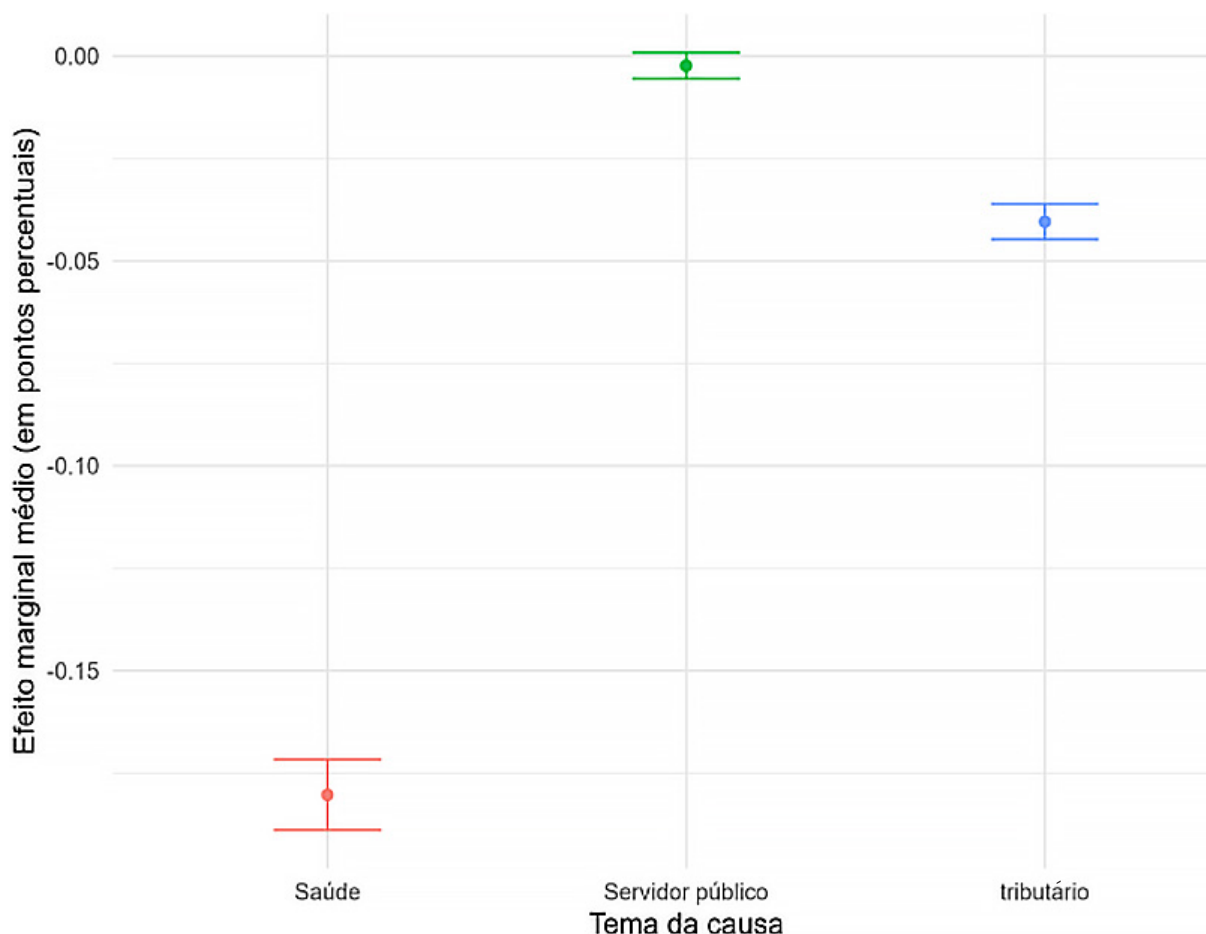
Fonte: elaboração própria

Nos estados, os efeitos marginais médios confirmam a tendência de maior vulnerabilidade em saúde e em servidor público em comparação aos demais temas. Como mostra a Figura 12, ações de saúde reduzem em 17,1 pontos percentuais a probabilidade de vitória, e as de servidor público também apresentam impacto negativo, de 1,8 pontos percentuais. Já nas disputas tributárias, o efeito é positivo, elevando em 3,3 pontos percentuais a chance de êxito dos estados.

Figura 12. Efeitos Marginais Médios — Estados (G2/TR/TRU/SUP)

Fonte: elaboração própria

Nos municípios, os efeitos indicam vulnerabilidade especialmente em saúde, com redução de 18,0 pontos percentuais na probabilidade de vitória do Estado em graus recursais. O efeito de servidor público não é estatisticamente significativo. Já nas disputas tributárias, o resultado é negativo, reduzindo em 4,0 pontos percentuais a chance de êxito municipal. A Figura 13 ilustra os intervalos de confiança para os efeitos marginais médios estimados.

Figura 13. Efeitos Marginais Médios — Municípios (G2/TR/TRU/SUP)

Fonte: elaboração própria

A presença de assistência judiciária gratuita (AJG) associa-se a uma redução da probabilidade de vitória do Estado no agregado ($-0,050$), nos estados ($-0,126$) e nos municípios ($-0,197$), mas o efeito é invertido na União ($0,039$), onde há associação positiva. No que diz respeito aos entes demandados (UEM) no modelo geral, tomando os estados como referência, os coeficientes indicam efeito positivo tanto para a União ($0,080$) quanto para municípios ($0,104$). Esses achados sugerem que, nas instâncias recursais, União e municípios tendem a ter desempenho relativamente melhor do que estados, invertendo o resultado observado no modelo geral para G1 e JE, mantidos os demais fatores constantes.

Passando às variáveis socioeconômicas, os resultados divergem dos graus inferiores. O PIB *per capita* (em *log*) apresenta coeficientes positivos em todos os modelos ($0,261$ no agregado; $0,129$ na União; $0,455$ nos estados; $0,283$ nos municípios), sugerindo que em contextos mais ricos o Estado tende a vencer mais frequentemente. A desigualdade (Índice de Gini) tem efeito negativo e significativo em todos os modelos, variando de $-1,586$ nos estados a $-4,321$ nos municípios, sinalizando maior vulnerabilidade do Estado em regiões mais desiguais. A taxa de analfabetismo é positiva no agregado ($0,030$) e nos estados ($0,100$), mas negativa na União ($-0,034$) e nula nos municípios, sugerindo que esse efeito depende fortemente do ente. Os programas sociais também apresentam efeitos heterogêneos: o PBF *per capita* (em *log*) tem coeficientes fortemente positivos em todos os modelos ($2,509$ a $4,704$), enquanto o BPC *per capita* (em *log*) apresenta sinais divergentes: positivo no agregado ($1,801$), nos

estados (7,256) e municípios (4,585), mas fortemente negativo na União (−4,582).

Por fim, nas variáveis de capacidade estatal, o IFGF apresenta coeficientes negativos para União (−0,524), estados (−0,122) e municípios (−0,583). O número de servidores públicos *per capita* segue padrão heterogêneo: coeficiente negativo no agregado (−0,834), União (−7,421) e estados (−2,873), mas positivo nos municípios (6,830). Outros indicadores institucionais também revelam diferenças: a Defensoria associa-se a efeito positivo na União (1,643), mas negativo nos estados (−0,095), além de não significativo no agregado e nos municípios; o número de magistrados é positivo em todos os modelos (0,00004 a 0,0002).

3.2.2.3 Conclusões da análise de procedência

Os resultados confirmam, em linhas gerais, que a probabilidade de vitória do Poder Público em juízo é moldada por múltiplas dimensões — processuais, socioeconômicas e de capacidade estatal — em consonância com as hipóteses formuladas no início da seção. Contudo, os efeitos observados são heterogêneos e, em alguns casos, contrariam expectativas teóricas ou indícios levantados pelos entrevistados. Essa heterogeneidade reforça a cautela necessária na interpretação dos resultados: como os modelos foram estimados separadamente, não é possível comparar diretamente a magnitude dos coeficientes entre União, estados e municípios. Ademais, conforme já destacado, a interpretação substantiva dos resultados de processos em graus recursais demanda cuidado, haja vista que, muitas vezes, uma vitória ou derrota em segunda instância e graus superiores não diz respeito ao mérito do processo, decidido em primeiro grau. O que se pode fazer, ainda sim, é observar padrões nas direções dos coeficientes, que revelam, por si só, que cada ente enfrenta vulnerabilidades próprias ao longo dos processos judiciais.

No campo das hipóteses processuais, os achados confirmam parcialmente a expectativa de maior êxito do Estado em instâncias superiores e nos juizados especiais. A União e os estados têm desempenho particularmente favorável em juizados especiais (se comparados a G1) e em tribunais superiores (quando comparados a G2), enquanto os efeitos para municípios são menos estáveis. Entre os temas, a litigância em saúde mantém coeficientes fortemente negativos em todos os níveis, reafirmando que esse é um campo em que o Poder Público tem grande dificuldade para obter vitórias judiciais. Já nas ações previdenciárias, trabalhistas e de servidor público, o desempenho depende do ente: A União e os estados apresentam taxas mais elevadas de sucesso em G1 e JE, enquanto os municípios registram resultados piores. A discrepância é mais destacada no tema de servidores públicos, no qual municípios são os únicos entes com coeficientes estimados negativos (resultados que se invertem em graus superiores), sugerindo vulnerabilidade particular das administrações locais na relação com seus servidores.

As hipóteses socioeconômicas também encontram suporte parcial. Em G1/JE, maior vulnerabilidade social não se traduz de forma linear em maior derrota do Estado; ao contrário, em vários modelos, taxas de analfabetismo e desigualdade estiveram associadas a maiores chances de vitória estatal. Nos graus superiores, porém, a desigualdade passa a ter efeito consistentemente negativo, indicando maior vulnerabilidade do Estado em localidades desiguais. Ainda que a comparação entre graus de jurisdição deva ser feita com grande cautela, esse contraste sugere que, em instâncias inferiores, a litigância em contextos vulneráveis pode ter perfis de demanda em que o Estado se defende melhor. A análise dos programas sociais reforça esse ponto: o Bolsa Família associa-se a maior taxa de vitória da União e

dos municípios, enquanto o BPC se relaciona a maior derrota em G1/JE — salvo no plano municipal, onde o efeito se inverte. Em graus superiores, Bolsa Família e BPC se alinham na associação a uma maior probabilidade de vitória judicial do Estado, à exceção do BPC no modelo para a União. Esses achados confirmam que a composição temática das demandas e a posição institucional do ente demandado modulam os efeitos da vulnerabilidade socioeconômica sobre o resultado dos julgamentos.

Quanto às hipóteses de capacidade estatal, os resultados apontam para efeitos heterogêneos, com destaque para o nível municipal. O IFGF aparece positivo nos municípios, mas negativo na União e nos estados, sugerindo que a solidez fiscal é especialmente relevante para reduzir a vulnerabilidade local, onde fragilidades administrativas têm efeitos mais diretos tanto sobre a prestação de serviços quanto sobre a defesa judicial. O número de servidores públicos *per capita* segue um padrão semelhante: embora o efeito agregado e nos níveis federal e estadual seja negativo e de maior magnitude, entre os municípios ele é menos intenso e até se torna positivo em instâncias superiores, sinalizando que a disponibilidade de recursos administrativos pode, em certos contextos, mitigar derrotas judiciais locais. Em contraste, os resultados para União e estados são menos consistentes, indicando que, nesses níveis, outros fatores institucionais e temáticos modulam de forma mais decisiva o desempenho em juízo. Assim, ainda que os efeitos da capacidade estatal sobre a procedência sejam menos eloquentes do que os observados no ajuizamento, há indícios de que as decisões judiciais também respondem, em alguma medida, a essas variáveis — sobretudo no plano municipal, onde a robustez fiscal e administrativa se mostra mais decisiva para a vitória do Poder Público.

Em conjunto, os resultados reforçam que o desempenho do Poder Público em juízo não decorre de fatores isolados, mas da interação entre dimensões processuais, socioeconômicas e institucionais, que se expressam de forma distinta na União, nos estados e, sobretudo, nos municípios. As hipóteses sobre vulnerabilidade social e capacidade estatal foram confirmadas apenas parcialmente e, por vezes, os efeitos parecem ser condicionados. Ainda assim, os achados sugerem que a solidez fiscal e administrativa exerce um papel mais sensível no nível municipal, onde a escassez de recursos repercute diretamente na prestação de serviços e na qualidade da defesa judicial. Embora menos eloquentes do que os resultados sobre ajuizamento, os efeitos de capacidade estatal sobre a procedência indicam que a Justiça responde, em alguma medida, a essas variáveis. Assim, longe de um padrão uniforme, a análise revela que a heterogeneidade federativa não é apenas um dado de contexto, mas um elemento substantivo para compreender as chances de vitória do Poder Público em juízo e para pensar estratégias diferenciadas de enfrentamento da litigância.

3.2.3 Quanto ao Tempo de Julgamento

Uma vez analisados os fatores que impulsionam o ajuizamento de ações contra o Poder Público e os padrões de vitória e derrota do Estado em juízo, esta seção se concentra sobre a dimensão temporal do processo. A duração da tramitação não é apenas um indicador de eficiência judicial, mas um fator que molda as estratégias dos litigantes, os custos da litigância e, em última análise, a própria efetividade do direito pleiteado. Compreender quais variáveis aceleram ou retardam a prestação jurisdicional é, portanto, um passo fundamental no diagnóstico do fenômeno da litigância contra o Estado.

Avançando em relação à análise anterior, os modelos aqui apresentados incorporam as variáveis socioeconômicas e de capacidade estatal exploradas nas seções anteriores. O objetivo é testar não

apenas como as características do processo influenciam sua duração, mas também como o contexto social e a estrutura da administração pública local se correlacionam com a celeridade da resposta judicial.

No que diz respeito aos fatores socioeconômicos, partimos da premissa de que a vulnerabilidade e a cobertura assistencial influenciam a celeridade. É plausível supor que a maior pressão de demanda resulte em maior congestionamento e, conseqüentemente, em maior tempo de tramitação. De forma análoga, contextos de maior vulnerabilidade, medidos por uma taxa de analfabetismo mais alta e maior desigualdade (Índice de Gini), podem se associar a uma maior morosidade processual. Em contrapartida, no que se refere ao desenvolvimento e à riqueza, nossa hipótese é que comarcas de municípios com maior nível de desenvolvimento, medido pelo PIB *per capita*, tendam a apresentar menor tempo de tramitação ($HR > 1$), refletindo um ambiente institucional potencialmente mais vigoroso.

No que diz respeito à capacidade estatal, o efeito desse fator pode indicar maior capacidade de resposta às demandas judiciais. Nossa hipótese inicial, a ser testada, é que uma maior capacidade estatal, refletida tanto no número de servidores e magistrados quanto em uma melhor gestão fiscal (IFGF), tende a se associar a uma maior celeridade processual.

3.2.3.1. Metodologia

Para analisar o tempo de julgamento dos processos, utilizamos a metodologia de análise de sobrevivência. Originária de estudos médicos e de engenharia, e progressivamente adotada em diversas áreas das ciências sociais, esta abordagem estatística é particularmente útil para investigar a duração de eventos ao longo do tempo. No presente estudo, a análise de sobrevivência revela-se fundamental para modelar e compreender os fatores que aceleram ou retardam o andamento dos processos judiciais. Através dela, busca-se identificar variáveis processuais, institucionais e contextuais que impactam o tempo necessário para que um processo seja julgado, possibilitando a investigação da celeridade e os potenciais gargalos do sistema de justiça diante de demandas contra o Estado. A principal vantagem desta técnica está na sua capacidade de lidar com dados “censurados”, ou seja, situações em que o evento de interesse — no caso, o julgamento do processo — não ocorreu para todas as observações dentro do período de estudo.

No contexto específico desta pesquisa, ao utilizar a base de dados do DataJud, duas formas de limitação temporal mostram-se particularmente relevantes e são adequadamente tratadas pela análise de sobrevivência:

1. Censura à direita: Ocorre em processos em que, até a data de corte da base de dados (abril de 2025), ainda não foram julgados. Para estes casos, sabe-se que o “tempo de sobrevivência” (tempo até o julgamento) é maior do que o período observado, mas a duração exata permanece desconhecida. A análise de sobrevivência incorpora esta informação parcial, evitando o viés que resultaria da simples exclusão desses casos ou da sua consideração como julgados na data de corte.
2. Truncamento à esquerda: Este fenômeno decorre da própria natureza de sistematização dos dados do DataJud, que possui um marco inicial. O truncamento afetaria processos iniciados antes de 2020 que ainda estavam em tramitação e foram julgados dentro da janela de observação, e permanecem na base. Embora a análise de sobrevivência tradicionalmente lide melhor com a censura à direita, a conscientização sobre o truncamento à esquerda é crucial para a interpretação dos

resultados e para o desenho de estratégias analíticas que busquem mitigar os seus efeitos.

Ao aplicar esta metodologia, o objetivo é identificar os fatores associados a uma maior ou menor “sobrevivência” dos processos no sistema judicial, ou seja, que se correlacionam com uma maior ou menor celeridade para o julgamento.

Para investigar o efeito simultâneo das diversas variáveis independentes sobre o tempo até o julgamento dos processos, optou-se pela utilização do Modelo de Riscos Proporcionais de Cox (Modelo de Cox). Trata-se de um modelo semiparamétrico amplamente empregado em análises de sobrevivência, escolhido pela sua flexibilidade em não exigir suposições restritivas estatísticas. Esta característica é particularmente útil na análise de dinâmicas judiciais complexas, onde o comportamento temporal dos julgamentos pode não seguir um padrão paramétrico simples. O Modelo de Cox estima Hazard Ratios (HR), que indicam como a taxa de ocorrência do julgamento é alterada por cada variável, controlando por múltiplos fatores e lidando eficientemente com os dados censurados e truncados presentes nesta pesquisa. O resultado do modelo é expresso em Hazard Ratios (HR), que indicam se uma variável acelera ($HR > 1$), retarda ($HR < 1$) ou não tem efeito ($HR = 1$) sobre o tempo de julgamento²⁸.

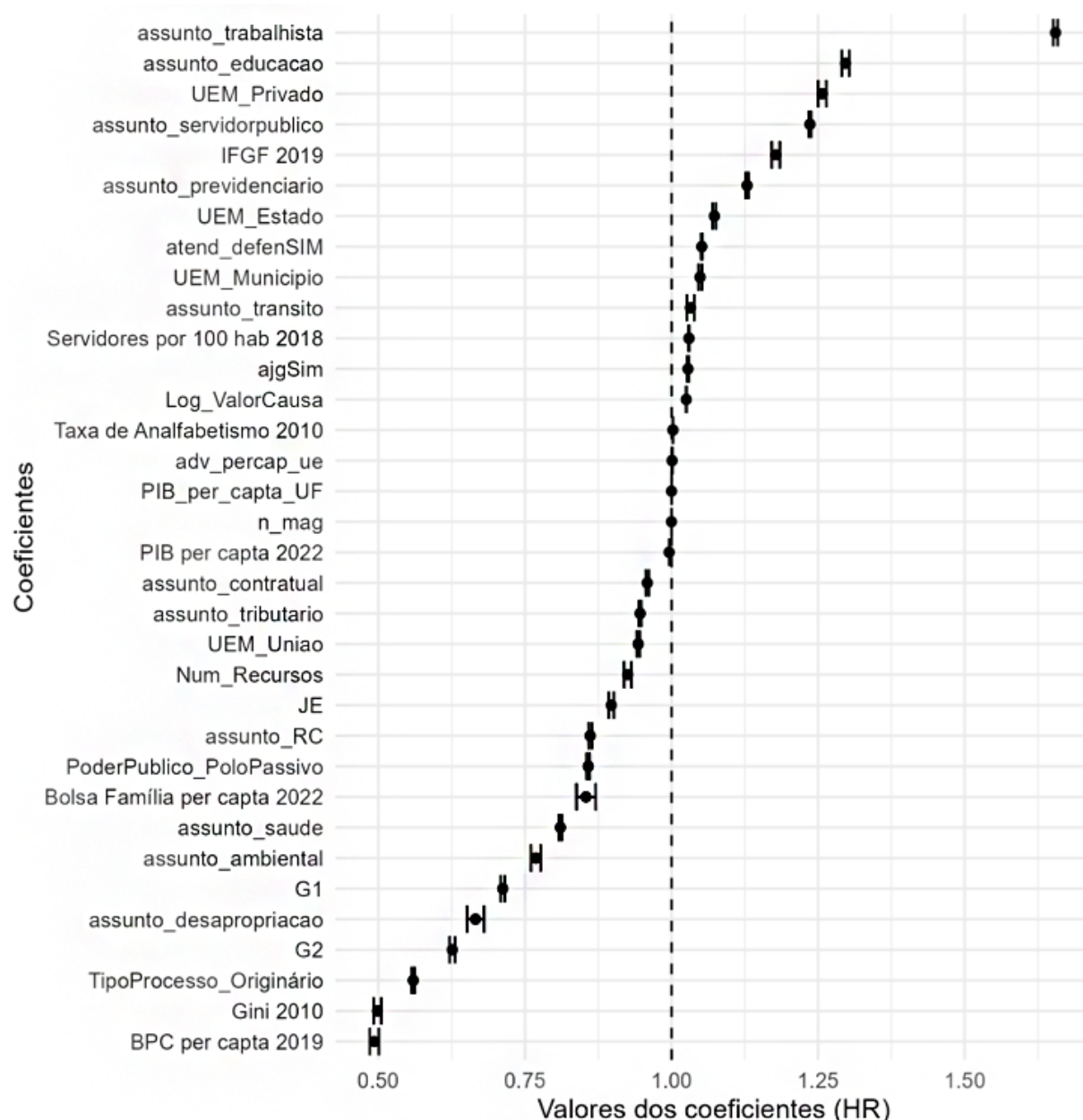
3.2.3.2. Fatores Gerais de Celeridade: Um Panorama Agregado

A análise do modelo geral, que agrega todos os temas da litigância contra o Poder Público, oferece um primeiro diagnóstico dos fatores que influenciam a celeridade processual. Os resultados, apresentados nas figuras a seguir, revelam padrões claros, embora muitas vezes complexos e contraintuitivos, sobre como características processuais²⁹, socioeconômicas e institucionais se relacionam com o tempo de julgamento.

²⁸O tempo de julgamento do processo foi contabilizado como a diferença em dias entre a data do primeiro julgamento da ação e a data de recebimento do processo, ambas informações disponibilizadas no DataJud. Como é esclarecido na metodologia, os resultados da análise de sobrevivência são expressos em Hazard Ratio (HR) e não em uma unidade de tempo corriqueira, como dias ou meses.

²⁹Inicialmente, a análise considerou a utilização da variável “competência exclusiva”, para verificar o efeito de varas com competência exclusiva sobre o tempo de tramitação das ações. No entanto, optou-se por excluir essa variável nos modelos finais. Da mesma forma, optou-se por excluir a variável “processo eletrônico” dos modelos, em ambos os casos para atender.

Figura 14. Coeficientes do Modelo Geral — Fatores Processuais, Socioeconômicos e de Capacidade Estatal



Fonte: elaboração própria

A estrutura do processo e a instância em que ele tramita são determinantes cruciais de sua duração. A tramitação nos graus ordinários representa o principal gargalo temporal. Ser um processo originário (não recursal), ser julgado em Segundo Grau (G2) e em Primeiro Grau (G1) são os fatores mais fortes de retardamento do processo (comparadas a categoria de referência TR)³⁰. De forma surpreendente, mas consistente com a análise anterior, os Juizados Especiais (JE), concebidos para serem céleres, também apresentam um efeito de retardamento, ainda que mais ameno. Isso sugere que a massifi-

³⁰Por ser numericamente residual, excluímos as Turmas Regionais de Uniformização da análise. Como incluímos o valor da causa no modelo, a estimação exclui os dados de tribunais superiores pela ausência dessa informação nesses processos.

cação de demandas, especialmente nos temas Previdenciário e Saúde, pode estar sobrecarregando também esse subsistema. O número de recursos interpostos, como esperado, também se associa a uma tramitação mais lenta, enquanto o valor da causa indica um efeito positivo, porém de magnitude modesta. A presença de AJG também está associada a um aceleração do andamento do processo, ainda que modestamente.

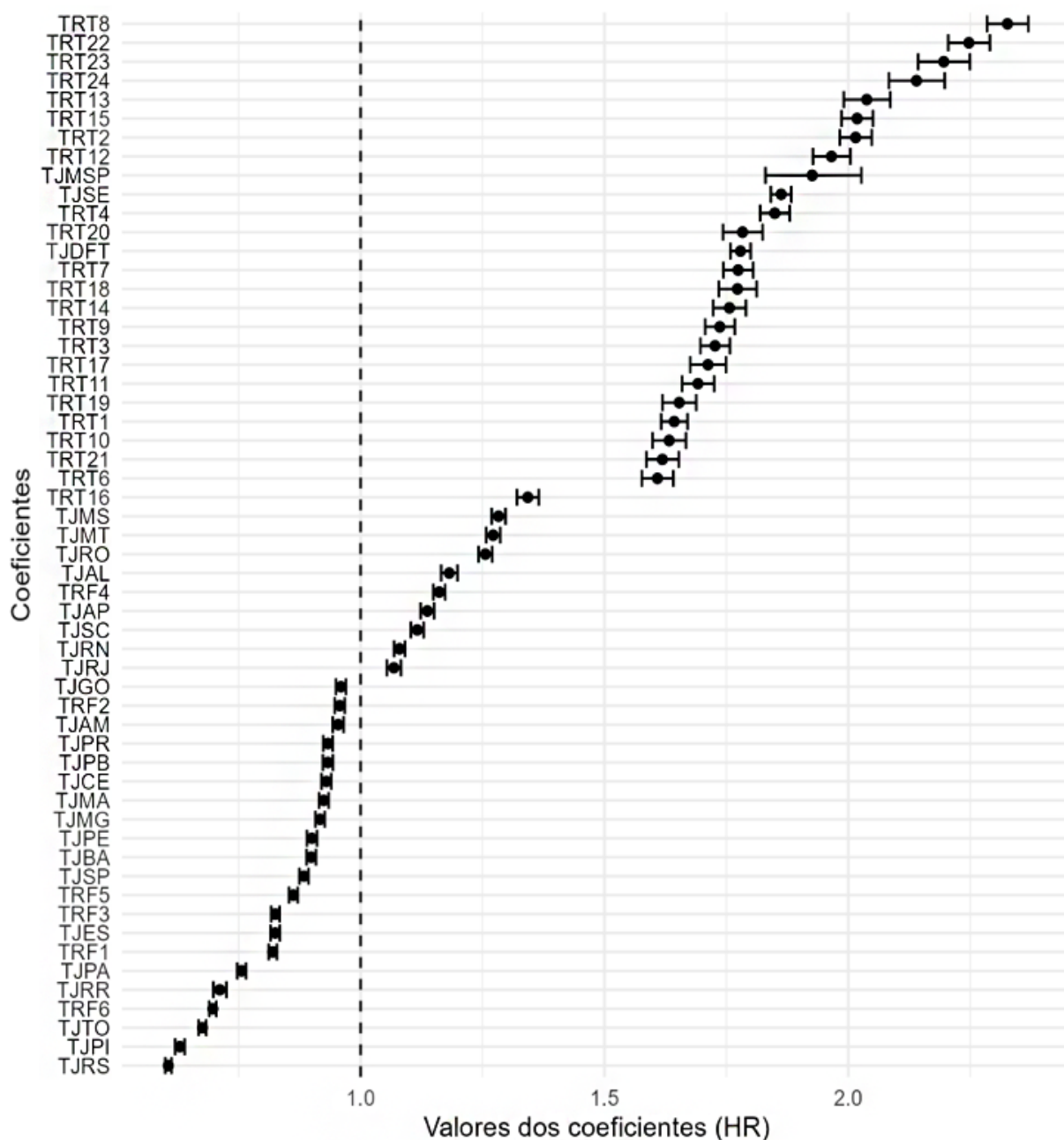
A natureza da matéria litigiosa também é um forte preditor da celeridade. Ações sobre Educação, Trabalhista, Servidor Público e Previdenciário tendem a ser julgadas mais rapidamente que a média. Em contrapartida, temas como Desapropriação, Ambiental, Saúde e Responsabilidade Civil associam-se a uma tramitação mais lenta. A posição do Poder Público também importa: quando ele está no polo passivo, o processo tende a ser ligeiramente mais lento (é importante ponderar que isso não está relacionado exclusivamente à posição do Poder Público como parte, mas sim ao fato de que ele só figura no polo ativo se for processo recursal, que tramita mais rápido). A análise do tipo de ente, por sua vez, mostra que litígios envolvendo entes privados (UEM_Privado) são resolvidos de forma mais célere, enquanto a presença de municípios, estados ou da União (único efeito negativo) no processo não demonstra, no modelo agregado, um efeito substancial sobre o tempo de julgamento quando comparados à categoria de referência (Outros).

Com relação aos fatores contextuais, confirma a relevância do ambiente social e administrativo. Confirmando a hipótese de congestionamento, uma maior concentração de beneficiários do BPC *per capita* emerge como o fator socioeconômico mais forte de retardamento do processo, efeito que se repete com menor intensidade para o Bolsa Família. O Índice de Gini também se associa a uma maior morosidade, sugerindo que a desigualdade social pode se traduzir em uma Justiça mais lenta, talvez por refletir conflitos mais complexos ou sobrecarregar sistemas com menos recursos. Em linha com as hipóteses formuladas, comarcas inseridas em municípios com melhor gestão fiscal (IFGF) apresentam julgamentos mais céleres. A associação positiva, ainda que modesta, entre a quantidade de servidores públicos administrativos por 100 mil habitantes e a celeridade também corrobora a tese de que uma maior capacidade estatal, em vez de apenas gerar mais litígios, pode contribuir para uma resolução mais rápida. O PIB *per capita*, tanto municipal quanto estadual, e a Taxa de Analfabetismo, contudo, apresentaram um efeito muito próximo de 1.0, não se mostrando preditores fortes da celeridade no modelo agregado.

Com relação às variáveis institucionais do Poder Judiciário no contexto local, observamos que o número de magistrados no tribunal e o número de advogados *per capita* no estado não possuem efeito significativo no andamento do processo, enquanto o atendimento da Defensoria Pública na localidade tende a acelerar os processos. Esse resultado é curioso, uma vez que poderíamos hipotetizar que a maior presença de material humano no Judiciário, com maior número de magistrados e servidores, aumentaria a capacidade institucional do tribunal em lidar com os processos. Cabe notar que o modelo acima não possui os tribunais como variável de controle, pois a utilização do número de magistrados nos tribunais inviabiliza. Em um modelo alternativo, trocamos a variável de número de magistrados pelo controle por tribunal, obtendo os resultados apresentados na Figura 15 ³¹.

³¹ Os coeficientes das variáveis apresentadas anteriormente não diferem de maneira significativa, a não ser a de assunto trabalhista, uma vez que os TRTs passam a ser controlados por este modelo alternativo.

Figura 15: Coeficientes do Modelo por Tribunal



Fonte: elaboração própria

A análise do desempenho por tribunal revela uma profunda heterogeneidade institucional no sistema de justiça brasileiro. Enquanto o modelo geral aponta tendências médias, a Figura 15 demonstra que o tribunal em que o processo tramita é um dos preditores mais poderosos de sua duração. Há uma clara distinção no desempenho. A Justiça do Trabalho, em especial diversos Tribunais Regionais do Trabalho (TRTs), como TRT-22, TRT-8 e TRT-13, lidera com as maiores taxas de celeridade. Isso indica que a estrutura desses tribunais parece ser mais eficiente na resolução dos seus casos. Em contrapartida, diversos Tribunais de Justiça (TJs), como TJRS, TJPI e TJTO, e alguns Tribunais Regionais Federais (TRFs), como o TRF-1 e o TRF-3, indicam uma sistemática lentidão processual. Cabe destaque para o

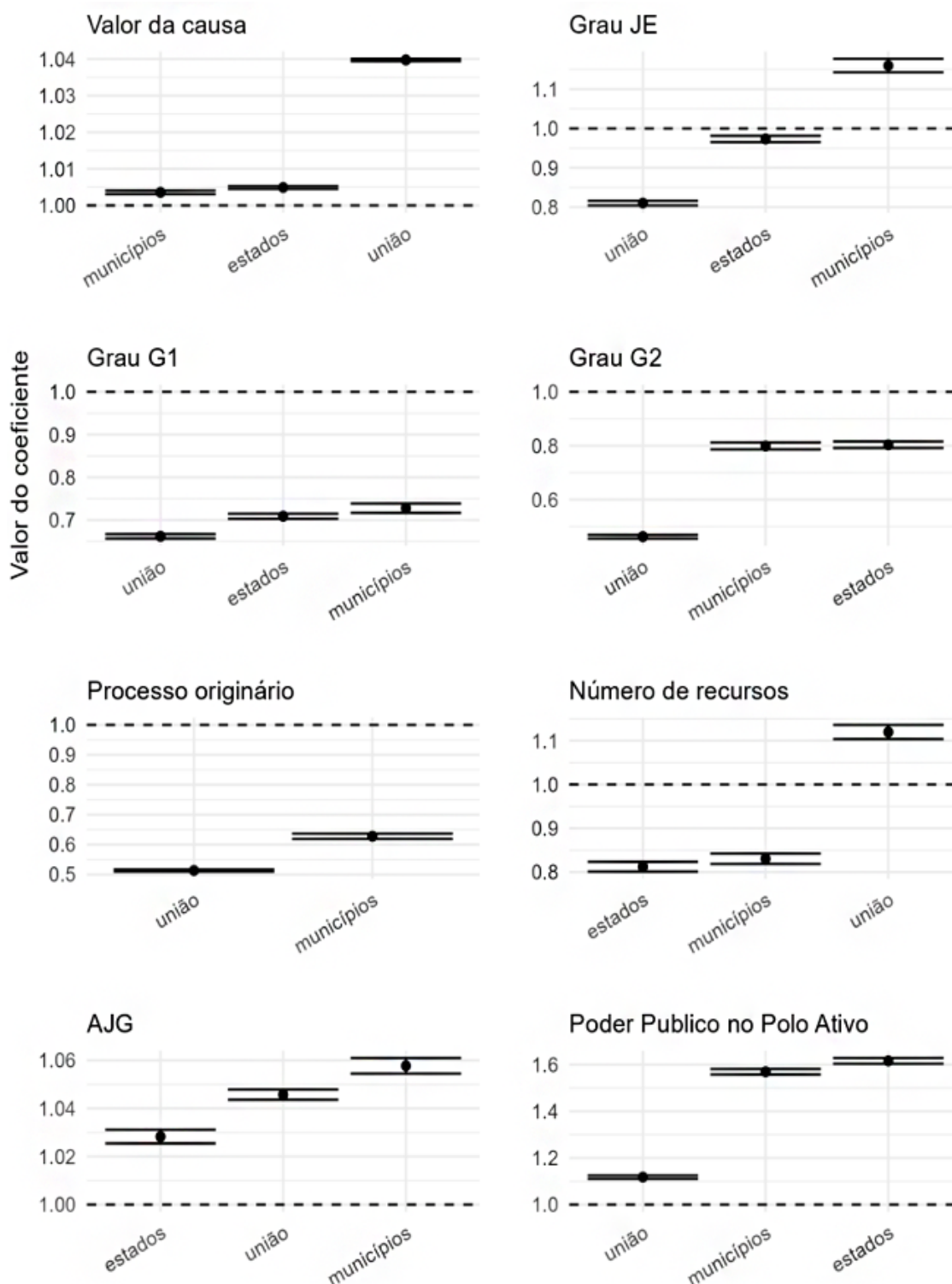
TJSE e TJDFT como tribunais de justiça com alta celeridade, semelhantes aos TRTs.

Essa variação drástica entre os tribunais sugere que fatores locais — como gestão interna, alocação de recursos, cultura organizacional e o perfil específico das demandas locais — são tão ou mais importantes que as características gerais do processo. Este achado reforça a necessidade de não apenas analisar a litigância de forma agregada, mas também de investigar as boas práticas e os gargalos específicos de cada corte. Mais interessante ressaltar, ainda, que essas diferenças de desempenho dos tribunais não podem ser explicadas pelo número de magistrados ou servidores do Judiciário, como mostrado anteriormente. Dessa forma, o aumento do número de pessoal no Judiciário não seria necessariamente a solução mais indicada, mas sim sua melhor organização e alocação dentro dos tribunais.

Em síntese, o modelo agregado oferece um valioso mapa geral, apontando para a morosidade nos graus ordinários e a relevância de fatores contextuais como a vulnerabilidade social e a capacidade estatal. Contudo, tratar a litigância contra o Poder Público como um fenômeno homogêneo obscurece dinâmicas cruciais. Como se verá a seguir, a matéria em disputa atua como uma variável-chave que modula, e por vezes inverte, os efeitos aqui identificados, tornando a análise tema específico indispensável para um diagnóstico preciso.

3.2.3.3. A Relevância do Ente Demandado: Desvendando a Heterogeneidade dos Efeitos Temporais

Se a análise agregada oferece um panorama geral da celeridade processual, ela frequentemente oculta variações profundas que só se revelam quando os dados são segmentados por tema. Esta subseção explora essa heterogeneidade, demonstrando como as características processuais, socioeconômicas e institucionais exercem influências distintas — por vezes opostas — a depender do ente federativo demandado.

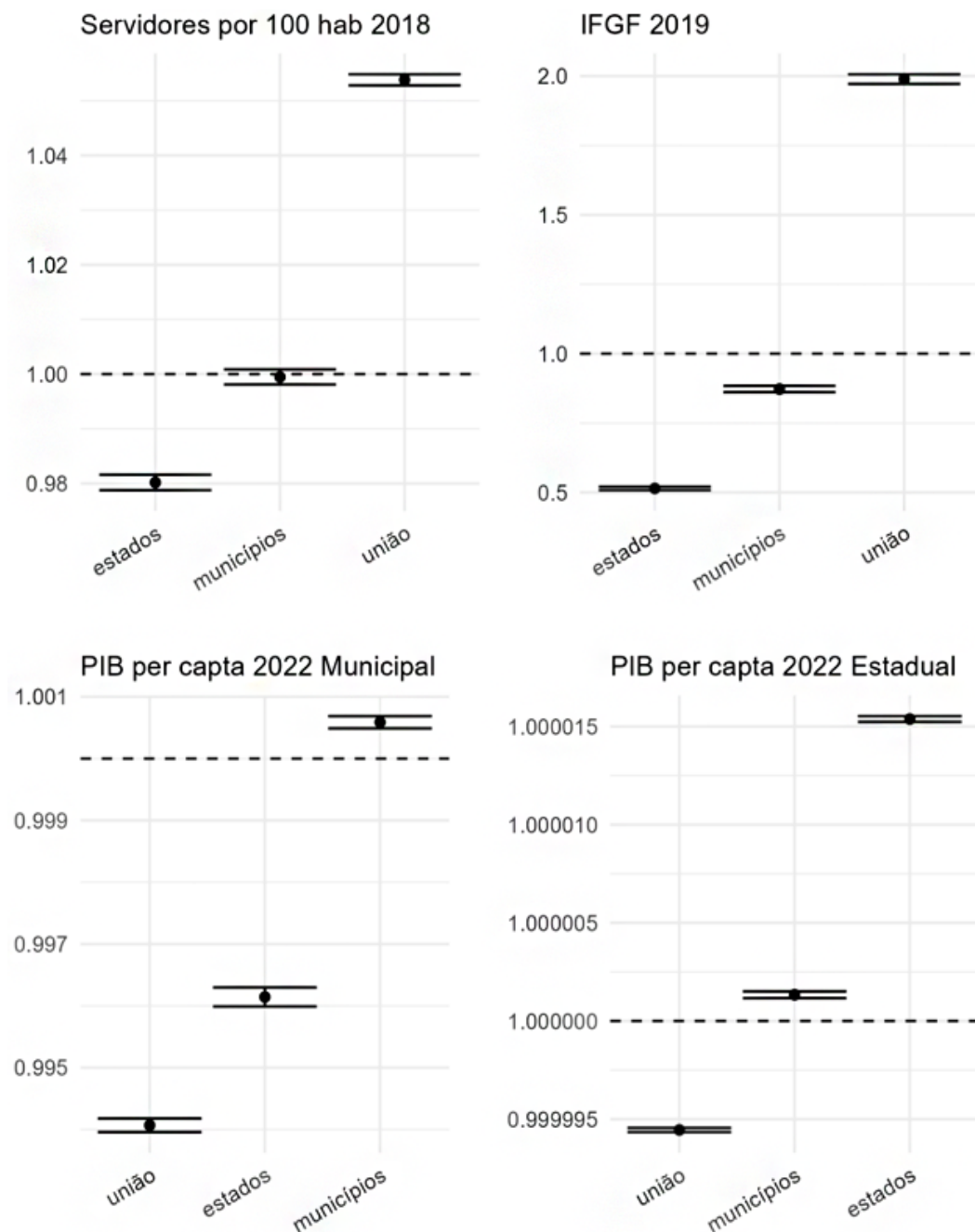
Figura 16: Heterogeneidade por UEM — Características Processuais

Fonte: elaboração própria

A análise do impacto das características processuais no tempo de julgamento, quando desagregada por ente federativo, revela uma heterogeneidade significativa. Os graus ordinários de jurisdição (G1 e G2) atuam como pontos de retardamento para todos os entes, de forma relativamente uniforme.

Nos Juizados Especiais (JE), contudo, o efeito é oposto, enquanto a tramitação é mais lenta em processos contra a União e os estados, ela se torna um fator de celeridade para os municípios. O valor da causa exerce um efeito acelerador modesto, porém mais pronunciado em litígios contra a União do que contra estados e municípios. De forma contrastante, o número de recursos revela uma dinâmica inversa: enquanto retarda a resolução de casos estaduais e municipais, ele acelera os processos que envolvem a União. A presença de AJG, por sua vez, está associada a uma maior celeridade de forma consistente para todos os entes, apesar de magnitude modesta. Por fim, ser um processo originário representa um forte fator de morosidade, com impacto especialmente severo nos litígios contra a União. Por fim, a posição do Poder Público no polo ativo (portanto no segundo grau) está consistentemente associada a uma maior celeridade processual para todos os entes federativos (mantidos constantes os demais fatores, i.e., comparada à duração média de processos de segundo grau em que o Poder Público está somente no polo ativo). O efeito acelerador é particularmente pronunciado para estados e municípios, enquanto para a União o impacto positivo na celeridade é de menor magnitude.

A influência do contexto em que o litígio ocorre também é plausível de ser heterogênea entre os entes federativos. Fatores relacionados à capacidade estatal, ao desenvolvimento econômico e à vulnerabilidade social não atuam de forma homogênea, revelando dinâmicas complexas que o modelo agregado não captura.

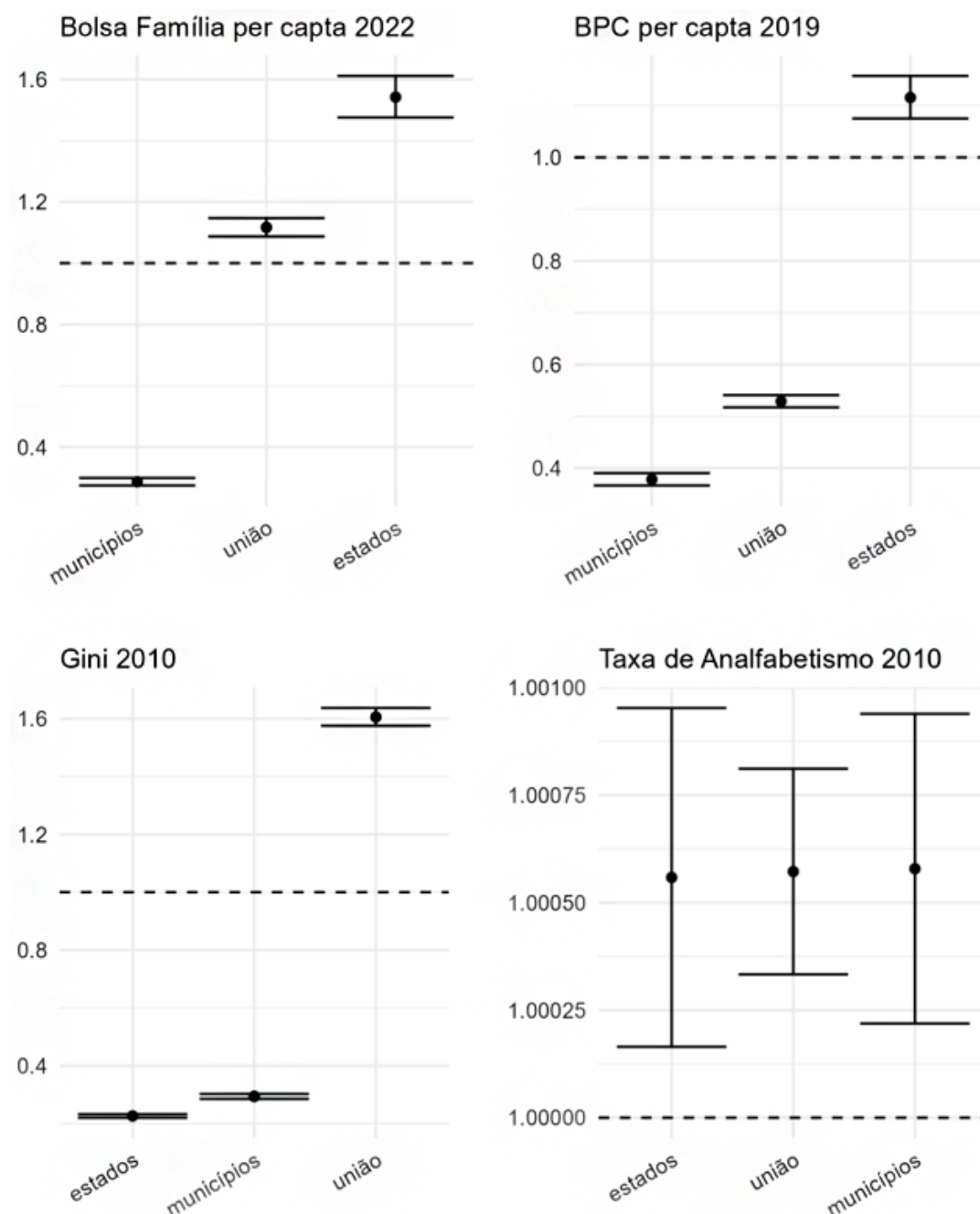
Figura 17. Heterogeneidade por UEM- Capacidade Estatal e Desenvolvimento

Fonte: elaboração própria

A influência dos fatores de capacidade estatal e desenvolvimento no tempo de julgamento revela dinâmicas opostas entre a União e os entes subnacionais. Indicadores de maior capacidade estatal, como o número de servidores administrativos por 100 habitantes e uma melhor gestão fiscal (IFGF), atuam como fortes aceleradores da tramitação em processos contra a União. Em contrapartida, esses mesmos fatores estão associados a uma significativa lentidão nos litígios envolvendo os estados e municípios. O efeito do PIB *per capita* municipal, por sua vez, é marginal, retardando sutilmente os processos contra a União e estados, enquanto acelera minimamente os processos municipais. Já o

PIB *per capita* estadual demonstra um impacto praticamente nulo sobre a celeridade processual para todos os entes federativos.

Figura 18. Heterogeneidade por UEM — Vulnerabilidade e Desigualdade Social

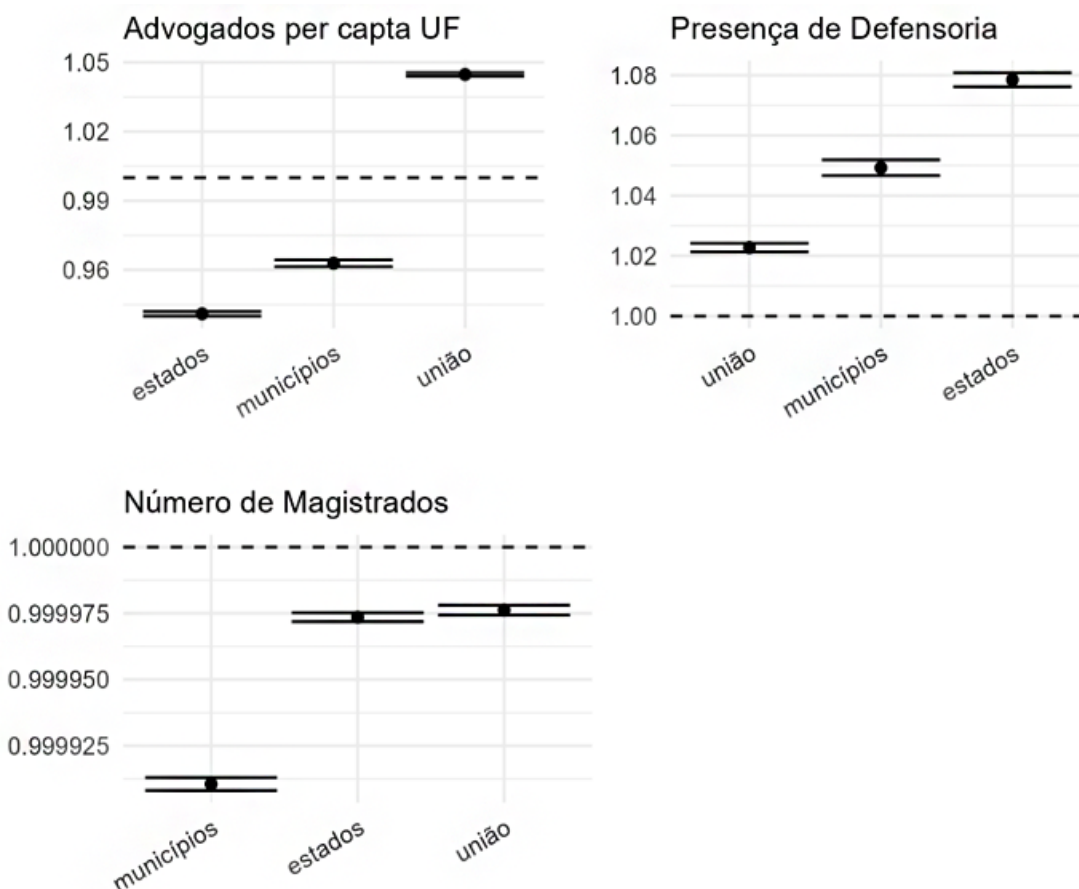


Fonte: elaboração própria

Quanto aos indicadores de vulnerabilidade e desigualdade social, a cobertura do Bolsa Família atua como um acelerador de litígios contra os estados e a União, ela representa um severo fator associado à morosidade para os processos municipais. O Índice de Gini, por sua vez, também mostra comportamento distinto. Uma maior desigualdade retarda de forma acentuada a tramitação contra estados

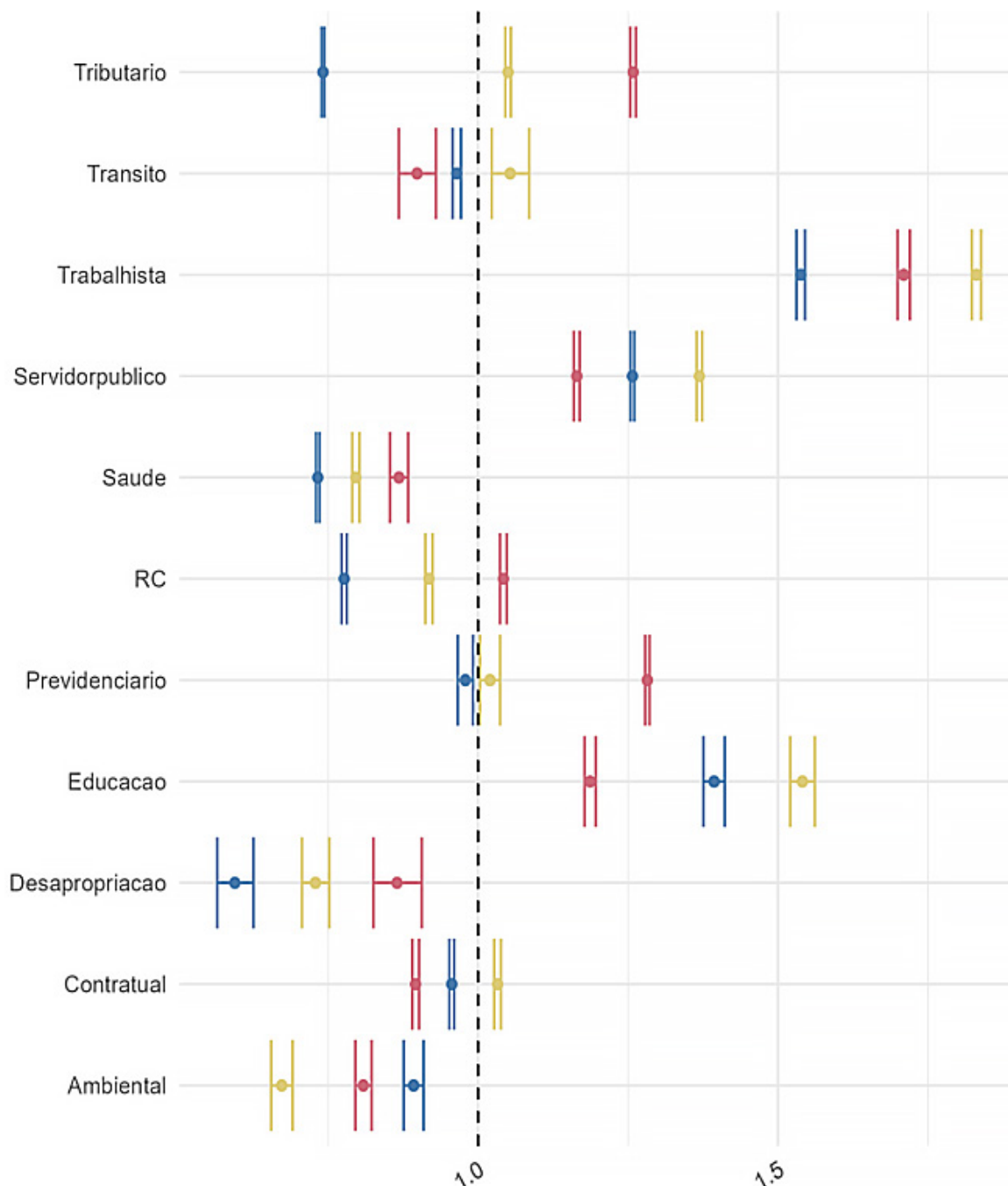
e municípios, mas, de maneira contraintuitiva, tem associação como um forte fator de celeridade nos processos que envolvem a União. Já a maior concentração de beneficiários do BPC *per capita* retarda os processos contra municípios e a União, mas acelera aqueles contra os estados. Em contraste com a forte influência desses três indicadores, a Taxa de Analfabetismo não apresenta uma associação substantivamente significativa sobre o tempo de julgamento para nenhum dos entes federativos.

Figura 19. Heterogeneidade por UEM — Diversidade institucional da justiça



A análise do impacto dos atores do sistema de justiça na celeridade processual revela padrões heterogêneos e, em alguns casos, contraintuitivos. A densidade de advogados *per capita* na UF apresenta efeitos diversos. Enquanto está associada a uma morosidade modesta em processos contra estados e municípios, ela atua como um modesto acelerador nos litígios que envolvem a União. Em contraste, a presença de Defensoria Pública funciona como um vetor consistente de celeridade para todos os entes, com um impacto positivo mais pronunciado nos processos contra os estados, ainda que modesto, seguido pelos municípios e pela União. Por fim, o número de magistrados, apesar de mostrar um efeito estatisticamente significativo de leve retardamento para todos os entes, apresenta um impacto de magnitude tão pequena que seu efeito prático na duração total do processo é praticamente nulo.

Por fim, a celeridade dos processos entre os entes federativos também pode ser influenciada pelo tema em litígio, de maneira heterogênea.

Figura 20. Heterogeneidade por UEM — Assunto

Fonte: elaboração própria

A Figura 20 revela uma grande heterogeneidade na celeridade processual, demonstrando que a velocidade do julgamento depende da interação específica entre o tema da ação e o ente federativo no polo passivo, variando drasticamente de um tema para outro. Por um lado, existem áreas de comportamento uniforme. Litígios sobre Saúde, Desapropriação e Ambiental, por exemplo, mostram uma tendência geral de morosidade, com os processos contra União, estados e municípios tramitando de forma mais lenta que a média. Em contrapartida, os temas Servidor Público, Educação e, especialmente, Trabalhista são domínios de celeridade para todos os entes, com julgamentos consistentemente mais rápidos.

Por outro lado, a heterogeneidade entre os entes é evidente em diversos temas. Em matérias Tributárias e Previdenciárias, por exemplo, a União se destaca pela rapidez no julgamento, ao passo que os processos contra os estados nesses mesmos temas tendem a ser mais demorados. Essa variação complexa reforça que a eficiência judicial não é um atributo de um ente ou de um tema isolado, mas do cruzamento específico entre os dois.

3.2.3.4. Conclusões da Análise Temporal

A análise de sobrevivência realizada nesta seção revela uma conclusão importante: a celeridade da Justiça não é um atributo uniforme, mas um fenômeno profundamente contextual e, acima de tudo, específico do ente federativo demandado. Se o modelo agregado aponta tendências gerais, a análise desagregada por UEM demonstra que essas tendências podem ser enganosas e não são universais. Os dados indicam uma grande heterogeneidade, sendo que o impacto de fatores processuais, socioeconômicos e de capacidade estatal é condicionado pelo tipo de ente federativo — União, estados ou municípios — envolvido no litígio.

Esses resultados têm implicações diretas para o desenho de políticas judiciárias. Eles demonstram a inadequação de soluções genéricas para o problema da morosidade que ignoram a estrutura federativa do litígio. Reformas que não consideram as dinâmicas particulares de cada ente correm o risco de serem ineficazes ou até contraproducentes. O diagnóstico refinado da variação temporal, portanto, não apenas enriquece a compreensão do fenômeno da litigância contra o Poder Público, mas também fornece um subsídio indispensável para a formulação das propostas de reforma, permitindo a sugestão de intervenções mais precisas e adaptadas às especificidades de cada esfera da federação.

3.2.4 Conclusões sobre os padrões da litigância

A análise aprofundada dos padrões de litigância apresentada nesta seção revelou um fenômeno complexo, cujas causas e dinâmicas não podem ser reduzidas a uma única explicação. A partir dos testes de hipóteses sobre os fatores que influenciam o ajuizamento de ações, a procedência dos julgamentos e o tempo de tramitação processual emerge um diagnóstico detalhado dos principais vetores do contencioso contra o Estado no Brasil.

Antes de articular as propostas de reforma, é fundamental sintetizar esses achados empíricos. O Quadro 4 sintetiza os principais resultados dos modelos gerais (agregados por UEM) das seções 3.2.1, 3.2.2 e 3.2.3, organizando-as em três eixos de influência: as características do próprio processo, a capacidade do aparato estatal e o contexto socioeconômico em que os litígios ocorrem. O Quadro 3 repete a análise, mas tratando dos modelos desagregados por UEM, destacando a heterogeneidade das relações encontradas pelo ente envolvido no processo.

Em todos os casos, reforça-se que os resultados apontados a seguir são efeitos médios das variáveis apontadas, em modelos que controlam por todas as variáveis apresentadas na seção 3.2, e observações do período de 2020 a março de 2025.

Quadro 4. Principais eixos de influência, fatores analisados e impactos — modelos gerais

Eixo de Influência	Fator Analisado	Impacto no Ajuizamento (3.3.1)	Impacto na Procedência (3.3.2)	Impacto no Tempo de Julgamento (3.3.3)
1. Características Processuais	Temas	Volume concentrado em Previdenciário (45%) e Servidor Público (22%).	Derrota massiva do e Estado em Saúde; Vitória expressiva em Previdenciário e Trabalhista (G1/JE).	Heterogêneo: Saúde é lento; Educação, Previdenciário e Servidor Público são mais céleres na análise agregada.
	Gratuidade (AJG)	Correlação positiva; é um dos principais vetores do alto volume de ações.	Associado a mais vitórias do Estado em G1/JE; efeito oposto nos recursos.	Associado a maior celeridade, ainda que modesto.
2. Capacidade Estatal	Gestão Fiscal (IFGF)	Negativo: Melhor gestão fiscal está associada a menor volume de ajuizamentos.	Negativo no agregado (G1/JE), indicando que maior solidez fiscal não se traduz automaticamente em maior taxa de sucesso.	Positivo: Comarcas com melhor gestão fiscal tendem a ter julgamentos mais céleres.
	N. de Servidores administrativos <i>per capita</i>	Positivo: Maior presença de servidores <i>per capita</i> está correlacionada a mais litígios.	Negativo no agregado (nos dois conjuntos de modelos), sinalizando que maior aparato estatal não implica em melhor desempenho judicial.	Positivo: Maior aparato estatal está associado a maior celeridade processual.
	Renda e Desenv. (PIB <i>per capita</i> municipal)	Positivo: PIB municipal está associado a maior volume de demandas.	Efeitos complexos e por vezes contraditórios, variando muito conforme o tema e o grau.	Positivo (PIB): Maior riqueza está associada a maior celeridade.
	Presença de Defensoria Pública	Negativo: Atendimento da comarca está correlacionado a um menor volume de ajuizamentos.	-	Efeito positivo, ainda que modesto.
	Número de advogados	Positivo: Volume de advogados <i>per capita</i> na UF está relacionado a um maior volume de ajuizamentos.	-	Praticamente nulo.
3. Contexto Socioeconômico	Benefícios (BPC, Bolsa Família)	Positivo: Onde há maior cobertura, há maior volume de ações judiciais.	Efeitos contraditórios e dependentes do benefício em G1/JE. Positivo em recursos.	Negativo (BPC): A concentração de beneficiários do BPC é o mais forte fator de retardamento do julgamento.
	Desigualdade (Gini)	Negativo: Comarcas mais desiguais tendem a litigar menos, não mais.	Positivo em G1/JE; negativo em graus recursais.	Negativo: Maior desigualdade social está correlacionada a uma justiça mais lenta.

Fonte: elaboração própria

Quadro 5. Principais eixos de influência, fatores analisados e impactos — modelos por UEM

Eixo de Influência	Fator Analisado	Impacto no Ajuizamento (3.3.1)	Impacto na Procedência (3.3.2)	Impacto no Tempo de Julgamento (3.3.3)
1. Características Processuais	Temas	Maior volume de ajuizamentos contra a União = Previdenciário; Maior volume de ajuizamentos contra estados e municípios = Servidores Públicos, constantes os demais elementos.	Consistente com menor taxa de vitória em saúde. Desempenho homogêneo em trabalhista: maior probabilidade de vitória em G1/JE e maior probabilidade de derrota em graus recursais. Desempenho nos demais temas varia por ente e grau de jurisdição.	Consistente de menor celeridade em Ambiental, Desapropriação, Saúde. Consistente com maior celeridade em Trabalhista, Servidor Público, Educação. Tendência de processos envolvendo estados serem menos céleres.
	Gratuidade (AJG)	Positivo para União e estados, não significativo para municípios.	Positivo na União (inclusive em recursos); positivo em G1/JE nos estados e municípios, mas negativo em recursos.	Presença de AJG associado a maior celeridade, mas de maneira modesta, um pouco mais acentuado para municípios.
2. Capacidade Estatal	Gestão Fiscal (IFGF)	Negativo para todos, mas apenas significativo a 90% para a União.	Negativo na União/estados; positivo nos municípios (G1/JE).	Associado com celeridade para casos envolvendo a União, com morosidade para casos envolvendo estados.
	N. de Servidores <i>per capita</i>	Positivo para União e municípios, não significativo para estados.	Negativo na União/estados (forte); efeito mais fraco nos municípios e positivo em recursos.	Associado com celeridade para casos envolvendo a União, com morosidade para casos envolvendo estados.
	Renda e Desenv. (PIB <i>per capita</i> municipal)	Positivo para municípios, não significativo para estados e União.	Negativo na União/municípios em G1/JE, positivo nos estados; em recursos, positivo nos três.	Associação modesta em todos os entes federativos, mas com celeridade para casos envolvendo a municípios, com morosidade para casos envolvendo União.
	Presença de Defensoria Pública	Negativo: atendimento da Defensoria, menos litígios.	Positivo para União e municípios; negativo para estados (G1/JE). Positivo para União; nulo para estados e municípios (graus recursais).	Associação modesta com celeridade, maior para estados, menos para União.
	Número de advogados	Positivo: mais advogados na UF, mais litígios.	-	Associação de celeridade para União, morosidade para estados, mas de maneira modesta para todos.

Eixo de Influência	Fator Analisado	Impacto no Ajuizamento (3.3.1)	Impacto na Procedência (3.3.2)	Impacto no Tempo de Julgamento (3.3.3)
3. Contexto Socioeconômico	Benefícios (BPC, Bolsa Família)	BPC: Positivo para União e estados, não significativo para municípios; PBF: Positivo para estados e municípios, negativo para União.	Bolsa Família positivo na União/municípios e negativo nos estados; BPC negativo na União/estados e positivo nos municípios (G1/JE).	Associação de morosidade para municípios, celeridade para estados.
	Desigualdade (Gini)	Negativo: mais desigualdade, menos litigância.	Positivo nos estados/municípios em G1/JE, negativo na União; em recursos, negativo nos três.	Morosidade para estados e municípios, celeridade para União.

Fonte: elaboração própria

Quanto ao ajuizamento, em que pese os temas centrais da litigância variem entre as esferas (no que os modelos econométricos reforçam estatísticas descritivas anteriores), são aspectos associados a um maior ajuizamento de demandas contra o Poder Público, em média: *mais* riqueza e *menos* desigualdade local, *maior* presença do Estado (via cobertura de programas sociais e recursos humanos) e *menor* saúde fiscal, *maior* volume de advogados e *ausência* de cobertura da Defensoria Pública.

Uma vez ajuizadas as demandas, os resultados desta seção sugerem que a litigância contra o Poder Público não segue uma lógica única. Identificamos diferentes padrões de litigância, distinguindo-os pela natureza do direito pleiteado, pelos resultados judiciais e pela sua temporalidade. O primeiro padrão pode ser definido como a **Litigância de Acesso a Direitos**, que abrange ações judiciais que funcionam como último recurso para a efetivação de um direito fundamental cuja provisão pelo Estado é percebida como falha ou inadiável. Exemplificada principalmente pelos temas Saúde e Educação, sua principal característica é a taxa de derrota avassaladora do Poder Público na primeira instância, que supera 74% no caso da saúde e atinge 55% em educação. O Judiciário, aqui, atua como um garantidor, validando a alegação de falha estatal. Em termos temporais, a dinâmica é heterogênea: enquanto o tema Saúde apresenta tramitação mais lenta que a média, sobrecarregando o sistema com demandas probatórias complexas, o tema Educação, inversamente, revela-se um dos mais céleres na análise agregada, sugerindo um processamento mais padronizado.

O segundo tipo é a **Litigância Corretiva**, um contencioso de massa impulsionado não pela ausência de uma política pública, mas por falhas, inconsistências e ineficiências nos processos da Administração Pública. Seu tema principal é o Previdenciário, com Responsabilidade Civil apresentando traços similares. Representando quase metade de todo o volume de ações, esta litigância é marcada por um paradoxo: apesar do número massivo de ajuizamentos, o Poder Público obtém uma expressiva taxa de vitória, próxima de 50% já no primeiro grau. Sua temporalidade também é paradoxal: embora o volume gigantesco gere congestionamento nas instâncias de base, a análise agregada de sobrevivência demonstra que o tema Previdenciário está entre os mais céleres para julgamento, possivelmente devido à alta padronização das teses e eficiência dos TRFs.

A terceira modalidade é a **Litigância Corporativa e Econômica**, que engloba disputas movidas por grupos com maior capital técnico, jurídico e de organização, cujos pleitos envolvem a interpretação de normas complexas, direitos estatutários ou obrigações econômicas. Seus temas principais são Servi-

dor Público, Tributário e Trabalhista. O volume de ajuizamento é significativo e correlacionado à capacidade e presença estatal. A procedência em primeira instância tende a ser desfavorável ao Estado, mas seu desempenho melhora consideravelmente nas instâncias recursais. A análise temporal revela que a litigância de Servidor Público é, em média, mais célere que os demais temas, sugerindo maior capacidade institucional para processá-la, enquanto os litígios Tributários e Contratuais são mais lentos, refletindo uma provável morosidade por complexidade técnica.

Finalmente, a **Litigância Pulverizada** agrega temas de menor volume que, embora não representem uma crise sistêmica, possuem uma dinâmica própria. Exemplificada pelo tema Trânsito, caracteriza-se por ações mais individualizadas e de baixo impacto agregado. Em termos de procedência, os resultados são variados, mas o Estado frequentemente acumula derrotas na primeira instância. Sua característica temporal é mista: enquanto o processamento em primeira instância pode ser ágil, a análise de sobrevivência aponta que a fase recursal, especialmente no segundo grau, é particularmente morosa para este tema.

A identificação desses padrões sugere que há diferentes “litigâncias contra o Poder Público”, cada uma com suas próprias dinâmicas e gargalos. Essa compreensão implica que não pode haver uma única solução para o problema. Reformas que visem combater a morosidade por congestionamento na litigância corretiva (Tipo II) serão distintas das que buscam lidar com a falha sistêmica na provisão de direitos (Tipo I) ou com as disputas técnicas de grupos estruturados (Tipo III). Portanto, essa tipologia serve como um mapa diagnóstico que permite direcionar as propostas de reforma, detalhadas na seção 4, de forma mais precisa e eficaz, adequando as soluções à natureza específica de cada padrão de litigância.

Por fim, sintetizamos os padrões de acordo com a esfera federativa do Poder Público demandado.³²

Contra a **União**, o tema Previdenciário domina o contencioso. Em ajuizamento, observa-se associação positiva de AJG e de servidores administrativos *per capita*, ao passo que melhor gestão fiscal (IFGF) apresenta associação negativa com o volume. A presença da Defensoria Pública tende a reduzir o ajuizamento (mais atendimento, menos litígios), e o número de advogados *per capita* se associa positivamente ao volume. Quanto à vitória do Estado, as chances aumentam em processos com AJG, em tribunais com maior número de magistrados e em demandas provenientes de comarcas com maior cobertura do Bolsa Família; por outro lado, maior desigualdade (Gini) está associada a menor taxa de sucesso do Poder Público. A Defensoria Pública está associada a maior procedência para a União. No tempo de julgamento, a União apresenta ganhos de celeridade associados a IFGF e AJG e, em termos comparados, exibe maior rapidez relativa frente a outros entes nesses determinantes; já maior PIB municipal/estadual tende a associar-se à morosidade para a União. O número de advogados está positivamente associado à celeridade, enquanto o efeito da Defensoria Pública no tempo é positivo, porém discreto. Assim, identifica-se um contencioso de **Litigância Corretiva** em que capacidade institucional (IFGF, número de magistrados) e mecanismos de acesso (AJG, Defensoria) influenciam favoravelmente a probabilidade de êxito e a celeridade.

Contra os **estados**, o Servidor Público concentra o volume. Em ajuizamento, a maior concentração de AJG corresponde a um maior número de ações, enquanto que maior riqueza estadual e melhores índices fiscais locais estão correlacionados a menor volume de demandas. A presença da Defensoria

³²Para essas conclusões, referimo-nos a resultados de procedência em G1/JE, a fim de simplificar a interpretação agregada.

Pública tende a reduzir o volume; o número de advogados *per capita* associa-se positivamente ao ajuizamento. Em procedência, a presença de AJG e a origem em comarcas com maior desigualdade correspondem a maiores chances de sucesso do Poder Público. Por outro lado, melhor IFGF associa-se a menores chances de vitória. O número de magistrados e a presença da Defensoria Pública também se associam negativamente às chances de êxito. No tempo, os processos envolvendo estados tendem a ser menos céleres que os que tramitam contra a União ou os municípios, controlados os tribunais e demais variáveis. Maior número de servidores administrativos *per capita* e melhores índices fiscais (indicadores de capacidade estatal local) sugerem mais morosidade; BPC e Bolsa Família associam-se à celeridade. Quanto aos patrocinadores das ações, o número de advogados no estado correlaciona-se com maior morosidade. A cobertura da Defensoria Pública tem associação positiva com mais celeridade, mais intensa nos estados que nos demais entes. Assim, a litigância dos estados é predominantemente **Corporativa e Econômica**, com maior duração média de processos, e cuja morosidade está associada a maior presença de advogados, maior estrutura estatal local e menor cobertura de benefícios sociais. Curiosamente, a cobertura da Defensoria correlaciona-se a maiores chances e mais rápida derrota do Poder Público, diferentemente do que ocorre na Litigância Corretiva.

Finalmente, os **municípios** possuem, mantidos constantes os demais fatores, litigância predominante de servidores públicos e temas tributários. Exibem menor volume relativo no agregado, mas o ajuizamento cresce com PIB municipal, servidores administrativos *per capita* e, em menor magnitude, AJG. A presença da Defensoria Pública tende a reduzir o volume; o número de advogados *per capita* está positivamente associado ao ajuizamento, mantendo a relativa homogeneidade das variáveis relacionadas à porta de entrada dos processos. Em chances de êxito do Poder Público, observam-se efeitos positivos de atendimento da Defensoria Pública e cobertura do Bolsa Família e do BPC. Maior número de magistrados associa-se com menores chances de sucesso. No tempo, os municípios se beneficiam de maior celeridade associada à AJG, cobertura da Defensoria e PIB municipal; maior cobertura de benefícios sociais (PBF e BPC) e maior índice de desigualdade associam-se, contudo, com maior morosidade. Note-se que, nas litigâncias Corporativa e Econômica, os municípios são aqueles contra quem processos de servidores públicos e trabalhistas mais demoram a terminar (controlados os demais fatores).

Em resumo, a análise empírica sugere que a litigância contra o Poder Público no Brasil é um fenômeno composto por várias dimensões, razoavelmente heterogêneo, porém estruturalmente assentado nas variáveis aqui mobilizadas. Isto é, o fenômeno é bastante suscetível (i) às características processuais e institucionais do sistema de justiça, (ii) à capacidade estatal e gestão pública e (iii) ao contexto socioeconômico e de desigualdades territoriais.

Todavia, como vimos, cada um desses eixos influencia de modo distinto no volume, no resultado e na duração dos processos, conforme a esfera federativa demandada (União, estados, municípios).

Destacamos que, quanto ao (i) ajuizamento ou respondendo finalmente à pergunta “Por que se litiga?”, a concessão de Assistência Judiciária Gratuita (AJG) está consistentemente associada a maior volume de ações, especialmente contra União e estados. Isso sugere que o baixo custo de acesso ao Judiciário é um fator crucial para explicar a litigância. A presença do Estado e a oferta de serviços está associada, nas formas de maior presença de servidores públicos e de maior cobertura de programas sociais (PBF, BPC), com mais litígios. Isso indica que maior interação Estado-cidadão gera mais pontos de atrito ou mais oportunidades e suportes para a judicialização. Contrariando a intuição inicial, comarcas mais

desiguais (alto Gini) litigam menos, sugerindo barreiras informais de acesso à Justiça para populações mais vulneráveis. Já o PIB *per capita* municipal está positivamente correlacionado com a litigância, indicando que maior renda e estrutura jurídica facilitam o acionamento do Judiciário. A melhor saúde Fiscal local (IFGF) está associada a menor volume de litígios, sugerindo que o contexto de administrações municipais mais organizadas diminui as chances de conflitos serem judicializados.

Destacamos que, quanto aos (ii) padrões de procedência ou respondendo finalmente à pergunta “como têm sido decididos os litígios contra o Poder Público?”, pode-se afirmar, com segurança, que o Estado perde massivamente no tema da Saúde (litigância de acesso a direitos), mas tem alta taxa de sucesso nos temas Previdenciário e Trabalhista (litigância corretiva e corporativa). Ainda que a questão do grau de jurisdição tenha suscitado debate metodológico no bojo da pesquisa, segue sendo importante ressaltar o resultado de que o Estado tende a performar melhor em instâncias recursais e nos juizados especiais, o que pode sugerir, dentre outras, a existência de estratégias seletivas de defesa e recurso. A capacidade estatal (melhor IFGF) e mais servidores não se traduzem automaticamente em mais vitórias do Poder Público, antes em alguns casos (como litígios contra estados), até prejudicam a taxa de sucesso. Esse resultado deve ser interpretado levando-se em consideração que o IFGF mede a capacidade estatal local e que o maior número de servidores — sendo eles próprios um dos principais provocadores da LCPP — pode ter implicações nas duas direções, de vitória do Poder Público por sua maior capacidade ou de derrota porque a litigância, nesse caso, é intestina. Quanto ao contexto socioeconômico, a probabilidade de vitória do Estado varia sensivelmente a depender se o ente demandado é a União, os estados ou os municípios, sugerindo que diferentes perfis de litigância e composição de demandas moldam os efeitos de renda, desigualdade e programas sociais sobre o resultado dos julgamentos.

Destacamos que, quanto aos (iii) padrões temporais, ou respondendo finalmente à pergunta “Quanto tempo leva?”, o primeiro e segundo graus são os maiores gargalos de morosidade. Quanto aos Juizados Especiais, embora concebidos para serem ágeis, também apresentam lentidão devido à massificação de demandas. Saúde e Ambiental são os temas mais morosos, restando averiguar se isso não ocorre justamente por uma razão inversa: a prestação jurisdicional se dá frequentemente por meio de concessão de liminares e o julgamento de mérito somente ocorre muito tempo depois. Os temas Trabalhista e Educação foram os que se mostraram mais céleres. Quanto aos impactos da capacidade estatal e do contexto socioeconômico, as análises demonstraram que melhor IFGF e presença de Defensoria Pública aceleram os processos. Já a concentração de beneficiários de BPC e alta desigualdade retardam significativamente a tramitação.

Se acertamos na confecção da tipologia da litigância a partir desses padrões, ainda que marcados por heterogeneidades, a Litigância de Acesso a Direitos apresenta alto volume, alta derrota do Estado e tramitação mais lenta (feita a ressalva anterior sobre a judicialização da saúde), tudo aparentemente associado a falhas na prestação de serviços essenciais. A Litigância Corretiva (principalmente no Previdenciário) apresenta volume massivo, mas alta vitória do Estado e tramitação mais ágil. Ainda que assentada em falhas administrativas e na busca por revisão de benefícios, o Poder Público não tem se saído tão mal nesse tipo de litigância. A Litigância Corporativa/Econômica envolvendo principalmente Servidores e Tributário também apresenta alto volume, mas com resultados mistos (derrota em 1ª instância, procedência em recursos) e tramitação variável. A Litigância Pulverizada é de volume comparativamente baixo, resultados também variados e tramitação mista (ágil em 1º grau, lenta em recursos).

Finalizando, pode-se afirmar que a litigância contra o Poder Público no Brasil é estruturalmente alimentada por falhas na prestação de serviços públicos (especialmente em saúde e educação), ineficiências administrativas (especialmente no previdenciário); desigualdades no acesso à Justiça (comarcas ricas litigam mais, pobres litigam menos, mas perdem mais) e estratégias diferenciadas de litigância por parte de entes federativos e atores jurídicos.

Portanto, não há que se falar em LCPP como fenômeno homogêneo, mas de múltiplas litigâncias com dinâmicas próprias que exigem respostas diferenciadas em termos de políticas públicas e reformas do sistema de justiça. Tendo em vista as implicações para a seção 4, vale lançar mão do clichê de que não há bala de prata contra a LCPP, pois as soluções devem ser temáticas e federativamente sensíveis. Fortalecer a gestão pública, sem dúvida, pode reduzir litígios e acelerar julgamentos. A universalização do acesso à Justiça deve vir acompanhada de mecanismos de mediação e soluções administrativas. Os tribunais precisam de gestão diferenciada por tema e ente federativo, não apenas por volume.

Em relação à direção normativa do enfrentamento da LCPP, os dados sugerem que teses baseadas na determinação econômica do problema não são promissoras, uma vez que ele está evidentemente recortado pela dimensão social e de estruturação do próprio Estado. Tudo indica que foi o modelo constitucional de 1988, acompanhado de políticas sociais e de acesso à Justiça, que levaram a essa condição. A LCPP está ancorada nos próprios êxitos desse desenvolvimento, pois onde há mais presença do Estado, mais programas sociais, mais servidores públicos e mais acesso gratuito à Justiça, mais litigância temos. Num cenário como esse, e à luz da comparação internacional que será apresentada adiante, não cabe dúvida de que o Brasil terá que encontrar caminho próprio para o enfrentamento da LCPP na linha de ser vítima de seu próprio sucesso.

3.3 As causas e soluções para a LCPP no Brasil segundo entrevistados

Consoante explicado na seção de Materiais e Métodos (seção 2), as 32 entrevistas realizadas pela equipe forneceram insumos importantes não apenas para compreender a racionalidade de atores envolvidos diretamente em litígios contra o Poder Público em diferentes posições e elaborar hipóteses explicativas dos fenômenos para serem testadas por meio da análise quantitativa, mas também confrontar teses existentes sobre a LCPP entre diferentes atores institucionais. Com isso, identificamos o leque de hipóteses explicativas articuladas pelos atores (que chamamos de causas da LCPP nesta seção) e as propostas de solução aventadas pelos entrevistados (aqui discutidas como propostas de soluções). Consoante o objetivo VI da pesquisa, optamos por apresentar nesta seção uma análise das entrevistas enfatizando a sua contribuição para a compreensão da LCPP sob essas duas chaves analíticas, causas e soluções, sem prejuízo de um tratamento transversal ao longo de todos os eixos da pesquisa neste relatório.

Assim como visto em relatórios anteriores, verifica-se que parte considerável das causas e soluções articuladas pelos entrevistados não se circunscrevem ao âmbito de sua atuação institucional, ultrapassando a esfera mais restrita de trabalho dos atores. Tais visões quanto às causas e possíveis soluções para a LCPP apresentam não apenas interpretações sócio-políticas e econômicas mais abrangentes do fenômeno, mas também questões estruturais dos sistemas constitucional e legal brasileiros, como os custos da litigância, a permissividade diante de práticas abusivas da advocacia e as deficiências atuais do microssistema de uniformização de jurisprudência. O Quadro 6 apresenta uma síntese das causas e soluções abordadas por cada entrevistado, bem como a respectiva instituição à qual pertence.

Quadro 6. Síntese das causas e soluções segundo entrevistados

Anonimização	*Instituição	Causas	Soluções
Entrevistado 1	Procuradoria Estadual	Falta de assessoramento jurídico da administração (servidores); falta de vinculação dos procedimentos administrativos às decisões judiciais (trânsito).	Ampliação do assessoramento jurídico da administração (servidores); vinculação dos procedimentos administrativos às decisões judiciais (trânsito).
Entrevistado 2	Procuradoria Municipal	Cultura da litigância na advocacia privada; falta de incentivos institucionais orientados para uma cultura da negociação; litigância produzida pelo Poder Público nas execuções fiscais (tributário).	(sem menções)
Entrevistado 3	Procuradoria Municipal	Cultura da litigância na advocacia privada; práticas de advocacia predatória (servidores e saúde).	Investimento em métodos autocompositivos (servidores e saúde).
Entrevistado 4	Procuradoria Municipal	Complexidade da política remuneratória (servidores); falha do mecanismo de protesto (tributário).	Redução da complexidade da política remuneratória (servidores); disposição do Estado de outros meios coercitivos de cobrança (diversos do protesto).
Entrevistado 5	Procuradoria Municipal	Regras de acesso à Justiça.	Melhoria dos sistemas de acompanhamento de processos das procuradorias.
Entrevistado 6	Advocacia-Geral da União ³³	Tamanho do Estado (previdenciário e servidores)	Melhoria dos sistemas de acompanhamento de processos das procuradorias.
Entrevistado 7	Judiciário	Redução da força de trabalho associada ao aumento da demanda (INSS).	Melhoria dos sistemas de acompanhamento de processos das procuradorias.
Entrevistado 8	Advocacia	Práticas de advocacia predatória (previdenciário); falta de incentivos institucionais orientados para uma cultura da negociação.	(sem menções)
Entrevistado 9	Advocacia-Geral da União	Resistências internas nas procuradorias à negociação (receio de responsabilização e cultura litigiosa); falta de comunicação entre os sistemas do Judiciário e das procuradorias.	Integração dos sistemas informacionais do Judiciário e das procuradorias; aperfeiçoamento do cadastro dos processos; desenvolvimento de instrumentos de avaliação de impacto das negociações (estimular o uso de métodos autocompositivos por parte dos Procuradores); regulamentação da responsabilização dos procuradores quanto às negociações (responsabilizar apenas em casos de dolo ou fraude).
Entrevistado 10	Procuradoria Estadual	Regras de acesso à Justiça; criação das Defensorias; incentivos ao litígio por parte do Judiciário; falta de mecanismos para identificar litígios repetitivos; advocacia predatória combinada com falta de fiscalização da OAB; subsistema de justiça dos juizados como indutor de demandas de massa.	Ampliação de iniciativas já existentes: geolocalização de casos; equipes dedicadas a contenciosos repetitivos nas procuradorias; investimento em métodos autocompositivos.

³³Nos casos indicados como Advocacia-Geral da União, não especificamos a qual dos órgãos que compõem a AGU pertence o entrevistado.

Anonimização	*Instituição	Causas	Soluções
Entrevistado 11	Procuradoria Estadual	Forma de catalogação dos processos do Judiciário e das procuradorias; falhas na gestão de pessoal e incentivos da jurisprudência (servidores); tempo decisório longo na fase de execução judicial.	Uniformização jurisprudencial; investimento em métodos autocompositivos; reforma dos precatórios (hoje representariam uma externalização de custos para um "orçamento paralelo", sem responsabilização direta dos gestores); debate mais amplo sobre a tensão entre decisões judiciais individuais e políticas públicas estruturais,
Entrevistado 12	Advocacia-Geral da União	Incentivos institucionais à litigância (baixo custo do mandado de segurança e complexidade das normas tributárias); decisões judiciais que geram enxurradas de ações (v.g., "tese do século" do STF); demora do STF em julgar casos relevantes;	Restringir mandados de segurança em matéria tributária; vinculação do contribuinte (coisa julgada) às decisões do CARF; mais celeridade do STF quanto ao julgamento de casos relevantes; incentivo à transação tributária; maior rigor na punição à litigância de má-fé e advocacia predatória.
Entrevistado 13	Advocacia	Prerrogativas processuais do Estado (v.g., prazos em dobro, recursos de ofício); orosidade no pagamento de precatórios; fragmentação de processos (execuções que deveriam ser coletivas e são desmembradas); morosidade dos processos judiciais; estratégia do Poder Público de adiar custos políticos ou fiscais por meio dos litígios; litigância predatória da advocacia privada.	Incentivos à autocomposição administrativa; redução da morosidade judicial, priorizando temas de RG para redução de demandas repetitivas; execuções coletivas para casos idênticos, especialmente para ações coletivas; cumprimento rigoroso do pagamento de precatórios.
Entrevistado 14	Tribunal de Contas	Regras de acesso à Justiça; baixo custo da judicialização; divergência de critérios entre INSS e Judiciário para a concessão de benefícios; falta de integração dos sistemas informacionais do INSS e do Judiciário; metas do INSS que incentivam indeferimentos rápidos; decisões judiciais que ignoram processo administrativo (INSS).	Unificação de formulários de perícia médica (INSS e Judiciário); adoção de avaliação biopsicossocial para concessão de BPC-LOAS; integração de sistemas do INSS, AGU e tribunais para automatizar a implementação de decisões judiciais; redesenho de metas dos servidores do INSS; capacitação de advogados e servidores para reduzir erros em requerimentos; vinculação do Judiciário a uma análise de impacto econômico de suas decisões; criação de fórum permanente que incluía CNJ, INSS e AGU para monitorar dados e implementar soluções sistêmicas,
Entrevistado 15	Advocacia-Geral da União	Divergência entre perícias médicas do INSS e do Judiciário; litigância predatória e "indústria da advocacia" (previdenciário); divergência de critérios entre INSS e Judiciário para a concessão de benefícios; atrasos no atendimento aos cidadãos (INSS).	Padronização de critérios entre INSS e Judiciário para a concessão de benefícios; adoção de avaliação biopsicossocial para concessão de BPC-LOAS; internalização de decisões judiciais por meio de mecanismos como súmulas administrativas, considerando inclusive impacto fiscal; reformas estruturais como a revisão dos critérios para aposentadorias rurais e estabelecimento de contribuições de setores como <i>big techs</i> para custear a seguridade social, dada a automação e o desemprego gerado por elas.

Anonimização	*Instituição	Causas	Soluções
Entrevistado 16	Advocacia-Geral da União	Ampliação de direitos sociais sem mecanismos de financiamento adequados (CF88); ampliação do acesso à Justiça pós-88 (criação das Defensorias, juizados especiais e gratuidade judicial); expansão do ensino jurídico; falta de integração dos sistemas informacionais do INSS e do Judiciário; litigância predatória.	Uso de inteligência artificial (gerenciar processos e identificar padrões de litigância); mudança de regras de acesso à Justiça; cobrar honorários advocatícios em mandados de segurança; investimento em métodos autocompositivos; redução de incentivos estruturais à litigância abusiva/predatória (regulamentação da venda de créditos judiciais, evitar ativismo judicial que distorce políticas); padronização de critérios entre INSS e Judiciário para a concessão de benefícios.
Entrevistado 17	Advocacia	Ampliação de direitos sociais e ineficiência em sua implementação (CF88); regras de acesso à Justiça; Morosidade administrativa; replicação de teses judiciais através do princípio da isonomia tributária; morosidade do pagamento de precatórios (funcionamento do mercado de precatórios como antecipação de crédito).	Reforço de mecanismos como RG e controle abstrato de constitucionalidade (uniformizar decisões e aumentar agilidade do Judiciário); estudos sobre o impacto da digitalização da Justiça no volume de precatórios; tratamento dos precatórios como dívida pública, com pagamento obrigatório, para evitar postergações e garantir segurança jurídica.
Entrevistado 18	Defensoria Pública	Ineficiência na implementação de políticas públicas (previdenciário e saúde); falta de cobertura da DPU (advogados praticam a litigância predatória se valendo dessa lacuna).	Investimento em métodos autocompositivos (ênfase em conciliação pré-processual); maior integração entre entes públicos; melhoria da educação em direitos para a população.
Entrevistado 19	Advocacia	Ineficiência na análise do mérito administrativo (INSS); estratégia do Poder Público de adiar custos políticos ou fiscais por meio dos litígios; advocacia predatória (previdenciário); morosidade na resolução do conflito por meio das câmaras de conciliação (saúde); concentração das câmaras de conciliação nas capitais.	Ampliar segurança dos dados do INSS (para reduzir litigância predatória); investimento em métodos autocompositivos; redução do excesso de recursos por parte das procuradorias; câmaras de conciliação no âmbito do Judiciário; interiorização das câmaras de conciliação.
Entrevistado 20	Procuradoria Municipal	Cultura de judicialização (cidadãos); número excessivo de advogados; captação de clientes por meio da <i>internet</i> (advogados); falta de uniformização das decisões judiciais; ausência de avaliação de impacto econômico das decisões (Judiciário); estrutura de pessoal deficitária da administração; ausência de políticas consistentes de solução de conflitos extrajudiciais; legislação tributária ultrapassada; complexidade da política remuneratória (servidores); ausência de uniformidade legislativa entre entes federativos; falta de comunicação entre setores e entes; ausência de assessoramento jurídico da administração.	Uniformização de jurisprudência; atualização da legislação tributária; ampliar comunicação entre setores; implementar sistemas de registro institucional no âmbito da administração; fortalecer assessoramento jurídico preventivo do administrador; aumentar o treinamento de funcionários da administração; consulta prévia às procuradorias antes de decisões administrativas relevantes.

Anonimização	*Instituição	Causas	Soluções
Entrevistado 21	Procuradoria Municipal	CF88 e cláusula de inafastabilidade da jurisdição; resolutividade do judiciário; baixo uso de mecanismos coletivos; uso deficiente de instrumentos de uniformização; permissividade do Judiciário quanto a condutas protelatórias; baixo custo do litígio judicial (taxas judiciárias baixas e regras flexíveis de gratuidade); "Loteria do judiciário" (falta de uniformização); incompreensão, por parte dos juízes, sobre limitações orçamentárias do Estado.	Fortalecimento de mecanismos coletivos (especialmente em servidores); ampliação do uso dos instrumentos de uniformização de jurisprudência; suspensão de ações individuais de mesma matéria vinculada em Ação Civil Pública; ampliação do uso de recursos repetitivos no STJ e RG no STF; investimento em câmaras de resolução de demandas de saúde (modelo do RJ), inclusive saúde suplementar; investimento em câmaras de conciliação; negociação de retroativos para evitar precatórios; custas judiciais para o estado; conscientização da sociedade sobre custos do Judiciário; maior tecnicidade das decisões judiciais em matérias de saúde; maior respeito a decisões técnicas médicas.
Entrevistado 22	Procuradoria Estadual	Problemas estruturais do sistema de saúde, como falta de leitos, desabastecimento de medicamentos padronizados, erros de fluxo etc.	Investimento em câmaras de resolução de demandas de saúde (modelo do RJ); investimento em métodos autocompositivos; maior comunicação institucional sobre experiências exitosas; interiorização de práticas autocompositivas; ampliação do assessoramento jurídico da administração; ampliação de uniformização de jurisprudência via STF.
Entrevistado 23	Advocacia-Geral da União	Abrangência e importância do INSS; baixo custo do litígio judicial; divergência de critérios entre INSS e Judiciário para a concessão de benefícios; manutenção da competência acidentária na Justiça Estadual (juízes menos especializados); morosidade para determinação de audiências (especialmente audiência rural); falta de comunicação entre os sistemas do Judiciário e da administração; advocacia abusiva/litigância predatória.	Unificação de laudos e padronização de critérios entre INSS e Judiciário para a concessão de benefícios; adoção de avaliação biopsicossocial para concessão de BPC-LOAS; eliminar competência acidentária da Justiça Estadual e competência delegada; iniciativas de teleperícia; modernização de audiências; iniciativas para redução da litigância predatória (v.g., monitoramento de propagandas abusivas, uso de IA para identificar documentos repetidos etc.); priorização de demandas por urgência do cidadão; ampliação de pessoal (mais servidores para trabalho manual e atendimento focado no enfrentamento de filas); comunicação automatizada para cumprimento de decisões judiciais; ampliação de cooperações institucionais; mudanças legislativas sobre BPC-LOAS e benefícios rurais e pensões.

Anonimização	*Instituição	Causas	Soluções
Entrevistado 24	Procuradoria Estadual	Baixo custo do litígio judicial; cultura de judicialização (cidadãos); falta de capacidade administrativa para receber demandas dos cidadãos; litigância predatória/abusiva (estratégias de escritórios especializados como captação de demandas de massa, "teste" de teses no Judiciário etc.); incompreensão, por parte dos juízes, sobre limitações orçamentárias do estado; falta de controle do Judiciário sobre práticas abusivas de advogados.	Gestão estratégica de processos nas procuradorias (criação de setores especializados, foco prioritário em demandas de massa etc.); investimento em tecnologia; ampliação do assessoramento jurídico da administração; ampliação de cooperações institucionais; investimento em métodos autocompositivos e sistema multiportas; análise do Judiciário sobre impacto econômico de suas decisões, em especial nos Tribunais Superiores (uniformização jurisprudencial).
Entrevistado 25	Administração Pública Estadual	Organização estratégica voltada ao contencioso judicial por parte de algumas carreiras (segurança pública e educação); advocacia especializada e bem sucedida na defesa de certas carreiras; ausência de avaliação de impacto econômico das decisões (Judiciário).	Integração interinstitucional para acompanhamento e monitoramento de riscos fiscais e judiciais; operações de crédito para pagamento de precatórios; campanhas de conscientização contra fundos de investimento (venda de créditos judiciais por servidores); cooperação entre administração e Judiciário para monitoramento e aceleração de pagamentos; ampliação do assessoramento jurídico da administração.
Entrevistado 26	Procuradoria Municipal	Estratégia do Poder Público de adiar custos políticos ou fiscais por meio dos litígios; oferecimento de resistência judicial, por parte das procuradorias, em teses perdedoras (tributário); gestão ineficiente de intimações e processos nas procuradorias; captação irregular de clientes por escritórios; falta de fiscalização da OAB quanto à prática de advocacia predatória; regras de acesso à Justiça; falta de responsabilização para a litigância de má-fé.	Investimento em métodos autocompositivos (áreas prioritárias: trabalhista, contencioso cível e administrativo, previdenciário e tributário); aperfeiçoamento da gestão de processos nas procuradorias (foco em relevância e maior integração entre consultivo e contencioso); ampliação do assessoramento jurídico da administração; reestruturação de pessoal nas procuradorias (investimento em carreiras de apoio); investimento em tecnologia (v.g., IA, jurimetria); cooperação interinstitucional com tribunais e outras procuradorias municipais (em especial as do interior).
Entrevistado 27	Judiciário	Esvaziamento sistemático das competências da Justiça do Trabalho (perda em celeridade, efetividade e credibilidade social das decisões).	Fortalecimento da Justiça do Trabalho, atraindo competências, em vez de esvaziá-las; legislações que garantam a proteção e o adimplemento dos trabalhadores (em especial os terceirizados).
Entrevistado 28	Judiciário	Resistência à aplicação de precedentes judiciais por parte da administração; captação ativa de clientes por advogados via whatsapp; hipertrofia do serviço público (servidores); complexidade regulatória (licitações); desapropriações de longa duração.	Cooperação interinstitucional para redução de acervo (em especial, com CNJ); aderência administrativa aos precedentes; aperfeiçoamento de cobrança extrajudicial; ampliação da especialização temática do Judiciário; redução da complexidade regulatória (licitações).

Anonimização	*Instituição	Causas	Soluções
Entrevistado 29	Tribunal de Contas	Política salarial seletiva (escolha de algumas categorias para incrementos salariais); criação de novas faixas salariais beneficiando apenas servidores ativos (inativos recorrem ao Judiciário); baixa efetividade da cobrança administrativa (tributário); baixo custo do litígio judicial; cultura de judicialização (geral).	Aperfeiçoar o monitoramento da LCPP nos tribunais de contas; investimento em métodos autocompositivos, com práticas consensuais institucionalizadas (experiências exitosas com coordenação dos tribunais de contas); cooperação interinstitucional.
Entrevistado 30	Judiciário	Estratégia do Poder Público de adiar custos políticos ou fiscais por meio dos litígios; recebimento de casos da Justiça do Trabalho (transferência de competências); problemas na fase de execução (ausência de setor de cálculos nos tribunais e complexidade das discussões, por exemplo); estratégia de judicialização dos sindicatos (ações individuais); resistência da administração a transações.	Investimento em acordos na fase de execução (com metodologia própria); coordenação entre Judiciário, administração e escritórios; cooperação interinstitucional; padronização de cálculos (através do CNJ); fortalecimento da execução coletiva; uniformização jurisprudencial.
Entrevistado 31	Judiciário	Deficiências estruturais do INSS (mora sistemática e interpretações dissonantes entre postos da instituição, por exemplo); ativismo judicial; indústria da advocacia em temas específicos (por exemplo, exame Revalida, armas de fogo e teses tributárias); baixa coletivização; instrumentalização do mandado de segurança; estratégia do Poder Público de adiar custos políticos ou fiscais por meio dos litígios.	Gestão estratégica da LCPP no Judiciário; uso de IA; prescrição intercorrente como solução estrutural; coletivização de processos; revisão das regras sobre gratuidade da justiça; cobrança de honorários em mandados de segurança; uniformização jurisprudencial; ampliação da especialização do Judiciário quanto à LCPP (varas aduaneiras, por exemplo).
Entrevistado 32	Judiciário	Falta de recursos humanos em estruturas de conciliação; resistência da União quanto à conciliação.	Cooperação interinstitucional voltada para a conciliação (experiência positiva com Judiciário e INSS, por exemplo); incentivo a métodos autocompositivos; maior vinculação local das procuradorias federais (dificuldades de coordenação interinstitucional após regionalização).

Fonte: elaboração própria

No Quadro 6, verificamos que nem sempre as soluções sugeridas pelos entrevistados têm correspondência direta com as causas da LCPP aventadas e vice-versa. A deficiência no assessoramento jurídico da administração, por exemplo, foi apresentada por entrevistados de duas instituições como hipótese explicativa para o volume da litigância contra o Poder Público, especialmente quanto às demandas judiciais de servidores, mas chegou a ser articulada como proposta de solução (o incremento no assessoramento) por outras três instituições. Trata-se de um padrão interessante: alguns problemas foram reconhecidos mais facilmente por certos atores como deficiências sistêmicas que demandam soluções, mas não foram diagnosticados como causas centrais. Diante disso, optamos por analisar as posições institucionais³⁴ separando as menções das causas e das soluções, mas buscando relacionar estas últimas, sempre que possível, com as explicações da LCPP apresentadas pelo entrevistado respectivo. Consideramos que a causa ou solução representa consenso **alto** quando foi mencionada por atores de cinco ou seis instituições diferentes; **média**, quando atores de três ou quatro instituições

34 Para uma leitura do tratamento dado às entrevistas, ver seção 2.

distintas a mencionaram; e **baixa**, quando atores de menos de três instituições abordaram a causa ou solução. É importante acrescentar que os níveis mais baixos de consenso podem expressar duas situações: (i) causas e soluções simplesmente não verbalizadas pelos entrevistados e (ii) causas e soluções sobre as quais há controvérsia explícita entre eles. Optamos por não distinguir essas situações na classificação, mas deixamos claro ao longo da apresentação dos exemplos concretos quando se trata de uma ou de outra. Destacamos também as instituições de origem de cada entrevistado — Procuradorias³⁵, Judiciário, Advocacia Privada, Tribunal de Contas, Defensoria Pública e Administração Pública Estadual, seis instituições — para verificar as relações que estabelecem entre as diferentes causas e soluções, não deixando justamente de considerar os lugares institucionais de onde partem e expressam suas opiniões.

3.3.1 Causas da LCPP no Brasil

Nenhuma das causas da litigância apontadas pelos entrevistados obteve um alto consenso institucional, conforme classificação apresentada, o que sugere uma diversidade de pontos de vista entre eles. Dentre as causas **de consenso institucional médio** figuram: (i) a advocacia predatória ou litigância abusiva; (ii) o acesso facilitado à Justiça; e (iii) a estratégia do Poder Público de adiar custos. Mencionada por atores de quatro instituições (com exceção da Administração Pública Estadual e de Tribunal de Contas), a primeira causa recebeu relatos que variaram desde a captação ativa de clientes até condutas abusivas praticadas por escritórios. A esse respeito, inclusive a maioria dos advogados entrevistados (E8, E13 e E19) reconheceu a existência de advocacia predatória, especialmente no tema previdenciário³⁶, contrariando a expectativa de que esses atores não identificariam como parte do problema da litigância ações de seus colegas de profissão.

Os entrevistados E26 e E28, membros da Procuradoria e do Judiciário, respectivamente, relataram a captação irregular de clientes por escritórios por meio do WhatsApp, ressaltando a falta de fiscalização efetiva da OAB no particular. Um procurador relatou um caso particular em que recebera por WhatsApp proposta de escritório para atuar na recuperação de imposto pago sobre a comercialização de um imóvel da família que acabara de acontecer. Outros entrevistados (E24 e E31, Procuradoria Estadual e Judiciário) narraram um tipo específico de litigância abusiva praticada contra o estado, que se combina com a segunda causa mais recorrente (baixo custo do litígio): o teste de teses no Judiciário, especialmente em matéria tributária. Mesmo o membro da Administração Pública Estadual, que não apontou a advocacia predatória como causa da LCPP, também observou que parte do problema das finanças públicas na sua região diz respeito à organização estratégica de algumas categorias de servidores (em particular os de segurança pública e educação), combinada com a advocacia especializada e bem sucedida em defender essas carreiras em juízo. Isto é, segundo parte dos entrevistados, mesmo

³⁵Optamos por agrupar as instituições responsáveis pela defesa do Poder Público (Procuradoria Municipal, Procuradoria Estadual e AGU) em uma única categoria, uma vez que compartilham atribuições funcionais semelhantes. Ainda que não tenhamos contabilizado entrevistas *per capita*, evitamos a sobre-representação de posições institucionais nas análises.

³⁶Trataremos ao longo do relatório de práticas distorcidas denominadas de litigância de má-fé, oportunistas, abusivas e/ou predatórias, elencadas pelos entrevistados e mencionadas em fontes secundárias. Ainda que tais definições careçam de maior sistematização, o que parece haver de comum entre elas é a exploração indevida da esfera judicial, no limiar daquilo que poderia ser chamado simplesmente de fraude. O quadro brasileiro parece tão dramático nesse sentido, especialmente na área volumosa da litigância previdenciária, que até este limiar tem sido ultrapassado com práticas fraudulentas que logram se servir dos procedimentos formais da Justiça até serem descobertas e combatidas. Exemplo disso é uma nova modalidade de golpe envolvendo beneficiários do INSS que são citados por oficiais de justiça acerca de ações protocoladas em seu nome, porém sem sua aprovação ou mesmo conhecimento, com base no estratagema de supostas listas de benefícios negados pelo INSS nas quais figurariam aposentados e pensionistas. Ver a respeito: <https://www.gov.br/inss.pt-br/pt-br/noticias/inss-alerta-segurados-para-nova-modalidade-de-tentativa-de-golpe-3>. Acesso em: 7 out. 25.

a atuação legal da advocacia, combinada com outros incentivos (volume de profissionais, cultura da judicialização, baixo custo do litígio etc.), inflaciona os números da LCPP.

A crítica ao acesso facilitado à Justiça, com ênfase no baixo custo econômico para demandar judicialmente o Poder Público, foi feita por vários entrevistados de diferentes instituições (Procuradorias Municipal e Estadual, AGU, advocacia e Tribunal de Contas — 5 instituições). Em geral, a avaliação de que o baixo custo do litígio é um incentivo à judicialização contra o Poder Público está associada a uma percepção de ampliação dos direitos sociais pela Constituição de 1988 (previdência, saúde, assistência social), combinada com a falta de mecanismos de financiamento adequados e/ou de capacidade administrativa de atendimento aos cidadãos.

Outros aspectos ligados ao direito de acesso à Justiça também foram mencionados sob a ótica dos incentivos à LCPP, como a criação e ampliação da Defensoria Pública e dos juizados especiais e regras flexíveis de gratuidade da Justiça. Ainda que não falem contra a Constituição de 1988, esses entrevistados sugerem que os custos baixos viabilizam práticas oportunistas e predatórias de advogados, além de estimular a cultura da judicialização compartilhada pela advocacia privada em particular e pelos cidadãos em geral. Quanto aos membros das carreiras da AGU, metade dos entrevistados apontou o custo do litígio como causa, sendo que já existe iniciativa por parte da instituição no sentido de levar adiante proposta de reajuste de custas processuais e revisão da gratuidade da Justiça para alguns casos, conforme apontado na seção 4 deste relatório, indicando que a defesa da União se preocupa e está disposta a promover modificações legislativas e políticas sobre o assunto.

Por outro lado, a ausência da Defensoria Pública e do Judiciário entre as instituições que citam o acesso facilitado à Justiça como causa da LCPP revela uma tensão institucional significativa. Essa lacuna pode refletir um conflito de missão institucional: a Defensoria Pública tem como função constitucional garantir o acesso à Justiça aos hipossuficientes, tornando problemático para seus membros caracterizarem esse acesso como “excessivo” ou “causador de litígios abusivos”. Similarmente, o Judiciário, cuja legitimidade se baseia na garantia constitucional de acesso universal à jurisdição, pode resistir a reconhecer que suas próprias regras de funcionamento incentivam demandas inadequadas. Para ambas as instituições, admitir que o acesso facilitado gera litigância predatória poderia soar como questionamento de seus próprios fundamentos normativos.

Uma hipótese alternativa considera que essas instituições podem ter uma perspectiva operacional diferente sobre o fenômeno. A Defensoria, lidando diretamente com demandas legítimas de populações vulneráveis, pode enxergar a advocacia predatória como desvio do acesso legítimo, não como consequência dele. O Judiciário, por sua vez, pode focar mais nos comportamentos específicos (como a “captação ativa de clientes” citada por E28 ou a “indústria da advocacia” em alguns temas mencionados por E31) do que nas regras estruturais que os permitem. Essa diferença de perspectiva sugere que soluções envolvendo restrições ao acesso podem encontrar resistência dessas instituições, exigindo abordagens mais nuançadas que preservem o acesso legítimo enquanto combatem práticas abusivas. As divergências e consensos sobre as propostas de soluções serão mais exploradas na subseção 3.3.2.

Sobre a estratégia de adiamento de custos políticos e fiscais por parte do Poder Público, enquanto E25, integrante da Administração Pública Estadual, rejeitou categoricamente a tese de que o Estado usa a judicialização como estratégia para postergar obrigações e transferir custos para governos futuros, E24, membro de Procuradoria Estadual, reconheceu que essa mentalidade vigorava no passado, embora atualmente seja insustentável. Os atores que identificaram essa prática como uma das causas

da LCPP atuam na Advocacia, na Procuradoria Municipal e no Judiciário.

A tese da instrumentalização da litigância pelo próprio Poder Público sustenta que administradores e procuradores podem, conscientemente, explorar a morosidade judicial como mecanismo de postergação de gastos, transferindo custos políticos e fiscais para gestões futuras ou níveis superiores de governo. Segundo essa interpretação, mesmo demandas com baixa probabilidade de êxito se justificariam pela dilação temporal que proporcionam, permitindo que recursos orçamentários sejam direcionados para prioridades políticas imediatas enquanto obrigações judicialmente determinadas ficam suspensas durante anos. A estratégia seria especialmente atrativa em contextos de restrição fiscal, eleições próximas ou quando beneficiários das políticas públicas possuem baixo poder de pressão política direta.

A concentração dessa percepção entre atores externos ao núcleo da administração pública (advocacia privada e Judiciário) ou em posições de interface crítica (Procuradoria Municipal) sugere possível constrangimento institucional para reconhecer explicitamente essa prática. Procuradores e administradores públicos podem hesitar em admitir estratégias que contradizem o princípio da eficiência administrativa e a missão institucional de defesa do interesse público, mesmo quando as pressões orçamentárias e políticas tornam tais táticas tentadoras. Essa dinâmica pode explicar por que uma prática potencialmente disseminada aparece com frequência relativamente baixa nas entrevistas, sinalizando que certas causas estruturais da LCPP podem ser subestimadas quando dependem do autorrelato dos próprios atores responsáveis por sua implementação.

O contraponto a essa tese, articulado por E25 (integrante da Administração Pública Estadual), sustenta que a judicialização representa mais ônus do que benefício para os entes públicos. Segundo essa perspectiva, os custos administrativos de defesa judicial (honorários advocatícios, tempo de procuradores, estrutura processual) frequentemente superam os ganhos temporários da postergação, especialmente considerando que obrigações judiciais tendem a ser acrescidas de correção monetária, juros e, eventualmente, honorários sucumbenciais. Além disso, a estratégia seria contraproducente a médio prazo, pois gera acúmulo de passivos contingentes que comprometem o planejamento orçamentário futuro, cria insegurança jurídica, que dificulta a gestão pública, e expõe administradores a riscos de responsabilização por improbidade administrativa. A esse respeito, E25 enfatizou sobre como os precatórios são atualmente o principal problema das finanças públicas onde atua: em 2024, o Poder Público gastou mais de R\$1 bilhão com pagamentos e as projeções para os anos seguintes indicam um quadro insustentável. A proliferação de demandas também sobrecarrega as próprias procuradorias públicas, desviando recursos humanos especializados de atividades consultivas preventivas que poderiam evitar litígios futuros. Essa visão sugere que a persistência da LCPP decorre mais de deficiências estruturais — como falta de assessoramento jurídico adequado, sistemas de informação deficientes e pressões orçamentárias que impedem cumprimento tempestivo de obrigações — do que de estratégias deliberadas de instrumentalização judicial.

As falhas ou deficiências nos sistemas de informação/comunicação estão entre as causas de consenso baixo, mas constituem um dos achados da Fase I da pesquisa sobre a LCPP no Brasil (Brasil, 2025). Embora não seja sentido por atores mais externos à LCPP, são justamente os membros da AGU, da Procuradoria Estadual e do Tribunal de Contas que apontam essa como uma das causas do problema, dificultando a atuação estratégica dos diferentes atores envolvidos na litigância contra o Poder Público. Alguns entrevistados, por sua vez, enquadraram o problema sob a perspectiva

específica da comunicação entre os entes (por exemplo, E16 e E23): tanto a comunicação deficiente entre o Executivo, as instituições de defesa do Poder Público e o Judiciário, quanto as iniciativas já existentes de transmissão de informações institucionais, como o Prevjud³⁷ demonstram a necessidade de investimento nos sistemas informacionais. Por outro lado, certos entrevistados não apontaram expressamente problemas nos sistemas de informação/comunicação como explicação para a LCPP, mas articularam sugestões de melhorias sobre este aspecto, retratando o padrão anteriormente afirmado: algumas questões foram mais facilmente reconhecidas como deficiências sistêmicas que demandam soluções do que diagnosticadas como causas da litigância. Esse foi o caso de E5, E6 e E7, que também participaram da Fase I.

A divergência de critérios para concessão de benefícios entre INSS e Judiciário ilustra perfeitamente esse fenômeno: embora tenha sido mencionada expressamente como causa da LCPP por apenas duas instituições (E14, E15, E23, AGU e Tribunal de Contas), surge com intensidade nos discursos de entrevistados de diferentes perfis profissionais. Isso sugere que o problema é reconhecido em suas manifestações práticas (v.g., divergência entre perícias médicas do INSS e Judiciário e maior benevolência do primeiro quanto aos pedidos), mas não percebido como causa estrutural da LCPP. A área previdenciária, em particular, revela essa dinâmica — profissionais vivenciam cotidianamente as consequências das divergências periciais e critérios desalinhados entre órgãos, mas a identificação dessa desarmonia como causa central da LCPP pode requerer uma perspectiva analítica mais distanciada da operação diária.

A cultura da judicialização (apontada por atores de duas instituições) e a falta de uniformização jurisprudencial (apontada por uma instituição) seguem padrão similar, sendo mais frequentemente articuladas como alvos de intervenção do que como diagnósticos causais explícitos. A cultura de judicialização, mencionada expressamente por E20, E24 e E29, pode ser percebida como fenômeno difuso e de difícil delimitação causal precisa, enquanto sua superação através de métodos autocompositivos apresenta-se como caminho mais tangível. A uniformização jurisprudencial revela tensão ainda mais interessante: reconhecida como solução por entrevistados de três instituições, a ausência de uniformização aparece como causa diagnosticada apenas pelos entrevistados 20 e 21 (Procuradoria). Isso pode indicar que os profissionais tendem a perceber a dispersão jurisprudencial mais como “estado natural” da complexidade do sistema jurídico do que como problema estrutural específico, mesmo quando propõem sua correção como medida necessária.

Essa discrepância entre diagnóstico limitado e prescrição ampla revela aspecto fundamental da percepção profissional sobre a LCPP: determinados problemas podem ser mais facilmente reconhecidos em suas soluções desejáveis do que em suas causas subjacentes. Tal padrão sugere que as entrevistas captaram não apenas avaliações técnicas dos entrevistados, mas também suas preferências e limitações institucionais para diagnosticar problemas sistêmicos nos quais estão imersos. Essa observação oferece transição natural para a análise das soluções propostas (subseção 3.3.2), quando será possível examinar como os entrevistados articulam caminhos de reforma mesmo quando não identificam plenamente as causas que pretendem enfrentar.

Quanto à existência de padrões institucionais sobre o diagnóstico da LCPP, uma visão cuidadosa das

³⁷ Serviço desenvolvido pelo Programa Justiça 4.0 que permite ao Judiciário o acesso automático a informações previdenciárias e o envio automatizado de ordens judiciais ao INSS. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/10/2022-10-20-prevjud-folder-revisado.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2025.

causas apontadas por entrevistados de diferentes origens institucionais revela convergências significativas que transcendem fronteiras profissionais. A advocacia predatória, por exemplo, foi reconhecida por praticamente todas as instituições (7 de 8), seguida das regras facilitadas de acesso à Justiça (5). Mesmo causas menos consensuais, como a estratégia de adiar custos pelo Poder Público (3), encontram reconhecimento em instituições diversas. Essa convergência sugere que certas disfunções do sistema são suficientemente visíveis para serem percebidas independentemente da posição institucional do observador.

A ausência de causas com alto grau de consenso institucional sugere relativa fragmentação diagnóstica sobre as raízes estruturais da LCPP. Essa divergência pode refletir limitações das entrevistas: profissionais imersos no sistema podem ter dificuldade para diagnosticar problemas sistêmicos dos quais são parte integrante, sendo mais capazes de identificar soluções pontuais que melhorariam seu trabalho cotidiano do que de reconhecer disfunções estruturais abrangentes. Alternativamente, pode indicar constrangimentos institucionais para verbalizar certas causas, especialmente aquelas que impliquem autocritica ou questionamento de fundamentos normativos da própria instituição, como quando Defensoria e Judiciário evitam mencionar o acesso facilitado à Justiça como problema.

Por outro lado, as causas de consenso médio são expressivas e sugerem boa dose de convergência entre os atores institucionais. Nesse cenário, pode-se considerar que as diferenças de ênfase entre instituições refletem mais gradações de intensidade e especificidade temática do que visões fundamentalmente distintas sobre as causas da LCPP. A concentração da AGU em questões previdenciárias, por exemplo, decorre naturalmente de sua competência específica, mas não exclui o reconhecimento de problemas sistêmicos mais amplos, como advocacia predatória e acesso à Justiça facilitado. Similarmente, as procuradorias municipais e estaduais, embora possam enfatizar aspectos operacionais *versus* técnico-jurídicos, compartilham preocupações centrais como uniformização jurisprudencial e assessoramento adequado da administração pública. O que emerge das entrevistas quanto ao diagnóstico das causas da LCPP é menos uma fragmentação de perspectivas por origem institucional e mais um núcleo consensual sobre as principais disfunções do sistema, complementado por especializações temáticas que refletem as competências e experiências específicas de cada ator. Essa convergência fundamental parece oferecer uma base sólida para reformas, indicando que soluções que endereçam causas consensuais podem encontrar apoio transversal, mesmo quando implementadas por instituições com experiências operacionais distintas. Exploraremos mais o aspecto da implementação de reformas na seção 4.

3.3.2 Soluções para a LCPP no Brasil

A proposta de solução para a LCPP de **consenso institucional alto** foi a de investimento em métodos autocompositivos, mencionada por quase todos os tipos de atores entrevistados (cinco em seis instituições), com exceção do membro da Administração Pública Estadual (E25). Alguns entrevistados, além de sugerirem a proposta, ressaltaram experiências exitosas com a autocomposição, como E32 (Juiz Federal com 20 anos de experiência nesse tipo de solução), segundo o qual a conciliação é uma ferramenta de gestão processual, realização de direitos e fortalecimento da confiança nas instituições. O método combinaria eficiência do Estado com satisfação pessoal ao resolver casos emblemáticos e ajudar os cidadãos. A construção consensual é valorizada ainda como forma de restaurar a credibilidade do Poder Público e de promover justiça com humanidade, segundo o entrevistado. E22 (Procurado-

ra Estadual), por sua vez, relatou experiência sobre a Câmara de Resolução de Demandas de Saúde no estado do Pará (CRDS), onde tem atuação específica — modelo baseado na Câmara de Resolução de Litígios em Saúde do Rio de Janeiro (CRLS). Segundo a entrevistada, a iniciativa demandou diversos estudos antes de sua implementação, inclusive visita de grupo de trabalho ao Rio de Janeiro. Para ela, a experiência aponta não apenas para a importância dos métodos alternativos de solução de conflitos, como eixo que pode atenuar a LCPP, mas também para o êxito da articulação de diversas instituições no compartilhamento de experiências exitosas no enfrentamento a essa litigância. No particular, procuradores do estado e da União, defensores do estado e da União, Ministério Público do estado, Secretarias de Saúde municipal e estadual, assim como TJ respectivo se engajaram na implementação da Câmara. Sobre passos futuros da iniciativa, a entrevistada abordou metas de ampliação da abrangência local (interiorização) e temática do projeto, salientando preocupação de outro entrevistado do estado (E19, advogado) com a expansão do uso de métodos alternativos de solução de conflitos no interior do Pará. E30, membro do Judiciário, enfatizou a resistência da Fazenda Pública quanto à possibilidade de transação antes do trânsito em julgado, apontando como proposta o investimento em acordos na fase de execução (fase mais demorada segundo E30), momento em que a Fazenda parece mais disposta a transigir (após o trânsito em julgado), de acordo com sua experiência.

Quanto às propostas de soluções de **consenso institucional médio**, temos quatro: (i) cooperação interinstitucional (mencionada por integrantes de quatro instituições); (ii) uniformização jurisprudencial (por quatro instituições); (iii) melhoria dos sistemas de gestão de processo e/ou integração entre sistemas de diferentes instituições e/ou investimento em tecnologia/IA (mencionada por integrantes de três instituições); e (iv) coletivização de processos.

A cooperação interinstitucional, mencionada expressamente como proposta de solução por atores do Judiciário, Procuradorias Municipal e Estadual, Advocacia-Geral da União, Administração Pública e Tribunal de Contas, por vezes foi abordada em conjunto com a narração de iniciativas já existentes e exitosas sobre o enfrentamento da LCPP. Essa ampla representatividade institucional sugere reconhecimento transversal de que a fragmentação decisória e informacional entre órgãos constitui fator estrutural da litigância excessiva, exigindo articulação coordenada para sua superação. A cooperação interinstitucional articula-se diretamente com a melhoria dos sistemas de informação, uma vez que o compartilhamento efetivo de dados e a comunicação automatizada entre instituições dependem tanto de infraestrutura tecnológica quanto de protocolos de colaboração previamente estabelecidos.

Iniciativas exitosas mencionadas pelos entrevistados — como a implementação da CRDS no Pará (E22) ou a Caravana de Direitos e o Plano Nacional de Solução Consensuada (E18) — demonstram que essa solução transcende proposições teóricas, baseando-se em experimentos práticos que já produziram resultados mensuráveis. A proposta ganha relevância adicional ao endereçar simultaneamente múltiplas causas da LCPP: reduz assimetrias informacionais, acelera cumprimento de decisões judiciais, facilita tratamento coletivizado de demandas repetitivas, estimula a utilização de métodos alternativos de solução de disputas e cria canais institucionais para antecipação de conflitos antes de sua judicialização. Contudo, sua implementação pode enfrentar desafios de coordenação federativa, diferenças de culturas organizacionais e necessidade de alinhamento de sistemas tecnológicos heterogêneos entre instituições com autonomia constitucional própria.

O incremento da uniformização jurisprudencial foi proposto em sua maioria por representantes das Procuradorias (três estaduais e dois municipais), mas também foi encorajado por membros do Judi-

ciário (2) e da advocacia privada (1). Essa convergência reflete o reconhecimento de que a dispersão de entendimentos judiciais sobre questões idênticas alimenta diretamente a LCPP ao criar incentivos para que advogados “testem” teses em diferentes varas e instâncias (E24), gerando o fenômeno da “loteria do Judiciário” mencionado por E21. A uniformização pode reduzir drasticamente o volume de demandas ao tornar previsíveis os resultados judiciais: quando precedentes estão consolidados e são efetivamente aplicados, tanto advogados quanto administradores públicos podem antecipar decisões, incentivando acordos administrativos preventivos e desestimulando litígios com baixa probabilidade de êxito. Para as procuradorias, particularmente, a uniformização oferece duplo benefício: permite defesa mais estratégica e fundamentada em precedentes sólidos, ao mesmo tempo que orienta o trabalho consultivo preventivo, ajudando administradores a alinhar condutas com entendimentos jurisprudenciais consolidados.

Contudo, a efetividade dessa solução depende não apenas da criação de precedentes uniformes pelos tribunais superiores — que deveriam exercer com “mais vigor” sua função uniformizadora segundo E21 —, mas também de sua efetiva observância pelas instâncias inferiores e, crucialmente, de sua incorporação proativa pelas próprias administrações públicas em seus processos decisórios internos. A esse respeito, parte dos entrevistados apontaram haver certa resistência à aplicação de precedentes judiciais por parte da administração, mas nem todos concordaram em indicar a relutância como um problema a ser solucionado. Enquanto E28 (Judiciário) deixou expressa a aderência administrativa aos precedentes como parte da solução para a LCPP, E23 (Advocacia-Geral da União) afirmou que servidores do INSS estão constrangidos pela lei e pelos órgãos de controle e precisam considerar sustentabilidade e equilíbrio financeiro atuarial, diferentemente do Judiciário. Sugere, portanto, assim como E15 (Advocacia-Geral da União), que a resistência em incorporar entendimentos judiciais do INSS está ligada à responsabilidade fiscal e, como E14 (Tribunal de Contas), que o Judiciário tende a ser mais benevolente em suas decisões que a autarquia.

Essa tensão revela potencial limitação estrutural da uniformização jurisprudencial como solução para a LCPP: mesmo os precedentes consolidados podem encontrar resistência administrativa quando implicam impactos orçamentários significativos não previstos nas leis de diretrizes orçamentárias ou quando conflitam com metas fiscais estabelecidas. A incompreensão, por parte do Judiciário, sobre limitações orçamentárias do estado ou o impacto econômico de suas decisões — mencionada explicitamente como causa por E20, E21, E24 e E25 e como solução por E14 e E24 — sugere que a uniformização pode, paradoxalmente, intensificar conflitos entre Judiciário e administração quando precedentes uniformes determinam gastos que excedem capacidades financeiras públicas. Nesse cenário, administradores podem se encontrar em posição insustentável: aderir aos precedentes pode significar descumprimento de responsabilidade fiscal, enquanto resistir gera novas ondas de litígios. A uniformização jurisprudencial, portanto, embora reduza incertezas jurídicas, pode exigir complementação através de mecanismos institucionais que compatibilizam decisões judiciais com realidades orçamentárias, como análises prévias de impacto fiscal ou diálogo institucional estruturado entre Judiciário, administração e órgãos de controle. Nessa direção, E24 (Procuradoria Estadual) fez proposição expressa de análise do Judiciário sobre impacto econômico de suas decisões com foco na uniformização de jurisprudência em tribunais superiores.

Optamos por agrupar na terceira sugestão diferentes proposições em virtude da sua unidade de desígnio: atacar as deficiências nos sistemas de informação e gerenciamento de processos de diferentes

instituições. Não à toa, é uma proposta com elevado e diversificado volume de menções, tendo sido citada por membros da AGU, das Procuradorias Municipais e Estaduais, assim como do Judiciário e do Tribunal de Contas. A melhoria dos sistemas tecnológicos pode enfrentar a LCPP através de múltiplas frentes interconectadas. A integração de dados entre instituições permitiria comunicação automatizada de decisões judiciais, eliminando os atrasos e desencontros informacionais que geram novos litígios — como quando o INSS não implementa tempestivamente determinações judiciais (E14 e E23) ou quando procuradorias não conseguem identificar em seus registros os processos já baixados (E9). Sistemas de gestão processual aprimorados poderiam identificar padrões de demandas repetitivas, permitindo tratamento coletivizado e padronizado de questões idênticas, enquanto algoritmos de análise preditiva ajudariam a antecipar tendências jurisprudenciais para orientar posicionamentos administrativos preventivos (E24). A automatização de rotinas (E31) — desde cálculos previdenciários até cumprimento de decisões judiciais — reduziria erros humanos que frequentemente geram recursos e novas demandas. A inteligência artificial, por sua vez, pode detectar e combater práticas predatórias através do monitoramento de padrões suspeitos: petições repetitivas, documentos fraudulentos, captação irregular de clientes ou advogados com histórico de demandas abusivas (E16).

A coletivização foi abordada como solução por entrevistados de três instituições diferentes: E13 (advocacia privada), E21 (Procuradoria Municipal), E30 e E31 (Judiciário). O integrante do Judiciário enfatizou o “fortalecimento da execução coletiva” e a “coletivização de processos” como medidas para reduzir o volume de demandas repetitivas. A advocacia propôs, especificamente, “execuções coletivas para casos idênticos, especialmente para ações coletivas”, enquanto a Procuradoria focou no fortalecimento de mecanismos coletivos para demandas de servidores. A média recorrência institucional da coletivização como solução contrasta com o alto reconhecimento da fragmentação processual, mas também do elevado grau de casos repetitivos nas entrevistas. Essa aparente divergência entre diagnóstico e prescrição sugere que a coletivização, embora não seja solução amplamente ventilada, possui suporte conceitual claro entre os atores que a mencionam. A concentração no Judiciário pode refletir a perspectiva privilegiada desses profissionais sobre os custos administrativos da atomização processual, enquanto a menção isolada da procuradoria municipal possivelmente decorre da experiência prática com demandas repetitivas de servidores públicos.

A esse respeito, E30 explicou que, no início, as ações coletivas pareciam muito promissoras, capazes de resolver conflitos importantes que afetavam grandes coletividades. Com o tempo, os processos se mostraram complexos e demorados em função da intervenção qualificada de diversos atores interessados no desfecho, acarretando escalada recursal e morosidade das respostas. Hoje, segundo E30, os sindicatos preferem adotar a estratégia de ajuizamento de milhares de ações individuais para driblar a lentidão e complexidade das ações coletivas (com intervenção de múltiplos atores e recursos), bem como consolidar a tese jurisprudencialmente de forma mais rápida. Só então (após a propositura de diversas ações individuais), ajuíza a ação coletiva para obter o efeito *erga omnes*. A experiência do entrevistado permite considerar que a proposta de coletivização deve ser estruturada em torno de regras e políticas que estimulem os litigantes a adotarem o método, isto é, o novo sistema coletivo precisa ser mais atrativo do que o atual. O caminho da coletivização de execuções parece, além de necessário (fase de execução vista como um gargalo temporal importante), promissor e adequado para uma metodologia especial, conforme salientaram representantes do Judiciário e da advocacia privada.

A indicação da ampliação do assessoramento jurídico da administração pública como solução seguiu

o padrão institucional esperado: membros das Procuradorias Municipal e Estadual, assim como da Administração Pública foram os atores mais preocupados com essa dimensão, representando, contudo, um exemplo de proposta de solução de **consenso institucional baixo**. O apoio dos primeiros à proposta reflete a experiência direta desses profissionais com as consequências da deficiência consultiva nas administrações públicas — desde decisões administrativas tomadas sem análise jurídica prévia que posteriormente geram litígios, até a falta de padronização de procedimentos que cria insegurança jurídica. Procuradores apontaram de modo específico que problemas de gestão de pessoal (servidores) frequentemente decorrem da falta de orientação jurídica adequada sobre políticas remuneratórias e progressões funcionais.

A experiência da Procuradoria-Geral do Estado da Bahia (PGE-BA) exemplifica como o assessoramento jurídico estratégico pode enfrentar a LCPP através da advocacia preventiva. No projeto “Pagou Por quê?”, a gestão de informações se presta à prevenção de litígio ao analisar os precatórios pagos pelo Tribunal de Justiça do Estado da Bahia e, a partir do conhecimento obtido, extrair aprendizados para sua prevenção e para o aprimoramento da consultoria administrativa. A iniciativa permite que “gestores acessem o conhecimento necessário para uma melhor tomada de decisão acerca das diversas políticas”, permitindo antecipar possíveis consequências de cada medida adotada pelo Executivo estadual ao transformar dados de litígios passados em inteligência estratégica para prevenir futuros conflitos³⁸. Essa abordagem sistêmica ilustra o potencial transformador da ampliação qualificada do assessoramento jurídico combinada com a melhoria dos sistemas de informação das procuradorias e a cooperação interinstitucional: em vez de simplesmente reagir aos litígios, procuradorias podem se posicionar como centros de inteligência jurídica que orientam proativamente a administração pública na prevenção de conflitos.

As soluções de baixo consenso institucional podem revelar limitações estratégicas significativas para implementação de reformas da LCPP. A padronização de critérios entre INSS e Judiciário como proposta expressa de reforma concentrou-se em apenas duas instituições (AGU e Tribunal de Contas), refletindo sua natureza altamente especializada na área previdenciária. Similarmente, o combate direto à advocacia predatória através de medidas punitivas específicas obtém apoio restrito da AGU e advocacia privada (e esta última é digna de nota), sugerindo resistência ou menor empenho de outras instituições em endossar instrumentos sancionadores explícitos, mesmo reconhecendo amplamente (quatro instituições) o problema da litigância abusiva. A proposta de ampliação do custo do litígio através de mudanças na gratuidade ou cobrança de honorários em mandados de segurança exemplifica o paradoxo mais evidente: enquanto o baixo custo do litígio é reconhecido como causa por entrevistados de quatro instituições diferentes, apenas entrevistados do Judiciário (E31) e da AGU (E16) propõem restringir esse acesso, indicando forte constrangimento institucional para defender soluções que possam ser percebidas como limitadoras de direitos constitucionais.

Esse padrão sugere que determinadas soluções, independentemente de sua eficácia potencial, enfrentam barreiras de legitimidade política que transcendem considerações técnicas. A resistência à restrição do acesso à Justiça, por exemplo, pode refletir não apenas preocupações com equidade social, mas também conflitos com missões institucionais fundamentais — especialmente para Defensoria Pública e Judiciário, cujas identidades se vinculam à garantia constitucional de acesso universal

³⁸ Disponível em: <https://www.ba.gov.br/pge/projeto-pagou-por-que-da-pge-ba-foi-selecionado-para-concorrer-ao-premio-innovare-2023>. Acesso em: 26 ago. 2025.

à jurisdição. Inversamente, soluções técnicas altamente especializadas, como a padronização de critérios entre INSS e Judiciário, podem ter baixo consenso não por oposição substantiva, mas por falta de familiaridade de outras instituições com suas complexidades específicas, sugerindo que a consensualidade institucional não deve ser critério exclusivo para avaliação da viabilidade de reformas setoriais. O Quadro 7 sintetiza as causas e soluções discutidas e seus respectivos graus de consenso. Como explicado anteriormente, consideramos consenso **alto** quando atores de cinco ou seis instituições diferentes fizeram menção à causa ou solução; o **médio**, quando atores de três ou quatro instituições distintas a sustentaram; e **baixo**, quando atores de menos de três instituições abordaram a causa ou solução (lembrando que as situações de médio e baixo consenso podem refletir tanto controvérsia direta quanto simples falta de vocalização nessa ou naquela direção, conforme os exemplos ilustraram).

Quadro 7. Consenso institucional sobre causas e soluções da LCPP

Causas	Consenso Institucional	Soluções
-	Alto	Investimento em métodos autocompositivos.
Advocacia predatória; baixo custo do litígio; estratégia do Poder Público de adiar custo.	Médio	Cooperação interinstitucional; uniformização jurisprudencial; melhoria nos sistemas de informação e comunicação; coletivização de processos.
As demais. Ex.: falhas nos sistemas de informação; cultura da judicialização.	Baixo	As demais. Ex.: assessoramento jurídico da administração; combate à advocacia predatória.

Fonte: elaboração própria

A inexistência de causas reconhecidas por pelo menos cinco das seis categorias institucionais indica fragmentação significativa no diagnóstico das origens da LCPP, divergindo da maior convergência observada nas soluções propostas. No particular, a hipótese da divergência substantiva merece consideração: diferentes instituições podem genuinamente perceber causas distintas como prioritárias devido às suas experiências operacionais específicas. Enquanto as Procuradorias enfatizam deficiências administrativas internas, o Judiciário foca em comportamentos processuais e a AGU concentra-se em problemas técnicos setoriais. Essa fragmentação diagnóstica pode refletir a própria natureza multifacetada da LCPP, que não possui causa única identificável universalmente, mas resulta da interação complexa entre incentivos institucionais, regras procedimentais e até mesmo dinâmicas de mercado (não apenas o jurídico). A maior consensualidade nas soluções sugere que, independentemente das divergências sobre causas, existe convergência prática sobre caminhos de melhoria, possivelmente porque soluções como métodos autocompositivos beneficiam todas as instituições envolvidas, independentemente de suas teorias causais específicas sobre a origem dos problemas.

A análise da consensualidade institucional das causas e soluções propostas pelos entrevistados revela hierarquia clara de viabilidade política para reformas da LCPP. A solução de alto consenso (investimento em métodos autocompositivos) emerge como prioridade inequívoca por combinar diagnóstico altamente reconhecido (excesso de judicialização contra o Poder Público) com prescrições aceitas por praticamente todas as instituições envolvidas. As soluções de consenso médio (cooperação interinstitucional, melhoria de sistemas de informação/comunicação, uniformização jurisprudencial e coletivização de processos) constituem forte agenda complementar, endossada por múltiplas instituições com potencial para implementação coordenada. Contudo, o baixo consenso em torno de certas

propostas não deve implicar seu abandono automático: soluções altamente especializadas podem ser mais apropriadas para implementação setorial, enquanto medidas controvertidas podem requerer estratégias de construção de consenso mais sofisticadas.

A síntese dessas perspectivas institucionais oferece mapeamento estratégico para as linhas de reforma que serão desenvolvidas na seção 4, na qual as conclusões desta análise qualitativa serão integradas com os achados dos estudos de caso comparados e os padrões quantitativos identificados através do cruzamento dos dados do DataJud com dados administrativos. Essa convergência metodológica permitirá validar empiricamente as percepções dos entrevistados sobre causas e soluções, identificar eventuais divergências entre diagnósticos profissionais e evidências quantitativas e construir agenda de reformas que combine viabilidade política com efetividade técnica. A triangulação entre percepções qualitativas de elites, padrões estatísticos de litigância e experiências comparativas internacionais propiciarão fundamento empírico sólido para as recomendações finais da pesquisa.

3.4 A LCPP em Perspectiva Comparada

Esta seção apresenta os estudos de caso em perspectiva comparada de Alemanha, Argentina, Estados Unidos, França e México, nos termos colocados na seção 2. A autoria dos estudos é indicada nas subseções, mas convém esclarecer que os textos originais, oferecidos no Relatório Parcial 3.1, passaram por revisão, a cargo da equipe de pesquisa nacional, com vistas a adequação necessária ao Relatório Final.

3.4.1 Alemanha

Autor: Manoel Gehrke

A litigância contra o Poder Público na Alemanha abrange diferentes esferas jurídicas e conta com tribunais especializados para resolver disputas relacionadas a decisões do governo e de outros órgãos públicos. O sistema de justiça alemão trata esse tipo de litígio em múltiplos níveis e tribunais distintos, dependendo da natureza da disputa. Abaixo, organizamos a seção sobre a Alemanha de acordo com os tipos de litigância e as características dos principais ramos da justiça responsável por essas questões, a Justiça Administrativa, justiça social e justiça fiscal.

I. Tipos de Litigância Contra o Poder Público

O mapeamento institucional da litigância contra o Poder Público na Alemanha revela que há três formas principais de promovê-la:

1. Reclamações constitucionais: indivíduos podem questionar a constitucionalidade de leis ou ações de autoridades estatais apresentando uma reclamação ao Tribunal Constitucional Federal (*Bundesverfassungsgericht*).
2. Disputas administrativas: envolvem conflitos decorrentes de decisões ou ações de autoridades públicas (por exemplo, licenças, multas, benefícios sociais, licitações e compras públicas). Incluem, entre outros, a ação judicial de responsabilidade, a responsabilidade dos agentes públicos por atos ilegais e a indenização por atos administrativos ilegais. Esses casos se enquadram no direito administrativo e incluem decisões administrativas ilegais, responsabilidade do Estado por danos e

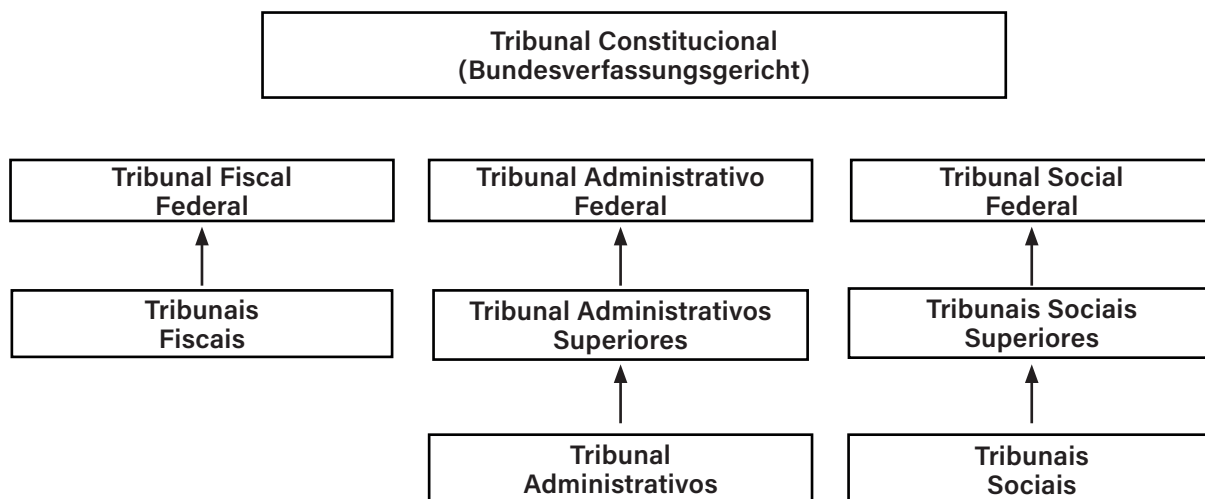
também omissão de ação e interpretação legal incorreta. Esses casos são encaminhados à Justiça Administrativa.

3. Demandas civis: quando uma pessoa busca indenização do Estado por danos causados por agentes públicos, esses casos são tratados no âmbito do direito civil e julgados nos tribunais ordinários. Quando alguém processa o Estado por danos (por exemplo, devido a um ato ilícito de um agente público), isso se enquadra na doutrina da responsabilidade civil do Estado (*Staatshaftung*). Essas ações são geralmente apresentadas nos tribunais civis sob o Código Civil (*Bürgerliches Gesetzbuch*).

No sistema judiciário alemão, a principal diferença entre disputas administrativas e civis reside na natureza da relação jurídica e nas partes envolvidas. Disputas civis ocorrem entre particulares — como indivíduos, empresas ou o Estado agindo como ente privado — e são regidas pelo direito privado, sendo julgadas pelos tribunais civis ordinários. Já as disputas administrativas envolvem um cidadão ou entidade privada contra o Estado agindo como autoridade pública, ou seja, exercendo poder soberano (por exemplo, ao conceder licenças, impor sanções ou negar benefícios). Essas controvérsias são regidas pelo direito público e julgadas pelos tribunais administrativos. Enquanto nas disputas civis as partes estão em posição de igualdade jurídica, nas disputas administrativas há uma relação vertical, com o Estado em posição de superioridade legal. Isso quer dizer que o Estado pode (i) impor decisões unilaterais (como conceder ou negar um benefício, aplicar uma multa, aprovar uma licença etc.); (ii) agir de forma vinculante para o cidadão, sem depender da concordância dele; e (iii) atuar com base em normas de direito público, que regulam a administração e a proteção do interesse coletivo.

Uma característica importante do sistema alemão é o elevado grau de especialização dos tribunais responsáveis pelos litígios contra o Poder Público. Além dos tribunais administrativos, a Alemanha conta com jurisdições especializadas para matérias de políticas sociais e disputas fiscais (Figura 19). Além disso, outro fator relevante é observar que, em termos de número de processos nos diferentes ramos da Justiça alemã — inclusive nos ramos especializados descritos a seguir (Justiça Administrativa, Social e Tributária) —, observou-se uma diminuição desde o início da década de 2010, segundo Killian (2022).

Figura 21. Principais Tribunais Especializados — Responsáveis por Processos contra o Estado — Alemanha



II. Papel do Tribunal Constitucional Federal da Alemanha (TCFA)

Embora não seja um tribunal diretamente responsável por litígios comuns, o Tribunal Constitucional tem um papel crucial em litígios contra o Poder Público, especialmente quando envolve a constitucionalidade de leis e atos administrativos. Ele pode ser acionado por indivíduos ou por órgãos governamentais para resolver disputas de grande relevância.

O Tribunal Federal Constitucional não reexamina os fatos estabelecidos pelos tribunais inferiores, concentrando-se apenas na aplicação e interpretação do direito constitucional federal. Como instância máxima da jurisdição constitucional na Alemanha, o TCFA decide sobre a admissibilidade das queixas constitucionais com base em critérios rigorosos estabelecidos na Lei do Tribunal Constitucional Federal. Os principais critérios de admissibilidade das queixas constitucionais são os seguintes:

1. Importância fundamental da questão constitucional: a queixa é admitida quando a questão constitucional em disputa é de importância fundamental. Isso ocorre quando a resolução da questão é relevante para a segurança jurídica, para a uniformidade da jurisprudência ou para o desenvolvimento do Direito Constitucional. A questão deve ser abstrata, ainda não resolvida pelo TCFA e suscetível de esclarecimento no processo.
2. Necessidade de desenvolvimento do Direito Constitucional ou garantia de uniformidade da jurisprudência: a queixa é admitida se for necessária para o desenvolvimento do Direito Constitucional ou para assegurar uma jurisprudência uniforme. Isso se aplica quando há divergências significativas entre decisões de tribunais inferiores ou quando uma nova interpretação constitucional é necessária para casos futuros.
3. Violação direta de direitos fundamentais: Se houver alegações fundamentadas de que uma decisão anterior violou diretamente os direitos fundamentais do requerente, a queixa pode ser admitida.

III. Justiça Administrativa

Devido às diferenças em relação à Justiça brasileira e à importância da Justiça Administrativa nos casos de litigância contra o Poder Público, nesta seção abordamos os detalhes da Justiça Administrativa alemã. A presença de um ramo específico da Justiça para resolver litígios entre a administração pública e os cidadãos é comum na Europa. Além da Alemanha e França, tratados nessa pesquisa, Áustria, Países Baixos, Espanha, Portugal, Grécia, Noruega, Suécia, Finlândia, Polônia, República Tcheca, Eslováquia, Sérvia e, desde 2017, a Hungria também possuem uma Justiça Administrativa especializada.

Na Alemanha, a Justiça Administrativa é composta por tribunais independentes estruturados em três níveis: os tribunais administrativos locais (*Verwaltungsgerichte*), os tribunais administrativos superiores (*OberVerwaltungsgerichte* ou *Verwaltungsgerichtshöfe*) e o Tribunal Administrativo Federal (*Bundesverwaltungsgericht*). São:

- 51 tribunais administrativos de primeira instância (*Verwaltungsgerichte*), responsáveis por julgar casos iniciais. 3.602 juízes atuam nesses tribunais;
- 15 tribunais administrativos superiores (*OberVerwaltungsgerichte* ou *Verwaltungsgerichtshöfe*), que funcionam como instâncias de apelação. 783 juízes trabalham nesses tribunais; e
- Tribunal Administrativo Federal (*Bundesverwaltungsgericht*), situado em Leipzig, que atua como última instância para casos de grande relevância ou interpretação de leis federais. 54 juízes compõem o Tribunal Administrativo Federal.

Os tribunais administrativos são responsáveis, por exemplo, por resolver disputas envolvendo decisões de órgãos públicos e de servidores (Rozsnyai, 2024). Além disso, a Alemanha conta com tribunais especializados para disputas relacionadas a benefícios sociais, bem como tribunais específicos para questões tributárias.

Na Alemanha, os juízes são escolhidos e promovidos com base em um sistema altamente estruturado. O processo de seleção e promoção varia dependendo do tribunal, mas segue princípios comuns em toda a Justiça alemã. Após exames, cursos de treinamento e estágios, os juízes são nomeados por uma comissão independente, composta por representantes do Poder Judiciário e do governo.

Para ascender em tribunais administrativos (de primeira instância para instâncias superiores), os juízes são promovidos com base na experiência, desempenho e disponibilidade de vagas. A promoção para tribunais administrativos superiores é baseada na avaliação de desempenho dos juízes, na antiguidade e em suas contribuições para o campo jurídico. Essas promoções também envolvem uma análise rigorosa da especialização do juiz.

Os estados federais (*Länder*), que administram os tribunais administrativos de segunda instância, promovem os candidatos. Cada estado possui um comitê ou conselho responsável por avaliar os candidatos, composto por representantes do governo estadual e do Sistema Judiciário.

A seleção de juízes para o Tribunal Administrativo Federal (*Bundesverwaltungsgericht*) envolve diferentes órgãos e procedimentos. Normalmente, os candidatos vêm de tribunais inferiores ou têm uma longa trajetória no Sistema Judiciário. A nomeação é feita pelo presidente federal, mas o processo de

seleção é conduzido em colaboração com o ministro federal da Justiça, o Conselho de Seleção de Juízes (*Richterwahlausschuss*), composto por membros do Bundestag (parlamento federal) e por ministros estaduais da Justiça, e o presidente do Tribunal Administrativo Federal.

Os juízes de primeira instância são selecionados através de um sistema de concursos públicos e exames. A Justiça Administrativa alemã funciona principalmente por meio de painéis colegiados compostos por três juízes profissionais que julgam a maioria dos casos, além de juízes voluntários. No entanto, em casos mais complexos ou significativos, os painéis podem ser ampliados, incluindo mais juízes ou até consultores especializados para garantir uma análise aprofundada e técnica. Além disso, os juízes administrativos têm mandato vitalício e aposentadoria compulsória aos 67 anos.

As decisões nos tribunais administrativos alemães são geralmente tomadas por esses painéis colegiados, mesmo na primeira instância. Os tribunais são organizados em câmaras, cada uma composta por três juízes profissionais e dois juízes leigos. Os juízes leigos participam das audiências e das deliberações, exceto em procedimentos que não envolvem audiências orais, como decisões interlocutórias. No entanto, a legislação prevê que casos simples ou de menor complexidade possam ser decididos por um único juiz profissional. Além disso, em processos de asilo, a lei determina que a decisão seja tomada por um juiz singular. Portanto, embora a regra geral seja a decisão colegiada, há exceções previstas para garantir eficiência e celeridade processual em casos específicos.

Dados da Justiça Administrativa

Nos dez anos entre 2007 e 2016, havia, em média, entre 100.000 e 150.000 casos pendentes nos tribunais administrativos por ano, de acordo com o Escritório Federal de Estatística. Esse número salta para 190.000 em 2017 e para 338.000 em 2018, anos subsequentes à chegada de pessoas refugiadas na Alemanha (ver subseção sobre imigração e asilo, abaixo).

A Tabela 6 indica os métodos de conclusão dos processos na Justiça Administrativa alemã nos últimos anos. Os números abaixo representam os casos com desfecho jurídico claramente qualificado, enquanto os 503.975 representam todos os casos, incluindo os encerrados administrativamente, com ou sem julgamento substancial. Observa-se uma redução importante no número total de procedimentos entre 2018 e 2023, passando de 220.802 para 163.498, indicando uma tendência de diminuição no volume processado pelos tribunais ao longo do período. Entre os métodos de conclusão, houve um declínio no número de casos com permissão para apelação. O maior declínio proporcional ocorreu nos julgamentos baseados no Art. 78 (2) da AsylG, que reduziram de 35.435 casos em 2018 para 16.611 em 2023, sugerindo uma possível mudança nos critérios de julgamento ou no número de casos que se enquadram nessa categoria. Por outro lado, houve um aumento substancial do número de acordos judiciais. Isso contribuiu para a manutenção da duração até uma decisão judicial.

Tabela 6. Procedimentos Concluídos na Justiça Administrativa Alemã, por método de conclusão

Método de Conclusão	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Julgamento, permissão para apelação sobre fatos e direito	1,711	1,389	983	854	883	809
Julgamento, sem permissão, Art. 78 (1) da AsylG	2,613	2,342	1,775	1,360	1,365	913
Julgamento, sem permissão, Art. 78 (2) da AsylG	35,435	36,007	32,870	26,496	22,643	16,611
Julgamento, Art. 124 (1) da VwGO	46,654	47,446	45,051	42,113	37,051	34,585
Decisão sumária	10,163	8,196	9,233	8,967	8,112	7,417
Ordem (sem suspensão)	110,195	98,553	84,253	80,947	81,951	87,733
Acordo judicial	3,940	4,259	4,201	4,047	3,842	4,755
Suspensão do processo	7,800	8,268	6,048	5,455	10,276	8,794
Outro método	2,291	1,695	1,606	1,538	1,477	1,881
Total	220,802	208,155	186,020	171,777	167,600	163,498

Fonte: Estatísticas Jurídicas — Escritório Federal de Estatística (Statistisches Bundesamt), 2024.

Uma outra característica importante da jurisdição administrativa geral alemã, bem como dos tribunais sociais e fiscais, é que ela segue o princípio de ofício, ou seja, permite que os tribunais ajam por iniciativa própria, examinando questões jurídicas relevantes dos processos, mesmo que elas não tenham sido levantadas pelas partes.

Apesar da experiência inicial limitada em mediação, isso mudou significativamente na última década (Perez, 2015). Uma das principais reformas foi a Lei de Mediação de 2012, que estabelece diretrizes para a resolução alternativa de disputas e implementa a Diretiva Europeia de Mediação na legislação alemã. Na Alemanha, a mediação “dentro do Sistema Judiciário” é realizada principalmente por juízes nos tribunais administrativos. Isso foi alcançado por meio da alocação de recursos específicos para a mediação³⁹. Uma particularidade da Alemanha é a existência de um programa de mediação judicial conduzido por um “juiz conciliador”, que não possui competência para decidir o caso, mas cujo resultado tem sido reconhecido por alguns como exitoso (Hess e Pelzer, 2015).

A arbitragem administrativa na Alemanha é uma opção limitada, mas ainda é utilizada em contextos específicos, como em casos envolvendo contratos administrativos ou questões fiscais.

A causa mais comum de litígio contra o Estado nos tribunais administrativos é o direito de planejamento e ambiental, seguido de perto pelo direito de imigração e asilo e pelo direito previdenciário. Abaixo, analisamos esses tipos em breves seções separadas, além de especificidades envolvendo casos de licitações.

Litigância Ambiental

A litigância ambiental contra o Estado na Alemanha tem se concentrado em áreas como o descumprimento de metas climáticas, a qualidade do ar, a proteção de áreas naturais e a contaminação de recursos hídricos. Casos emblemáticos, como Neubauer *et al.* vs. Germany (2021), ilustram como os

³⁹Ver European Commission for the Efficiency of Justice (Cepej), Promoting Mediation to Resolve Administrative Disputes in Council of Europe Member States, Cepej (2022)¹¹ (Council of Europe, 7 de dezembro de 2022).

tribunais têm sido utilizados para pressionar o governo a cumprir suas obrigações climáticas. Organizações como a Deutsche Umwelthilfe (DUH) têm atuado em ações relacionadas à qualidade do ar, obtendo decisões que impõem restrições a veículos a diesel em várias cidades. Além disso, projetos de infraestrutura, como a expansão da mina de carvão na Floresta de Hambach, têm enfrentado litígios que impactam o licenciamento ambiental e o cronograma das obras.

A proteção de áreas naturais e da biodiversidade também tem sido um foco central dessas disputas. Construções de rodovias e casos de contaminação de recursos hídricos, muitas vezes associados ao uso excessivo de fertilizantes na agricultura, têm gerado ações judiciais. Esses litígios, baseados em diretivas da União Europeia, como a Diretiva Habitats e as normas sobre qualidade da água e do ar, buscam garantir que o governo cumpra suas obrigações legais. Um caso marcante é a Decisão Climática do Tribunal Constitucional Alemão, que estabelece um novo direito fundamental para os jovens. Desde o Acordo de Paris, a participação de ONGs e cidadãos nesses processos tem crescido significativamente, ampliando o escopo e o impacto das ações.

Outra característica marcante da litigância ambiental na Alemanha é a crescente participação cidadã e o uso de estratégias que visam estabelecer precedentes legais. Jovens ativistas e organizações têm recorrido aos tribunais para pressionar o governo a adotar políticas mais eficazes na transição energética e na proteção ambiental. Esses esforços resultaram em decisões que influenciaram a legislação e as políticas públicas, como a revisão da Lei de Proteção Climática e a implementação de medidas para reduzir a poluição do ar.

Imigração e Asilo

A litigância sobre imigração e asilo tem sido marcada por uma crescente judicialização, com tribunais desempenhando um papel ativo na interpretação e aplicação das leis migratórias. A litigância sobre direito de imigração e asilo na Alemanha tem se concentrado em questões como a contestação de deportações, a negação de vistos e a revisão de decisões sobre o *status* de refugiado. Casos emblemáticos envolvem desafios a políticas de imigração e à aplicação de diretivas da União Europeia, como o Regulamento de Dublin, que determina o país responsável por analisar pedidos de asilo. Organizações como a *Pro Asyl* têm desempenhado um papel central ao representar refugiados e migrantes em disputas judiciais, muitas vezes obtendo decisões que garantem a revisão de processos ou a suspensão de deportações.

Outro foco importante da litigância nessa área é a contestação de condições de acolhimento e detenção de migrantes. Ações judiciais têm questionado a adequação de instalações de abrigo, o acesso a serviços básicos e o tratamento de grupos vulneráveis. Esses casos frequentemente se baseiam em normas internacionais de direitos humanos e em diretivas da União Europeia, como a Diretiva de Condições de Recepção.

Decisões recentes têm abordado temas como a reunificação familiar, a proteção de refugiados sírios e a suspensão de deportações para países considerados inseguros. Essas ações têm influenciado não apenas políticas públicas, mas também o debate nacional sobre imigração, refletindo a complexidade e a sensibilidade do tema no contexto alemão.

Licitações e Compras Governamentais

No contexto alemão, a supervisão das licitações públicas é regida por leis nacionais e europeias, como a Lei de Contratos Públicos (*Vergaberecht*) e as Diretrizes da União Europeia, que promovem a harmonização dos processos e a transparência no mercado interno. Há tribunais especializados responsáveis por revisar casos em que haja litigância contra o Poder Público, mas a competência pode variar dependendo da natureza do conflito, da fase do processo licitatório e do valor do contrato. As câmaras de licitação pública são órgãos administrativos especializados responsáveis por supervisionar e decidir sobre disputas relacionadas a processos de licitação pública que envolvem contratos de alto valor. Os tribunais administrativos, descritos acima, lidam com impugnações de decisões administrativas relacionadas a licitações fora do escopo das *Vergabekammern*. Eles examinam se as decisões administrativas violaram normas legais ou princípios como isonomia, transparência e proporcionalidade.

Para disputas contratuais envolvendo a execução ou rescisão de contratos governamentais (após a celebração do contrato), a competência geralmente recai sobre os tribunais civis ordinários (*Amtsgerichte* e *Landgerichte*). Esses casos são regidos pelo Código Civil Alemão (*Bürgerliches Gesetzbuch*, BGB) e podem incluir questões como inadimplência, atrasos nos pagamentos ou alterações contratuais.

Evolução de Casos de Direito Administrativo

A análise a seguir abrange todos os casos de Direito Administrativo, com o objetivo de identificar padrões na evolução do volume processual e avaliar a capacidade de resposta do Sistema Judicial alemão ao longo do tempo (Tabela 7). Entre 2012 e 2022, observou-se uma redução expressiva na entrada de novos casos, particularmente na 1ª instância, na qual a queda foi de aproximadamente 28%. Essa retração na demanda processual contribuiu para uma diminuição dos estoques de casos pendentes ao final de 2022, tanto na 1ª quanto na 2ª instância, sugerindo maior equilíbrio entre carga de trabalho e capacidade de julgamento ao longo do ano.

Tabela 7. Casos de Direito Administrativo na Alemanha — Casos por Instância (2012 vs. 2022)

Instância	Categoria	2012	2022
1ª Instância	Pendentes (em 1/1) Novos	689.031	694.517
		686.985	492.820
	Resolvidos	686.985	560.975
	Pendentes (em 31/12)	677.447	626.514
2ª Instância	Pendentes (em 1/1)		
	Casos novos (Incoming)	49.194 44.091	54.278 36.171
	Casos resolvidos	42.797	40.065
	Pendentes (31/12)	50.488	50.443

Fonte: Comissão Europeia para a Eficiência da Justiça (Cepej) 2024.

IV Tribunais Sociais

Além da Justiça Administrativa, a Alemanha conta com uma Justiça especializada em matéria social, separada da Justiça comum e da Administrativa. As disputas relacionadas a benefícios sociais são analisadas por tribunais especializados conhecidos como Tribunais Sociais (*Sozialgerichte*). Esses tribunais julgam conflitos relacionados aos sistemas estatutários de seguridade social da Alemanha —

incluindo saúde, previdência, acidentes de trabalho e seguro-desemprego —, bem como benefícios de assistência social. Essencialmente, sempre que um indivíduo discorda de uma decisão tomada por uma instituição de seguridade social ou órgão de assistência social (por exemplo, uma negativa de benefício ou um cálculo de contribuição), ele pode recorrer aos tribunais sociais.

O sistema de tribunais sociais alemão foi criado para oferecer uma jurisdição especializada em matérias de direito social, refletindo a crescente complexidade e a importância do estado de bem-estar social do país. Após a Segunda Guerra Mundial, a Alemanha Ocidental (República Federal da Alemanha) iniciou uma reconstrução massiva de suas instituições políticas e sociais. Os sistemas foram codificados no Código Social (*Sozialgesetzbuch*) e rapidamente expandidos durante as décadas de 1950 e 1960. À medida que a cobertura e os benefícios aumentavam, também crescia o número de decisões administrativas — milhões por ano — o que inevitavelmente levou a uma alta incidência de disputas sobre elegibilidade, valores e regularidade processual.

Antes da década de 1950, as disputas sobre benefícios sociais eram frequentemente resolvidas dentro do próprio sistema administrativo, por meio de recursos internos nas caixas de seguro ou em instâncias quase judiciais. Esses arranjos foram criticados por carecerem de independência judicial e por favorecerem as instituições estatais. A Lei dos Tribunais Sociais de 1954 criou uma estrutura judicial independente para lidar com essas disputas — trazendo para o novo sistema judicial uma enxurrada de demandas anteriormente não resolvidas ou tratadas de forma inadequada. O período pós-guerra também testemunhou um aumento gradual e atenção à demanda por direitos à medida que a democracia e o estado de bem-estar social se consolidavam. Como resultado, houve uma onda de pedidos relacionados a aposentadorias, compensação para vítimas de guerra, assistência social e cuidados médicos.

Os tribunais rapidamente se tornaram arenas centrais para determinar o acesso a benefícios básicos de sobrevivência, especialmente à medida que as autoridades do pós-guerra buscavam equilibrar recursos limitados com os crescentes direitos sociais dos cidadãos (Baister, 1997). Com a garantia de acesso aos tribunais e da gratuidade processual em matérias sociais, mais cidadãos — especialmente os pertencentes a grupos vulneráveis — passaram a contestar decisões administrativas. Após a criação dos tribunais sociais em 1954, o acúmulo de processos permaneceu elevado por décadas.

O estabelecimento do Código Social em 1975 contribuiu para uma crescente conscientização e sistematização dos direitos sociais, mas foi a reunificação da Alemanha, em 1990, que provocou um aumento significativo nas demandas, a fim de atender às necessidades da população da antiga Alemanha Oriental. Durante a transição dos dois sistemas, surgiu uma série de disputas sobre elegibilidade e retroatividade, levando a um forte aumento da litigância, particularmente nos estados do Leste.

Nas décadas de 2000 e 2010, os tribunais sociais alemães enfrentaram um novo ciclo de crescimento e posterior estabilização do volume de processos. O ponto de inflexão ocorreu em 2005, com a introdução das reformas Hartz IV e a criação do Livro II do Código Social (SGB II), que instituiu a assistência básica para pessoas em busca de emprego. As novas regras, mais restritivas e baseadas em critérios complexos de elegibilidade, levaram a uma explosão de recursos judiciais contra decisões dos centros de emprego, muitas vezes relacionadas a cortes de benefícios, sanções ou erros administrativos. A partir de meados da década de 2010, observou-se uma leve redução nos casos novos, atribuída à melhoria na administração pública e à padronização de procedimentos decisórios. No entanto, a carga de trabalho dos tribunais permaneceu elevada, refletindo o papel estrutural da jurisdição social como mecanismo de controle da atuação do Estado no âmbito da seguridade social.

Abaixo, apresentamos uma visão geral do sistema de tribunais sociais e sua estrutura, discutimos sua acessibilidade (custos e representação legal) e fornecemos dados sobre os volumes de processos por setor (seguro de saúde, aposentadoria, benefícios por invalidez, assistência social e seguro de acidentes de trabalho).

Estrutura

Os tribunais sociais estão organizados de forma semelhante aos tribunais administrativos, com uma estrutura de três níveis:

1. Tribunais Sociais de Primeira Instância (*Sozialgerichte*);
2. Tribunais Sociais de Apelação (*LandesSozialgerichte*): funcionam como tribunais de apelação, revisando as decisões dos tribunais de primeira instância; e
3. Tribunal Social Federal (*Bundessozialgericht*): este é o tribunal de última instância para questões sociais, decidindo sobre casos de relevância federal ou que envolvem a interpretação de leis federais relacionadas à seguridade social.

Na primeira instância, os casos são julgados por um colegiado formado por um juiz profissional e dois juízes leigos, refletindo o elemento participativo da justiça social. Esses juízes leigos — muitas vezes oriundos de organizações de empregadores, empregados ou contribuintes da seguridade social — têm o mesmo poder decisório que o juiz profissional. Nas instâncias superiores (Tribunal Social Regional e Federal), as turmas costumam ter três juízes togados e dois leigos⁴⁰.

As decisões de um tribunal social são passíveis de recursos em relação aos fatos e ao direito perante os tribunais superiores sociais (*LandesSozialgerichte*), que funcionam como tribunais de apelação regionais (normalmente um por estado). Finalmente, o Tribunal Federal Social, localizado em Kassel, é o órgão supremo para questões de Direito Social. Ele julga apenas questões de direito, ou seja, revisa interpretações legais e não reexamina os fatos dos casos. O Tribunal Federal Social é composto por 14 câmaras, cada uma especializada em áreas específicas do Direito Social, como seguro de saúde, previdência, assistência social e benefícios para pessoas com deficiência. Cada câmara é composta por três juízes profissionais e dois juízes leigos. Essa hierarquia e organização tem como objetivo garantir que casos complexos possam ser corrigidos por meio de recursos e que princípios legais uniformes sejam mantidos em todo o país.

Os juízes das cortes sociais dedicam-se exclusivamente ao Direito Social (adquirindo alta especialização) e contam com assessoria de juízes leigos conhecedores da realidade previdenciária e de outros direitos sociais.

Os procedimentos nos tribunais sociais alemães tendem a ser menos formais e menos adversariais que um processo civil comum. Aplica-se o chamado princípio “inquisitório” ou da oficialidade, segundo o qual o juiz tem o dever de investigar os fatos de ofício para chegar à verdade material⁴¹.

⁴⁰ Ver Response Questionnaire — Project Group Timeliness, https://www.encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/Timeliness/response_questionnaire_timeliness_germany.pdf Submitted to the European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ), 2010. Disponível em: https://www.encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/Timeliness/response_questionnaire_timeliness_germany.Pdf. Acesso em: 7 out. 2025.

⁴¹ Idem

Acesso

Os tribunais sociais na Alemanha são projetados para facilitar o acesso à Justiça, especialmente para cidadãos de baixa renda ou em situação vulnerável. Conforme estabelecido no § 183 do Código Social Alemão (*Sozialgerichtsgesetz — SGG*), os processos perante os tribunais sociais são, em regra, isentos de custos judiciais para segurados, beneficiários de prestações sociais e pessoas com deficiência. Além disso, não é obrigatório estar representado por um advogado nas instâncias inferiores da jurisdição social. Somente diante do Tribunal Federal Social (3ª instância) existe obrigatoriedade de representação por advogado.

Isso significa que os cidadãos podem apresentar e conduzir suas ações por conta própria, sem a necessidade de assistência jurídica profissional. Para aqueles que necessitam de apoio jurídico, mas não podem arcar com os custos, é possível solicitar assistência judiciária gratuita. Essa assistência cobre os honorários advocatícios e outras despesas processuais, promovendo a oportunidade de reivindicar direitos perante o Sistema Judicial. Além disso, os tribunais mantêm serviços de atendimento onde servidores auxiliam o cidadão a formular sua petição por escrito, garantindo que, mesmo sem advogado, o caso seja adequadamente apresentado. Caso o tribunal nomeie um perito independente, situação comum em processos relativos à saúde ou invalidez, os custos desse especialista serão arcados pelo Estado⁴².

Número de Processos e Casos Mais Frequentes

Os tribunais sociais de primeira instância concentram uma parte significativa da litigância contra o Estado na Alemanha: o número de casos pendentes manteve-se elevado e relativamente estável, passando de 355.379 em 2005 para 445.559 em 2018, após um pico de 497.697 em 2012. Em 2018, aproximadamente um terço dos casos concluídos tratava de questões relacionadas aos direitos de pessoas em busca de emprego, motivo de uma série de reformas nos anos precedentes (Kuhlmann *et al.*, 2020).

Atualmente, os tribunais sociais alemães processam anualmente entre 300.000 e 350.000 casos na primeira instância. Esses casos abrangem diversos setores do direito social. A seguir, apresentamos um detalhamento aproximado dos principais tipos de processos que representam a maior parte da carga processual:

Benefício básico para pessoas em busca de emprego: apresenta o maior número de processos. Em 2017, houve cerca de 124.964 casos, o que representa aproximadamente 35% de todos os casos em primeira instância. No Tribunal Social de Berlim, por exemplo, cerca de um terço das ações recebidas está relacionada a esse benefício.

Previdência: cerca de 58.000-59.000 casos por ano referem-se a disputas previdenciárias, incluindo aposentadorias por idade e pensões por invalidez.

Seguro de saúde público (GKV): os tribunais sociais também são responsáveis por julgar casos relacionados ao sistema de seguro de saúde público da Alemanha (*Gesetzliche Krankenversicherung — GKV*). Essas disputas representam cerca de 53.000-56.000 casos anuais, ou cerca de 15% do total. Envolvem, por exemplo, recusas de tratamentos, medicamentos e reembolsos.

⁴²Ver Beta Institut gemeinnützige GmbH, "Sozialgericht — Zuständigkeit und Instanzen". Disponível em: <https://www.betanet.de/sozialgericht.html>. Acesso em: 25 ago. 2025.

Tipos de casos comumente julgados:

- Negativa de tratamentos ou medicamentos considerados “não medicamente necessários” pela seguradora;
- Reivindicações de reembolso por despesas médicas pagas diretamente pelo paciente;
- Disputas sobre a cobertura de dispositivos de assistência (por exemplo, cadeiras de rodas e aparelhos auditivos);
- Recusa de financiamento de procedimentos médicos (especialmente tratamentos novos ou alternativos); e
- Avaliações de contribuição, especialmente para pessoas autônomas ou com múltiplas fontes de renda.

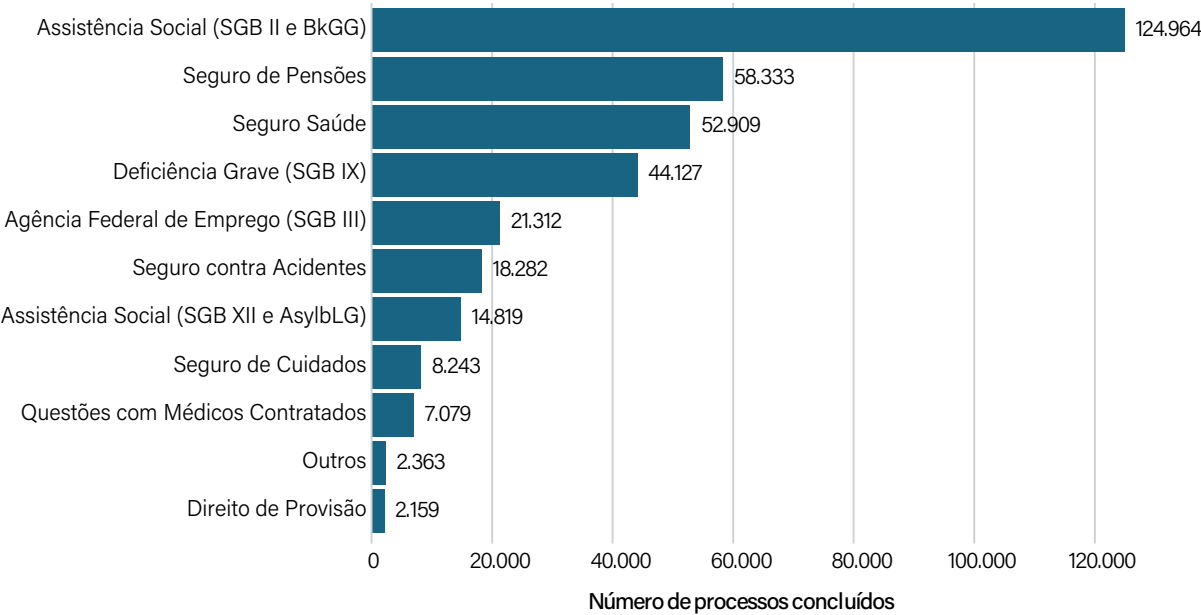
Benefícios por invalidez e compensação social: em 2017, houve aproximadamente 44.127 casos relacionados ao reconhecimento de deficiências severas e a benefícios correlatos.

Seguro de acidentes de trabalho: cerca de 17.000 casos por ano envolvem acidentes de trabalho ou doenças ocupacionais, com disputas sobre compensações ou cobertura de tratamentos.

Dados da Justiça Social

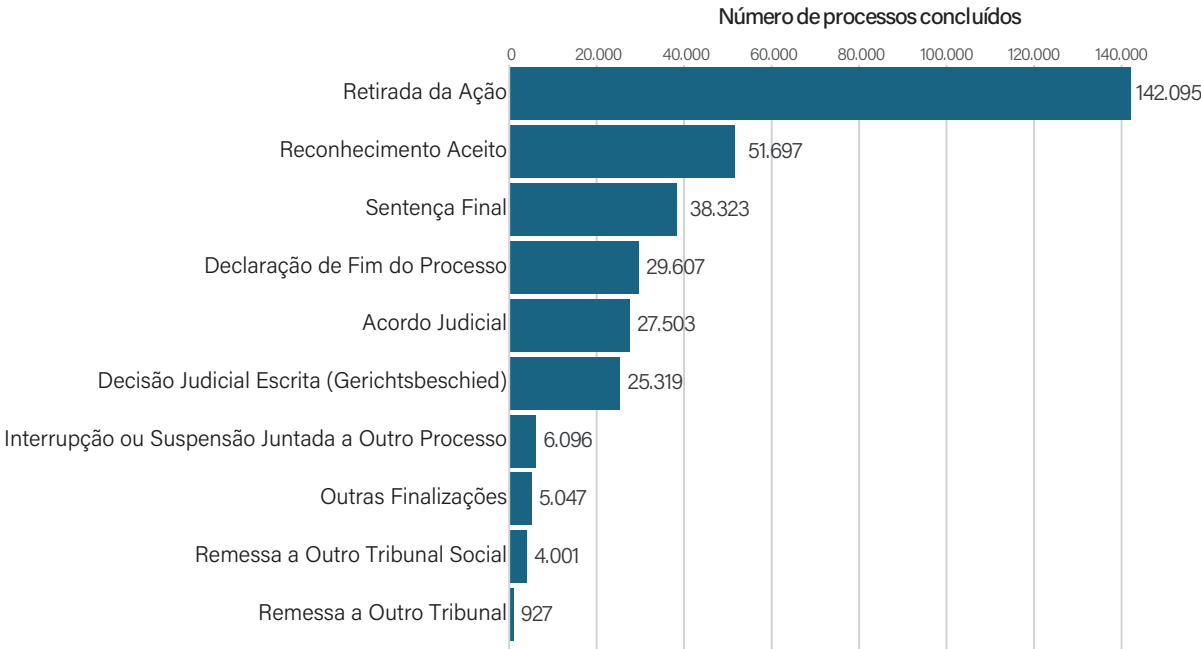
As estatísticas sobre os processos nos tribunais sociais alemães apresentam volume expressivo. Em 2017, esses tribunais concluíram aproximadamente 354.590 processos de primeira instância, com destaque para temas ligados ao auxílio social Hartz IV, seguro de pensões, seguro-saúde e direito à invalidez. Dos cerca de 354.590 processos concluídos em primeira instância nos tribunais sociais alemães em 2017, 124.964 casos referiram-se especificamente ao auxílio social Hartz IV. Isso equivale a aproximadamente 35,2% do total dos processos julgados naquele ano (Gráfico 7).

Gráfico 7. Tribunais Sociais da Alemanha: Processos Concluídos por Área em 2017



Fonte: NIPPEL (2025) (acesso em 07 out. 2025)

Gráfico 8. Tribunais Sociais da Alemanha: Processos Concluídos por Área em 2017



Fonte: NIPPEL (2025) (acesso em 07 out. 2025)

Embora apenas cerca de 11% dos casos tenham sido resolvidos por sentença (Gráfico 8) aproximadamente metade das ações (52%) foi concluída em até um ano, resultando em uma duração média geral próxima a 15 meses na primeira instância (NIPPEL, 2025).

Os números alemães refletem isso: uma grande parcela dos casos termina sem sentença — seja por acordo, reconhecimento ou desistência. A lei processual alemã incentiva que o juiz tente uma composição quando cabível, e como não há custas a onerar a conciliação, as partes ficam livres para aceitar. Contudo, não existem sessões de conciliação com mediadores específicos; quem conduz eventuais tratativas é o próprio juiz na audiência, de maneira menos formal.

Casos resolvidos por uma decisão judicial (sentença) costumam demandar significativamente mais tempo, cerca de 25 meses. Em contrapartida, ações relacionadas à proteção jurídica preliminar foram solucionadas com rapidez: em média, em apenas 11 meses em 2018.

V. Tribunais Fiscais

Na Alemanha, existe um sistema de justiça tributária independente da Justiça Administrativa, com os *Finanzgerichte* no nível dos estados e o *Bundesfinanzhof* no nível federal. Os tribunais fiscais são especializados na resolução de litígios entre cidadãos, empresas e a administração pública relacionados a questões tributárias.

Existem 18 tribunais fiscais regionais, um para cada estado federado e compostos por aproximadamente 600 juízes profissionais, e o Tribunal Fiscal Federal (*Bundesfinanzhof*), que é a instância superior e funciona como o tribunal para apelações em matéria fiscal. Os tribunais fiscais alemães julgam disputas entre contribuintes e o Fisco, atuando como garantidores dos direitos dos contribuintes e do controle da legalidade das decisões administrativas no sistema tributário.

Os tribunais fiscais possuem o *status* de tribunais regionais superiores, estando assim na mesma posição que os tribunais regionais de segunda instância⁴³. As decisões do Tribunal Fiscal Federal podem ser aplicadas de maneira vinculativa para outros tribunais regionais, criando precedentes. Os Tribunais Fiscais não são um braço da administração tributária, mas são legalmente independentes. A comparação entre os litígios fiscais no Brasil e na Alemanha revela diferenças significativas na estrutura e no funcionamento desses sistemas, como analisado por Frotscher e Hesselle (2024).

Na Alemanha, a grande maioria dos processos nos tribunais fiscais é movida por contribuintes — indivíduos, empresas ou fundos de investimento — contra decisões das autoridades fiscais. Esses litígios geralmente surgem após a rejeição de um recurso administrativo e envolvem a contestação de notificações fiscais, como avaliações de impostos de renda, IVA, impostos corporativos ou comerciais. O processo judicial é iniciado pelo contribuinte, que atua como autor da ação contra a autoridade fiscal.

Casos em que o governo (por meio das autoridades fiscais) processa contribuintes diretamente nos tribunais fiscais são extremamente raros. Quando há suspeitas de evasão fiscal ou fraude, essas questões são tratadas no âmbito penal, fora da jurisdição dos tribunais fiscais. Portanto, os tribunais fiscais se concentram quase que exclusivamente em revisar a legalidade das decisões administrativas tomadas pelas autoridades fiscais.

Dados dos tribunais fiscais.

Vale notar que apenas uma pequena fração dos litígios fiscais chega aos tribunais: estima-se que apenas 2% dos procedimentos administrativos fiscais resultam em uma ação judicial — ou seja, a grande

⁴³Ver: <https://www.Bundesfinanzhof.de/en/court/judicial-decisions/fiscal-jurisdiction>. Acesso em: 7 out. 2025.

maioria das discordâncias com o Fisco é resolvida administrativamente, sem necessidade de processo judicial⁴⁴.

Tabela 8. Indicadores dos Tribunais Fiscais na Alemanha

Bundesfinanzhof (BFH) — Dados de 2023	
Casos recebidos	1.744
Casos decididos	1.936
Duração média dos processos (geral)	10 meses
Duração média — revisões	23 meses
Duração média — reclamações de não admissão	9 meses
Taxa de sucesso — revisões	44%
Taxa de sucesso — reclamações de não admissão	14%
Taxa de sucesso geral dos contribuintes	16%

Fonte: Relatório Anual do *Bundesfinanzhof* (2024)

Tribunais Regionais	
Casos recebidos em 2019	31.900
Casos recebidos em 2020	29.900
Casos recebidos em 2021	27.547

Fonte: Relatório do Destatis — *Finanzgerichte* (2022)

As disputas tributárias abrangem diversos tributos, mas o imposto de renda das pessoas físicas — incluindo imposto de renda sobre salário — e o imposto sobre valor agregado estão entre os mais frequentes. Esses dois tributos geram a maior parcela das ações nos tribunais fiscais. Por exemplo, no tribunal federal em 2021, cerca de 32% dos recursos de revisão envolviam questões de imposto de renda e aproximadamente 18% questões de IVA, respectivamente⁴⁵.

Resultados e Duração dos Processos

Em termos de resultados, as estatísticas mostram que a Fazenda Pública vence a maior parte dos litígios. Na 1ª instância, aproximadamente 20% a 25% das sentenças são favoráveis ao contribuinte (procedência total ou parcial)⁴⁶.

A duração dos processos varia conforme a instância e a natureza do recurso, mas observa-se um esforço dos tribunais fiscais para manter prazos razoáveis. Nos tribunais fiscais, a tramitação média de uma ação costuma ficar em torno de 1 a 1,5 ano. Em 2021, por exemplo, o Tribunal Fiscal de Hamburgo apresentou duração média de 12,7 meses para julgar ações ordinárias⁴⁷.

44ETL Wirtschaftsprüfung. **Steuerbescheide**: fast zwei drittel der einsprüche haben erfolg. Disponível em: <https://www.etl-wirtschaftspruefung.de/aktuelles/steuerbescheide-fast-zwei-drittel-der-einsprueche-haben-erfolg>. Acesso em: 25 ago. 25.

45Ver Bundesfinanzhof, Jahresbericht 2021. Disponível em: https://www.Bundesfinanzhof.de/fileadmin/media/pdf/jahresberichte/BFH_Jahresbericht_2021.pdf. Acesso em: 25 ago. 25.

46Bundesfinanzhof, Jahresbericht 2021.

47Ver Finanzgericht Hamburg, Jahresbilanz 2021. Disponível em: <https://justiz.hamburg.de/resource/blob/641580/503b448dd3061e2f08e-256081d5ebf01/jahresbilanz-2021-data.pdf>. Acesso em: 25 ago. 25.

VI. Conclusão sobre a Litigância Contra o Poder Público na Alemanha

O sistema alemão de litigância contra o Poder Público destaca-se por sua elevada especialização institucional e por características distintivas que refletem a tradição jurídica e a estrutura federativa do país. Embora não disponha de dados tão detalhados como o caso brasileiro, o estudo de caso teve o êxito de revelar o perfil geral das demandas relativas à LCPP na Alemanha.

Como vimos, o sistema alemão optou historicamente pela Justiça Administrativa, como são também os casos de França e México — guardadas ao mesmo tempo algumas diferenças, como serão vistas a seguir. A Justiça Administrativa está estruturada em três níveis (tribunais locais, superiores e federal), responsável por conflitos decorrentes de atos da administração pública, como licenças, multas e políticas ambientais. Esse tipo de estruturação é típico dos países federativos e, nesse aspecto, guarda correspondência com os casos de Brasil, Estados Unidos, México e, em parte, Argentina, ressalvado o fato de que alguns desses não dispõem, como veremos a seguir, de Justiças Administrativas.

A especialização alemã se faz notável mais fortemente na adoção dos tribunais sociais e fiscais. Como vimos, a Justiça Social dedica-se exclusivamente a questões previdenciárias, de saúde, assistência social e seguro-desemprego, com procedimentos menos formais e acesso facilitado para cidadãos vulneráveis. Nesse aspecto, temos uma comparação importante com o caso brasileiro, no sentido de países que construíram historicamente amplos sistemas previdenciário e de assistência social, mas cuja dinâmica de prestação da política pública enseja potencial de litigância judicial, seja pela extensão da política, seja pelo suporte público à busca de remédios judiciais. O estudo de caso alemão demonstra, inclusive, que as reformas introduzidas nos anos 1950 visaram desencapsular as disputas sobre benefícios sociais até então resolvidas dentro do próprio sistema administrativo para processá-los numa estrutura judicial independente — ainda que administrativa — e cujo efeito se fez sentir num aumento expressivo da litigância. Reformas na década de 1970 e, em seguida, a reunificação da Alemanha, causaram forte impacto e os tribunais sociais alemães enfrentaram um novo ciclo de crescimento da litigância, mas o estudo de caso identificou que nos últimos anos houve finalmente uma estabilização do volume de processos. Ainda que o estudo afirme que a carga de trabalho dos tribunais alemães permaneceu elevada, a comparação, mesmo que aproximada, com o Brasil não deixa dúvida acerca da profunda diferença de magnitude entre os dois casos: enquanto nos tribunais sociais alemães a taxa esteja aproximadamente em 350 mil processos ou 4,1 processos por mil habitantes, a litigância previdenciária no Brasil está no patamar de pouco mais de 4 milhões de processos, ou 20,1 processos por mil habitantes, cinco vezes mais que o caso alemão.

No que diz respeito à judicialização envolvendo questões tributárias, sabemos que o volume é grande no Brasil, enquanto na Alemanha o estudo de caso revela que apenas cerca de 2% das disputas tributárias chegam aos tribunais. Enquanto a taxa de sucesso dos contribuintes, por lá é em torno de 20 a 25%; no Brasil, o dado disponível indica que “51,8% das decisões proferidas em processos de primeira instância confirmam a decisão administrativa, enquanto 48,2% modificam o resultado definido administrativamente” (CNJ, 2022, pg. 26).

Outro ponto importante de comparação, que será mais aprofundado na conclusão desta seção, diz respeito ao fato de que, embora tenha adotado uma Justiça Administrativa, a Alemanha conta com uma Corte Constitucional de reconhecida força e amplo escopo de atuação, incluindo demandas do tipo LCPP. Todavia, o estudo de caso revela que as reclamações individuais somente prosperam se obedecidos critérios rigorosos, compatíveis com o modelo concentrado de controle constitucional pra-

ticado pelo país. No Brasil, além dos tribunais superiores aptos a funcionarem como instâncias recursais da LCPP, o sistema difuso de controle constitucional carrega para o órgão de cúpula do Judiciário uma quantidade muito maior de processos — além das causas que chegam por via direta — ampliando e desafiando o papel da Corte em lidar com a LCPP numa chave constitucional.

No geral, os dados indicam um grande volume de processos de LCPP na Alemanha, alcançando a segunda posição na taxa de litigância comparada aferida pela Tabela 1a, mas assim mesmo não se compara à brasileira: por aqui, a menor taxa dentre as três apresentadas na mesma Tabela 1a ainda é quatro vezes maior, em termos *per capita*. O perfil alemão também se distingue pelos principais tipos de litígios, comparativamente ao Brasil: são os ambientais, de imigração e asilo de refugiados.

Em síntese, os principais achados do estudo de caso alemão que devem ser levados em consideração na comparação com o caso brasileiro são os seguintes: (1) nas disputas administrativas, parece nítido que o Estado atua com poder de império, podendo tomar decisões unilaterais, se comparadas às disputas civis entre particulares, nas quais a relação é de igualdade; (2) a Alemanha favorece o acesso à Justiça na forma de gratuidade (sobretudo nos tribunais sociais), de assistência jurídica gratuita ou simplesmente dispensando a obrigatoriedade da representação por advogado nas primeiras instâncias em escala bem maior do que a utilizada nos juizados especiais brasileiros, mas o estudo também demonstra que na Alemanha (3) os juízes têm papel mais ativo e discricionário, com ações de ofício, em busca da “verdade material”, mas também de soluções negociadas (sobretudo após a Lei de Mediação de 2012). Isto explica a grande parcela dos casos encerrados sem sentença — seja por acordo, reconhecimento ou desistência. Essa proatividade do juiz não acontece no Brasil.

3.4.2 Argentina

Autor: Daniel Bogéa

Essa seção apresenta as linhas gerais do sistema de justiça argentino e um mapeamento de litígios contra o Estado no país. O sistema dual do Judiciário, dividido entre a Justiça Nacional e a Justiça Provincial, culmina em um modelo fragmentado quanto às estruturas judiciais e também do ponto de vista informacional. Nesse sentido, o presente estudo de caso apresenta um mapeamento institucional, focalizando com maior vagar a litigância contra o Estado argentino nas cortes federais. Em seguida, apresenta-se a descrição de dados sobre litígios contra o Estado coletados de fontes secundárias e que reforçam a questão como um problema de gestão, especialmente sob o aspecto orçamentário.

I. Mapeamento Institucional

O sistema de justiça argentino divide-se entre Justiça Nacional e Provincial, refletindo a estrutura do federalismo no país. A partir do desenho federativo disposto no artigo 5º da constituição argentina, cada uma das 23 províncias, bem como a cidade autônoma de Buenos Aires, possui seu próprio Poder Judiciário, que funciona de forma separada e independente do Poder Judiciário Nacional. A Justiça Provincial funciona a partir de Constituições e códigos processuais próprios, possuindo competência residual para toda e qualquer matéria que não atrai a competência da Justiça Nacional⁴⁸.

48 A constituição argentina dispõe de três dispositivos que concentram a competência material da Justiça Nacional. Em tradução livre do original: “Art. 116. Compete à Corte Suprema e aos tribunais inferiores da Nação o conhecimento e decisão de todas as causas que versem sobre pontos regidos pela Constituição, pelas leis da Nação — com a ressalva feita no inciso 12 do artigo 75 — e pelos tratados com as nações estrangeiras; das causas concernentes a embaixadores, ministros públicos e cônsules estrangeiros; das causas de almirantado e jurisdição marítima; dos assuntos

A organização hierárquica do Poder Judiciário Nacional situa a Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) em seu topo. Esse é o órgão de cúpula do sistema de justiça funcionando como última instância de apelação para questões nacionais, conflitos entre leis e tratados internacionais, bem como instância originária para litígios entre províncias e as matérias elencadas pelo artigo 116 da constituição argentina. As cortes inferiores do Judiciário Nacional decidem sobre todos os casos relacionados à constituição e a leis nacionais, exceptuadas as temáticas de competência das jurisdições provinciais. Há uma série de cortes federais de apelação localizadas na capital Buenos Aires e divididas em câmaras especializadas (e.g., Contencioso-Administrativo, Civil, Criminal, Trabalhista, Comercial, Seguridade Social, Eleitoral, Penal Econômico). Outras cortes federais de apelação com jurisdição geral estão localizadas em outras cidades pelo país. O sistema de justiça no nível federal também inclui o Ministerio Público Fiscal (MPF), o Ministerio Público de la Defensa (MPD) e o Consejo de la Magistratura (CM).

O Poder Judiciário Provincial estabelece a responsabilidade de cada província e da cidade autônoma de Buenos Aires por administrar a Justiça ordinária dentro de seu território. Isso inclui o conjunto de códigos mencionados no parágrafo 12 do artigo 75 da Constituição, quais sejam Civil Comercial, Criminal, Mineração, Trabalho e Seguridade Social (a depender da jurisdição sob a qual estão submetidas as matérias e as partes envolvidas). Similarmente à Justiça Nacional, a Justiça Provincial também conta com tribunais de primeira instância e cortes de apelação, porém cada localidade possui autonomia em termos de governança e regulação procedimental.

Situada dentro da Justiça Nacional, a estrutura institucional da litigância contra o Estado nacional argentino apresenta regras específicas no que diz respeito ao (i) acesso; ao (ii) processamento; e aos (iii) tipos de decisão e *enforcement*. A CSJN reconhece que o Estado não é um litigante qualquer, não podendo ser equiparado rigorosamente com particulares (López, 2014). Como consequência, litígios contra o Estado argentino possuem um regramento jurídico específico que (i) limita as condições de acesso aos litigantes; (ii) organiza a defesa estatal; e (iii) estabelece mecanismos diferenciados para execução.

Em primeiro lugar, com respeito ao acesso, o rito processual contra a Administração Pública nacional envolve uma etapa adicional de “habilitação de instância” em que se aferem condições de admissibilidade de um processo no Judiciário argentino. O diploma jurídico chave para essa etapa é a Lei 19.549⁴⁹, de 1972, que regula os procedimentos administrativos em âmbito nacional. Dentre os requisitos dispostos nos artigos 23 a 32 dessa lei, a literatura destaca dois fatores centrais para se admitir uma ação contra o Estado na arena judicial (López, 2014): (i) o esgotamento das instâncias administrativas, quando o caso assim exigir, e (ii) a apresentação da demanda judicial tempestivamente, ou seja, dentro de 90 dias, conforme prescrito pelo artigo 25 da referida lei⁵⁰. Vale destacar que esses dois requisitos

em que a Nação seja parte; das causas que suscitarem entre duas ou mais províncias; entre uma província e os vizinhos de outra; entre os vizinhos de diferentes províncias; e entre uma província ou seus vizinhos, contra um Estado ou cidadão estrangeiro.

Art. 117. Nestes casos, a Corte Suprema exercerá sua jurisdição por apelação, segundo as regras e exceções prescritas pelo Congresso; porém, em todos os assuntos concernentes a embaixadores, ministros e cônsules estrangeiros, e naqueles em que alguma província for parte, exercê-la-á originária e exclusivamente.

Art. 118. Todos os processos criminais ordinários, que não derivem do direito de acusação concedido à Câmara dos Deputados, terminarão por júri, logo que se estabeleça na República esta instituição. A realização desses julgamentos far-se-á na mesma província onde se houver cometido o delito; mas quando este se cometer fora dos limites da Nação, contra o Direito das Gentes, o Congresso determinará por lei especial o lugar em que deva ser processado o julgamento”

49 Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-19549-22363>. Acesso em: 25 ago. 25.

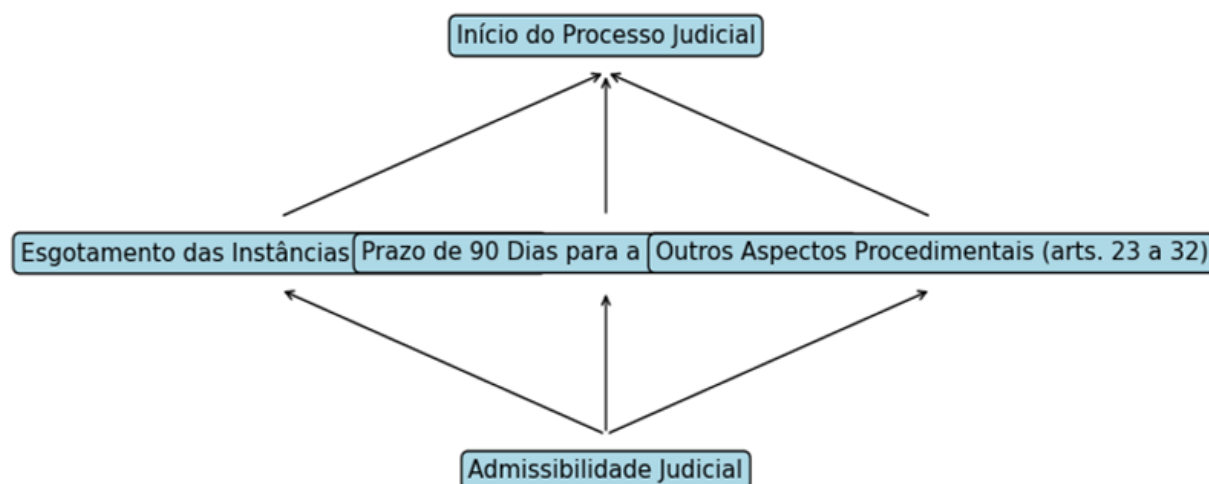
50 Em tradução livre: “**ARTIGO 25.** A ação contra o Estado ou suas entidades autárquicas deverá ser intentada dentro do prazo peremptório de noventa (90) dias, contados da seguinte maneira:

a) Se se tratar de atos de alcance particular, a partir de sua notificação ao interessado;

b) Se se tratar de atos de conteúdo geral contra os quais tenha sido formulado reclamação resolvida negativamente por decisão expressa, a

de habilitação representam relevante barreira jurídica ao acesso, especialmente no que diz respeito ao prazo exíguo para demandas.

Figura 22. Requisitos de admissibilidade do processo judicial contra o Poder Público na Argentina



Em segundo lugar, a legislação argentina também estabelece um processamento diferenciado de ações contra o Estado. De forma semelhante ao caso brasileiro, o Estado possui um tempo mais alargado para responder em juízo (60 dias, em lugar dos 15 dias concedidos a particulares). O artigo 8º da Lei n. 25.344, de 2000, estabelece um dever de comunicação à *Procuración del Tesoro de la Nación* (PTN), como requisito prévio à notificação de demanda judicial. Essa etapa burocrática apresenta um ônus adicional de acesso⁵¹, além de destacar o papel institucional relevante da PTN na defesa jurídica do Estado argentino. A *Procuración del Tesoro de la Nación* é o órgão responsável pela coordenação da representação jurídica em litígios nos quais a Administração Pública nacional é parte.

A PTN exerce a direção geral do Cuerpo de Abogados del Estado, conforme prescreve o artigo 2º da Lei n. 12.954, de 1947. O órgão é vinculado diretamente à chefia do Poder Executivo, na forma da Lei n. 24.667, de 1996, sendo que o Procurador do Tesouro possui hierarquia funcional equivalente à de ministro de Estado⁵². Excepcionalmente, em causas consideradas mais importantes⁵³, a PTN pode assumir diretamente o papel de representação em lugar do corpo jurídico do órgão governamental que figura no processo⁵⁴. Essencialmente, a PTN exerce diretamente o papel de advogado do Estado em causas “de relevante significância econômica ou institucional”⁵⁵, assim definidas por determinação da chefia do Poder Executivo ou por decisão do Procurador do Tesouro.

partir da notificação da denegatória ao interessado;

c) Se se tratar de atos de alcance geral impugnáveis através de atos individuais de aplicação, a partir da notificação ao interessado do ato expresso que esgote a instância administrativa;

d) Se se tratar de vias de fato ou de fatos administrativos, a partir de sua ocorrência.

Quando, em virtude de norma expressa, a impugnação do ato administrativo deva ser feita por meio de recurso, o prazo para intentá-lo será de trinta (30) dias a partir da notificação da decisão definitiva que esgote as instâncias administrativas”.

51 Ver formulário para preenchimento do requisito do artigo 8º. Disponível em: <https://art8web.ptn.gob.ar/>. Acesso em: 25 ago. 25.

52 Disponível em: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/38034/norma.htm>. Acesso em: 25 ago. 2025.

53 Essa definição é atualizada por regulamento. Ver Resolución PTN N. 66/10.

54 Disponível em: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/66744/texact.htm>. Acesso em: 25 ago. 25.

55 Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/procuraciondeltesoro/institucional>. Acesso em: 25 ago. 25.

Em terceiro lugar, há particularidades nos tipos de decisão que podem implicar algum tipo de derrota judicial ao Estado. Uma primeira diferença encontra-se nas regras para concessão de medidas cautelares, que possuem requisitos específicos em litígios contra a Administração Pública nacional. Medidas cautelares são provimentos judiciais transitórios e provisórios para antecipar efeitos de uma possível decisão final de mérito pela procedência da ação. Ordinariamente são requisitos para a concessão judicial de cautelares antes de exame final de mérito a verossimilhança do direito e a demonstração do perigo que seria decorrente da demora da análise judicial derradeira. No caso de litígios contra o Estado argentino, se considera também a necessidade de não se afetar algum interesse público, conforme articulado em julgados da CSJN⁵⁶.

A Lei n. 26.854, de 2013, dispõe sobre outras particularidades de cautelares contra o Estado, promovendo o que Pablo Octavio Cabral chama de tutela processual diferenciada. Isso porque, além de introduzir novidades como o aviso prévio à decisão cautelar, em que a Administração recebe uma espécie de aviso prévio da cautelar e tem cinco dias para responder, e o estabelecimento de um prazo de vigência para cautelares (indo, no máximo, até seis meses), essa legislação promove uma tutela diferente para determinados direitos e setores socialmente vulneráveis. Para vulneráveis, as cautelares são excepcionadas do estabelecimento de prazo limite. Aqui, vale destacar que o tratamento diferenciado se dá em favor daqueles que litigam contra o Estado em temáticas que também são centrais ao caso brasileiro. Como esclarece José Ignacio López:

Não haverá suspensão do fornecimento de medicamentos ou tratamentos médicos, nem de prestações como aposentadorias, pensões ou benefícios assistenciais. Não será permitida a continuidade de práticas contaminantes do meio ambiente ou de destruição do patrimônio histórico, cultural ou arquitetônico. Não serão impostas restrições quando tiverem sido removidos obstáculos que permitam o acesso à moradia digna, à educação, ao emprego, etc. (López, 2014, tradução livre).

Apesar de reconhecer os méritos dessa diferenciação para a tutela provisória, Cabral entende que o diploma jurídico é insuficiente enquanto não se promover “uma reforma integral da Justiça Administrativa argentina — federal e locais — que proteja de forma diferenciada os grupos vulneráveis, garantindo-lhes uma tutela processual prioritária de seus direitos fundamentais” (López, 2014, p. 26, tradução livre). Reverbera, assim, a crença de que as estruturas de litigância contra o Estado ainda são hostis aos cidadãos, especialmente àqueles que ocupam estratos sociais menos favorecidos.

O artigo 7 da Lei n. 3.952 atribui às sentenças judiciais que condenam o Estado um caráter meramente declaratório. Ou seja, reconhece o direito daquele que litiga contra o Estado, porém impossibilita a execução imediata sem um rito adicional. Em algum sentido, a lógica dessa diferenciação remonta a separação de poderes, como se verifica no seguinte precedente da Fisco Nacional c. Zumalacárregui, B, 7.VIII.42 (Fallos, p. 193–337):

[...] Não é adequado determinar a citação da Nação para contestar, diante dos preceitos da Constituição que atribuem ao Poder Legislativo, e somente a ele, a faculdade de criar recursos, a de ordenar o pagamento das dívidas do Estado e determinar, em geral, o destino das

⁵⁶Em *Astilleros Alianza vs. Nación Argentina*, a Corte Suprema destacou que “Disso decorre, portanto, que aos requisitos exigíveis para a admissão de toda medida cautelar, quando se tratar de uma medida semelhante a determinada nos autos, deve ser acrescentada a comprovação do perigo de dano irreparável na demora e, além disso, a consideração inescapável do interesse público” (tradução livre).

rendas que estes produzam (*apud* Barbieri, 2002, tradução livre).

Há dois ritos de execução diferentes para condenação contra o Estado, a depender de existência ou não de conteúdo patrimonial. No caso de mera obrigação de fazer, a autoridade administrativa responsável tem 60 dias para cumprir com a decisão final condenatória. O tribunal que sentencia o ente estatal possui a capacidade de adotar “as providências e resoluções que forem convenientes para a execução de seus acórdãos” (Goldfarb, 2024, pg. 311, tradução livre). Já casos que ocasionam obrigação de pagar por parte do Estado possuem rito de execução mais complexo regulado pela Lei n. 24.624, de 1995. A parte que possui um crédito junto ao Estado ingressa com solicitação em âmbito administrativo, a partir do qual “é proferido um ato administrativo que ordena o pagamento da dívida” (Goldfarb, 2024, p. 313, tradução livre), cujo pagamento se opera por ordem de antiguidade, conforme disponibilidade dos cofres públicos.

Sobrevêm, no caso de execuções com valor financeiro, as problemáticas decorrentes desse rito adicional cumuladas com problemas de caixa do Estado. Aqui, ocorre uma dinâmica que se aproxima à problemática dos precatórios no sistema brasileiro, sob a alcunha de Régimen de Consolidación, dado que “Para o caso de não existir tal crédito, a lei determina efetuar as provisões necessárias para o seu pagamento no exercício seguinte, comunicando à Diretoria de Orçamento do Ministério da Economia o montante correspondente a ser pago até o dia 31 de agosto, para sua inclusão no projeto de orçamento do ano seguinte” (Goldfarb, 2024, pg. 313, tradução livre).

Mauricio Goldfarb aponta que o foco em questões de acesso à Justiça e aspectos de legitimação fez com que se tenha “negligenciado o que diz respeito ao efetivo cumprimento das decisões judiciais, para além da sua permanente referência à tutela judicial efetiva, que só pode ser efetiva se for oportuna” (Goldfarb, 2024, p. 310, tradução livre). Ainda que reconheça precedentes judiciais argentinos que excluem ocasionalmente créditos detidos por partes vulneráveis do Régimen de Consolidación, cuida-se de problema estrutural que se comunica com a realidade percebida no caso brasileiro.

Mapeamento Empírico

De início, vale notar limitações severas quanto à qualidade dos dados disponíveis para aferição da atual situação de litígios contra o Estado na Argentina. Como destaca uma reportagem jornalística, “*hay más causas que información*” (“há mais causas do que informações”)⁵⁷. Nesse sentido, foram identificados dois estudos contendo divulgações públicas recentes de dados referentes a esses litígios. Primeiro, vale destacar como o número e a magnitude de litígios contra o Estado perfazem uma questão relevante ao Estado argentino do ponto de vista orçamentário. Isso diz respeito tanto no que toca à magnitude do problema em relação ao PIB, como em relação às incertezas relacionadas com a ausência de informações precisas do Estado sobre os valores em litígio. Segundo, a própria limitação de informações disponíveis transparece não haver uma atuação organizada para lidar com esse tópico (*i.e.* litigiosidade contra o Estado) como uma questão que mereça tratamento sistematizado, seja inter-

57 El Auditor Info. **Juicios contra el Estado: hay más causas que información**. 13 de maio de 2025. Disponível em: https://elauditor.info/investigacion/juicios-contra-el-estado--hay-mas-causas-que-informacion_a67f9418d60c3bf2a2f42a605. Acesso em: 25 ago. 25. A referida matéria foi elaborada a partir dos relatórios da Auditoria Nacional (AGN), órgão constitucional que na Argentina auxilia o Congresso na supervisão externa da administração pública nacional (o equivalente ao TCU brasileiro). Nos seus termos, “os relatórios da Conta de Investimentos aprovados pela AGN para 2018, 2019 e 2020 oferecem uma perspectiva detalhada sobre o volume e os valores financeiros envolvidos em processos judiciais em que o Governo Nacional é listado como réu” Trata-se, portanto, de uma fonte confiável, ainda que a matéria tenha como questão principal a escassez de dados.

namente ao Poder Judiciário ou da ótica do Poder Executivo. De forma relevante, a carência de dados inclui a ausência de valor estimado envolvido em cerca de 80% das ações em curso.

A principal base de dados referentes a processos judiciais na Argentina é o Sistema Único Informático para la Gestión Judicial (Sigej), disponível para consulta por agentes públicos. Cuida-se de plataforma “que reflete a natureza, o montante, a estimativa do resultado provável e as características dos processos nos quais o Estado Nacional, seus organismos e entidades fossem parte”. A Auditoria General de la Nación (AGN) valeu-se desses dados, juntamente com informações da PTN, para produzir relatórios que dão conta de dados sobre litígios contra o Estado entre 2018 e 2020⁵⁸.

Uma das principais conclusões do órgão de auditoria diz respeito justamente à ausência de uma sistemática a partir da qual se quantifique o efetivo custo orçamentário dos litígios judiciais contra o Poder Público. Afirma-se no relatório sobre os dados de 2020 que os órgãos públicos responsáveis “não atendem ao pedido da Contaduría General da Nação de obter os processos judiciais que resultem adversos para o Estado nacional ou que, eventualmente, possam sê-lo, avaliados no encerramento de cada exercício. Para os casos em que não se obtenha uma avaliação, tampouco se realiza uma estimativa que inclua capital, juros, custas e despesas”⁵⁹. O problema da ausência de informação alcança patamares elevados, com 77,6% das ações contra o Estado em trâmite em 2020 sem valor estimado.

Em termos de magnitude do problema da litigiosidade contra o Estado argentino, contudo, algumas informações são relevantes. Para o relatório de 2018, apenas alguns entes governamentais responderam ao órgão de auditoria⁶⁰. Nesse universo limitado, foram calculadas 47.369 causas contra o Estado, das quais apenas 60% são quantificadas em termos econômicos⁶¹. A somatória de processos com valores economicamente relevantes alcançou um passivo em pesos argentinos (ARS) de 369,028.872.990. O Sigej aponta uma quantidade relevante de processos no âmbito da *Administración Federal de Ingresos Públicos* (AFIP), com 15.898 demandas e um valor combinado de ARS 18.662.811.908.

Os dados obtidos pela AGN para 2020 apresentam um crescimento de processos. O novo levantamento engloba 129 órgãos governamentais, com um total de processos chegando a 258.111 e uma contingência estimada em ARS 581.106.541.047. Os dois entes com a maior carga de litigiosidade são a *Administración Nacional de la Seguridad Social* (Anses), com 284.118 processos, e a Afip⁶², com 20.434 processos. Vale notar a relevância da seguridade social. A Anses publica mensalmente em seu *website* listas de sentenças judiciais com seus resultados⁶³. O sistema apresenta uma lista anonimizada, tendo como propósito facilitar a consulta por cidadãos.

Outra fonte de informações surgiu de acesso jornalístico em maio de 2024 a respostas da Procuración del Tesoro a uma solicitação de senador⁶⁴. À ocasião, foram identificadas 264.102 ações contra o Esta-

⁵⁸Idem

⁵⁹Idem (tradução livre)

⁶⁰Ministerios de Relaciones Exteriores y Culto, Transporte, Hacienda, Agricultura, Ganadería y Pesca, Policía Federal Argentina e Ejército Argentino.

⁶¹Registre-se que 92% dos processos sem valor econômico determinado dizem respeito ao Servicio Penitenciario Federal.

⁶²Recentemente, o Estado argentino dissolveu a Afip e criou novo órgão de arrecadação, a Agencia de Recaudación y Control Aduanero (Arca). Disponível em: <https://www.abti.org.br/informacao/noticias/4106-argentina-dissolve-afip-e-cria-novo-orgao-de-arrecadacao>. Acesso em 25 ago. 25.

⁶³Disponível em: <https://www.anses.gob.ar/jubilaciones-y-pensiones/eparacion-historica-reajustes-y-sentencias/sentencias-judiciales#:~:text=C%C3%B3mo%20averiguo%20si%20sal%C3%B3mi,Todos%20los%20tr%C3%A1mites%20son%20gratuitos>. Acesso em: 25 ago. 25.

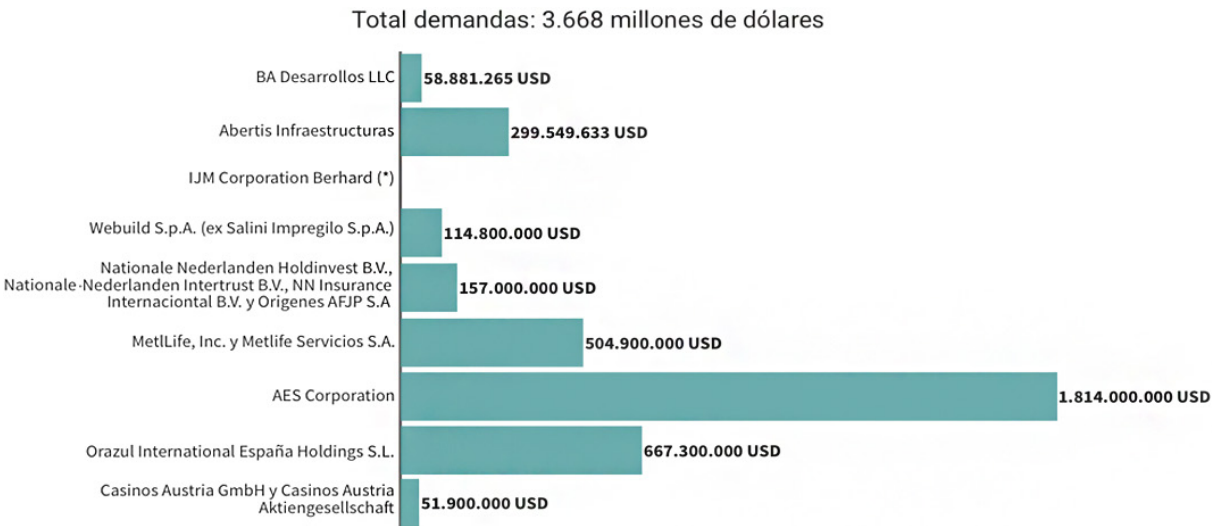
⁶⁴Ver Patrick, M.F. & Crucianelli, S. (2024). Hay 264.000 juicios contra el Estado argentino: tan solo el 20% podría costarle al país más de USD 12.000. millones. Infobae, 19 mai. 2024. Disponível em: <https://www.infobae.com/politica/2024/05/19/hay-264000-juicios-contra-el-estado-ar>

do. As informações disponíveis acerca desses casos, ainda que incompletas, abarcam (i) as principais matérias envolvidas; (ii) os principais entes governamentais em litígio; e (iii) alguns dados sobre seu impacto orçamentário potencial.

De início, identificam-se passivos potenciais na ordem de 12,554 bilhões de dólares. Note-se, contudo, que esse valor é severamente subestimado, dado que apenas 49.843 ações possuem valor estimado. Isso significa que mais de 81% das ações contra o Estado não possuem montante determinado. Dentre aquelas que possuem valor estimado, informa-se que 78% são causas em dólar americano. Em todo caso, a estimativa de que 42% estejam em fase de cumprimento de sentença, significando que o ônus aos cofres públicos é significativo.

O estudo também reúne a listagem das causas contra o Estado argentino. Esse rol inclui nove ações superando três bilhões de dólares americanos que tramitam no exterior do país, junto ao Centro Internacional de Arreglos de Disputa en materia de Inversiones (Ciadi), órgão do Banco Mundial, conforme dados expostos no Gráfico 9.

Gráfico 9. Processos Contra a Argentina Junto ao Ciadi



Fonte: Infobae, a partir de dados contidos em Informe 139 ao Senado

Essa concentração de dados econômicos sobre os grandes litígios também pode ser verificada em levantamento realizado pelo Infobae, a partir do mesmo informe ao Senado argentino e de dados do Sigej. O órgão também realizou uma estimativa financeira a partir da conversão de moedas estrangeiras em 22 de março de 2024. A Tabela 9 contém os 20 maiores litígios contra o Estado argentino. Esses dados, ainda que incompletos, reforçam a importância da litigiosidade sobre a dívida estatal e grandes contratos governamentais.

gentino-tan- solo-el-20-podria-costarle-al-pais- mas-de-usd-12000-millones/. Acesso em 25 ago. 2025.

Tabela 9. Vinte maiores litígios contra o Estado argentino

Litigante	Etapa Processual	Valor nominal em milhões de ARS	Valor convertido em milhões de dólares
AES CORPORATION C. REPUBLICA ARGENTINA (CASO Ciadi NÃO ARB/02/17)	Mérito (internacional)	1.550.063	1.814
ZYLBERBERG FEIN LLC VS REPUBLIC OF ARGENTINA	Cumprimento de sentença (execução)	959.835	1.123
SCAPPINI V. REPUBLIC OF ARGENTINA, NO. 04 CIV. 9788 (S.D.N.Y)	Sentença de primeira instância	693.427	812
OVIEDO RAMON ALFREDO C/ YPF SA S/ DAÑOS Y PERJUICIOS	Demanda <i>traba de la litis</i> (efeito processual pós-contestação)	640.875	750
PALLADIAN PARTNERS, L.P., HBK MASTER FUND L.P. Y HIRSCH GROUP LLC, VIRTUAL EMERALD INTERNATIONAL LIMITED C. LA REPUBLICA ARGENTINA Y EL BANK OF NEW YORK MELLON	Sentença de primeira instância	596.611	698
ORAZUL INTERNATIONAL ESPAÑA HOLDINGS S.L. V. ARGENTINA	Mérito (internacional)	570.208	667
TITAN CONSORTIUM 1 LLC V. REP. ARGENTINA (PROCEDIMIENTO DE EJECUCION FORZOSA DE LAUDO ARBITRAL NÃO 152/2022)	Demanda <i>traba de la litis</i> (efeito processual pós-contestação)	403.915	473
CAMINOS DEL VALLE CONCESIONARIA SA C/ EN-DNV S/PROCESO DE CONOCIMIENTO	Demanda <i>traba de la litis</i> (efeito processual pós-contestação)	391.732	458
CONFEDERACION, INDIGENA NEUQUINA Y OTROS C/YPF, S.A S/DAÑOS VARIOS	Provas	390.490	457
HERENCIA YACENTE DE GONZALO PASCUAL ARIAS C/ EN-M ECONOMIA Y OTRO S/DAÑOS Y PERJUICIOS	Demanda <i>traba de la litis</i> (efeito processual que se dá após contestação)	351.743	412
"TITAN CONSORTIUM 1 LLC V. THE ARGENTINE REPUBLIC" (EJECUCION DEL LAUDO ARBITRAL RECAIDO EN LA CAUSA TEINVER S.A. Y OTROS C. REPUBLICA ARGENTINA) DEMANDA N,Â° CL-2022-000015	Demanda <i>traba de la litis</i> (efeito processual que se dá após contestação)	298.244	349
TEINVER S.A., TRANSPORTE DE CERCANIAS S.A. Y AUTOBUSES URBANOS DEL SUR S.A. C. REPUBLICA ARGENTINA (CASO Ciadi NÃO ARB/09/1)	Anulação de laudo	274.089	321
AUTOPISTAS DEL SOL S.A. C. REPUBLICA ARGENTINA (27318/AJP)	Mérito (internacional)	235.667	276
ATTESTOR MASTER VALUE FUND LP VS REPUBLIC OF ARGENTINA	Sentença de primeira instância	218.748	256
ICS INSPECTION AND CONTROL SERVICES LIMITED C. REPUBLICA ARGENTINA (ARBITRAJE CNUDMI, CASO CPA NÃO 2015-12)	Mérito (internacional)	204.164	239
SUEZ, SOCIEDAD GENERAL DE AGUAS DE BARCELONA S.A. E INTERAGUA SERVICIOS INTEGRALES DEL AGUA S.A. C. REPUBLICA ARGENTINA (CASO Ciadi NÃO ARB/03/17)	Anulação de Laudo	193.130	226
URBASER S.A. Y CONSORCIO DE AGUAS BILBAO BIZKAIA C. REPUBLICA ARGENTINA	Mérito (internacional)	180.478	211
MOBIL EXPLORATION AND DEVELOPMENT INC. SUC. ARGENTINA Y MOBIL ARGENTINA S.A. C. REPUBLICA ARGENTINA (CASO Ciadi NÃO ARB/04/16)	Anulação de Laudo	167.688	196
ACP MASTER, LTD. C. REP ARGENTINA	Provas	138.960	163

Litigante	Etapas Processual	Valor nominal em milhões de ARS	Valor convertido em milhões de dólares
NATIONALENEDERLANDEN HOLDINVEST B.V., NATIONALE-NEDERLANDEN INTERTRUST B.V., NN INSURANCE INTERNATIONAL B.V., Y ORIGENES AFJP S.A. (EN LIQUIDACION) VS. REPUBLICA ARGENTINA (CASO Ciadi NO.ARB/19/11)	Mérito (internacional)	134.157	157

Fonte: Infobae⁶⁵

Informes da *Auditoría General de la Nación* (AGN) sobre litígios contra a Administração Pública Nacional permitem concluir que a litigiosidade é um dos principais componentes da dívida pública⁶⁶. Nota-se que mesmo órgãos estatais argentinos no âmbito nacional relevantes para o debate sobre litigiosidade, como *Contaduría General de la Nación* (CGN), não contam com todo instrumental necessário para valorar contabilmente o impacto da litigiosidade contra o Estado nos cofres públicos. Ou seja, de forma preocupante, o próprio Estado argentino parece carecer de dados capazes de precisar o impacto financeiro dos litígios⁶⁷. Embora dados primários de processos possam ser obtidos a partir do Sigej, ainda se carece de uma sistematização que ofereça um panorama mais claro do problema.

Conclusão sobre a Litigância Contra o Poder Público na Argentina

Um olhar sobre o caso argentino da perspectiva brasileira sugere algumas aproximações, mas também diferenças relevantes. Primeiramente, ainda que a Argentina tenha sido selecionada para o estudo comparado a fim de termos um caso sul-americano para comparar com o Brasil, que ambos se caracterizem por forte presença do Estado na vida social e econômica e por desafios semelhantes nas últimas décadas em termos de encontrar vias adequadas de desenvolvimento e de consolidação democrática, a comparação se viu prejudicada pela precariedade dos dados públicos disponíveis. Essa precariedade impediu a realização de levantamentos mais compreensivos e em um nível de desagregação mais complexo, capazes de sustentar comparações adequadas com o caso brasileiro.

A própria estrutura dual do sistema de justiça, com a independência entre a Justiça Nacional e a Justiça Provincial, contribui para a impossibilidade de um diagnóstico sistemático, dada a ausência de dados que expressem essa complexidade. As informações reunidas neste estudo de caso referem-se ao Estado argentino, localizadas na Justiça Nacional, podendo estar subestimadas.

Mostrou-se notável que a ausência de estimativas sobre valores envolvidos em litígios contra o Poder Público, até mesmo pela Procuradoria del Tesoro, sugere que essa dificuldade de diagnóstico também alcança os próprios entes públicos.

Por outro lado, o estudo de caso revelou que há o reconhecimento de que os litígios contra o Estado representam uma questão problemática no país, porém da ótica da gestão governamental, especial-

65Disponível em: <https://www.infobae.com/politica/2024/05/19/hay-264000-juicios-contr-el-estado-argentino-tan-solo-el-20-podria-costarle-al-pais-mas-de-usd-12000-millones/>. Acesso em: 25 ago. 2025.

66Disponível em: https://elauditor.info/investigacion/juicios-contr-el-estado--hay-mas-causas-que-informacion_a67f9418d60c3b-f2a2f42a605?utm_source=threads&utm_medium=social&utm_campaign=publicacion_th_20250511a20250517. Acesso em: 25 ago. 2025.

67 Um exemplo excepcional de estudo completo em área temática é o Informe Estatístico sobre Litígios sobre Delitos Humanitários produzido periodicamente pelo Ministerio Público Fiscal. Cuidam-se, contudo, de apenas de 643 processos em 2022, que não possuem repercussão orçamentária delimitada, ainda que sejam de alta relevância da ótica de direitos humanos. Ver mais informações em: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/anexo_vi_-_ced.pdf. Acesso em: 25 ago. 2025.

mente em seu aspecto orçamentário. Este aspecto pode aproximar o caso argentino do brasileiro no que diz respeito ao debate local sobre o impacto orçamentário dos precatórios, que tem suscitado a preocupação das autoridades nacionais e subnacionais no Brasil. Todavia, enquanto na Argentina isso parece concentrado em torno dos grandes litígios, no Brasil, o fenômeno está associado a diversos tipos de litígios e a uma ampla e diversificada massa de litigantes.

Em segundo plano, o estudo de caso também indicou destaque temático para questões como emissão de dívida não paga, descumprimento de contratos de obras públicas e serviços, demandas laborais, saúde pública, meio ambiente e seguridade social, mas os dados disponíveis, uma vez mais, não permitem seu detalhamento com segurança analítica.

Por fim, apesar de uma série de estudos se dedicarem a disfuncionalidades em diferentes níveis do sistema de justiça e discussões sobre reforma judicial, vale destacar que a temática da litigiosidade contra o Poder Público não parece figurar centralmente nesse debate (Dakolias, Sprovieri, 2002). Como destacamos acima, as críticas mais presentes sobre litígios contra o Estado argentino dizem respeito ao impacto orçamentário do passivo judicial do Estado e à ausência de estratégias governamentais sistemáticas e bem-informadas para lidar com o problema.

3.4.3 Estados Unidos

Autor: Thiago M.Q. Moreira

I. Introdução

Nesta seção, apresentamos os resultados da pesquisa comparada relativa aos litígios contra o Poder Público nos Estados Unidos. Apesar de seguir a tradição da *common law*, os Estados Unidos possuem dimensão federativa e alguns desafios práticos no sistema de justiça semelhantes aos encontrados no Brasil. No entanto, conforme veremos, o volume de ações contra o Poder Público nos EUA é relativamente pequeno quando comparado com os dados observados no caso brasileiro. Entre 2020 e 2024, cerca de 17.8 milhões de processos foram ajuizados contra a União no Brasil (59.4% dos 30 milhões de ações analisadas no Brasil), ao passo que, no mesmo período, a quantidade de casos contra o governo federal dos EUA na Justiça Federal comum (*District Courts*) não chegou a 200 mil. Enquanto analisamos os dados e procedimentos do caso norte-americano, procuramos jogar luz sobre as possíveis causas subjacentes a essa expressiva diferença entre os dois países.

Diferentemente da atual Constituição brasileira, não há na Constituição dos EUA previsão expressa de que todos os atos processuais devem ser públicos. Os tribunais reconhecem, contudo, que inspecionar e copiar registros de processos judiciais é um direito com base na *common law* e nas 1ª e 14ª Emendas à Constituição. No caso *Nixon vs. Warner Communications*, por exemplo, a Suprema Corte dos EUA fixou o precedente da publicidade como controle democrático de atividades jurisdicionais, mas reconheceu que os tribunais podem negar acesso aos autos com base nos fatos e circunstâncias do caso particular.

A publicidade dos atos judiciais compreende o acesso a registros e documentos do processo na sede do respectivo tribunal, mediante o pagamento de taxas para obtenção de cópias processuais. Em 2002, o *E-Government Act* estabeleceu que todos os tribunais federais devem disponibilizar acesso *on-line* às suas decisões, aos registros dos processos e aos documentos protocolados eletronicamen-

te⁶⁸. Desde então, tribunais federais e estaduais oferecem mecanismos de buscas de casos e decisões em seus *sites*. No entanto, esses sistemas de busca possuem limitações para uma pesquisa exaustiva: a maior parte das plataformas prioriza a busca por partes, advogados/escritórios de advocacia e/ou juízes que participam do caso. Quando a plataforma possui um campo para busca por palavras-chave, a pesquisa retorna um número limitado de casos⁶⁹. Essa seleção de um número reduzido de processos pelo sistema de busca reflete, em grande medida, a lógica do sistema *common law*: somente decisões (*opinions*) que criam precedentes ganham maior notoriedade; uma ampla parte das *opinions* que tão somente seguem precedentes estabelecidos não são sequer publicizadas pelos tribunais. Essas decisões, chamadas de *unpublished opinions*, não possuem relevância jurídica, dado que apenas aplicam a *common law* estabelecida previamente.

Nas cortes federais dos EUA, há outras ferramentas de buscas. O *site* do GovInfo disponibiliza uma coleção de decisões de cortes de apelação (*Circuit Courts* ou *U.S. Courts of Appeals*) e de cortes distritais (*District Courts*, os tribunais de primeira instância) na plataforma United States Courts Opinions (USCOURTS). Os casos podem ser visualizados, um por um, na ordem de publicação no respectivo tribunal ou por meio de um sistema de busca por palavras específicas. O acervo inclui *opinions* principalmente a partir de 2004, mas arquivos deste período estão incompletos e há algumas decisões digitalizadas (provavelmente precedentes importantes) dos séculos XVIII, XIX e XX. No entanto, o formato das informações no USCOURTS criou uma série de dificuldades práticas que não poderiam ser contornadas dentro do prazo deste projeto.⁷⁰ Os tribunais federais dos EUA também produzem uma base de dados com registros de casos eletrônicos, denominada *the Public Access to Court Electronic Records* (Pacer). Esse *site* é pago (10 *cents* por página pesquisada) e não retornou uma base de dados completa quando usamos palavras-chave no campo de busca. Optamos, assim, por não utilizar esse sistema, dado o alto custo e a limitação das decisões nele disponíveis.

Em resumo, os sistemas de busca públicos nas cortes dos EUA não são ferramentas simples para uma pesquisa ampla de casos e decisões. Em regra, são organizados para que partes e advogados encontrem casos particulares ou busquem precedentes específicos (*published opinions*).

Os sistemas públicos de registros judiciais, contudo, alimentam bases de dados mantidas por empresas privadas que oferecem mecanismos de buscas mais amigáveis e (segundo dizem) mais amplo, incluindo a vasta maioria de *published opinions* e algumas *unpublished opinions*. As empresas mais utilizadas são **Westlaw** — Legal Research Platforms e **LexisNexis** — Legal & Professional Solutions⁷¹. Nessas plataformas, é possível fazer o *download* dos casos pesquisados em um arquivo PDF que contém informações básicas de cada caso e um *link* para *opinion* completa no *site* da plataforma.

Pretendíamos usar esses arquivos PDFs como *input* em uma ferramenta de *machine learning* (ML) ou

68 O *E-Government Act* de 2002 pode ser encontrado no *site* do Departamento de Justiça dos EUA.

69 Por exemplo, a busca por “*sovereign immunity*” e “*tort claim*” no the Law Reporting Bureau of NY retorna apenas 106 casos de 2004 até 2024 (ainda que o filtro de datas não seja selecionado).

70 As principais dificuldades foram: 1. há apenas *published opinions* na plataforma, limitando a base de dados a que teríamos acesso; 2. não está claro o período para o qual o acervo de *published opinions* estaria completo; 3. a plataforma retorna somente o trecho da decisão que menciona uma palavra buscada, além de um PDF com a *opinion* aparentemente completa. Cogitamos extrair os dados do USCOURTS com *web scrapping*, fazer o *download* dos PDFs e, a partir destes arquivos, coletar informações para inferir caso a caso se o Poder Público teria sido derrotado nas cortes, mas esse procedimento provavelmente demandaria mais de um ano de trabalho da equipe deste projeto e retornaria uma base incompleta: apenas uma amostra de *published opinions*.

71 Fizemos pesquisas nos *sites* de ambas as empresas. Utilizamos principalmente a plataforma Lexis+, a versão premium e mais recente de pesquisa jurídica da LexisNexis.

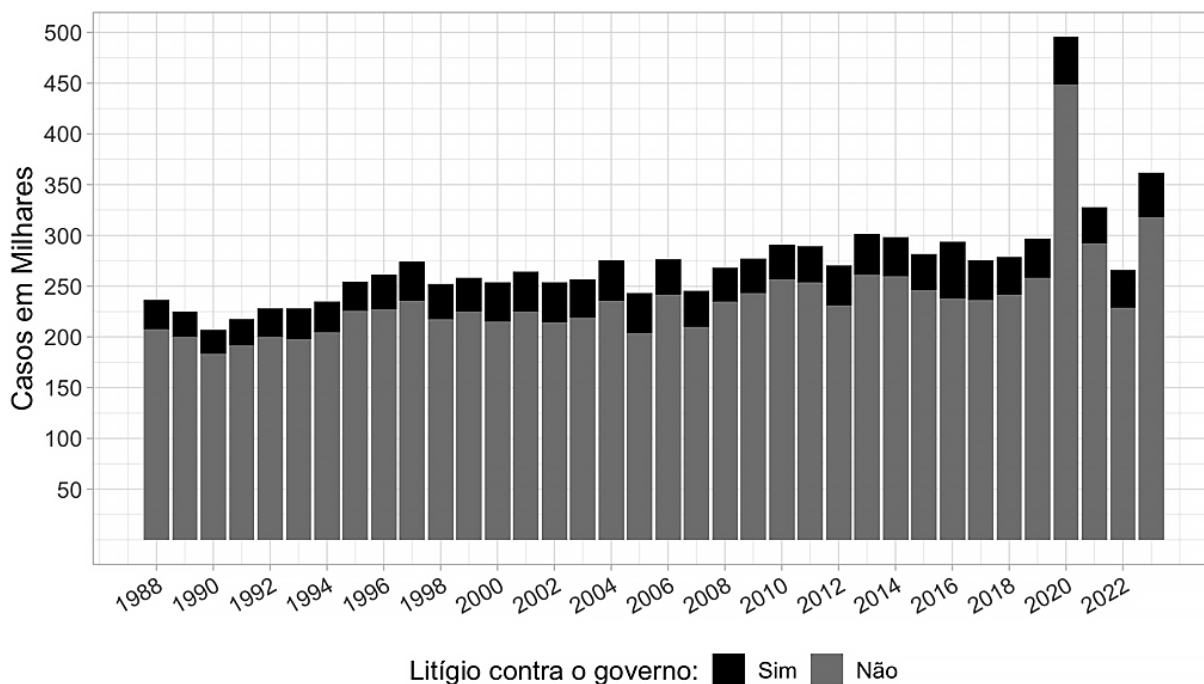
inteligência artificial (IA) para criar uma base dados com as informações específicas, incluindo se cada ação contra o Poder Público havia sido julgada procedente, parcialmente procedente ou improcedente. Contudo, essas empresas impõem limites práticos para utilização dos dados que inviabilizaram essa estratégia. Primeiro, elas não permitem o *download* de um amplo número de decisões (no máximo 250 casos entre os primeiros 1000 resultados da pesquisa). Nesse cenário, tentamos comprar uma base de dados completa com os casos contra o Poder Público na Justiça Federal dos EUA e em alguns estados selecionados: Nova York, Califórnia, Texas, Flórida e Mississippi. No entanto, eles nos impuseram outra restrição: só teríamos acesso ao texto completo das decisões e não poderíamos, por imposição contratual, utilizar ferramentas de ML ou IA para classificar os temas dos casos e identificar a parte vencedora. Sem a possibilidade de automatizar a classificação dos casos, tornou-se inviável utilizar os serviços dessas empresas dentro do prazo do nosso projeto. Além disso, não nos garantiram que os resultados das nossas pesquisas por palavras-chave retornariam uma amostra representativa dos litígios contra o Poder Público nos EUA (incluindo todas as principais agências e tipos de ações nos tribunais selecionados). Por essas razões, optamos por não contratar os serviços dessas empresas.

Diante dessas dificuldades, decidimos trabalhar com um repositório de casos dos tribunais federais dos EUA, a Integrated Database (IDB), disponível no *site* do *Federal Judicial Center* (FJC). Esse repositório não traz o conteúdo das *opinions*, mas tem informações sobre todos os casos cíveis e criminais nos tribunais federais (incluindo *District Courts* e *Courts of Appeals*) entre 1988 e 2023⁷². Esses dados nos permitem trabalhar com uma amostra completa (praticamente um censo) dos casos contra o Poder Público federal dos EUA, contendo todas as ações ajuizadas contra qualquer agência ou departamento do governo federal em cortes distritais. Embora não tenhamos acesso ao conteúdo das decisões, as bases da IDB foram utilizadas neste projeto para analisar tendências ao longo do tempo, incluindo o volume de casos ajuizados contra o governo e concluídos nas cortes federais, bem como os temas e tipos de procedimentos.

II. Justiça Federal: Ações em cortes distritais

A IDB contém dados sobre o ajuizamento e o término de casos cíveis e criminais nas cortes distritais, a primeira instância da Justiça Federal dos EUA. Ao todo, há 94 cortes distritais espalhadas em todos os estados e territórios do país. Entre outras funções, essas cortes têm competência para julgar casos em que o governo federal é parte (*cases involving the U.S. government*). À Justiça Federal dos EUA também compete apreciar litígios envolvendo a aplicação da Constituição americana, de leis federais ou tratados (*federal question ou original jurisdiction*); disputas entre partes de estados diferentes que excedam um certo valor financeiro, atualmente 75 mil dólares (*diversity jurisdiction*); e disputas entre estados da federação ou os EUA e outro país (*disputes between states*). Tendo em vista o interesse na litigância contra o Poder Público, nossa análise concentra-se em casos cíveis em que o governo dos Estados Unidos consta como réu (*defendant*). Utilizando os dados da IDB entre 1988 até 2023, foi possível construir uma análise temporal sobre os tipos de casos em tramitação, o tempo médio de processamento e eventuais mudanças ao longo do tempo.

⁷² Há dados com informações limitadas para o período entre 1970 e 1988. Os casos ajuizados em 2024 não estavam completos no primeiro semestre de 2025, quando fizemos o *download* das bases de dados. Por esse motivo, escolhemos concentrar a análise entre 1988 e 2023.

Gráfico 10. Ações em cortes distritais nos Estados Unidos

O Gráfico 10 mostra o volume de casos, em milhares, ajuizados em cada ano da série temporal, diferenciando a quantidade de ações contra o governo federal (em preto) dos demais processos ajuizados nas cortes distritais (em cinza). É visível no Gráfico 12 que o grande volume de ações na Justiça Federal não é ajuizado contra o governo dos Estados Unidos. Embora exista uma tendência de crescimento ao longo do tempo, em regra não há mudanças drásticas na quantidade de ações contra o governo federal: o número de casos por ano oscilava entre 24 e 30 mil até meados dos anos 1990, passando para um volume próximo a 40 mil entre 2018 e 2023. Em média, apenas cerca de 13% das ações processadas nas cortes distritais têm o governo como réu. Note-se que em 2020, o primeiro ano da pandemia, houve um aumento expressivo no número de casos ajuizados nas cortes distritais, passando de aproximadamente 300 para 500 mil ações. No entanto, esse aumento ocorreu, sobretudo, em casos que não têm o governo no polo passivo.

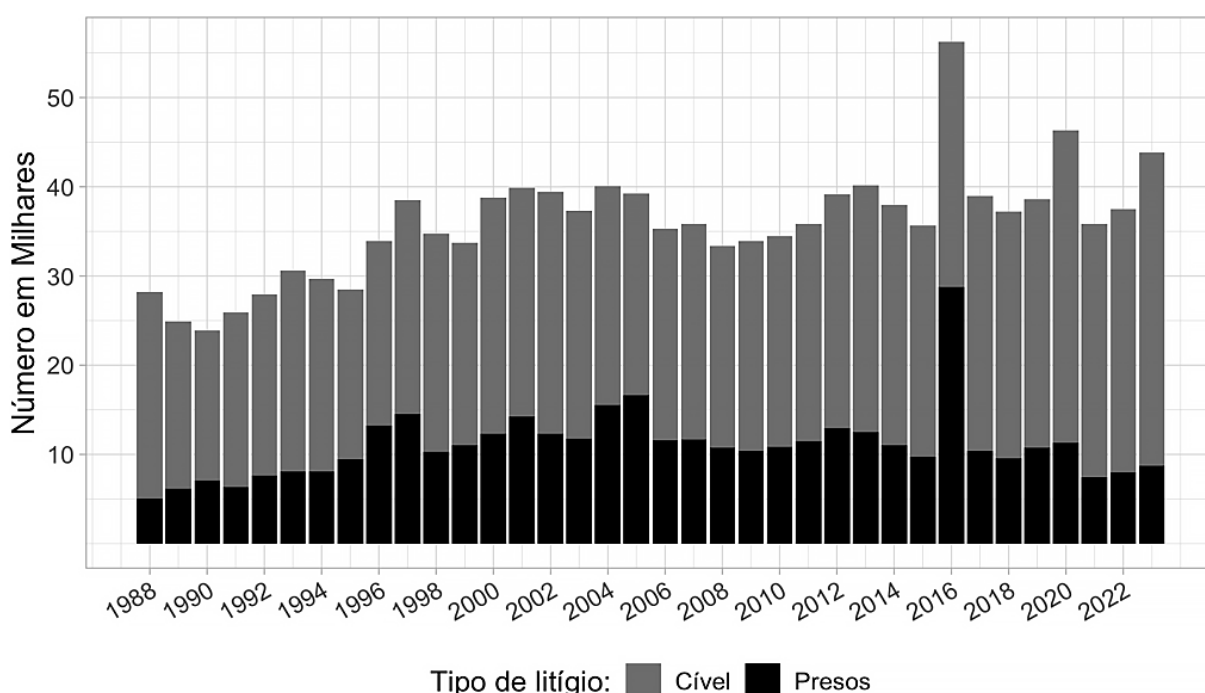
Ressalta-se, contudo, que nem todos os casos contra o governo federal dos EUA tramitam em cortes distritais; há também tribunais especializados criados pelo Poder Legislativo federal ao invés de previstos na Constituição dos EUA (Megna, 2023, p. 165). Importa para este relatório, sobretudo, a *U.S. Court of Claims*, responsável por julgar disputas contratuais e outras reivindicações financeiras contra o governo federal (excluindo ações indenizatórias), e a *U.S. Tax Court*, que julga casos tributários contra a Receita Federal dos EUA (*Internal Revenue Service*) antes do pagamento do imposto cobrado.

Enquanto os recursos contra decisões da *Tax Court* são processados nas cortes de apelação da Justiça Federal e, portanto, entram na base de dados da segunda instância que analisamos na seção seguinte, recursos de decisões da *Court of Claims* tramitam em um tribunal intermediário especializado, a *U.S. Court of Appeals for the Federal Circuit*, cujos casos não fazem parte da base de dados disponível na IDB.

Entre os casos classificados como cíveis nos Estados Unidos, há uma série de processos que no

Brasil teriam natureza criminal, ou ao menos seriam de competência da Justiça Criminal. Esses casos incluem, por exemplo, *habeas corpus* e ações anulatórias de sentença criminal. Essas ações são consideradas cíveis na Justiça Federal dos EUA por três razões principais: primeiro, esses instrumentos são remédios colaterais que não integram diretamente o processo criminal, mas constituem vias paralelas para contestar a legalidade de uma prisão ou sentença; segundo, historicamente, essas ações têm origem como instrumentos dirigidos contra a autoridade do Estado (e não contra a acusação penal em si), buscando questionar o poder de manter alguém sob custódia; e terceiro, apesar de lidarem com matéria penal, esses pedidos seguem procedimentos definidos pelas regras do processo civil, conforme previsto, por exemplo, nas *Rules Governing Section 2254 e 2255 Proceedings* para casos de *habeas corpus* e *vacate sentence*. Ao invés de simplesmente excluirmos esses casos da nossa análise comparativa entre EUA e Brasil, optamos por separar as ações nos EUA entre casos “cíveis” (i.e., aqueles que não teriam competência criminal no Brasil) e “prisões” (i.e., aqueles que se relacionam a direitos de presidiários) para apresentar uma imagem completa dos tipos de ações movidas contra o governo americano seguindo a classificação adotada pela própria Justiça Federal do país.

Gráfico 11. Casos Cíveis e Prisionais Contra o Governo Federal (USA)



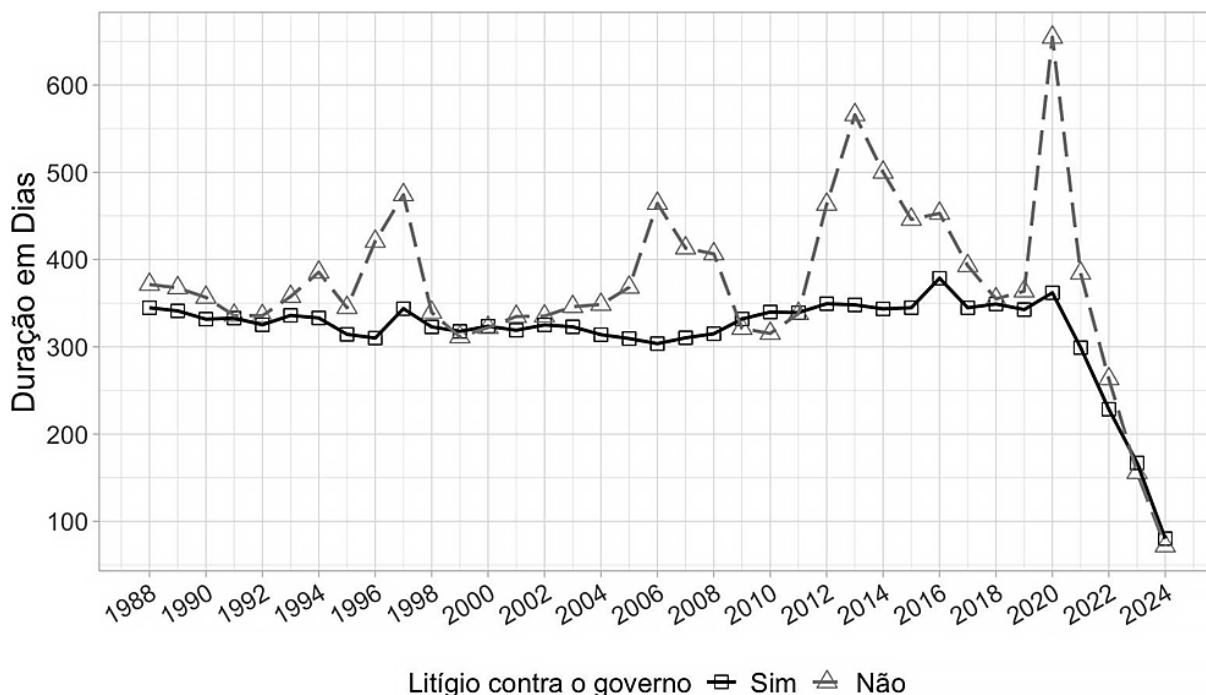
Conforme o Gráfico 11 demonstra, parte expressiva da litigância contra o Poder Público nas cortes distritais envolvem questões prisionais. Em 2016, inclusive, ano com maior número de casos (mais de 55 mil), o aumento expressivo ocorreu entre as ações que no Brasil seriam de competência da Justiça Criminal: enquanto os casos envolvendo presidiários saltaram de uma média inferior a 10 mil entre 2010 e 2015 para cerca de 30 mil em 2016, as ações de natureza cível mantiveram em 2016 média semelhante aos anos anteriores, entre 25 e 30 mil casos. Esse aumento no peticionamento de presos especificamente em 2016 se deve, em larga medida, à decisão da Suprema Corte americana no caso *Welch vs. United States*. Nessa decisão, a Corte autorizou condenados, com base em uma parte genérica do *Armed Career Criminal Act* (ACCA) que aumentava penas por crimes violentos sem definir precisamente os tipos

penais abarcados, a pedirem revisão de suas sentenças e potencialmente obter uma redução de pena, ainda que as ações criminais já tivessem transitado em julgado. De qualquer forma, no geral, cerca de 30% de todos os casos ajuizados entre 1988 e 2023 tratavam de direitos de presos, mas no seu ápice em 2016 as ações de presos quase atingiram 50% de todos os litígios contra o Poder Público federal.

Além do volume de casos ajuizados a cada ano, os dados da IDB permitem explorar o tempo de duração das ações em primeira instância, ou seja, entre o momento em que foram ajuizadas e a data em que receberam a última decisão na Corte Distrital. O Gráfico 14 mostra a duração média, em dias, dos casos ajuizados contra o governo (quadrado preto) e contra outras partes (triângulo cinza) a cada ano. Para criação desse e de todos os outros gráficos com série temporal, as ações foram agrupadas de acordo com o ano de ajuizamento.

Em média, os processos contra o governo federal levam um pouco mais de 300 dias para receber a última decisão em uma Corte Distrital. No Gráfico 12, ainda é possível notar que, quando há uma diferença expressiva no tempo de tramitação, as ações contra o Poder Público demoram menos do que ações com outras partes no polo passivo. Esses achados são diferentes do cenário observado no Brasil, onde casos envolvendo o Poder Público normalmente possuem prazos dilatados e demoram mais tempo para serem concluídos. É importante ressaltar que o declínio no tempo médio de processamento entre 2021 e 2024 observado no Gráfico 12 decorre do fato de um grande volume de casos ajuizados nesses últimos anos ainda não ter recebido uma decisão final da Corte Distrital. Com efeito, havia cerca de 130 mil casos tramitando em 2024, sendo que a ampla maioria deles não envolviam o Poder Público.

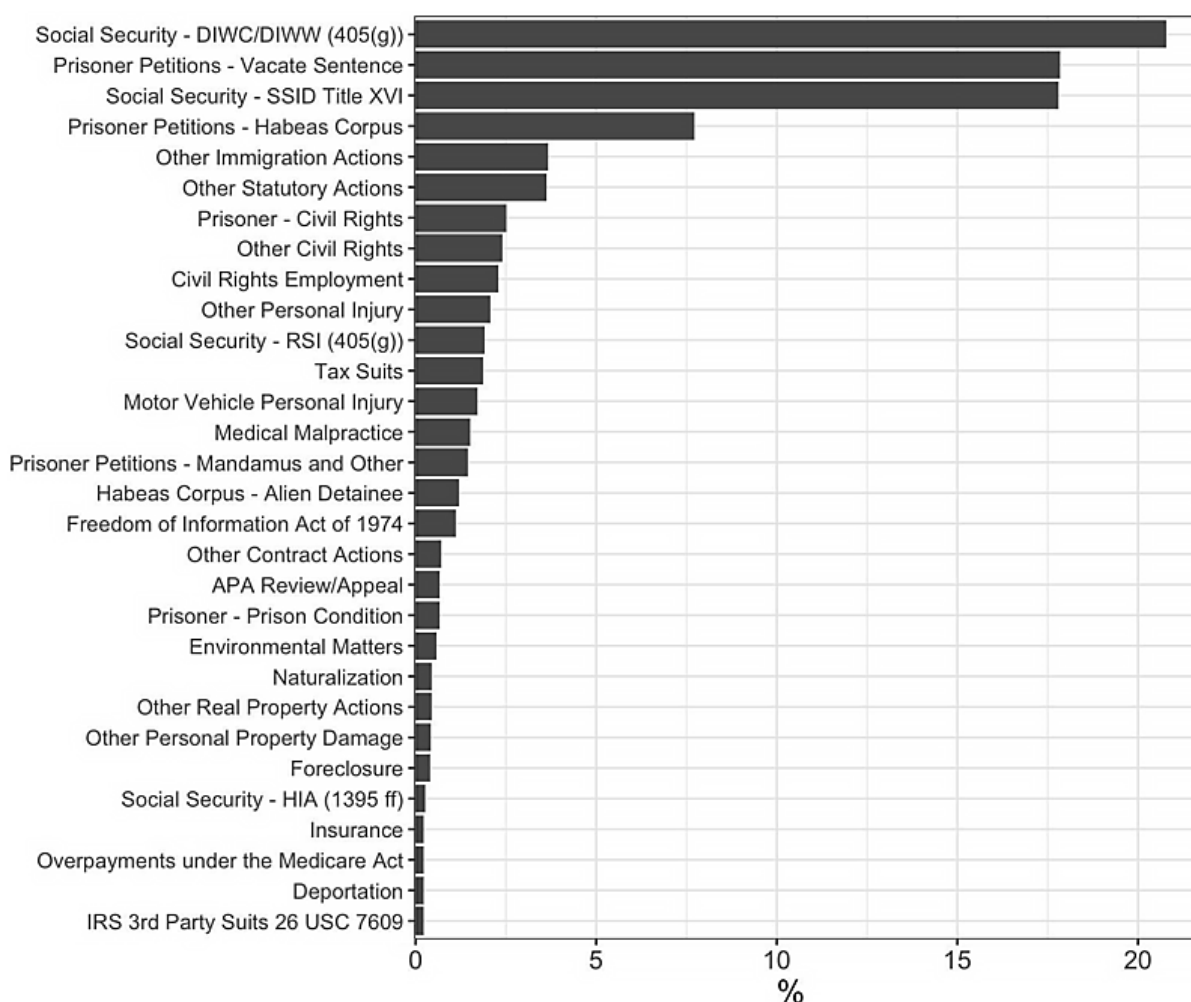
Gráfico 12. Duração Média das Ações em cortes distritais (USA)



Em síntese, os dados analisados nos Gráficos 10 a 12 revelam um ambiente de litígio contra o Poder Público nos Estados Unidos bem diferente do padrão observado no Brasil. Casos contra o governo federal dos EUA representam apenas 13% do total de ações processadas nas cortes federais de primeira instância. Cerca de 30% desses casos envolvem questões prisionais que no Brasil seriam tratadas pela Justiça Criminal e não entrariam no rol de ações contra o Poder Público, incluindo *habeas corpus* e revisão criminal. Por fim, o tempo médio de duração dos processos contra o governo federal americano em primeira instância é inferior a um ano (menos de 350 dias), e em regra demora menos tempo para obter uma resolução em primeira instância do que outros tipos de ação em trâmite nas cortes distritais.

Além do volume e tempo médio dos processos em primeira instância, os dados da IDB também permitem analisar os diferentes temas ou tipos de litígio contra o governo federal dos EUA. Seguindo a classificação dos casos conforme a base de dados original da IDB, o Gráfico 13 lista, em ordem decrescente, os tipos de ações contra o Poder Público em cortes distritais entre 1988 e 2024. Estas 30 categorias totalizam 97% de todo o litígio contra o governo federal dos EUA no período. A nomenclatura de cada categoria corresponde ao código NOS (*Nature of Suit*), utilizado para classificar as ações de natureza cível na Justiça Federal dos EUA.

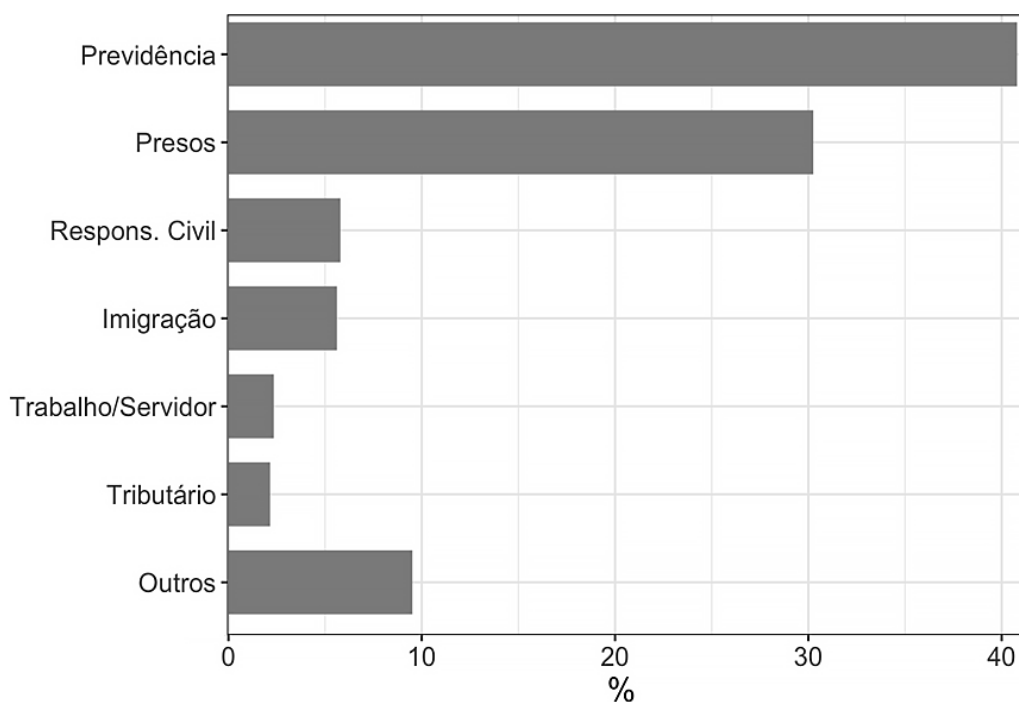
Gráfico 13. Tipos de Litígio contra o Governo Federal nos Estados Unidos (1988-2024)



Conforme se observa no Gráfico 13, os quatro tipos mais frequentes de litígios envolvem questões previdenciárias a (*social security*) ou presos (*prisoner petitions*). Ações requerendo benefício continuado por deficiência para trabalhadores e viúvas de trabalhadores que contribuíram com a seguridade social — *Disabled Insured Worker's Claim* (DIWC) e *Disabled Insured Widow(er)'s Claim* (DIWW) — são a modalidade mais frequente de litígio contra o governo federal, correspondendo a aproximadamente 21% de todos os casos entre 1988 e 2024. Em segundo lugar, com cerca 18% do volume dos litígios contra o Poder Público federal, estão as petições de presos para anulação da sentença (*vacate sentence*), semelhantes à modalidade de revisão criminal no direito penal brasileiro.

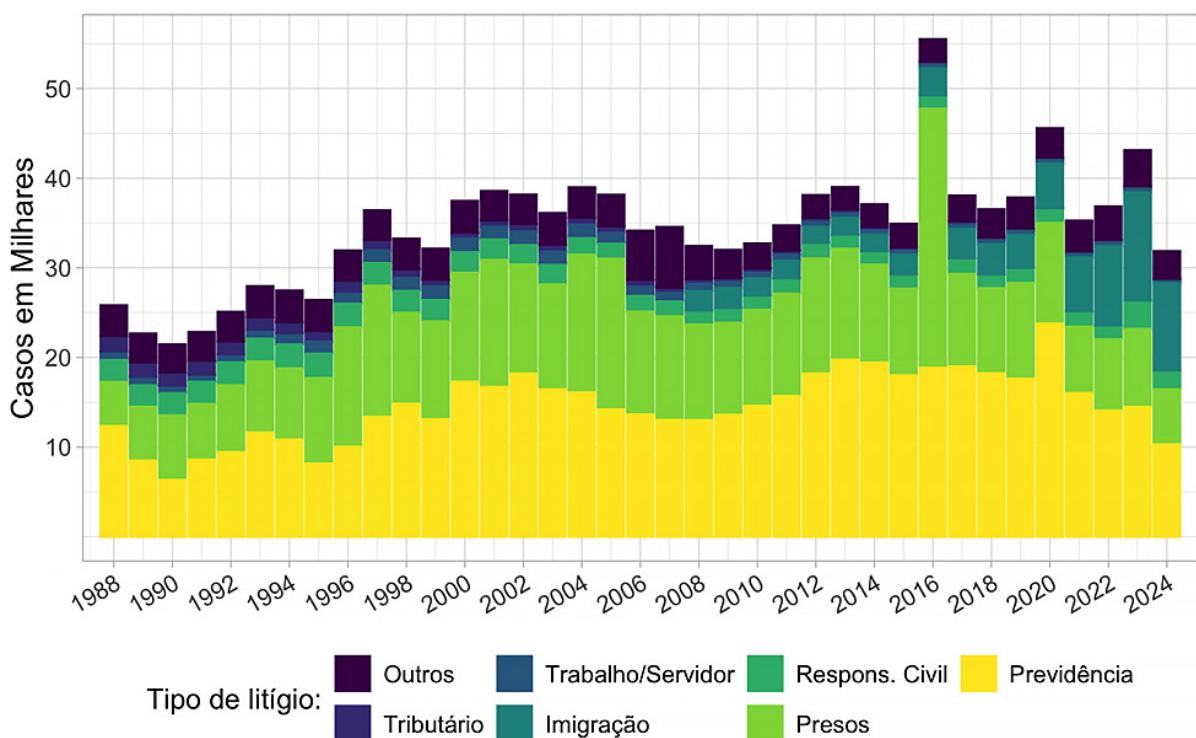
Logo a seguir, com 17,8% dos casos, estão ações previdenciárias solicitando renda suplementar para pessoas incapacitadas de trabalhar por deficiência ou idosas que não contribuíram formalmente para o seguro social (*Social Security Income for the Disabled* — SSID). *Habeas corpus* são o quarto tipo de litígio contra o governo federal dos EUA, classificado como cíveis pela Justiça Federal americana, com 7,7% de todos os casos contra o Poder Público federal. As demais categorias correspondem, cada uma, a menos de 4% do total de litígio contra o governo federal dos EUA, incluindo ações imigratórias, outras petições de presos, diferentes questões previdenciárias, ações tributárias, ações indenizatórias por acidente etc. Após a 10ª categoria, ações indenizatórias por outros tipos de danos pessoais (*other personal injury*), cada categoria corresponde a menos de 2% da totalidade de casos contra o governo federal. Para ter uma visão sistemática dos tipos de litígio, organizamos todas as ações contra o Poder Público na Justiça Federal americana em sete categorias gerais: previdenciário, presos, responsabilidade civil, imigração, trabalho/servidores, tributário e uma categoria residual “outros”. O Gráfico 14 mostra a porcentagem de casos em cada uma destas categorias.

Gráfico 14. Categorias de Ações contra o Governo Federal nos Estados Unidos



Semelhante aos dados observados no Brasil, questões previdenciárias são a área de litígio mais comum, perfazendo um pouco mais de 40% de todas as ações contra o governo federal dos EUA entre 1988 e 2024. Petições de presos vêm em seguida, com um pouco mais de 30% de todos os casos. Ações por responsabilização civil e imigração são a terceira e quarta modalidade, respectivamente, cada qual com cerca de 5,7%. Ao contrário do Brasil, ações de (ex-)servidores ou terceirizados, bem como ações tributárias, não representam um grande volume do litígio contra o Poder Público federal nas cortes distritais. Em parte, o baixo número de questões tributárias decorre da existência das Cortes Tributárias (*U.S. Tax Court*) no Sistema Judiciário federal dos EUA. Para contestar uma cobrança tributária em uma Corte Distrital, o contribuinte deve primeiro pagar o imposto contestado; a Corte Tributária, por sua vez, permite que o contribuinte ajuíze a ação antes do pagamento do imposto. No entanto, conforme veremos na próxima seção, o volume de casos tributários também é relativamente baixo nas cortes de apelação, que julgam recursos contra decisões tanto da Corte Tributária quanto das cortes distritais. A categoria residual “outros” engloba aproximadamente 9,4% de todos os casos. Vale lembrar que disputas contratuais e patrimoniais não são processadas nas cortes distritais nem de Apelações, razão pela qual os dados analisados neste relatório não permitem inferir o volume de casos contra o governo federal dos EUA relacionados a contratos ou questões patrimoniais.

Gráfico 15. Categorias de Ações contra o Governo Federal por Ano (USA)

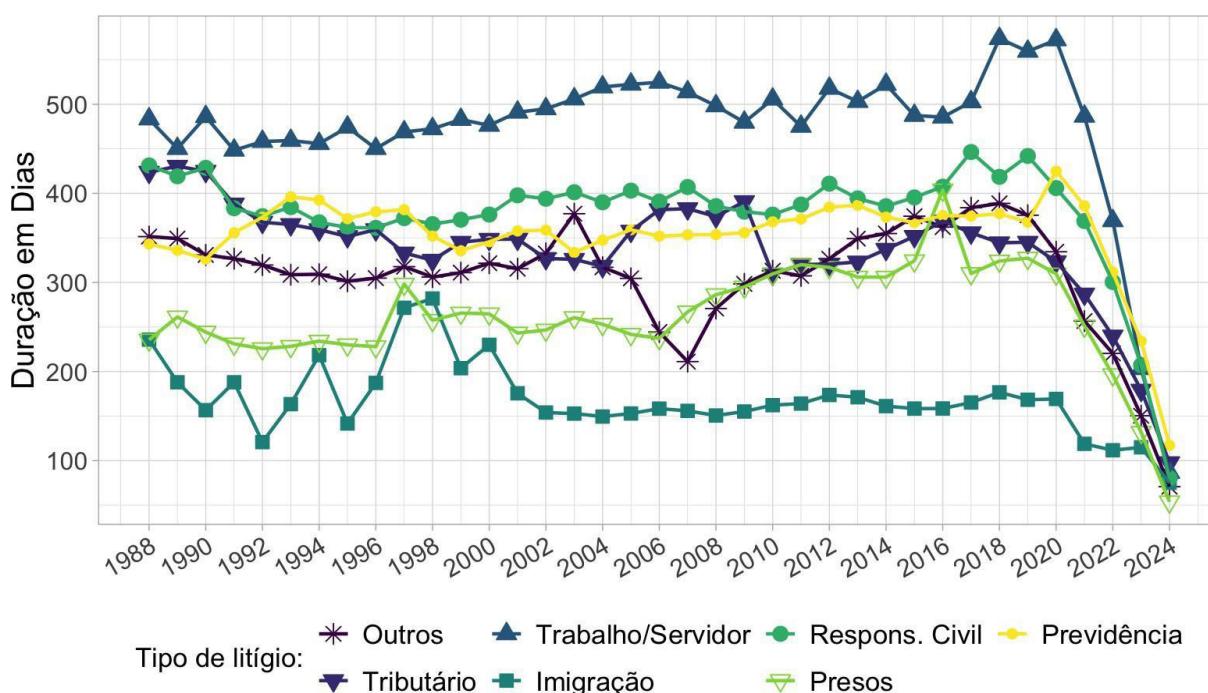


O Gráfico 15 apresenta o volume de cada categoria das ações ajuizadas contra o governo federal dos EUA ao longo do tempo. Entre 1988 e 2024 (lembrando que os dados disponibilizados para 2024 ainda não estão completos), ações previdenciárias e petições de presos são constantemente os temas mais frequentes. Assuntos previdenciários correspondem, em média, a mais de 12 mil casos por ano. Petições de presos, por sua vez, possuem uma média de aproximadamente 8 mil casos ajuizados contra o governo federal por ano. As demais categorias raramente chegam a 5 mil ações por ano, mas chama

atenção o crescimento de litígios imigratórios desde 2016, mas, principalmente, a partir de 2020. Nos últimos três anos da série temporal (entre 2022 e 2024), as ações imigratórias atingiram a marca de 10 mil por ano, ultrapassando a frequência anual de petições de presos.

Por fim, o Gráfico 16 mostra a duração média, em dias, de cada categoria de ações contra o governo federal dos EUA. As modalidades mais frequentes, previdenciário e presos, apresentam médias anuais entre 250 e 400 dias para receber uma decisão final nas cortes distritais. Ações de servidores são as que demoram mais tempo para serem concluídas em primeira instância: uma média de 500 dias. Note que a queda no tempo médio de tramitação desde 2020 se deve ao fato de, até a conclusão deste relatório, muitas ações ajuizadas desde então ainda não terem sido concluídas nas cortes distritais.

Gráfico 16. Duração Média das Ações contra o Governo Federal por Categoria (USA)

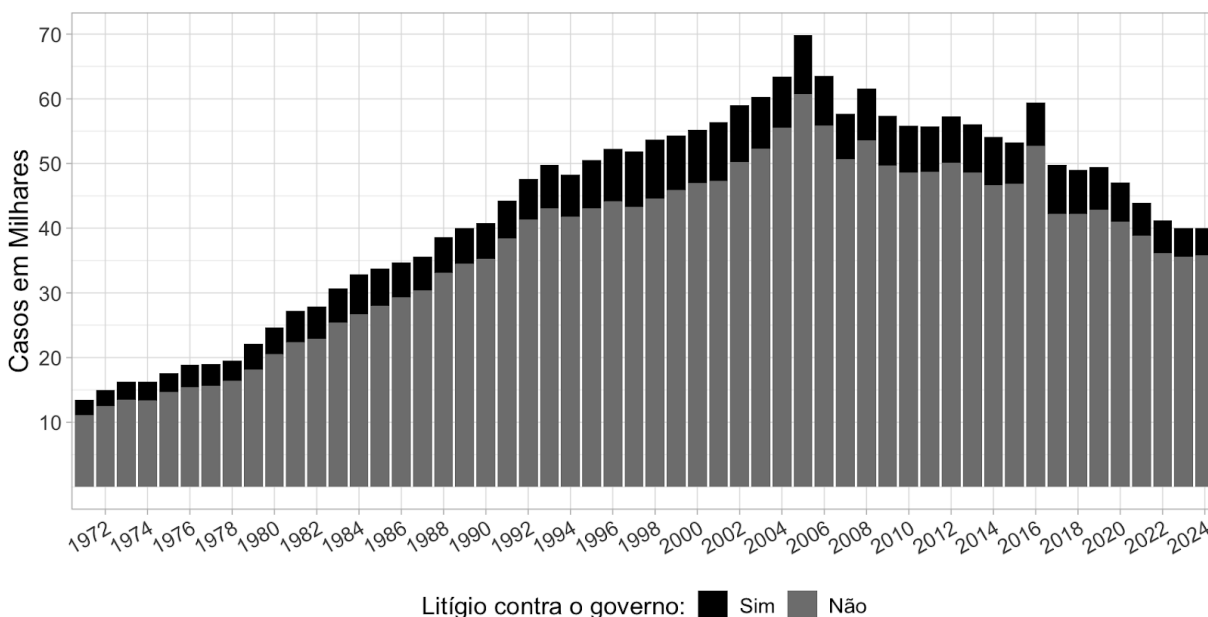


Em resumo, os Gráficos 13 a 16 revelam que, entre 1988 e 2024, mais de 70% de todos os litígios contra o governo federal dos EUA se concentram em duas áreas principais — previdenciário e presos —, embora casos imigratórios tenham se tornado mais frequentes nos últimos anos. As categorias mais frequentes não são, contudo, os casos que demoram em média mais tempo para chegar a uma conclusão em primeira instância. Ações movidas por (ex-) servidores do governo federal e, em menor medida, casos de responsabilização civil são as categorias que duram mais tempo nas cortes distritais. A última seção sobre o caso dos EUA discute os procedimentos típicos de ações sobre responsabilização civil do Poder Público, previdência e temas ligados a servidores na Justiça Federal dos EUA. Antes, a próxima seção apresenta dados sobre a tramitação de recursos contra o governo federal nas cortes de apelação.

III Justiça Federal: Recursos em cortes de apelação

Além dos dados de processos em primeira instância, o FJC também divulga, por meio do projeto IDB, informações sobre recursos nas cortes de apelação da Justiça Federal dos EUA. Ao todo, há 12 Cortes regionais de Apelação. Enquanto os dados de cortes distritais incluem todos os casos ajuizados na primeira instância da Justiça Federal, os dados sobre recursos em cortes de apelação, embora cubram um período mais longo (de 1971 até 2025), não compreendem o universo de recursos: as cortes registram as informações sobre os recursos, mas não está claro quando um novo recurso é efetivamente incluído na base de dados do FJC e a porcentagem dos recursos que fazem parte desta base. Desse modo, as tendências discutidas nessa seção devem ser interpretadas com cautela, já que as Cortes não parecem registrar todos os recursos protocolados. É provável, por exemplo, que alguns recursos relativamente recentes, protocolados nos últimos três anos, ainda não estejam na base de dados da IDB. Apesar dessas limitações, não há razões, a princípio, para crer que os recursos ainda não incluídos na base de dados da IDB criariam algum viés de seleção e, portanto, tornariam a amostra analisada neste projeto não representativa do total de recursos na Justiça Federal dos EUA.

Gráfico 17. Recursos Processados em cortes de apelação (USA)

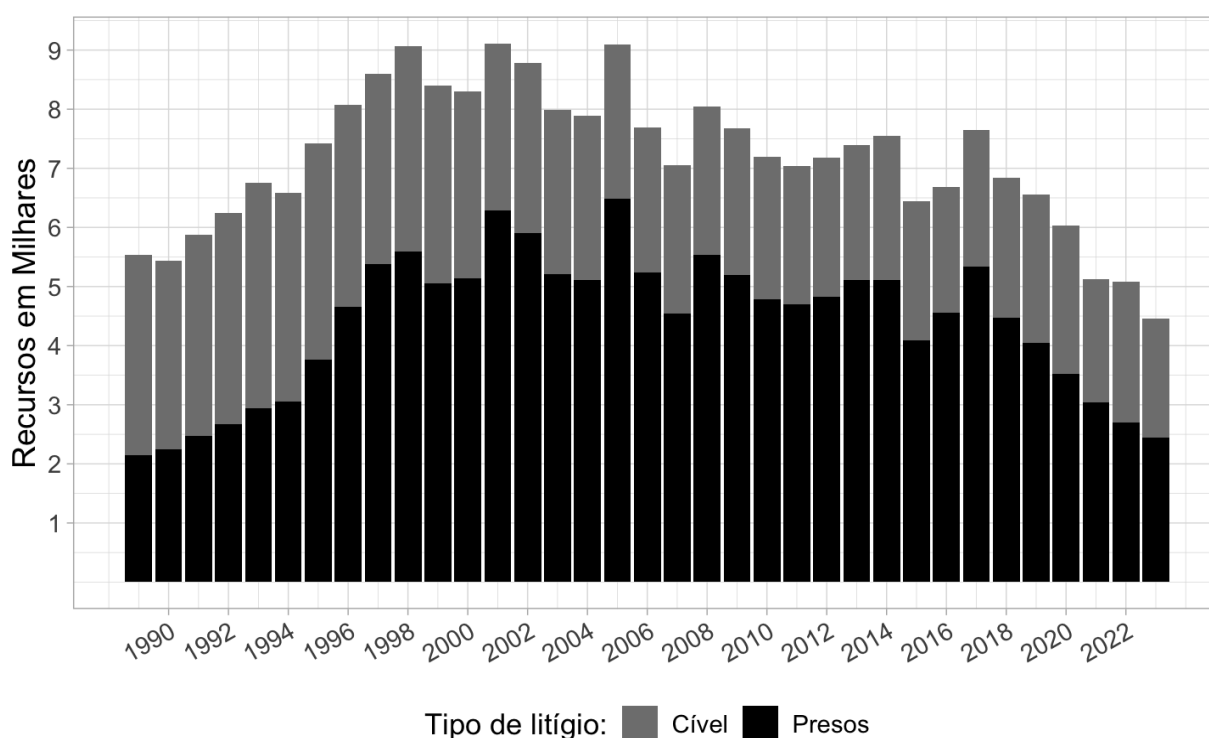


O Gráfico 17 apresenta o total de recursos, em milhares de casos, registrados nas cortes de apelação por ano, separando os recursos que tratam de litígio contra o governo federal dos EUA (preto) e outros casos (cinza). É possível notar um aumento contínuo no número de recursos registrados na base de dados até 2004, quando a tendência se inverte e começa a cair, mas isso pode ser, em parte, por conta da demora para registrar casos mais recentes na base de dados. Considerando a série histórica de 1971 a 2024, os recursos em ações ajuizadas contra o governo federal representam uma pequena parcela do total de casos registrados pelas cortes de apelação na IDB, apenas 14,15% em média.

Entre 1989 e 2024, as cortes de apelação registraram na IDB 1.900.511 novos recursos, o que equivale a 18.96% do volume de casos em trâmite na primeira instância da Justiça Federal de 1988 a 2024, quando

as cortes distritais processaram 10.023.504 novas ações com natureza cível de acordo com a classificação da própria Justiça Federal dos EUA. Infelizmente, devido à falta de informação adequada para muitos casos presentes nos dados da IDB, não foi possível combinar as bases de dados com recursos e casos em primeira instância para obter o número exato de processos que chegam até as cortes de apelação. Mas os dados analisados neste projeto não diferem muito do estudo anterior, que encontrou que, entre 1988 e 2000, 21% dos casos que tiveram um julgamento definitivo nas cortes distritais se tornaram recursos em cortes de apelação (Eisenberg, 2004). A maioria das disputas, incluindo conflitos com o Poder Público, são solucionadas por acordo entre as partes (*settlement*) antes do ajuizamento da ação ou durante o processo judicial (Megna, 2023, p. 109; Menkel-Meadow, 2010, p. 12). Assim, boa parte dos casos não chegam às cortes de apelação. Além disso, recorrer na Justiça Federal dos EUA não é barato: as custas básicas de apelação equivalem a 605 dólares, mas pessoas que comprovem carência financeira (*indigent person*) podem obter isenção. O prazo regular para recurso é de 30 dias, contando em dobro (60 dias) para agências e autoridades do governo federal.

Gráfico 18. Recursos em Ações Cíveis Contra o Governo Petições de Presos (USA)

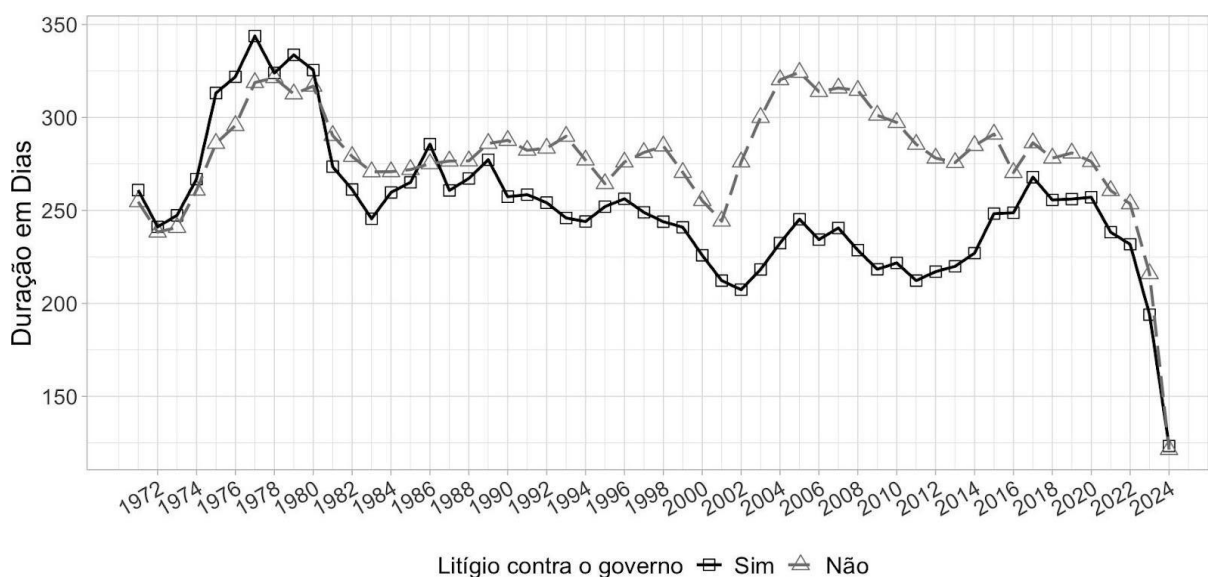


Assim como ocorre nos casos de primeira instância, parte expressiva dos recursos em ações cíveis movidas contra o governo federal dos EUA diz respeito a petições de presos, conforme mostra o Gráfico 18. Para manter uma correspondência com os casos analisados em cortes distritais, na seção anterior, concentramos as séries temporais com dados de recursos por categorias de ações contra o governo no período entre 1989 e 2023. Em termos proporcionais, mais da metade dos recursos tratam de petições de presos. Precisamente, 60,47% de todos os recursos registrados entre janeiro de 1989 até março de 2025 correspondiam às ações movidas por presos. Essa porcentagem aumentou de 38,77%, em 1989, para um ápice 71,4%, em 2005. A partir de 2018, caiu para cerca de 52%, mas essa

queda pode ser uma decorrência do fluxo de recursos incluídos na base de dados do FJC.

Além do volume de recursos, também medimos a duração dos que já foram julgados por uma Corte de Apelação. No Gráfico 19, comparamos o tempo médio de duração, em dias, dos recursos em ações movidas contra o governo federal dos EUA e dos recursos em outras ações cíveis que tramitam na Justiça Federal. Até 1980, recursos em ações contra o Poder Público federal levavam, em média, um tempo um pouco mais longo para serem julgados do que os recursos em outros casos. Desde então, a situação se inverteu e, de 2000 até 2015, recursos em ações contra o governo federal demoraram em média menos de 250 dias para obter uma decisão final, ao passo que os recursos em outras ações levaram em média cerca de 300 dias. Tal como observamos em relação à duração média das ações em cortes distritais (Gráfico 12), a drástica queda no tempo médio dos recursos a partir 2023 se deve ao fato de os casos que demoram mais tempo para receber uma decisão ainda estarem pendentes. Com efeito, mais de 16 mil recursos que chegaram às cortes de apelação em 2024 (e foram devidamente incluídos na base dados da IDB) ainda aguardavam julgamento, sendo que mais de 15 mil não correspondiam a ações contra o governo federal.

Gráfico 19. Duração Média dos Recursos em cortes de apelação (USA)

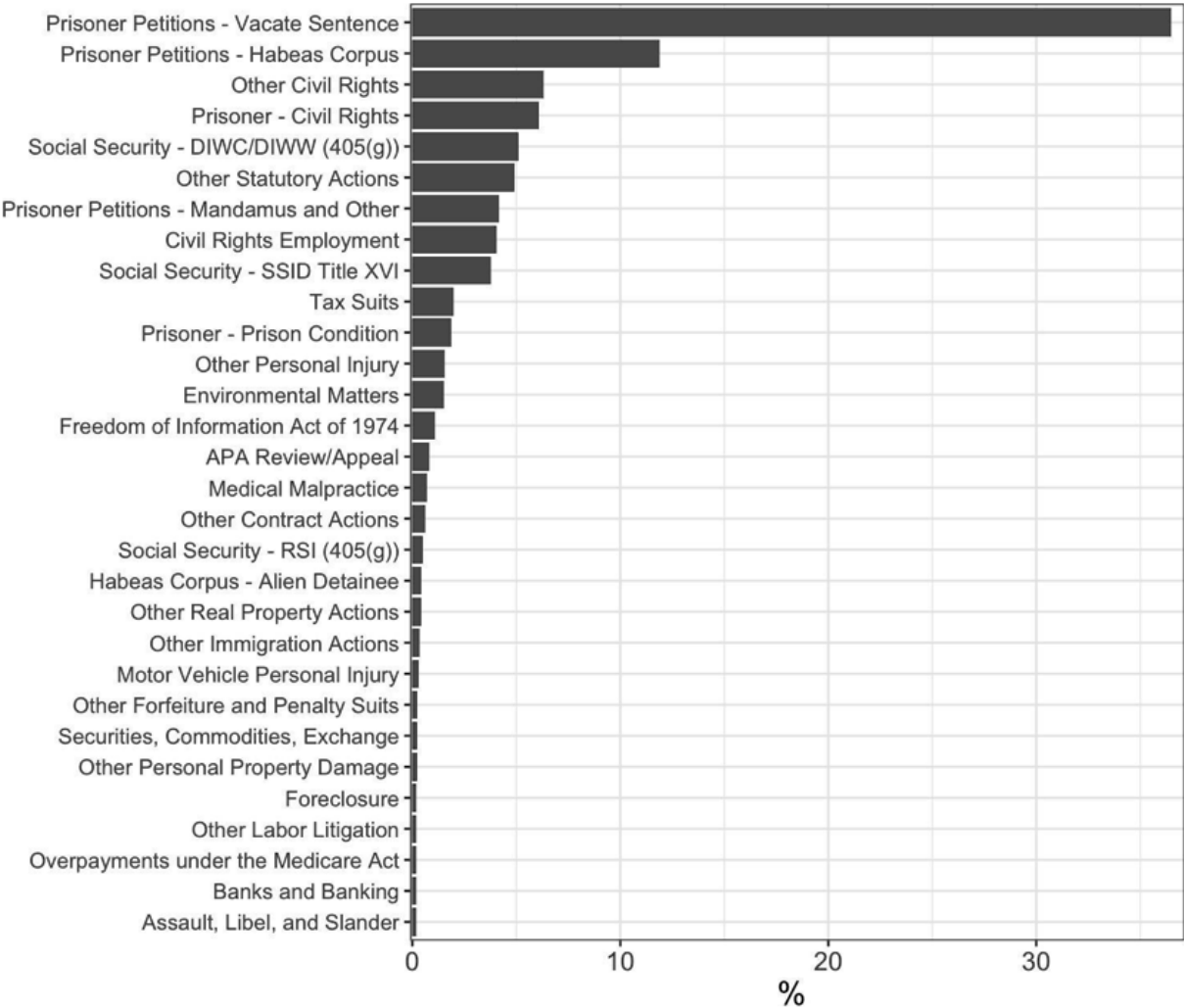


Com os dados de recursos, também é possível analisar os tipos de litígios mais comuns contra o governo federal dos EUA que chegam às cortes de apelação. O Gráfico 20 lista, em ordem decrescente, os 30 tipos de casos contra o governo federal mais frequentes que tramitaram como recurso nas cortes de apelação entre 1989 e 2024, seguindo o código NOS aplicado pela Justiça Federal dos EUA para cada ação. Combinadas, essas 30 categorias perfazem 96,51% de todos os recursos envolvendo ações contra o governo federal que foram registrados na IDB e entraram nas cortes distritais entre 1989 e 2024.

Embora ainda relativamente frequente, as ações sobre previdência não são as categorias mais comuns entre os recursos. Nas cortes distritais, a ação mais frequente tratava de assunto previdenciário (Gráfico 13); nas cortes de apelação, o tipo de recurso mais frequente, com mais de 36% de todos os recursos em casos ajuizados contra o Poder Público federal, diz respeito à anulação de sentença cri-

minal. A segunda modalidade de ação mais comum entre os recursos é o *habeas corpus*, com quase 12% dos casos, seguida de outras ações sobre direitos civis e petições de presidiários envolvendo direitos civis, cada qual com aproximadamente 6% dos recursos analisados. Na sequência, com 5%, estão as ações previdenciárias requerendo benefício continuado por deficiência para trabalhadores e viúvas de trabalhadores que contribuíram para a seguridade social, que correspondem à modalidade mais comum nas cortes distritais. As demais categorias não atingem 5% dos recursos em ações contra o governo federal.

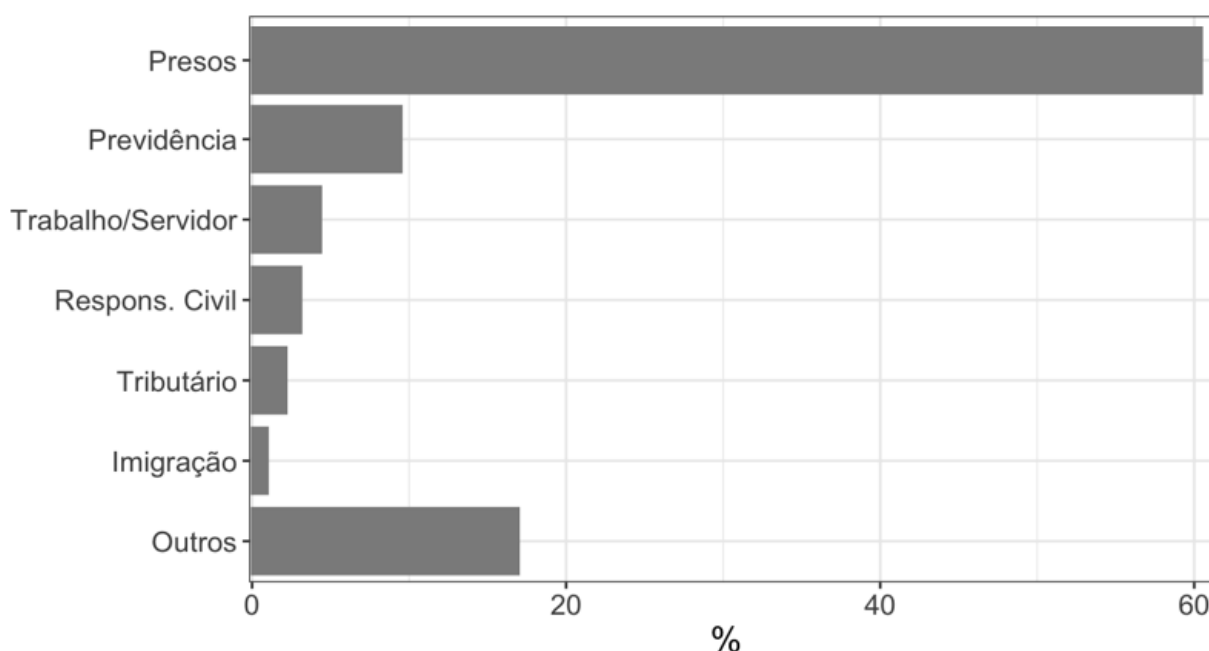
Gráfico 20. Tipos de Litígio contra o Governo Federal nos Recursos (1989-2024)



O Gráfico 21 combina os códigos NOS dos recursos em cortes de apelação nas sete categorias gerais apresentadas na seção anterior (Gráfico 14): presos, previdenciário, servidores públicos, responsabilização civil, tributário, imigração e a categoria residual outros. No Gráfico 21, fica ainda mais evidente que o grande volume de recursos em ações classificadas como cíveis pela Justiça Federal dos EUA trata de petições de presidiários: 60,47% de todos os recursos analisados entre 1989 e 2024. Temas previdenciários, que representam mais de 40% dos processos contra o governo federal nas cortes distritais, são apenas 9,5% dos recursos. O baixo número de recursos sobre questões previdenciárias pode estar

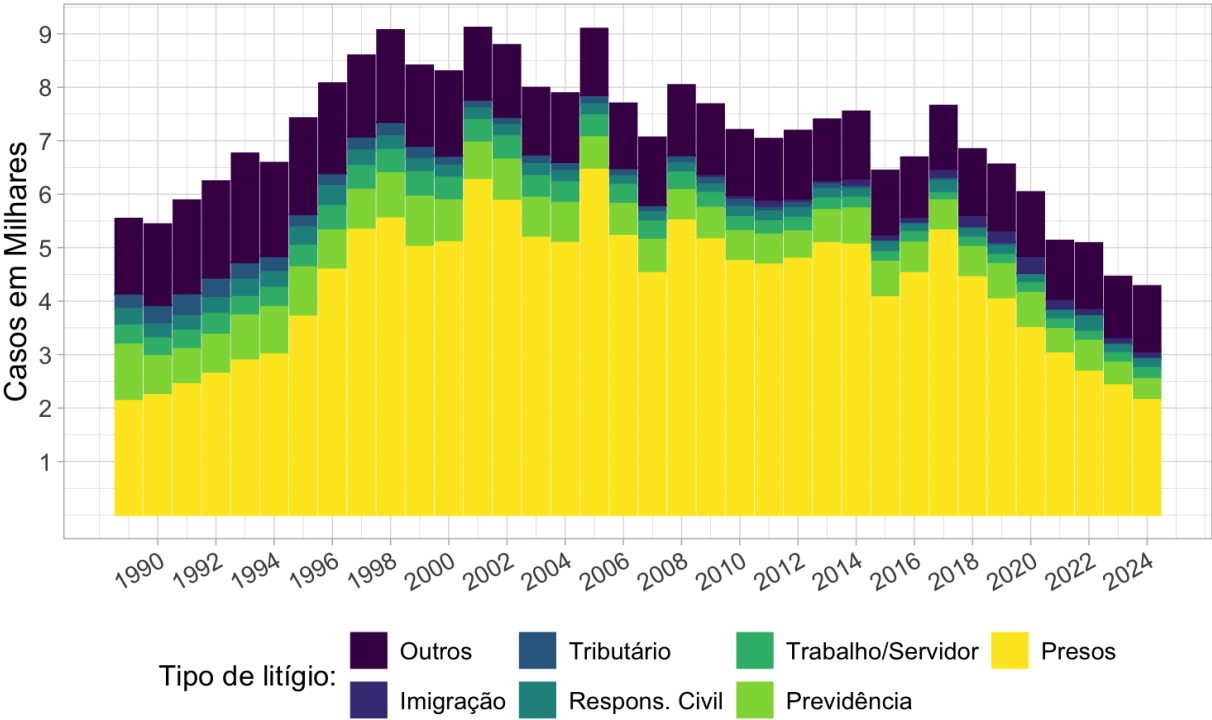
associado à limitação processual imposta às ações dessa natureza: conforme veremos adiante neste relatório, o autor de uma ação previdenciária normalmente não pode produzir novas provas em juízo além daquelas já coletadas no processo administrativo que solicitou o benefício previdenciário. Isso torna ainda mais difícil a eventual revisão por uma Corte de Apelação de uma decisão desfavorável em primeira instância. A categoria residual é bem mais comum nas cortes de apelação do que nas Distritais (17% contra 9,4%). Ações envolvendo servidores públicos representam 4,38% dos recursos, responsabilidade civil, 3,1%, casos tributários, 2,1%, e ações imigratórias, 0,98%.

Gráfico 21. Recursos por Categorias de Ações contra o Governo Federal (1989-2024)

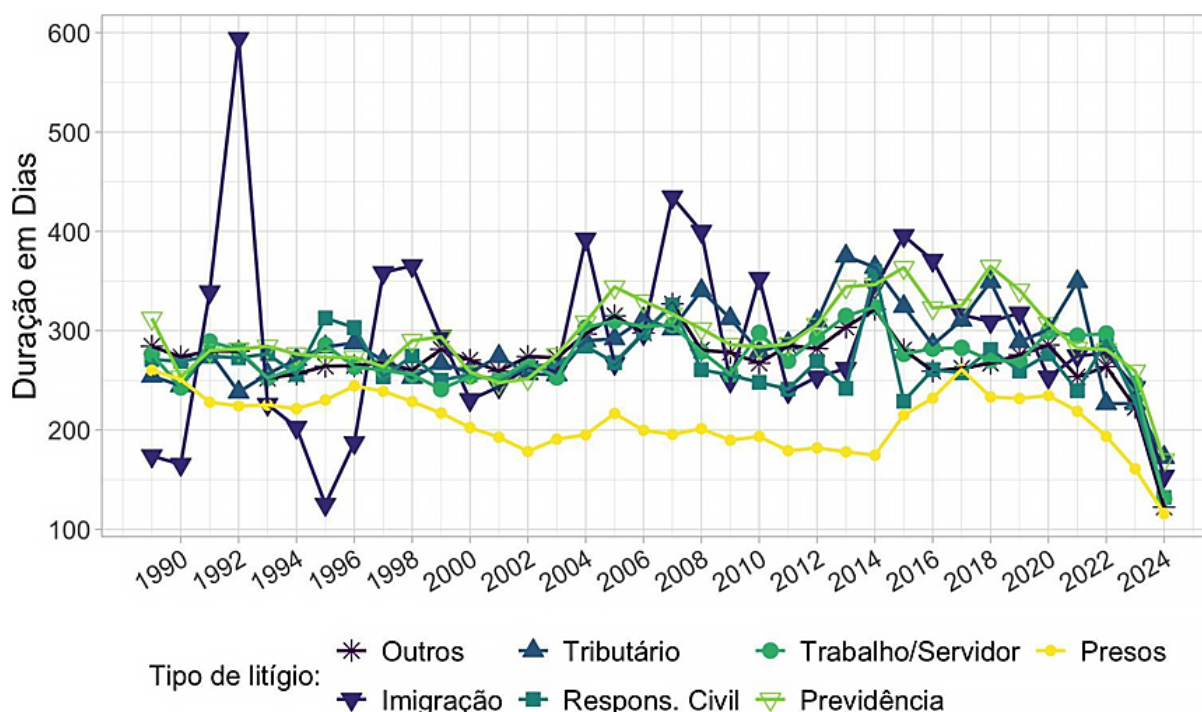


No Gráfico 22, é possível observar a quantidade de recursos, em milhares, relativos a cada categoria de ação. Recursos discutindo petições de presos são consistentemente o tipo mais comum de litígio contra o governo federal nas cortes de apelação. Casos tributários não são tão frequentes quanto os observados no Brasil, ainda que as cortes de apelação concentrem recursos vindos tanto das cortes distritais quanto das cortes tributárias. As ações imigratórias, embora tenham se tornado mais frequentes em cortes distritais nos últimos anos, ainda representam uma porcentagem pequena dos recursos.

Gráfico 22. Categorias de Recursos em Ações contra o Governo por Ano (1989-2024)



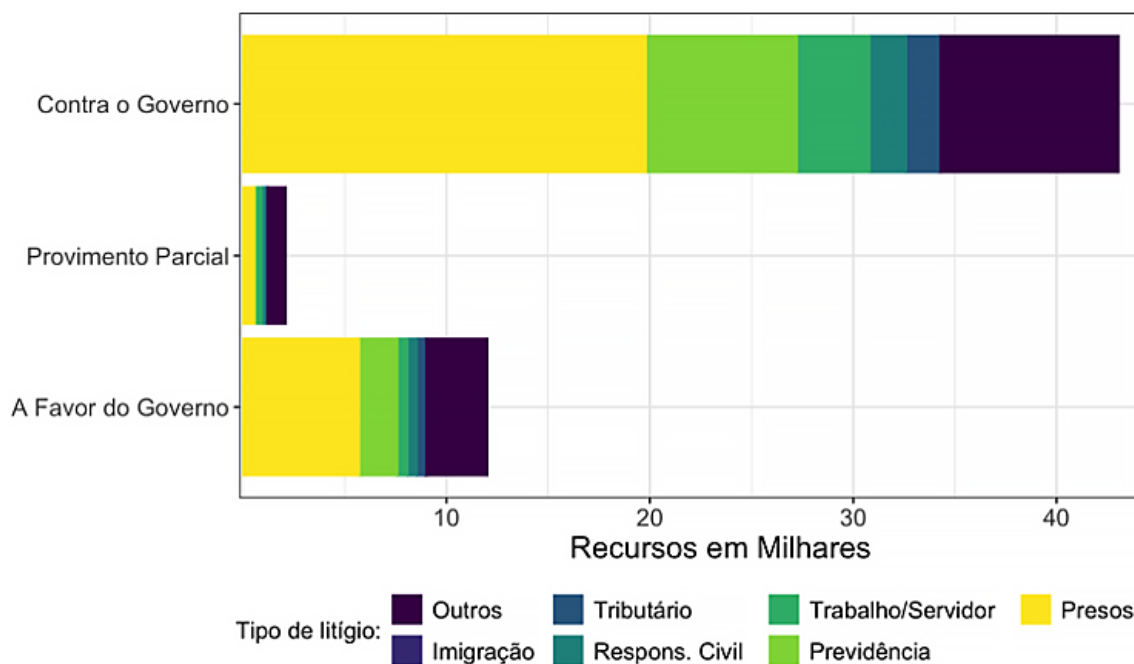
O Gráfico 23 apresenta o tempo médio, em dias, para o julgamento de recursos por tipo de ação contra o governo federal e ano de entrada nas cortes de apelação. Chama atenção que as ações sobre imigração, que costumam ser mais céleres nas cortes distritais (Gráfico 16), apresentam maior variação na duração média dos recursos, com um pico de 594 dias em 1992 e o valor mais baixo de duração média igual a 125 dias em 1995. Os recursos sobre petições de presos são os que levam, em média, menos tempo para obter uma conclusão, aproximadamente 200 dias. A média de duração dos demais tipos de recursos varia entre 200 e 300 dias. Novamente, destaca-se que a queda da duração média dos casos entre 2022 e 2024 se deve ao fato de muitos recursos que chegaram nas cortes de apelação nestes últimos anos ainda estarem aguardando uma decisão.

Gráfico 23. Duração Média dos Recursos em Ações contra o Governo por Categoria (USA)

Por fim, para uma amostra de 23,11% dos recursos em ações contra o governo federal dos EUA entre 1989 e 2024, há informações na IDB que nos permitem identificar se o governo foi a parte que recorreu da decisão de primeira instância (*appellant*) ou se opôs ao recurso da outra parte (*appellee*), bem como se a decisão da Corte de Apelação deu ou negou provimento ao recurso. Com essas informações, é possível classificar se a decisão da Corte de Apelação foi favorável ou contrária ao governo, ou se deu provimento parcial ao recurso.

O Gráfico 24 mostra, por tipo de ação contra o governo federal, a quantidade, em milhares, de decisões favoráveis ao governo, contrária ou com provimento parcial. Ressalta-se novamente que os casos neste gráfico refletem apenas uma amostra, a qual pode não ser representativa da totalidade dos recursos, para as quais encontramos informações completas sobre as partes e o resultado dos recursos na base do FJC. A grande maioria desses casos tiveram uma decisão contrária ao governo federal (mais de 75% desses recursos). Aparentemente, não há uma relação sistemática entre os tipos de ação contra o governo e o resultado do recurso. Não obstante, enquanto 83,78% dos recursos sobre servidores nessa amostra tiveram decisão contrária ao governo, apenas 57,21% dos recursos sobre imigração receberam decisão contrária ao Poder Público federal. Para as demais categorias, os números são: 78,40% nos recursos envolvendo questões previdenciárias, 76% dos relativos a petições de presos, aproximadamente 75% nos casos tributários e sobre responsabilização civil e 69% nos recursos da categoria outros. Mantendo a cautela sobre as limitações dos dados, o Gráfico 24 indica que, em regra, os casos que chegam a ser julgados pelas cortes de apelação recebem, em sua maioria, uma decisão contrária aos interesses do governo federal dos EUA. Contudo, esses números podem ser uma consequência da amostra restrita de recursos para os quais conseguimos identificar o resultado do julgamento.

Gráfico 24. Resultado dos Recursos por Categoria (USA)



IV. Procedimentos em Categorias de Ações

Nessa seção, descrevemos os procedimentos que caracterizam três áreas de litigância contra o Poder Público na Justiça Federal dos EUA: previdenciário, responsabilização civil e servidores/trabalhista. Os casos previdenciários são as ações mais comuns contra o Poder Público tanto no Brasil quanto na Justiça Federal dos EUA. Ações envolvendo questões trabalhistas ou de servidores também são relativamente frequentes em ambos os países, ainda que sejam muito mais comuns no Brasil, onde representam a segunda categoria (servidores) em número de ações contra o Poder Público. Os casos sobre responsabilização civil, por sua vez, evidenciam uma grande diferença entre o modo como o direito nos dois países trata o Poder Público: a teoria da imunidade soberana (*sovereign immunity*) nos EUA é diametralmente oposta à doutrina da responsabilidade civil objetiva que caracteriza parte expressiva das ações indenizatórias contra o Poder Público no Brasil. Para destacar essa diferença, essa seção começa apresentando os procedimentos comuns para ajuizar uma ação indenizatória contra o governo nos Estados Unidos.

Responsabilização Civil: *Sovereign Immunity & Tort Claims Acts*

A doutrina da imunidade soberana, *sovereign immunity*, é um princípio legal que protege o governo contra ações indenizatórias (*tort claims*)⁷³. Historicamente, essa doutrina impede que cidadãos e empresas processem um ente governamental sem o expresso consentimento da parte acusada, o próprio governo, o que na prática inviabilizaria qualquer litígio contra o Poder Público nos EUA. Tal proteção ao governo é justificada pelos tribunais e doutrina jurídica por diversos motivos, incluindo prevenir a interrupção de atividades governamentais e serviços públicos, proteger os funcionários públicos

⁷³ Para mais informações sobre a imunidade soberana, consulte o Constitution Annotated no site do Congresso dos EUA e Sisk (2007, p. 73–102).

e agentes políticos contra ações judiciais excessivas que questionem o exercício de suas funções e evitar ônus financeiro ao erário, já que ações indenizatórias e acordos extrajudiciais podem onerar o orçamento público e desviar recursos de serviços essenciais (Schuck, 2001).

Atualmente, no entanto, o governo federal e vários estados nos EUA possuem leis que limitam essa imunidade, permitindo ações judiciais contra órgãos governamentais em circunstâncias específicas. Essas leis, denominadas de Tort Claims Acts, preveem as condições para o ajuizamento de ações indenizatórias contra o Poder Público. Apesar dessas permissões legais, ainda há diversas limitações para processar o governo nos Estados Unidos. Por exemplo, muitos estados impõem limites aos valores indenizatórios que podem ser obtidos, restringindo a compensação financeira disponível aos reclamantes. Além disso, certas reivindicações são totalmente excluídas de um litígio judicial, especialmente aquelas quando relacionadas a funções discricionárias ou decisões de natureza política tomadas pelo governo.

No plano federal, as exceções ao princípio da imunidade soberana são definidas no Federal Tort Claims Act (FTCA), promulgado em 1946⁷⁴. Esse estatuto permite que indivíduos processem o governo dos Estados Unidos por atos ilícitos, como negligência ou imprudência, cometidos por seus funcionários no exercício de funções oficiais. Contudo, o FTCA restringe consideravelmente a possibilidade de responsabilização civil do governo federal. Não é permitido, por exemplo, processar o governo e seus funcionários por atos discricionários. Essa restrição significa que, se um funcionário público tomar uma decisão que envolva julgamento ou escolha, e essa decisão for baseada em considerações de política pública, o governo geralmente não é responsável por qualquer dano decorrente da decisão tomada pelo servidor. Essa regra busca evitar que os tribunais revejam decisões políticas que são inerentemente discricionárias (Niles, 2002). O FTCA também estabelece o prazo de dois anos, a contar da data do dano ou lesão, para que o reclamante apresente uma notificação prévia à agência federal responsável pelo ato que causou o dano. Isso significa que a reclamação deve ser primeiramente destinada à esfera administrativa. Muitos casos são resolvidos por meio de acordos extrajudiciais durante essa fase. Após exaurir as etapas administrativas com uma negação final pela agência federal responsável, o reclamante terá seis meses (180 dias) para ingressar com uma ação judicial na Corte Distrital competente.

Seguindo a legislação federal, muitos estados norte-americanos adotam suas próprias leis, denominadas State Tort Claims Acts (STCAs), que autorizam demandas judiciais contra entes estaduais em situações específicas, como acidentes envolvendo veículos públicos ou danos causados por condições perigosas em propriedades governamentais. Assim como o FTCA, os STCAs exigem o cumprimento de certos procedimentos formais. Um dos principais requisitos é a notificação prévia: a maioria dos estados exige que o autor envie uma notificação formal da reivindicação à agência pública responsável dentro de um prazo específico, geralmente de até seis meses após o fato. O não cumprimento dessa exigência geralmente resulta na perda do direito de ação. Além disso, o autor deve garantir que sua demanda se enquadre nas exceções estatutárias ao princípio da imunidade soberana. No Estado de Nova York, por exemplo, o cidadão que sofre discriminação pelo estado ou por um município, lesões físicas ou patrimoniais causadas pelo Poder Público ou é vítima de violência policial (incluindo prisão indevida, perseguição criminal injustificada ou uso excessivo da força), poderá ser ressarcido pelo governo.

⁷⁴ Para informações sobre o FTCA, veja o *site* da House of Representatives e Contino and Kuersten (2023).

Em suma, embora seja juridicamente possível processar entes dos governos federal, estaduais e locais nos Estados Unidos, há limites significativos impostos pelo princípio da imunidade soberana. Para que o mérito da ação judicial seja apreciado, é necessário i) que o ato contestado se enquadre entre as exceções à imunidade soberana previstas no estatuto legal aplicável e ii) seguir os prazos e procedimentos formais exigidos.

Ações Previdenciárias: Social Security Lawsuits

O *Social Security Act* dos Estados Unidos, aprovado em 1935 durante a presidência de Franklin D. Roosevelt, foi uma das principais respostas à crise econômica de 1929. Seu objetivo era criar uma rede de proteção social básica para os cidadãos americanos, garantindo uma fonte de renda para idosos, desempregados e pessoas com deficiência. A lei marcou o início de um sistema federal de seguridade social nos EUA, baseado na contribuição dos trabalhadores e empregadores por meio de impostos sobre a folha de pagamento⁷⁵.

O programa é dividido em diferentes “títulos” que abrangem várias formas de assistência. Por exemplo, o Title II trata do *Social Security Disability Insurance (SSDI)* e das aposentadorias, enquanto o Title XVI cobre o *Supplemental Security Income (SSI)*, destinado a pessoas de baixa renda com deficiência ou acima de 65 anos. Esses benefícios são administrados pela *Social Security Administration (SSA)*, e o acesso a eles depende de critérios como histórico de contribuição, idade, condição médica e renda.

Ao longo das décadas, o *Social Security Act* foi ampliado para incluir novos grupos e necessidades, como benefícios para dependentes, sobreviventes e pessoas com doenças específicas. Hoje, o programa é uma das principais formas de proteção social nos EUA, atendendo milhões de cidadãos. O *Social Security Act* continua sendo um dos pilares do chamado “estado de bem-estar” nos EUA, embora frequentemente seja alvo de debates sobre a sua sustentabilidade financeira e possíveis reformas⁷⁶.

Seguro por Incapacidade para Trabalhar — DIWC/DIWW, Seção 405(g)

As ações judiciais classificadas como *social security* — DIWC/DIWW, Seção 405(g) — referem-se a processos movidos em Cortes Federais dos EUA por pessoas que tiveram seus pedidos de benefícios por incapacidade negados pela SSA. Conforme vimos no Gráfico 13, essa é a modalidade de litígio contra o Poder Público mais frequente nas cortes distritais, correspondendo a 21% de todos os casos entre 1988 e 2024. Essas ações solicitam benefício continuado por deficiência para trabalhadores ou viúvas de trabalhadores que contribuíram com a seguridade social. O *Disabled Insured Worker's Claim (DIWC)* é um pedido de *Social Security Disability Insurance (SSDI)* feito por alguém que contribuiu com o sistema, mas está incapacitado e não pode mais trabalhar. O *Disabled Insured Widow(er)'s Claim (DIWW)* é similar, mas feito por um cônjuge sobrevivente que também está incapacitado e cumpre certos requisitos. Os autores destas ações contestam a decisão da SSA que negou o benefício por falta de requisitos formais ou ausência de incapacidade laboral.

Antes de levar o pedido ao judiciário, portanto, é necessário esgotar os recursos administrativos⁷⁷. Na

⁷⁵ O site da *Social Security Administration* apresenta história da previdência social e suas transformações nos EUA.

⁷⁶ No começo de 2025, por exemplo, o *Department of Government Efficiency (Doge)*, criado na segunda administração de Donald Trump e liderado pelo bilionário Elon Musk, alegou a existência de fraude generalizada no sistema de *social security* norte-americano para justificar propostas de reformas. No entanto, os dados da SSA indicam que casos de fraude são raros. Para mais informações, veja por exemplo o site do *The Economic Times*.

⁷⁷ Informações sobre a elegibilidade e solicitação dos benefícios estão disponíveis no site da SSA.

primeira etapa dentro da SSA, o Disability Determination Services analisa os pedidos, podendo negar ou autorizar o benefício solicitado. Caso seja negado, o requerente pode solicitar uma reconsideração que será apreciada por outro servidor da SSA. Se a reconsideração também é negada, o requerente pode pedir uma audiência perante um Administrative Law Judge (ALJ). Durante a audiência, o requerente poderá depor, apresentar evidências e trazer testemunhas, incluindo médicos ou especialistas vocacionais. Se o ALJ negar o benefício, cabe pedido de revisão ao SSA Appeals Council, conselho que, com base nas provas apresentadas na audiência com o AJL, pode negar o recurso administrativo, rever a decisão do ALJ para dar provimento ao recurso ou encaminhar o caso para nova audiência com um ALJ para colheita de mais provas. Finalmente, caso o Conselho do SSA negue o recurso, a fase administrativa estará esgotada e o requerente poderá ingressar com um processo judicial na Corte Distrital competente, com base na Seção 405(g) do *Social Security Act*.

No judiciário federal, os casos previdenciários não envolvem júri nem produção de novas provas. O juiz apenas revisa o registro administrativo para determinar se houve erro legal ou fático por parte da SSA. O requerente (ou seu advogado) apresenta uma petição cível, e a Corte Distrital avalia se a decisão da SSA foi sustentada por evidências substanciais e se a lei foi corretamente aplicada. O juiz pode manter a decisão da SSA, revertê-la e conceder os benefícios, ou remeter o caso à SSA para uma nova audiência (remand). A inexistência de produção probatória torna o trâmite processual de ações previdenciárias célere: conforme vimos no Gráfico 16, os casos previdenciários demoram, em média, aproximadamente um ano (entre 350 e 400 dias) para obter uma decisão final nas cortes distritais. Essa é uma diferença significativa com relação ao processamento de ações com natureza semelhante no Brasil, nas quais as partes podem apresentar provas periciais e técnicas durante o curso da ação em primeira instância. Somente em casos excepcionais, o autor de uma ação previdenciária terá a oportunidade de trazer nova evidência após o fim das etapas administrativas na SSA. Para tanto, o autor deverá comprovar em juízo que a evidência é posterior ao processo administrativo, poderia ter alterado a decisão da SSA e há causa justificável para não ter sido apresentada durante o processo administrativo. Nessa situação, o juiz poderá reencaminhar o caso para nova apreciação na SSA.

Renda Suplementar por Incapacidade — SSID Title XVI

A segunda ação previdenciária mais comum nas cortes distritais é o *Social Security for Supplemental Security Income for the Disable (SSID)*, que representa quase 18% de todos os casos na primeira instância da Justiça Federal dos EUA entre 1988 e 2024. O SSID é um programa que provê renda suplementar mensal para pessoas com base em critérios de necessidade financeira (*financial need*) e situação de deficiência (*disability status*).

Diferentemente do SSDI (*social security*), o SSID baseia-se na necessidade do beneficiário. Desse modo, não é necessário comprovar histórico de trabalho. Têm direito a esse benefício as pessoas de baixa renda e poucos recursos que possuam deficiência, cegas ou com 65 anos de idade ou mais. Semelhante aos pedidos de seguro por incapacidade, a requisição de benefício do SSID é processada administrativamente pela SSA, que avalia a renda, bens e condições médicas do requerente. As etapas do processo administrativo são as mesmas do pedido de seguro social vistas na subseção anterior: solicitação inicial, reconsideração, audiência perante um ALJ e recurso ao Conselho Revisor. Caso o pedido seja negado em todas estas etapas, é possível ajuizar uma ação na Corte Distrital competente da Justiça Federal dos EUA.

Assim como acontece nos casos do SSDI sob a Seção 405(g), ações judiciais envolvendo SSID não são exatamente novos julgamentos, mas sim uma forma de revisão judicial do que foi decidido administrativamente. O juiz federal analisa se a decisão da SSA foi legal e fundamentada nos fatos apresentados pelo requerente. Nesse processo de revisão judicial, o magistrado poderá manter a decisão do SSA, reverter-lá para conceder os benefícios, ou remeter o caso novamente à SSA para uma nova análise do conjunto probatório. Nos EUA, não há, portanto, produção de provas técnicas e periciais na fase judicial de litígios sobre questões previdenciárias.

Servidores e Funcionários: Civil Rights Employment Lawsuits

Ações movidas por servidores contra o Poder Público são bem menos frequentes na Justiça Federal estadunidense do que nos tribunais brasileiros. Conforme vimos no Gráfico 12, ações de natureza empregatícia correspondem a apenas 2,5% dos casos contra o governo federal dos EUA que tramitaram nas cortes distritais entre 1988 e 2024. A categoria mais comum dentre estas ações trabalhistas é o Civil Rights Employment Lawsuit. Trata-se de processo judicial movido por uma pessoa que acredita ter sido tratada de forma injusta ou discriminatória no ambiente de trabalho, em violação aos seus direitos civis garantidos pela legislação federal. Essas ações normalmente alegam que um empregador discriminou, assediou ou retaliou contra um funcionário com base em características protegidas legalmente, como raça ou cor, origem, sexo (incluindo gravidez, orientação sexual e identidade de gênero), religião, idade (40 anos ou mais), deficiência ou informações genéticas.⁷⁸

Antes de recorrer ao Judiciário federal, há uma etapa administrativa a ser cumprida. O funcionário precisa apresentar uma denúncia à Equal Employment Opportunity Commission (EEOC), que conduzirá uma investigação e tentará obter uma resolução extrajudicial para o conflito. Se a questão não for resolvida, a EEOC emite uma carta de Right to Sue, que concede ao trabalhador a permissão para mover uma ação na corte distrital competente.

No processo judicial, o juiz analisará provas documentais, avaliações de desempenho e depoimentos de testemunhas. O caso pode ser encerrado por meio de um acordo extrajudicial (*settlement*), por um veredito do júri ou decisão do juiz, incluindo o arquivamento quando a Corte conclui que não houve violação legal aos direitos do trabalhador. Se o autor da ação obtiver êxito, poderá receber valores retroativos (*back pay*), reintegração ao cargo (*reinstatement*), indenizações compensatórias e punitivas, além dos honorários advocatícios. Contra a decisão do magistrado da corte distrital, cabe recurso às cortes de apelação da Justiça Federal.

Funcionários públicos federais também podem processar agências do Governo Federal por discriminação trabalhista em uma ação de *civil rights employment*, mas o processo é mais específico e complexo do que no setor privado. As regras aplicáveis são estabelecidas principalmente pelo Title VII of the Civil Rights Act of 1964 e exigem o cumprimento de etapas administrativas. As causas discriminatórias que permitem tal processo são as mesmas listadas acima: raça ou cor, origem, sexo, religião, idade, deficiência ou informações genéticas. O processo administrativo a ser seguido por funcionários federais, contudo, é distinto. O primeiro passo é contatar um conselheiro do escritório de Equal Employment Opportunity (EEO) na agência que emprega o trabalhador dentro do prazo de 45 dias após

⁷⁸ As principais leis federais que protegem os trabalhadores incluem *Title VII of the Civil Rights Act of 1964*, *Americans with Disabilities Act (ADA)*, *Age Discrimination in Employment Act (ADEA)*, *Equal Pay Act* e *Civil Rights Act of 1866 (Section 1981)*.

o ato discriminatório⁷⁹. A EEO da agência tentará inicialmente resolver o conflito de maneira informal, por aconselhamento ou mediação. Caso não haja uma resolução amigável, o funcionário pode apresentar uma queixa formal junto ao EEO Office da agência federal, que conduzirá uma investigação para colheita e análise de provas. Após a investigação da queixa pelo EEO Office da agência, o funcionário pode solicitar uma audiência com um juiz administrativo da EEO e pedir uma decisão final da agência. Contra essa decisão final, ou diante da omissão da agência por 180 dias após a solicitação da decisão final, o funcionário poderá ajuizar uma ação na corte distrital competente da Justiça Federal dos EUA.

Antes de judicializar o litígio, portanto, o funcionário deve esgotar os recursos administrativos dentro da agência federal que o contratou. Os prazos durante o processo administrativos devem ser rigorosamente seguidos. O eventual processo judicial é movido contra a agência federal e não contra o servidor que supostamente violou os direitos do funcionário. Mesmo durante a ação judicial, as partes podem firmar um acordo para resolução do conflito. A alta taxa de soluções amigáveis explica, em grande parte, o número relativamente baixo de ações relacionadas a questões empregatícias contra o governo federal dos EUA. Em 2020, por exemplo, quase 60% de todos os casos levados a um EEO de agências federais foram resolvidos sem uma reclamação formal⁸⁰.

V. Ações contra governos estaduais e locais: breve panorama

Conforme descrito na introdução desta seção, não foi possível coletar dados semelhantes aos da IDB para as justiças estaduais nos EUA. No entanto, considerando os temas das ações analisadas na Justiça Federal, as competências legislativas do federalismo norte-americano e a consulta a fontes secundárias podemos traçar um esboço dos casos contra o Poder Público que são levados aos tribunais estaduais nos EUA, onde tramitam grande parte das ações relacionadas aos governos estaduais e locais (condados, municipalidades, distritos especiais e *townships*).

A litigância envolvendo governos estaduais e locais nos Estados Unidos abrange uma ampla variedade de áreas jurídicas. Na literatura acadêmica, é possível encontrar diversos casos, incluindo violações de direitos civis, disputas contratuais e ações tributárias. Essa seção apresenta brevemente as seguintes áreas em que o Poder Público estadual ou local pode ser processado nos Estados Unidos: *civil rights lawsuits* (litígios de direitos civis), *employment discrimination* (discriminação no emprego), *tort claims* (danos civis/responsabilidade civil), *land use and zoning disputes* (conflitos de uso do solo e zoneamento), *contract disputes* (disputas contratuais), *tax and revenue challenges* (contencioso tributário e fiscal), *education-related litigation* (educação), *election law disputes* (disputas eleitorais), *environmental regulation and enforcement* (regulação e fiscalização de meio ambiente) e *prisoner petitions* (petições de presos).

Um dos tipos mais recorrentes de litígios contra governos subnacionais nos EUA são as ações de direitos civis (*civil rights lawsuits*) com fundamento legal na Section 1983 of Title 42 of the United States Code. Essas ações geralmente alegam uso excessivo da força ou má conduta policial, prisões ou detenções ilegais, bem como violações ao devido processo legal (*due process*) ou à igualdade de proteção perante a lei (*equal protection*). Os réus mais comuns são departamentos de polícia, instituições correcionais, conselhos escolares e autoridades municipais. Tendo em vista o fundamento legal em um

79 Regulamento 29 C.F.R. § 1614.

80 Dados da U.S. Equal Employment Opportunity Commission.

estatuto federal, as partes podem optar por transferir esse tipo de ação para a Justiça Federal dos EUA. Tanto autores quanto réus normalmente consideram a Justiça Federal um foro mais neutro do que os tribunais estaduais, com jurados mais diversos e menos suscetíveis a pressões locais.

Assim como na Justiça Federal, litígios envolvendo servidores públicos são outro campo relevante nos tribunais estaduais, principalmente as ações por discriminação no trabalho (*employment discrimination*) baseadas em legislações como the Title VII of the Civil Rights Act of 1964, the Americans with Disabilities Act (ADA), the Age Discrimination in Employment Act (ADEA) e leis estaduais sobre direitos civis (Lieberwitz, 2008). Nesses casos, os autores normalmente alegam discriminação com base em raça, sexo, religião, idade ou deficiência, retaliação por denúncias (*whistleblowing*), demissões injustas ou ambientes hostis de trabalho. Os processos são geralmente movidos contra departamentos estaduais ou municipais, universidades públicas e agências locais.

Também são comuns as ações indenizatórias (*tort claims*) fundamentadas nos State Tort Claims Acts discutidos na seção anterior⁸¹. Como vimos, os governos estaduais e locais também são protegidos pela doutrina da imunidade soberana, salvo em exceções previstas nos STCAs. Tais exceções incluem lesões corporais ocorridas em propriedades públicas, como quedas em calçadas ou acidentes com veículos oficiais, casos de erro médico em hospitais públicos e negligência de servidores públicos. Essas ações estão sujeitas aos requisitos discutidos na seção anterior, como notificação prévia, limites de indenização e prazos restritos para o exercício do direito de ação.

Litígios relacionados ao uso da terra e zoneamento (*land use and zoning disputes*) também são recorrentes (Nolon, 2005). Essas disputas têm fundamento em garantias constitucionais federais e estaduais, como a Takings Clause da 15ª Emenda à Constituição americana, além de normas municipais. Os autores dessas ações geralmente contestam medidas regulatórias que afetam o uso de suas propriedades (como *inverse condemnation*), decisões de zoneamento e negativas de licenças ou permissões para construção. Os réus são, em regra, conselhos de zoneamento, comissões de planejamento e municipalidades.

Disputas contratuais (*contract disputes*) envolvendo alegações de descumprimento por parte de agências públicas de obrigações previstas em contrato, além de disputas relacionadas a licitações e projetos de obras públicas, são outra área de litígio contra governos estaduais e locais (Nagle, 2010; Hershkoff and Resnik, 2023). Essas ações, regidas pela legislação contratual estadual, têm como réus comuns governos locais, distritos escolares e departamentos estaduais.

No campo tributário, ações fiscais (*tax and revenue challenges*) incluem contestações a impostos sobre propriedade, disputas quanto a isenções fiscais e questionamentos de taxas ou políticas de arrecadação (Reschovsky, 2022; Sims, 2022; Sarkar and Rosenthal, 2018). Essas ações têm como fundamento regras tributárias e dispositivos das constituições estaduais.

Diante da competência de estados e governos locais para regular e operar instituições de ensino nos EUA, litígios relacionados à educação (*education-related litigation*) também são comuns (Rebell, 2021). Com base em legislações como Individuals with Disabilities Education Act (IDEA), Title IX of the Civil Rights Act of 1964 e a Section 504 of the Rehabilitation Act, os autores dessas ações frequentemente contestam negativas de serviços de educação especial ou de acesso a instituições de ensino, requerem acomodações especiais ou financiamento escolar adequado e denunciam discriminação e

⁸¹ Para um panorama dos STCAs, veja o relatório da MWL Attorneys at Law.

assédio em escolas públicas⁸². Os réus, nesses casos, são normalmente distritos escolares e departamentos estaduais de educação.

Também compete aos estados e, em certos casos, aos governos locais regular e administrar as eleições nos EUA. Com isso, as disputas sobre leis eleitorais (*election law disputes*) são relativamente comuns e abordam conflitos sobre procedimentos eleitorais, com base no Voting Rights Act, nas leis eleitorais estaduais e em normas constitucionais (Morley, 2024; Yurji, 2023). Entre os temas mais litigados estão disputas sobre redistritamento ou *gerrymandering*⁸³, além de alegações de restrição ao direito de voto e acesso a seções eleitorais. Essas ações geralmente são movidas contra conselhos eleitorais estaduais, secretários de estado e autoridades locais.

Há também os litígios de natureza ambiental, ou ações sobre *environmental regulation and enforcement*, contra governos estaduais e locais, as quais podem estar fundados tanto em legislações estaduais quanto normas federais aplicadas por agências estaduais ou departamentos locais (Elmendorf, 2001; Hill, 2020). Esses casos costumam envolver denúncias de poluição, responsabilidade por resíduos perigosos, além de disputas sobre licenciamento e ações regulatórias.

Vimos na segunda seção deste relatório sobre os Estados Unidos que, por conta do tamanho da população carcerária do país, petições de presidiários são frequentes nas cortes federais. Pedidos de revisão criminal e *habeas corpus* também são comuns nos tribunais estaduais, mas, diferentemente dos procedimentos seguidos na Justiça Federal, esses casos são normalmente tratados na esfera criminal pelos estados. Há, contudo, diversas ações cíveis relacionadas a condições de confinamento, negligência médica, uso excessivo da força e outras violações de direitos civis em unidades prisionais. No entanto, a maioria das ações de direitos civis dos presos é ajuizada em tribunais federais sob a Section 1983 of Title 42 of the United States Code, embora os tribunais estaduais também julguem ações dessa natureza, particularmente em casos que envolvem leis estaduais ou quando os reclamantes buscam reparações específicas disponíveis apenas sob a legislação do estado (Hanson and Daley, 1995)⁸⁴.

Em resumo, ainda que não tenhamos acesso a uma base de dados para análise quantitativa, fontes secundárias e precedentes permitem inferir os principais tipos de litígios contra governos estaduais e locais nos EUA. Esses casos incluem ações de direitos civis (como má conduta policial ou violação de garantias constitucionais), discriminação no emprego (sob ADA e Title VII), responsabilidade civil por danos (STCAs), disputas sobre zoneamento e uso da terra, contratos públicos, contenciosos tributários, direto à educação (Idea, Title IX), disputas eleitorais, fiscalização ambiental e direitos civis de presos.

VI. Conclusão sobre a Litigância contra o Poder Público nos Estados Unidos

Vale destacar novamente que o estudo de caso dos Estados Unidos também enfrentou dificuldades de acesso a dados que permitissem comparação mais precisa com os demais casos estudados e com o brasileiro em especial. Os sistemas de acesso a processos são limitados e pagos. Seguindo a tradição de *common law*, uma grande quantidade de decisões judiciais sequer é publicada (*unpublished*

⁸²Informações sobre litígios relacionados à educação podem ser encontradas no *site* da Education Law Center.

⁸³*Gerrymandering* é a manipulação política dos limites territoriais dos distritos eleitorais para favorecer a eleição de candidatos de um determinado partido.

⁸⁴A respeito da competência de tribunais estaduais para julgar ações indenizatórias de detentos, veja, por exemplo, a decisão da Suprema Corte no caso *Haywood vs. Drown*.

opinions) e, portanto, a pesquisa quantitativa encontrou limites intransponíveis para montar bases de dados representativas do universo de casos. Há bases de dados mantidas por empresas privadas (Westlaw, LexisNexis) mas mesmo essas impõem restrições ao uso massivo de dados e ferramentas de IA.

Ainda assim, o estudo de caso concentrado na esfera federal foi possível graças à Integrated Database (IDB) do Federal Judicial Center, que contém metadados de processos federais de 1988 a 2023.

Com base nos dados analisados, é possível concluir que o sistema de litigância contra o Poder Público nos Estados Unidos apresenta importantes contrastes em relação ao Brasil, tanto em volume quanto em estrutura processual. Entre 2020 e 2024, o Brasil contabilizou aproximadamente 17,8 milhões de ações contra a União, enquanto nos EUA, desde 1988 até 2024, menos de 1,5 milhões de ações cíveis foram ajuizadas contra o governo federal nas cortes distritais. Essa diferença em volume pode ser explicada, em larga medida, por fatores institucionais que reduzem o número de ações judiciais contra o Poder Público nos EUA, como a doutrina da *sovereign immunity*, que impõe limites rigorosos à responsabilização estatal; a predominância de acordos extrajudiciais como via de solução de conflitos; as barreiras administrativas prévias ao ajuizamento de processos judiciais; e a proibição de produção de provas em juízo nas ações previdenciárias.

Outro aspecto a ser destacado é a predominância de determinados tipos de litígios. Nos Estados Unidos, mais de 70% das ações contra o Poder Público federal concentram-se nas áreas previdenciária e petições de presos. Nesse aspecto, a judicialização norte-americana se assemelha ao caso brasileiro, em que questões previdenciárias correspondem à maior parte de litígios contra o Poder Público e a população carcerária também é expressiva, tendo direitos frequentemente violados. A principal diferença entre os dois países é que os Estados Unidos contabilizam petições de presidiários, incluindo revisões criminais e *habeas corpus*, como ações cíveis contra o Poder Público, enquanto a Justiça brasileira processa esses casos na esfera criminal. Além disso, ainda que não tenhamos informação exata sobre a duração média das ações no Brasil, os dados dos Estados Unidos indicam que as ações judiciais por lá duram menos tempo. Chama atenção, por exemplo, que os casos previdenciários recebem uma decisão final nas cortes distritais em aproximadamente um ano após o ajuizamento da ação. Aqueles que chegam às cortes de apelação demoram, em média, mais 300 dias para obter uma resolução. Em dois anos, portanto, as ações previdenciárias estão concluídas na Justiça Federal dos EUA, já que recursos à Suprema Corte raramente são apreciados.

O relatório também evidencia diferenças importantes na forma como litígios de servidores públicos são processados. Nos EUA, esse tipo de ação representa uma pequena parcela dos casos (2,3% das ações em primeira instância e 4,4% dos recursos analisados), em grande parte devido à resolução administrativa por meio de agências como a EEOC e ao incentivo à celebração de acordos extrajudiciais. No Brasil, por outro lado, questões de servidores públicos são a segunda categoria mais comum entre as formas de litígio contra o Poder Público, sem contar as também frequentes ações trabalhistas de funcionários de empresas terceirizadas que incluem o estado de modo solidário no polo passivo. Essas divergências mostram que a estrutura institucional, as doutrinas legais e o incentivo às soluções extrajudiciais moldam significativamente o perfil da judicialização contra o Poder Público em cada país.

Embora o estudo de caso não tenha logrado êxito na coleta de dados quantitativos de nível estadual e local, fontes secundárias indicam que os litígios mais comuns envolvem: direitos civis (ex.: violações policiais); discriminação no trabalho; responsabilidade civil (*tort claims*); zoneamento e uso do solo; e

contratos públicos e questões educacionais.

O estudo de caso estadunidense mostra a força dos princípios e das raízes históricas da organização do Estado, responsáveis por colocar os Estados Unidos na menor taxa de litigância contra o Poder Público expressa na Tabela 1a. O fato é que a estrutura processual do país impõe fortes barreiras à judicialização, a começar pelo já mencionado princípio da imunidade soberana (*sovereign immunity*), que limita drasticamente ações contra o governo, algo inversamente proporcional ao princípio constitucional brasileiro da inafastabilidade da jurisdição (artigo 5º, inciso XXXV da CF) e de outros que, conjuntamente, reforçam o acesso à Justiça. O esgotamento de vias administrativas para a solução de demandas é claramente mais exigente nos Estados Unidos do que no Brasil e a proibição de produção de provas em juízo, especialmente em ações previdenciárias, dá a medida do menor poder do próprio Judiciário estadunidense em relação ao brasileiro na capacidade de recepção e solução dos conflitos judicializados. Em contrapartida, e também assentado fortemente na tradição, o incentivo a acordos extrajudiciais é o responsável por levar grande parte dos conflitos a soluções pré-processuais por lá em comparação com o Brasil.

Em síntese, esses fatores resultam em um volume significativamente menor de ações judiciais contra o governo, com tramitação mais rápida e concentração em poucas áreas temáticas. Nem levantamentos bibliográficos nem incursões pelo debate público reportaram que a LCPP, ao menos no nível federal, é considerada um problema a ser enfrentado pelo país.

3.4.4 França

Autor: Manoel Gehrke

Assim como na Alemanha, na França, a litigância contra o Poder Público é predominantemente tratada nos tribunais administrativos (*juridictions administratives*), especializados em resolver disputas entre cidadãos, empresas e o Estado. Além disso, litígios específicos também podem ser julgados por tribunais especializados, com competência para tratar questões envolvendo a administração pública.

O mapeamento da litigância contra o Poder Público na França revela estes principais tipos:

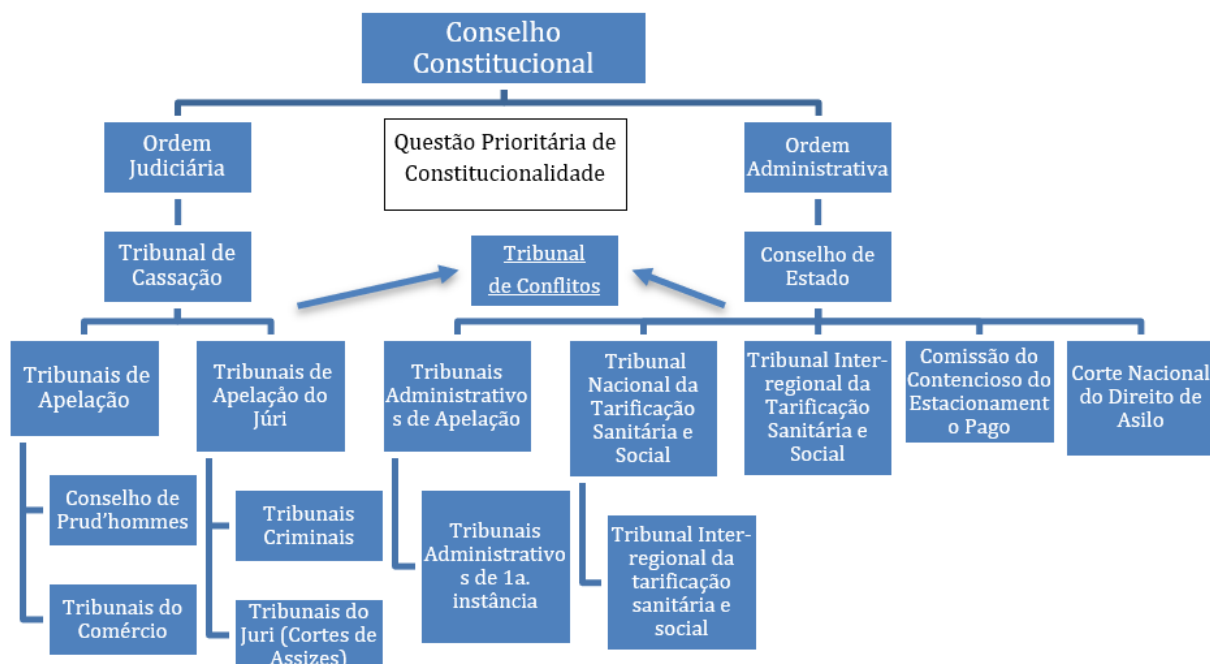
- **Litígios Relativos a Atos Administrativos:** disputas sobre a legalidade de decisões de órgãos públicos, como autorizações ou sanções disciplinares. O objetivo geralmente é a anulação do ato administrativo por ilegalidade.
- **Litígios Relacionados a Benefícios como o Seguro-Desemprego, Aposentadorias e outros Direitos Previdenciários:** em regra, são tratados pela Justiça comum na França, e não pela jurisdição administrativa. Esses casos são julgados por varas cíveis ou sociais especializadas, e podem chegar à Corte de Cassação, geralmente na câmara civil ou, em alguns casos, na câmara social. Por outro lado, quando se trata de aposentadorias ou benefícios ligados ao regime estatutário de servidores públicos, o litígio envolve o Estado como empregador e, portanto, é julgado pela Justiça Administrativa.
- **Litígios Relativos a Contratos Públicos, Licitações e Compras Governamentais:** conflitos envolvendo contratos firmados entre a administração pública e terceiros, como empresas. Frequentemente incluem questões relacionadas a licitações ou à execução de obrigações

contratuais.

- **Litígios Relacionados à Função Pública:** disputas entre servidores públicos e a administração pública sobre promoções, salários ou penalidades disciplinares.
- **Litígios de Responsabilidade do Estado:** ações para obter indenizações por danos causados por ações ou omissões do Poder Público. Podem envolver danos materiais ou morais a cidadãos ou empresas.
- **Litígios Relativos a Direitos Fundamentais:** questões envolvendo a violação de liberdades individuais, como privacidade ou liberdade de expressão por parte da administração pública.
- **Litígios Ambientais:** disputas sobre licenças ambientais, proteção de áreas naturais ou poluição. Geralmente envolvem a análise de impactos ambientais causados por decisões administrativas.
- **Litígios Relativos a Políticas de Imigração:** conflitos relacionados a pedidos de asilo, deportações ou vistos. Esse tipo de litigância é significativo nos tribunais administrativos devido ao alto volume de casos. A Cour Nationale du Droit d'Asile (CNDA) é o tribunal administrativo especializado da França responsável por julgar recursos relacionados a pedidos de asilo. Ela desempenha um papel crucial no sistema de asilo francês, garantindo que as decisões sobre a concessão de proteção internacional sejam tomadas em conformidade com as leis francesas e europeias.
- **Litígios em Saúde Pública:** disputas sobre decisões administrativas que afetam o sistema de saúde, como alocação de recursos ou medidas sanitárias.
- **Litígios Tributários:** contestações relacionadas à cobrança de impostos, taxas ou multas aplicadas pelo fisco. Empresas e cidadãos buscam corrigir valores ou obter isenções fiscais. Esses casos também são normalmente tratados pelos tribunais administrativos, dependendo da especificidade.

Os tribunais administrativos franceses são os órgãos competentes para julgar disputas entre o Estado central, autoridades locais, instituições públicas (que constituem as principais hipóteses de pessoas jurídicas de direito público) e indivíduos, ou entre duas pessoas jurídicas de direito público. Da mesma forma que na Alemanha, os tribunais administrativos lidam com uma vasta gama de disputas envolvendo a administração pública e suas relações com cidadãos, empresas e outras entidades públicas. A Justiça Administrativa também julga litígios entre órgãos da administração pública, como, por exemplo, entre o Estado e uma autoridade ou governo local. Compete à Justiça Administrativa questões envolvendo pessoas jurídicas de direito público e não em situação jurídica típica de sujeitos privados, sendo esses casos de competência da Justiça “comum” francesa (Ordem Judiciária)⁸⁵.

⁸⁵Para mais detalhes sobre a evolução histórica, ver Megna (2023, p. 162–165).

Figura 23. Organização da Justiça Francesa

Fonte: Adaptado da estrutura judicial publicada pelo Ministério da Justiça da França, disponível em: <https://www.justice.gouv.fr/justice-france/lorganisation-cours-tribunaux>.

A ordem administrativa está separada da ordem judiciária, com responsabilidade sobre matérias civis e criminais (Figura 23). A Justiça Administrativa é organizada em três níveis principais:

1. Tribunais Administrativos de Primeira Instância (*tribunaux administratifs*): existem 42 tribunais administrativos distribuídos por todo o território francês. Esses tribunais são responsáveis por julgar os litígios entre cidadãos, empresas e a administração pública nas diversas áreas do Direito Administrativo. Com 909 juízes profissionais, eles analisam e julgam os casos administrativos, aplicando as normas de direito público. Uma das diferenças importantes em relação à Justiça brasileira é o princípio da colegialidade, que na França se aplica à 1ª instância (Megna, 2023, p. 226).

2. Tribunais Administrativos de Apelação (*cours administratives d'appel*): no segundo nível, existem 8 tribunais administrativos de apelação, localizados nas principais cidades do país. Eles são responsáveis por julgar os recursos contra as decisões dos tribunais administrativos de primeira instância. Com 316 juízes, esses tribunais atuam como instâncias de revisão, garantindo a análise das decisões e a uniformização da jurisprudência administrativa, assegurando que as interpretações e as aplicações da lei estejam em conformidade com os princípios estabelecidos.

3. Conselho de Estado (*Conseil d'État*): o Conselho de Estado, composto por 157 juízes, é o órgão superior da Justiça Administrativa na França. Ele é responsável por julgar os casos mais complexos e de maior relevância, além de aconselhar o governo em questões jurídicas e administrativas.

Uma das particularidades do sistema francês é o papel desempenhado pelo Conselho de Estado, que atua como assessor jurídico do governo e do Parlamento, além de ser um tribunal de primeira e última instância, tribunal de apelação e tribunal de cassação para os tribunais administrativos e, além disso, responsável pela gestão da Justiça Administrativa.

Embora haja algumas questões fáticas envolvidas em certos tipos de litígios no Conselho, sua principal função atualmente é julgar questões jurídicas. Megna (2023) se refere a essa relação como uma de “sinergia” entre Justiça Administrativa francesa e os agentes administrativos, que se destaca em casos em que o Conselho de Estado age tanto como consultor quanto como parte contenciosa.

Além de órgão decisório, o Conselho de Estado também tem uma função consultiva importante, traz proposições legislativas do governo e tem atribuições diversas como eleições locais e europeias (Bell e Lichère, 2022). Além disso, o Conselho de Estado possui jurisdição plena para julgar casos que contestam decisões de autoridades reguladoras, decretos do Presidente da República, decisões normativas, circulares e memorandos de orientação emitidos por ministros e outros órgãos administrativos centrais, bem como casos relacionados à seleção e questões disciplinares de funcionários públicos (Broyelle, 2023, p. 31).

Os casos sem questões legais novas em que o Conselho de Estado age como tribunal de última instância da Justiça são decididos por uma de suas 10 câmaras. Os casos mais relevantes e de maior impacto são tratados em configurações compostas por várias câmaras, como as câmaras unidas (*chambres réunies*) ou a câmara fiscal plena (*plénière fiscale*), especialmente quando se trata de litígios fiscais significativos. Além disso, as sessões gerais do Conselho de Estado são presididas pelo Primeiro-Ministro ou pelo Ministro da Justiça.

Na França, os tribunais administrativos têm jurisdição geral para ouvir casos administrativos, mas existem casos em que o Conselho de Estado manteve jurisdição em primeira instância desde 1953. Ela inclui, por um lado, casos relacionados à resolução de disputas eleitorais. O Conselho de Estado tem jurisdição plena para ouvir casos que contestam decisões das autoridades reguladoras, casos relacionados a decretos do Presidente da República, decisões normativas, circulares e memorandos de princípios emitidos por ministros e outros órgãos administrativos centrais, além de casos relacionados à seleção e questões disciplinares de funcionários do governo (Broyelle, 2023, p.31).

O Conselho de Estado francês, portanto, tem um papel crucial no sistema jurídico administrativo, com jurisdição especial em disputas eleitorais, além de um papel significativo na supervisão das decisões dos órgãos reguladores e do governo. A sua jurisdição exclusiva em primeira instância, embora inicialmente restrita, evoluiu ao longo do tempo, o que demonstra a crescente complexidade e especialização do tribunal. Além disso, o fato de ter jurisdição sobre questões disciplinares de funcionários do governo e decisões normativas reflete sua autoridade tanto como instância judicial quanto consultiva, desempenhando um papel crucial na manutenção da legalidade administrativa e no controle sobre os atos do Poder Executivo, além de evidenciar sua proximidade com o executivo nacional⁸⁶.

O Tribunal de Conflitos na França, por sua vez, tem a responsabilidade de resolver disputas de competência entre os tribunais administrativos e os tribunais judiciais. Quando há uma dúvida sobre qual tipo de tribunal — administrativo ou judicial — deve julgar um caso específico, o Tribunal de Conflitos é chamado para decidir a qual jurisdição o processo pertence. Esse tribunal é composto por membros tanto do Conselho de Estado quanto da Corte de Cassação, a mais alta instância judicial em matéria civil e criminal.

⁸⁶ O Conselho de Estado pode ter um papel relevante em questões disciplinares de funcionários públicos em todos os níveis de governo, mas a sua atuação varia conforme o cargo, o estatuto do agente e a instância do processo. Questões disciplinares envolvendo servidores de governos locais (como agentes municipais, educadores, técnicos, etc.), por exemplo, são tratadas inicialmente pelos tribunais administrativos locais, que têm jurisdição para julgar atos da administração local, incluindo sanções disciplinares. Para esses casos, o Conselho de Estado exerce um papel jurisdicional final, revisando decisões tomadas por tribunais administrativos inferiores, mas não é a instância principal.

O Tribunal de Conflitos, além de ser presidido por um membro do Conselho de Estado, na França é composto por 8 membros, com a seguinte distribuição:

- 4 juízes do Conselho de Estado; e
- 4 juízes da Corte de Cassação.

Diferentemente da Alemanha, a França não possui um tribunal especializado em benefícios sociais. Além disso, as disputas tributárias são majoritariamente julgadas pelos tribunais administrativos.

Seleção e Promoção de Juízes na Justiça Administrativa e Conselho de Estado

Existem quatro formas principais de ingresso na carreira judicial administrativa na França. A primeira é a nomeação direta pelo concurso da École Nationale d'Administration (ENA); a segunda é por meio de exames, sendo uma opção para servidores públicos e outra para candidatos externos; a terceira via é por cessão de servidores ou professores universitários para os tribunais administrativos; enquanto a quarta é a nomeação política para cargos de conselheiros. Cada uma dessas formas oferece diferentes caminhos para o acesso ao cargo de juiz administrativo, refletindo uma combinação de mérito, experiência e, em alguns casos, decisões políticas, o que inclui o Conselho de Estado⁸⁷.

A progressão na carreira é regida pelo Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e dos Tribunais Administrativos de Apelação. Esse órgão também é responsável por supervisionar as nomeações de cargos superiores, como os presidentes dos tribunais administrativos⁸⁸.

Mediação

Na França, a mediação administrativa é incentivada pelo governo, e a Lei de 2016 sobre a “modernização da Justiça” reforçou a promoção da mediação para disputas administrativas. A mediação pode ser usada tanto em processos administrativos como judiciais, e a mediação administrativa pode ser conduzida por um mediador independente ou pelas próprias partes envolvidas (dados qualitativos do Cepej). Em 2023, das 1.819 mediações, 48% resultaram em um acordo⁸⁹.

Outro órgão importante na mediação e cujo objetivo é o de assegurar direitos e liberdades diante da administração pública é o defensor de direitos. De acordo com Megna (2023), o órgão atua como facilitador da relação entre os cidadãos, os mediadores e a administração pública, e como provedor de informação diante do seu poder de requisitar e relatar reclamações em seus informes.

A arbitragem administrativa também existe, mas é mais comum em disputas entre particulares e entidades públicas em contextos específicos, como contratos administrativos. Em alguns casos, a mediação é conduzida por tribunais administrativos, mas a mediação não envolve uma decisão vinculante, ao contrário da arbitragem. Em ambos os países, a mediação e a arbitragem têm como objetivo aliviar a demanda em relação ao sistema judiciário (Boyron, 2020, p. 457).

87 FRANCE. **Code de justice administrative**. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr>. Acesso em: 12 dez. 2024.

88 Para mais detalhes sobre as carreiras e as diferenças em relação à Justiça brasileira, ver Megna (2018, p. 363–380).

89 FRANCE CONSEIL D'ÉTAT. **Conseil d'état Rapport Public 2024**: activité juridictionnelle et consultative des *juridictions administratives* en 2023. Disponível em: https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/294273_0.pdf. Acesso em: 12 fev. 2025.

Prazos e Prescrição

Um princípio importante da Justiça Administrativa francesa é que a parte litigante tem dois meses para questionar uma decisão administrativa (Bell e Lichère, 2022, p. 167).

Além da mediação, tratada separadamente acima, a reforma de 2016, denominada Justiça Administrativa do Amanhã, trouxe vários elementos que permitiram um maior controle do volume dos processos, incluindo multas para demandas excessivas (Megna, 2023, p. 226).

Dados

A tabela 10 apresenta estatísticas gerais da Justiça Administrativa francesa para o ano de 2022, na primeira instância, nos tribunais de apelação e no Conselho de Estado.

Tabela 10. Estatísticas da Justiça Administrativa na França (2022)

Justiça Administrativa	
Tribunais Administrativos (1ª instância)	
Casos registrados	241.187
Casos julgados	232.332
Casos pendentes	200.093
Duração média	10 meses e 10 dias
Tribunais Administrativos de Apelação	
Casos registrados	31.981
Casos julgados	28.845
Duração média	10 meses e 25 dias
Conselho de Estado	
Casos registrados	9.772
Casos resolvidos	9.833
Casos pendentes	5.387
Duração média	6 meses e 17 dias

Fontes: 1. Relatórios do Ministério da Justiça; 2. Relatórios do Conselho de Estado; 3.Cepej (dados fornecidos pela França a órgãos europeus).

A Tabela 11 aponta as principais causas de litígios na Justiça Administrativa Francesa em 2022. A tabela apresenta o total de casos registrados no referido ano, distribuídos entre as três instâncias judiciais: tribunais administrativos, tribunais de apelação e o Conselho de Estado. A análise das causas demonstra um forte predomínio de questões relacionadas à imigração, que registraram 104.949 casos, representando 43,5% do total. Esse dado reflete a relevância das questões migratórias, sendo responsável por uma parcela significativa da carga processual.

Tabela 11. Total de Casos por Principais Causas de Litígios em 2022 — Justiça Administrativa

Causas	Tribunais Administrativos	Tribunais de Apelação	Conselho de Estado
Imigração	104.949 (43,5%)	17.094 (56,1%)	1.829 (18,7%)
Funcionários e agentes públicos	21.205 (8,8%)	2.734 (9,0%)	1.036 (10,6%)
Habitação	18.699 (7,8%)	134 (0,4%)	274 (2,8%)
Urbanismo e planejamento	14.388 (6,0%)	1.827 (6,0%)	810 (8,3%)
Fiscal	11.510 (4,8%)	2.488 (8,2%)	1.094 (11,2%)
Polícia	13.106 (5,4%)	346 (1,1%)	442 (4,5%)
Assistência social	12.076 (5,0%)	6.632 (2,7%)	183 (0,6%)
Direitos das pessoas e liberdades públicas	433 (4,4%)	483 (1,6%)	902 (9,2%)
Educação, pesquisa	5.198 (2,2%)	178 (0,6%)	215 (2,2%)
Mercados e contratos	4.393 (1,8%)	702 (2,3%)	197 (2,0%)
Trabalho	4.301 (1,8%)	664 (2,2%)	253 (2,6%)
Saúde pública	3.655 (1,5%)	569 (1,9%)	227 (2,3%)

Fonte: dados do Conselho de Estado.

Tabela 12. Total de Casos por Principais Causas de Litígios em 2020 — Justiça Administrativa

Causas	Tribunais Administrativos	Tribunais de Apelação	Conselho de Estado
Imigração	78.477 (37,3%)	16.383 (54,2%)	1.366 (13,6%)
Fiscal	12.549 (6,0%)	3.103 (10,3%)	1.247 (12,4%)
Funcionários e agentes públicos	19.125 (9,1%)	2.570 (8,5%)	1.149 (11,5%)
Habitação	15.376 (7,3%)	65 (0,2%)	196 (2,0%)
Urbanismo e planejamento	12.661 (6,0%)	1.977 (6,5%)	866 (8,6%)
Assistência social	11.176 (5,3%)	184 (0,6%)	860 (8,6%)
Trabalho	3.553 (1,7%)	527 (1,7%)	607 (6,1%)
Direitos das pessoas e liberdades públicas	6.254 (3,0%)	527 (1,7%)	474 (4,7%)
Polícia	13.672 (6,5%)	379 (1,3%)	413 (4,1%)
Profissões	1.267 (0,6%)	132 (0,4%)	243 (2,4%)

Fonte: dados do Conselho de Estado.

Em termos comparativos, os tribunais de apelação também lidam com uma quantidade considerável de litígios relacionados à imigração (17.094 casos ou 56,1% do total nessa instância), mas a porcentagem relativa é menor em relação aos tribunais administrativos de primeira instância. O Conselho de Estado, por sua vez, apresenta uma quantidade bem mais reduzida de casos relacionados à imigração (1.829 casos, ou 19% do total nesta instância), refletindo a natureza das questões que chegam a esse nível superior de jurisdição.

Outras causas relevantes incluem os litígios relacionados a funcionários e agentes públicos, com um total de 21.205 casos nos tribunais administrativos, representando 8,8% dos casos, e os temas de habitação, que, embora possuam uma significativa presença nos tribunais administrativos (18.699 casos, ou 7,8%), têm uma participação bem menor nas outras instâncias. É notável que o Conselho de Estado receba uma parcela considerável de casos fiscais (1.094 casos, ou 11,2%), além de questões relacionadas aos direitos das pessoas e liberdades públicas, com 902 casos (9,2%). Esses dados sugerem que o

Conselho de Estado, como instância superior, lida com questões mais complexas e de maior impacto, como direitos fundamentais e questões fiscais, em contraste com as instâncias inferiores, que tendem a tratar de questões mais operacionais ou diretamente ligadas à administração pública.

Por fim, causas como saúde pública, mercados e contratos e educação também estão presentes, mas com uma proporção bem menor em relação às outras causas. A distribuição desigual de casos entre as diferentes causas reflete a natureza diversa dos litígios enfrentados pelas várias instâncias judiciais e evidencia as áreas de maior concentração de disputas legais na administração pública francesa em 2022.

Ao comparar os números do ano de 2022 com os de 2020, verifica-se um aumento significativo no número de casos relacionados com a imigração, refletindo o aumento de pedidos de asilo. Os casos de imigração, no entanto, na sua maioria, são resolvidos nos tribunais de apelação, chegando em proporção significativamente menor ao Conselho de Estado.

Avaliar o impacto monetário preciso das decisões judiciais sobre o Estado francês é desafiador devido à descentralização do sistema judiciário e à falta de dados públicos centralizados.

Em relação aos gastos da Justiça Administrativa francesa, em 2023, as despesas totalizaram 525 milhões de euros em dotações de pagamento, sendo 407 milhões destinados a despesas com pessoal e 118 milhões a despesas operacionais e de capital (Tabela 13).

Tabela 13. Despesas da Justiça Administrativa francesa em 2023 (em milhões de euros)

Categoria	Valor (em milhões de euros)
Apropriações de pagamento	525
Despesas com pessoal (Título II)	407
Despesas operacionais e de capital	118

Fonte: Projeto de Lei de Finanças de 2023 relativo ao Conselho de Estado e outras jurisdições administrativas.

Litigância Tributária

Apesar de não serem a maioria dos casos (ver Tabelas 11 e 12 acima), a litigância entre o Estado francês, empresas e indivíduos em matéria tributária é recorrente nos tribunais. Esses casos geralmente envolvem contestações a avaliações fiscais, disputas sobre o imposto corporativo, questões de IVA e pedidos de reembolso ou redução de penalidades. Empresas e indivíduos podem questionar decisões da administração tributária (Direction Générale des Finances Publiques — DGFIP), alegando erros processuais, interpretações equivocadas da legislação fiscal ou sanções desproporcionais. Casos de grande repercussão, como os envolvendo multinacionais como Orange e Google, destacam a escala e a complexidade dessas disputas, nas quais bilhões de euros podem estar em jogo. O Conselho de Estado (Conseil d’État), o mais alto tribunal administrativo da França, desempenha um papel crucial na definição de precedentes legais, influenciando tanto a política tributária como as estratégias de fiscalização.

As implicações financeiras dessas ações judiciais podem ser substanciais, tanto em termos de impacto fiscal direto quanto de consequências regulatórias mais amplas. Uma decisão favorável ao contribuinte pode levar a grandes reembolsos ou mudanças na regulamentação tributária, enquanto decisões que mantêm a posição do Estado reforçam sua autoridade na fiscalização fiscal. O Estado francês

também tem sido envolvido em ações judiciais para recuperar receitas perdidas devido a esquemas de evasão e elisão fiscal, como o escândalo CumEx⁹⁰, no qual estratégias fraudulentas de arbitragem de dividendos teriam causado prejuízos bilionários à França. Embora as decisões judiciais contribuam para moldar a política tributária e a fiscalização, elas também evidenciam as tensões contínuas entre empresas, contribuintes e o Estado na interpretação e aplicação da legislação.

Na França, o Conselho de Estado (Conseil d'État) desempenha um papel fundamental na resolução de litígios fiscais, funcionando como a mais alta jurisdição administrativa do país. O Ministério da Economia e das Finanças, por meio da Direção-Geral das Finanças Públicas (Direction Générale des Finances Publiques — DGFIP) e da Direção da Legislação Fiscal (Direction de la législation fiscale — DLF), representa o Estado em processos tributários perante o Conselho de Estado. Essas instituições defendem os interesses do fisco em disputas envolvendo empresas e contribuintes, seja em relação à interpretação da legislação fiscal, seja sobre a aplicação de sanções e reembolsos.

O Executivo também exerce influência sobre as decisões do Conselho de Estado, pois atua não apenas como tribunal, mas também como órgão consultivo do governo. O Conselho pode ser solicitado a emitir pareceres jurídicos sobre projetos de reforma tributária antes de sua adoção. Além disso, suas decisões em matéria fiscal têm forte impacto na formulação de políticas públicas, orientando a administração tributária na aplicação das normas e na harmonização da jurisprudência.

Uma série de casos recentes de grande repercussão, incluindo disputas tributárias, destaca-se na Justiça francesa. Um exemplo é a disputa de 312 milhões de euros entre o Estado e a empresa de telecomunicações Orange⁹¹. Apesar dos esforços contínuos da França para combater a evasão fiscal, desafios persistem, como evidenciado pelo escândalo “CumEx”, no qual o país teria perdido aproximadamente 17 bilhões de euros devido a fraudes fiscais⁹².

Conclusão sobre a Litigância Contra o Poder Público na França

A análise da litigância contra o Poder Público na França revela um modelo institucional centrado em uma Justiça Administrativa separada e autônoma em relação à Justiça comum. Se somarmos a essa característica o caráter unitário da organização do Estado, a tradição de baixo empoderamento do Judiciário e de quase inexistência de controle constitucional capaz de canalizar efetivamente demandas da sociedade contra o Estado, o caso francês pode ser considerado o antípoda do brasileiro, conforme aprofundaremos na conclusão dessa seção.

Ainda que dotado de algumas estruturas especializadas, o sistema francês é caracterizado por uma estrutura hierarquizada, que busca eficiência processual e uma distribuição temática de casos que reflete os principais focos de conflito entre a administração e os cidadãos.

A separação rígida entre a ordem judicial (civil e penal) e a ordem administrativa assegura que litígios envolvendo o Estado sejam julgados por tribunais especializados, com *expertise* e toda a força do direito público. Ainda que isto confira maior previsibilidade e coerência jurisprudencial, não constitui por

90 CUMEX Files: la fraude fiscale à 55 milliards d'euros. **Le Point**. 2018. Disponível em: https://www.lepoint.fr/economie/cumex-files-la-fraude-fiscale-a-55-milliards-d-euros-18-102018-2263950_28.php#11. Acesso em: 11 fev. 2025.

91 GIANLUCA LO NOSTRO. Orange appeals 312 million euros seizure by French prosecutors in tax dispute. **Reuters**. 2024. Disponível em: https://www.reuters.com/business/media-telecom/orange-appeals-312mln-euro-seizure-by-french-prosecutors-tax-dispute-2024-11-15/?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 11 fev. 2025.

92 Ver nota 90.

seus êxitos um estímulo à escalada da LCPP.

Dada a organização unitária do país, o sistema é organizado em apenas três níveis (tribunais administrativos, cortes de apelação administrativas e o Conselho de Estado), com prazos médios de processamento notavelmente ágeis — aproximadamente 10 meses na primeira instância e no recurso, e apenas 6 meses no Conselho de Estado. Isso demonstra uma eficiência administrativa raramente vista em sistemas comparados. Mais do que uma corte suprema, ou em vez delas, o Conselho de Estado exerce uma função híbrida: é o principal órgão consultivo do governo em matérias jurídico-administrativas e atua como instância judicial de última palavra. Essa proximidade com o Executivo, longe de ser uma vulnerabilidade, é vista como uma “sinergia” que contribui para a qualidade técnica das decisões e a prevenção de litígios.

Em termos quantitativos, o sistema como um todo registrou cerca de 241 mil novos casos na primeira instância em 2022, um volume significativo, porém muito inferior ao observado em países como o Brasil. A litigância é dominada por questões de imigração e asilo, que responderam por 43,5% de todos os casos novos na primeira instância. Isso reflete a centralidade do tema nas políticas públicas francesas e a importância da atuação judicial no controle da administração migratória. Outras áreas relevantes são os litígios envolvendo funcionários públicos (8,8%), habitação (7,8%), urbanismo (6,0%) e matéria fiscal (4,8%), mostrando um espectro diversificado de interação entre o cidadão e o Estado, a exemplo do Brasil, porém em proporções extremamente menores.

Conforme externamos em conclusões parciais anteriores e aprofundaremos no final da análise comparada, há que se dar bastante atenção ao papel desempenhado pelo órgão de cúpula dos sistemas analisados. No caso francês, não há dúvida sobre o caráter centralizador, mas razoavelmente eficiente, do Conselho de Estado. Enquanto as instâncias inferiores lidam com casos operacionais (imigração, servidores), o Conselho de Estado concentra-se em questões de maior impacto e complexidade jurídica, como direitos fundamentais (9,2% de seus casos) e litígios fiscais de alta monta (11,2%), sendo que suas decisões têm profunda repercussão na política nacional.

Em resumo, o modelo francês de litigância contra o Poder Público corresponde fortemente à tradição jurídica e política do país, de força do poder administrativo e pouca aposta na Justiça comum ou constitucional de acolhimento e solução de demandas individuais e sociais contra o Estado. Aparentemente, a eficiência e a especialização são traços relevantes dessa mesma estrutura, baseada em uma Justiça Administrativa autônoma e tecnicamente capacitada para processar um volume substancial de casos com razoável celeridade e resultados efetivos. A concentração de litígios em áreas específicas como imigração e o papel central do Conselho de Estado — ao mesmo tempo juiz e consultor — destacam uma integração singular entre o Estado e o mecanismo de controle de sua atuação. Esse sistema, portanto, não se limita a resolver conflitos, mas parece funcionar como mecanismo de reforço da própria administração pública francesa.

3.4.5 México

Autores: Ana Elena Fierro e Julio Ríos⁹³

Introdução

Os controles de legalidade por meio de tribunais administrativos são essenciais para garantir que a administração pública atue dentro do marco da lei e com respeito aos direitos humanos. Asimow e Lubbers (2011) classificam esses mecanismos em quatro modelos de revisão judicial: juízes ordinários, com sistemas adversariais e jurisdição de revisão restrita, como nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha; juízes ordinários, com sistemas inquisitoriais, como na União Europeia; juízes ordinários, com jurisdição de revisão plena, como na Espanha; ou juízes administrativos especializados em matéria administrativa, com jurisdição de revisão plena, como na França, na Alemanha e no México. Cada modelo busca proteger as pessoas contra o abuso do poder administrativo.

O objetivo da Justiça Administrativa é garantir o acesso à Justiça, evitar a arbitrariedade por parte das autoridades e promover sua responsabilização. Atualmente, os tribunais administrativos atuam não apenas como guardiões da ordem jurídica, mas também como atores-chave no controle das políticas públicas. Como destaca Ovejero (2016), nesse tipo de litígio, as decisões judiciais não apenas resolvem conflitos, mas também forçam a administração pública a implementar mudanças estruturais, fortalecendo assim a eficácia e a legitimidade de suas ações. Nesse sentido, os tribunais administrativos se tornam fóruns indispensáveis para a proteção de direitos, a reparação de danos causados pelo Estado e a melhoria contínua das políticas públicas (Ferrajoli, 2000). Além disso, Ginsburg (2018) destaca que, em regimes democráticos, os controles administrativos são mecanismos fundamentais para institucionalizar a fiscalização do poder e garantir a participação dos cidadãos, por meio de procedimentos que denunciam falhas administrativas e garantem sua correção.

No México, existem dois mecanismos para controlar as ações da administração pública federal: julgamentos de legalidade e julgamentos de constitucionalidade em questões administrativas.

Em relação ao primeiro, as ações de nulidade e as ações de responsabilidade objetiva do Estado são os procedimentos de controle da legalidade dos atos da administração pública no México. Eles são processados e resolvidos em tribunais especializados em assuntos administrativos com jurisdição plena. Em nível federal, o órgão competente é o Tribunal Federal de Justiça Administrativa (TFJA). O TFJA é um tribunal autônomo especializado em questões administrativas, encarregado de resolver conflitos entre particulares e a Administração Pública Federal. Além disso, ele tem competência para resolver processos relacionados a responsabilidades administrativas graves. Em cada um dos 32 estados, também há um tribunal administrativo especializado, seja como um órgão autônomo ou como uma câmara pertencente ao Judiciário estadual. Neste estudo, nos concentramos no nível federal, dada a inexistência e/ou dificuldade de obter dados sistematizados para o conjunto dos estados mexicanos⁹⁴.

Por outro lado, o segundo mecanismo de controle das ações da administração pública são os julgamentos de constitucionalidade, que têm sido fundamentais para a responsabilização da administração pública e do Poder Executivo e para a consolidação do sistema de freios e contrapesos. Esses proce-

⁹³ Os autores agradecem a Ana Karen Olvera, Armine Rodriguez e Gilberto Rojas Aguirre por sua excelente assistência de pesquisa na elaboração deste relatório sobre o México.

⁹⁴ O último estudo abrangente, mas com técnicas amostrais, sobre a Justiça Administrativa dos estados é de 2010, publicado no relatório López Ayllón *et al.* (2010).

dimentos são ferramentas essenciais para avaliar a conformidade das ações dos órgãos estatais com a Constituição, a norma suprema que legitima as ações das autoridades públicas. Os processos de constitucionalidade, principalmente o amparo, mas também a controvérsia constitucional e a ação de inconstitucionalidade, são processados nos tribunais e cortes do Judiciário Federal (PJF) e na Suprema Corte de Justiça da Nação (SCJN). Essas ações não apenas garantem o respeito aos direitos humanos, mas também fortalecem a responsabilidade ao controlar o uso de recursos públicos e o exercício do poder de acordo com os princípios constitucionais que são a base dos propósitos do Estado (Fierro, 2021).

Os procedimentos de revisão constitucional em questões administrativas também geram incentivos para corrigir irregularidades administrativas e melhorar a qualidade da administração pública. Ao estabelecer uma análise crítica e autônoma das ações do Estado, os processos de constitucionalidade reforçam a confiança do cidadão no sistema jurídico e garantem que o Poder Executivo e a administração pública operem dentro dos limites da legalidade e do respeito aos direitos fundamentais. Vale a pena observar que, no caso mexicano, a Justiça Constitucional é moldada por procedimentos em que o litígio se concentra em atos da autoridade que violam a constituição. No caso de atos da administração pública que constituam uma violação direta da constituição, eles podem ser questionados por meio do procedimento de amparo indireto. Embora no caso de violações da legalidade seja necessário, devido ao princípio da definitividade, esgotar o procedimento administrativo no TFJA, essas resoluções também podem ser revisadas por meio da ação de amparo quando se considera que a decisão é contrária à Constituição.

Este estudo de caso identifica os principais processos de controle de legalidade e constitucionalidade no direito mexicano. Ele analisa o impacto que os tribunais contenciosos e de amparo em questões administrativas têm sobre as ações da administração pública. Para tanto, cada um dos processos é descrito, identificando os sujeitos que demandam, as principais autoridades demandadas, o tipo de tribunal, o assunto por grandes temas e a litigância.

Quadro 8. Controle de legalidade e controle de constitucionalidade no México

	Controle da legalidade	Controle de constitucionalidade
Instrumento principal	Processos de nulidade	Ações de amparo administrativo
Tribunal competente	TFJA ou órgãos locais	Tribunais Distritais e Tribunais de Circuito
Objeto	Legalidade do ato administrativo	Constitucionalidade do ato administrativo
Natureza	Revisão administrativa	Controle constitucional de direitos fundamentais
Base	Lei Federal de Processo Administrativo Contencioso (LFPCA)	Lei do Amparo
Precedência	Geralmente anterior ao amparo	Processado em última instância ou quando não há outro procedimento eficaz

Fonte: Elaboração própria

I. CONTROLES DE LEGALIDADE EM QUESTÕES ADMINISTRATIVAS

Os processos de legalidade em questões administrativas são resolvidos no Tribunal Federal de Jus-

tiça Administrativa (TFJA). O TFJA foi fundado em 1987 e consolidado como um órgão constitucional autônomo com competência como tribunal de jurisdição plena para dirimir litígios entre órgãos da administração pública e particulares (Mureddu; Salas, 2017). O TFJA foi criado a partir da reforma constitucional do artigo 73, inciso XXIX-H, que conferiu ao Congresso da União o poder de editar a lei de criação do tribunal, dando-lhe plena autonomia para proferir suas decisões, bem como para estabelecer sua organização, seu funcionamento e os recursos necessários para tomar suas decisões. A exposição de motivos do projeto apresentado pelo Executivo Federal apontava como razões para a reforma a necessidade de modernizar o sistema de justiça fiscal, conferindo maior independência aos tribunais que resolviam as controvérsias entre a administração e os particulares, superando o modelo de revisão hierárquica dependente de uma mesma autoridade (Carbonell, 2009). Um dos principais objetivos dos debates sobre a reforma era profissionalizar e especializar a administração da Justiça em matéria tributária e administrativa, garantindo uma revisão judicial mais técnica e imparcial dos atos das autoridades públicas (Carbonell, 2009).

Desde a sua fundação, o tribunal foi reformado em várias ocasiões para lhe dar maior autonomia orçamentária e melhorar seu desempenho, criando salas especializadas em determinadas áreas, como questões ambientais, propriedade intelectual, responsabilidade de funcionários públicos e julgamentos *on-line*. Em teoria, a ação de nulidade mexicana é um meio de controle da legalidade que permite que particulares contestem atos administrativos ilegais perante tribunais especializados. Seu objetivo é que esses atos possam ser anulados (no todo ou em parte) se for demonstrado que violam a lei ou excedem a competência da autoridade emissora. Essa teoria é a que é ensinada na universidade e, na medida em que os juízes a internalizam, essa é a concepção que eles têm de seu papel. Entretanto, sabemos que os moldes da autoconcepção da função do juiz, administrativa ou não, é muito mais complexa.

Estrutura e pessoal do Tribunal Federal de Justiça Administrativa⁹⁵

De acordo com a Lei Orgânica do TFJA, o tribunal é organizado nos seguintes níveis:

a) Sala Superior.

Regulamentada principalmente pelos **artigos 7 a 10** da Lei Orgânica.

- **Composição:** 16 juízes divididos em duas turmas (Primeira e Segunda Turma).
 - **Primeira Turma:** julga questões fiscais e administrativas.
 - **Segunda Turma:** julgamentos sobre responsabilidades administrativas graves, entre outros.
- **Presidência:** a Sala Superior é presidida por um magistrado eleito pelo Plenário da própria Sala Superior, por um período de dois anos, com possibilidade de reeleição.
- **Principais funções:** resolver as questões mais relevantes ou complexas, estabelecer precedentes e revisar as decisões das Salas Regionais.

b) Salas Regionais

Regulamentadas principalmente pelos **artigos 28 a 34**.

- **Composição:** câmaras com jurisdição territorial limitada (por região) e compostas por **três juízes** cada.
- **Principais funções:** resolução de julgamentos administrativos em primeira instância. Os casos

⁹⁵ Para um organograma geral do TFJA, ver https://www.tfja.gob.mx/tribunal/estructura_organica/. Acesso confirmado em: 7 out. 2025.

decididos nessas salas podem ser revisados pela Sala Superior em caso de recurso.

▪ **Tipos de Salas Regionais:**

- Salas ordinárias (questões tributárias e administrativas).
- Salas especializadas (por exemplo, em julgamentos de responsabilidade administrativa grave).

c) Salas Auxiliares

Regulamentadas principalmente pelo **artigo 35**.

- **Função:** apoiar as Salas Regionais e a Sala Superior na resolução de casos, especialmente quando houver uma sobrecarga de trabalho.
- **Composição:** funciona como as Salas Regionais, com três juízes.

d) Junta de Governo e Administração

Regulamentada pelos **artigos 38 a 43**.

- **Composição:** composta pelo Presidente do Tribunal e quatro magistrados, dois da Sala Superior e dois das Salas Regionais.
- **Principais funções:** administrar o tribunal em aspectos relacionados a recursos humanos, financeiros e materiais, bem como emitir regulamentos internos.

Por outro lado, o pessoal do TFJA inclui:

- **Magistrados:** encarregados de proferir decisões.
- **Secretários:** auxiliam os magistrados na elaboração de minutas de decisões e no desenvolvimento dos julgamentos.
- **Escrivães:** notificam as decisões e realizam diligências.
- **Assistentes administrativos:** fornecem suporte logístico e administrativo.

O processo de nomeação dos juízes da Sala Superior é regulamentado principalmente pelo artigo 8 da Lei Orgânica da TFJA (o artigo 30 regulamenta o processo para juízes de Salas Regionais). Trata-se de um procedimento com contrapesos entre o Congresso da União e o Presidente da República. Os juízes da Sala Superior e os das Salas Regionais são indicados pelo Presidente da República. Essa indicação deve ser aprovada pelo Senado da República. Se o Senado não estiver em exercício, a Comissão Permanente se encarregará de aprovar a nomeação. Os juízes da Sala Superior têm um mandato de 15 anos e não podem ser reeleitos (10 anos para os das Salas Regionais). Os requisitos para ser juiz da Sala Superior (artigo 9; o artigo 31 regula os juízes das Salas Regionais) são: ser cidadão mexicano nato e em pleno exercício de seus direitos; ter pelo menos 35 anos de idade no dia da indicação (30 anos para as Salas Regionais); ser formado em Direito e ter pelo menos 10 anos de experiência profissional em assuntos relacionados a Direito Tributário ou Administrativo (5 anos para as Salas Regionais); e, finalmente, gozar de boa reputação e não ter sido condenado por crime doloso.

Tipos de processos julgados pela TFJA

Ação de nulidade

A ação de nulidade no Direito mexicano é regulada diretamente pela Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, 2023), o que reflete sua relevância como mecanismos de controle da legalidade e de prestação de contas da administração pública. De acordo com o artigo 73, seção XXIX-H da Constituição, o Congresso da União tem o poder de legislar sobre a criação de tribunais

administrativos encarregados de julgar tanto as ações de nulidade quanto os processos relacionados à responsabilidade patrimonial do Estado. Esses julgamentos permitem que os particulares processem os órgãos da administração pública cujas ações considerem contrárias ao princípio da legalidade, configurando-se como um componente essencial do sistema regulatório de prestação de contas.

Nos níveis estadual e municipal, a Constituição estabelece disposições específicas para a regulamentação desses procedimentos. O artigo 116, seção V, e o artigo 122, quinta base, dão poderes aos tribunais administrativos locais para julgar disputas em suas respectivas jurisdições, enquanto o artigo 115 concede competência às assembleias locais para estabelecer mecanismos para resolver disputas com as administrações municipais. Dessa forma, os tribunais administrativos, sejam eles federais ou locais, desempenham um papel essencial na sanção e no controle da legalidade das ações administrativas em todos os níveis de governo.

A ação de nulidade é um procedimento que permite que os cidadãos apontem ações ou omissões da administração pública que violem seus direitos, excedam as competências das autoridades ou contrariem as normas legais. Esse processo inclui os estágios fundamentais do devido processo legal, como a apresentação da reclamação, a resposta, o oferecimento de provas, a audiência e, finalmente, a emissão de uma sentença. As decisões podem declarar:

1. **Confirmada:** a ação contestada é mantida, pois está de acordo com os poderes concedidos pelo ordenamento jurídico.
2. **Nula e sem efeito:** a ação é declarada inválida devido a vícios insanáveis.
3. **Nulidade para efeitos:** os vícios identificados podem ser sanados.
4. **Reparação do dano ou pagamento de indenização,** se aplicável.

O principal objetivo da ação de nulidade é garantir que os poderes administrativos sejam exercidos em estrita conformidade com o marco normativo. Ele também busca evitar a repetição de ações ilegais, fortalecer a confiança do cidadão na administração pública e garantir que os tribunais atuem como guardiães da legalidade e da responsabilidade (Fierro, 2021).

Quadro 9. Juízo de nulidade (México)

Sujeitos Partes no processo	Demandante Pessoa afetada pelo ato de autoridade	Autoridade demandada Administração pública federal, local ou municipal O particular favorecido pelo ato cuja modificação ou nulidade seja requerida pela autoridade administrativa
	O terceiro que tenha um direito incompatível com a pretensão do demandante	
Objeto Atuação	Atuação da administração pública contrária ao princípio de legalidade que viole os interesses da pessoa	Controvérsias que se suscitam entre a administração pública em seus três níveis e qualquer particular
Procedimentos	Ações ante tribunais administrativos competentes Locais/Federais	Sentença: Confirmação Nulidade Reparação do dano

No México, as ações de nulidade em nível federal são reguladas pela Lei Federal de Processo Contencioso Administrativo (LFPCA). Essa lei estabelece as regras e os procedimentos aplicáveis para

contestar atos administrativos perante o Tribunal Federal de Justiça Administrativa (TFJA), o órgão especializado na resolução de disputas entre partes privadas e a administração pública federal.

O procedimento de julgamento de nulidade inclui os seguintes estágios principais:

1. Apresentação do pedido:

O particular apresenta seu pedido perante o TFJA dentro dos prazos estabelecidos, geralmente 30 dias úteis a partir da publicação do ato contestado. O pedido deve detalhar o ato administrativo que é contestado e as razões da contestação.

2. Admissão do pedido:

O tribunal verifica se o pedido está em conformidade com os requisitos legais e, em caso afirmativo, o admite. A autoridade demandada é notificada para que apresente seu relatório justificado, no qual defende a legalidade de suas ações.

3. Oferta e apresentação de provas:

Ambas as partes têm a oportunidade de apresentar provas para apoiar seus argumentos. Isso pode incluir documentos, testemunhos, opiniões de especialistas, entre outros. O tribunal é responsável por avaliar as provas admitidas.

4. Audiência e alegações:

É realizada uma audiência em que as partes apresentam suas alegações finais, expondo seus argumentos em relação aos fatos e às provas.

5. Resolução ou sentença:

O tribunal emite uma sentença que pode:

- Confirmar a legalidade do ato contestado;
- Declarar a nulidade pura e simples do ato, se seus vícios não puderem ser sanados;
- Declarar nulos os efeitos do ato, se for possível sanar seus vícios; ou
- Ordenar a reparação do dano ou o pagamento de indenização, se aplicável.

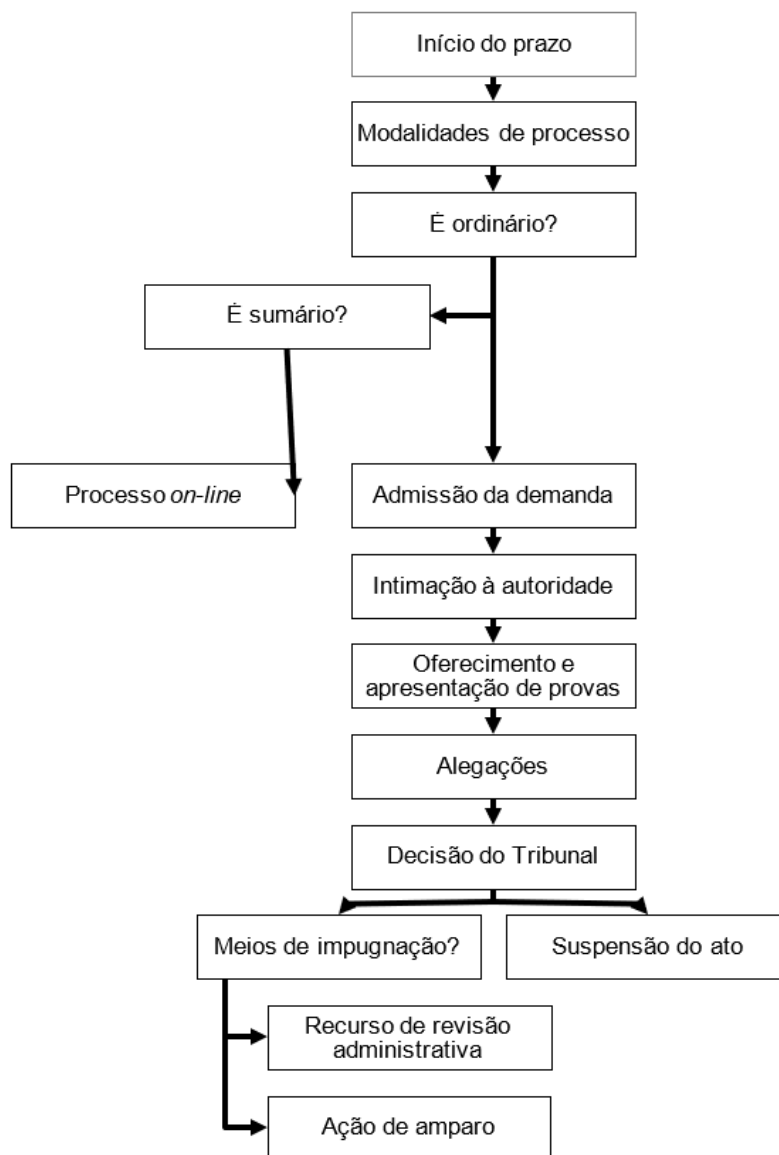
6. Apelação:

As partes podem contestar a sentença perante a sala superior, que revisa e pode confirmar ou reverter o sentido e solicitar que a primeira instância revise e emita uma nova decisão.

7. Confirmação e execução da sentença:

A autoridade demandada é obrigada a cumprir a decisão do tribunal nos termos estabelecidos. Se não o fizer, os mecanismos de execução forçosa poderão ser acionados.

Esse procedimento garante o direito de defesa contra atos da administração pública que possam afetar direitos, assegurando o princípio da legalidade e o controle do Poder Público.

Figura 24. Fluxograma da ação de nulidade

Ações de responsabilidade patrimonial

As ações judiciais de responsabilidade patrimonial são processos contra a administração pública quando a ação da administração infligiu à pessoa um dano que ela não tem o dever de suportar. Trata-se de uma responsabilidade objetiva. Na legislação mexicana, os processos de responsabilidade patrimonial são regulados pelo artigo 113 do CPEUM, que estabelece a obrigação do Estado de responder pelos danos que suas atividades ilegais causam aos particulares, garantindo a reparação integral do dano. Essa estrutura normativa dá aos cidadãos o direito de solicitar indenização quando uma ação administrativa lhes causar danos injustificados. A ação em favor dos particulares decorre da violação de uma regra obrigatória pela administração, que causa danos que os afetados não são obrigados a suportar.

De acordo com García de Enterría (2003), um dano é considerado ilícito quando a vítima não é obriga-

da, por mandato explícito do ordenamento jurídico, a suportar o dano a um interesse patrimonial protegido. Esse dano ilícito, causado por uma ação administrativa injusta, gera um dever de indenização por parte do Estado. Esse procedimento não apenas busca reparar os danos causados às pessoas, mas também constitui uma poderosa ferramenta de controle das ações da administração pública. Ao se submeterem a esses mecanismos, as autoridades são obrigadas a revisar e corrigir práticas irregulares, reforçando o estado de direito e a proteção dos direitos humanos.

No México, a responsabilidade patrimonial tem efeitos limitados. A Suprema Corte de Justiça da Nação (SCJN) define atividade administrativa irregular como “ação estatal que não cumpre com os regulamentos aplicáveis para a execução de um ato administrativo”. De acordo com a Corte, essa irregularidade implica que o Estado é responsável apenas por danos causados às pessoas devido a atos administrativos que não cumprem as obrigações legais estabelecidas ou que derivam do funcionamento defeituoso de um serviço público.

Nesses casos, a pessoa tem o direito de processar o Estado diretamente, sem a necessidade de apontar primeiro a responsabilidade individual de um funcionário público. A SCJN enfatiza que o que dá origem a essa obrigação é o ato danoso atribuível ao Estado, o que estabelece a responsabilidade objetiva, ou seja, não depende da intenção subjetiva ou da motivação do agente que executou o ato administrativo. Isso reforça o princípio de que o Estado, como garantidor da ordem e da legalidade, deve assumir as consequências de suas ações ou omissões irregulares no exercício de suas funções.

A responsabilidade patrimonial do Estado em nível federal é regulamentada pela Lei Federal de Processo Administrativo (LFPA) em relação aos procedimentos administrativos. Essa lei se baseia no artigo 113 do CPEUM, que estabelece que o Estado será responsável por danos causados a indivíduos como resultado de sua atividade administrativa irregular, garantindo o direito à reparação integral.

Esses procedimentos cumprem quatro objetivos principais:

1. **Indenizar os danos** sofridos pelos particulares em decorrência de atividades administrativas irregulares.
2. **Prevenir danos e acidentes**, criando incentivos para que as autoridades ajam com mais cautela.
3. **Controlar a qualidade e a eficiência** no funcionamento da administração pública.
4. **Delimitar as ações administrativas** sujeitas à responsabilidade, diferenciando as ações judiciais daquelas que envolvem indenização.

A SCJN enfatiza que esses processos são essenciais para garantir uma gestão pública eficiente e que respeite a legalidade, promovendo a correção de irregularidades por meio do pagamento de indenizações. Além de indenizar, eles buscam gerar um aprendizado institucional que melhore os serviços públicos e eleve seus padrões de qualidade. A indenização não apenas repara o dano, mas também funciona como um incentivo para que as autoridades ajustem sua conduta administrativa aos padrões de legalidade e eficiência.

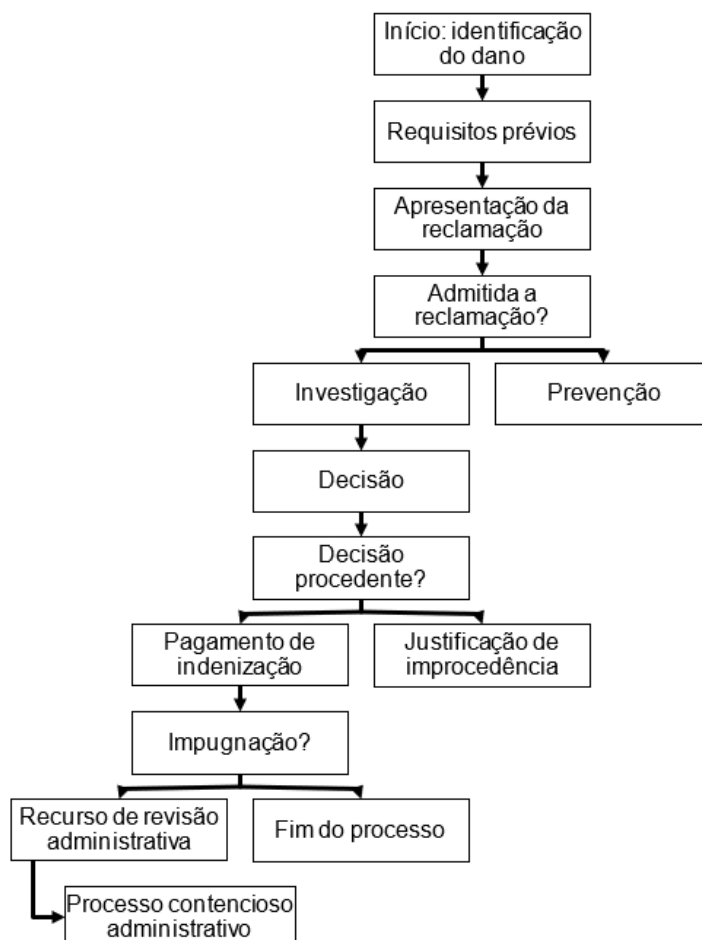
Quadro 10. Responsabilidade patrimonial do Estado

Sujeitos	Demandante	Demandado
	Pessoa que sofre dano que não tem o dever de suportar	Autoridade administrativa que pratica atividade irregular
Matéria	Pessoa inconformada com a decisão de reparação	Autoridade que determinou a reparação
	Atividade ilícita que causou dano a pessoa que não tem o dever de suportá-lo	Atuação administrativa irregular
Procedimentos	Processo contencioso administrativo	Confirma decisão de autoridade
		Modifica, determinando a reparação do dano

Procedimento de responsabilidade patrimonial federal

O procedimento para reclamar a responsabilidade patrimonial do Estado em nível federal está descrito no Título IV da Lei Federal de Processo Administrativo (LFPA) e segue as seguintes etapas gerais:

- 1. Início do procedimento:**
 - O particular afetado deve registrar uma reclamação formal perante o órgão público responsável pelo ato administrativo que causou o dano. Essa ação está sujeita a um prazo prescricional de um ano.
 - A reclamação deve incluir evidências que comprovem o dano sofrido, a relação causal entre a ação administrativa e o dano e a natureza antijurídica da afetação.
- 2. Admissibilidade da reclamação:**
 - O departamento correspondente analisa a admissibilidade da reclamação, verificando se ela está em conformidade com os requisitos legais.
- 3. Instrução:**
 - São coletadas provas adicionais e é realizada a análise técnico-jurídica para determinar se a ação administrativa foi irregular.
 - São avaliados o dano, o nexo causal e se ele era previsível ou inevitável.
- 4. Decisão:**
 - A autoridade emite uma resolução na qual pode determinar:
 - Reconhecer a existência de responsabilidade patrimonial e ordenar a reparação do dano.
 - Declarar a reclamação improcedente por falta de provas ou por não estar em conformidade com os requisitos legais.
 - Em caso de procedência, é fixado o valor da indenização, que deve ser proporcional ao dano causado.
- 5. Contestação:**
 - Se o particular ou a autoridade discordar da resolução, poderá contestá-la perante o Tribunal Federal de Justiça Administrativa (TFJA).

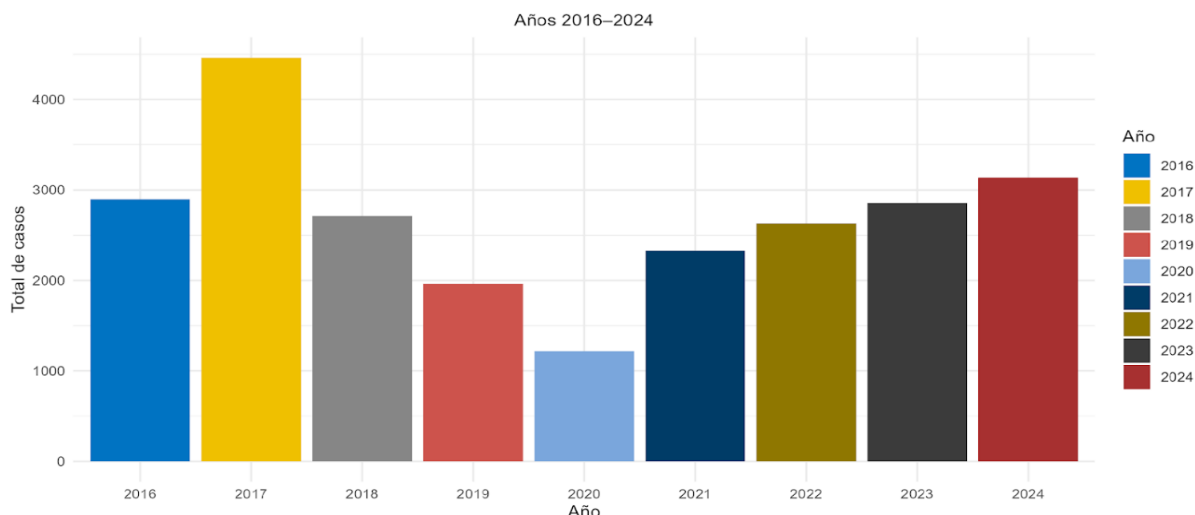
Figura 25. Diagrama do Procedimento de Responsabilidade Patrimonial Federal

Dados de litígio em questões administrativas (controles de legalidade)

A seguir, apresentamos os dados sobre litígios em questões administrativas para os anos de 2016 a 2024 no Tribunal Federal de Justiça Administrativa⁹⁶. Separamos os dados entre os casos decididos pela Sala Superior do TFJA, primeiro, e depois apresentamos os casos decididos pelas Salas Regionais do TFJA. Apresentamos neste relatório os números em nível agregado.

Em números totais, a Sala Superior decide aproximadamente 2.688 casos por ano (há uma queda durante a pandemia e uma recuperação subsequente).

⁹⁶Os Relatórios Anuais do TFJA contêm informações sobre o trabalho jurisdicional do TFJA para o período 2016 e 2023. Os relatórios apresentam os resultados obtidos por meses e anos e também por órgãos: Sala Superior (distinguindo o Plenário e suas três turmas), Salas Regionais Especializadas, Salas Regionais Mistas, Salas Regionais Ordinárias com sede na Cidade do México e Salas Regionais Ordinárias com sede fora da Cidade do México. Incluem outras informações sobre sentenças, recursos de revisão etc. Disponível em: https://www.tfja.gob.mx/tribunal/memorias_anuales/. Acesso confirmado em: 25 ago. 2025.

Gráfico 25. Carga total de casos na Sala Superior por ano (México)

A Sala Superior tem competência sobre 26 tipos diferentes de ações de nulidade (lembre-se de que essas ações invalidam uma decisão da autoridade administrativa, principalmente em questões tributárias, bem como em áreas especializadas descritas abaixo):

1. **Julgamentos de atração por relevância (art. 48 da LFPCA):** processos em que a Sala Superior assume a competência devido à sua relevância jurídica, apesar do fato de que originalmente correspondia a uma sala regional. Isso se justifica para garantir a uniformidade dos critérios e das decisões.
2. **Julgamentos de atração por quantia (art. 48 LFPCA):** casos transferidos para a Sala Superior devido ao alto valor econômico em disputa, que exige uma resolução mais especializada e revisada.
3. **Julgamentos sobre telecomunicações:** litígios relacionados a atos administrativos no setor de telecomunicações, incluindo permissões, concessões ou sanções emitidas por autoridades competentes. Regulamentados pela **Lei Federal de Telecomunicações e Radiodifusão**, juntamente com os procedimentos estabelecidos na **LFPCA**.
4. **Julgamentos sobre equilíbrio ecológico:** processos que tratam de atos administrativos relacionados à proteção ambiental e ao equilíbrio ecológico. Tratados na **Lei Geral de Equilíbrio Ecológico e Proteção do Meio Ambiente** e nas regras gerais da **LFPCA**.
5. **Julgamentos sobre concorrência econômica:** processos que tratam de atos administrativos relacionados à regulamentação de práticas anticoncorrenciais ou monopólios, conforme estabelecido nas leis aplicáveis. **Lei Federal de Concorrência Econômica**, em conjunto com os procedimentos da **LFPCA**.
6. **Julgamentos sobre comércio exterior:** litígios relacionados a decisões das autoridades em matéria de importações, exportações e regulamentos de comércio internacional. Regulamentados pela **Lei de Comércio Exterior**, pela **Lei dos Impostos Gerais de Importação e Exportação** e pelas disposições processuais da **LFPCA**.
7. **Julgamentos sobre tratados internacionais para evitar dupla tributação:** casos relacionados à interpretação e à aplicação de tratados internacionais para evitar que a mesma renda seja tribu-

tada em dois países diferentes. Regidos por tratados internacionais, como o **T-MEC**, bem como pela **Lei de Comércio Exterior** e pelas regras da **LFPCA**.

- 8. Julgamentos de tratados internacionais sobre comércio/disputas de tratados de comércio internacional:** disputas relacionadas à implementação e à aplicação de tratados de comércio internacional, incluindo disputas tarifárias e regras comerciais. Reguladas por tratados internacionais, como o **T-MEC**, bem como pela **Lei de Comércio Exterior** e pelas regras da **LFPCA**.
- 9. Incidentes de nulidade de publicação (art. 67 da LFPA):** processos em que a validade da publicação de um ato administrativo é contestada por não estar em conformidade com as exigências legais.
- 10. Incidentes de indenização de danos e prejuízos e outros incidentes (art. 52 da LFPA):** litígios relacionados a pedidos de indenização decorrentes de atos administrativos e outros assuntos incidentais decorrentes desses procedimentos.
- 11. Recursos de reclamação (art. 59 da LFPCA):** procedimentos para contestar decisões ou atos administrativos de acordo com as disposições da Lei Federal de Procedimento Contencioso Administrativo.
- 12. Recursos de reclamação (art. 213 da LGRA):** procedimentos para contestar decisões ou atos administrativos de acordo com a Lei Geral de Responsabilidades Administrativas.
- 13. Recursos de apelação (art. 215 da LGRA):** procedimentos para contestar decisões da Sala Superior em casos relacionados à Lei Geral de Responsabilidades Administrativas.
- 14. Poder de atração da Terceira Turma (art. 48 da LFPA):** casos em que a Terceira Turma da Sala Superior exerce seu poder de atração para ouvir casos específicos devido à sua relevância.
- 15. Esclarecimento de sentenças (art. 58 da LFPCA):** procedimentos para solicitar esclarecimento de uma decisão judicial quando houver ambiguidades ou dúvidas sobre seu conteúdo.
- 16. Queixas (art. 58 da LFPCA):** assuntos relacionados a não conformidades apresentadas contra atos ou resoluções administrativas com base na violação de direitos.
- 17. Escusas (art. 8 da LFPA):** procedimentos que se referem à declaração de impedimentos por parte de juízes ou magistrados para participar de um determinado caso.
- 18. "Excitativas" de justiça (art. 58 da LFPCA):** solicitações apresentadas para instar a resolução de um caso em uma situação de atraso injustificado por parte da autoridade competente.
- 19. Recusas (art. 9 da LFPCA):** procedimentos pelos quais a participação de um juiz ou magistrado em um caso é contestada devido a conflito de interesses ou outros impedimentos.
- 20. Suspensões de jurisprudência:** procedimentos para suspender a aplicação de jurisprudência prévia, geralmente em casos excepcionais.
- 21. Contravenções à jurisprudência:** casos em que se alega que uma decisão viola a jurisprudência vinculante previamente estabelecida.
- 22. Contradições de sentença (art. 58 da LFPCA):** procedimentos para resolver discrepâncias entre julgamentos emitidos por diferentes salas ou tribunais.
- 23. Incidentes de incompetência:** procedimentos para determinar se um tribunal ou sala tem ou não competência para julgar um caso específico.
- 24. Recursos de reclamação (art. 62 da LFPCA):** recursos usados para contestar atos administrati-

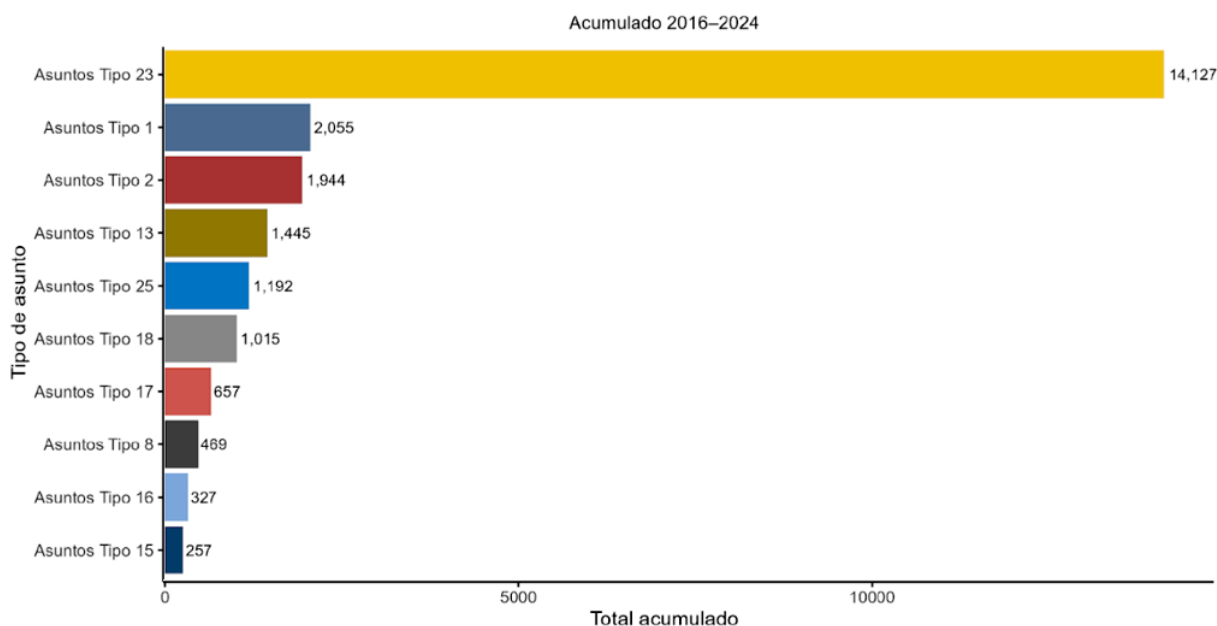
vos de acordo com o artigo correspondente da Lei Federal de Processos Contencioso Administrativo.

25.Execução (art. 58 da LFPCA): procedimentos destinados a garantir que as decisões judiciais sejam efetivamente cumpridas pelas partes envolvidas.

26.Outros: inclui uma variedade de casos não especificamente classificados, mas que também estão sob a jurisdição da Sala Superior de acordo com o marco legal aplicável.

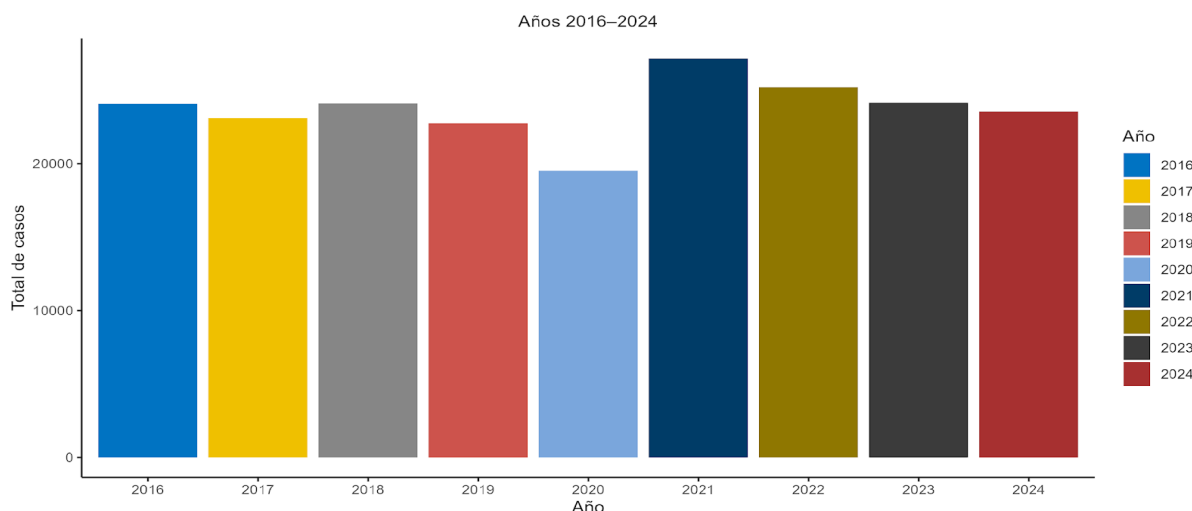
O tipo de caso que concentra, de longe, a atenção da Sala Superior é o 23: incidentes de incompetência. Ele é seguido de longe pelos casos do tipo 1 e 2 (julgamentos de atração, seja por relevância ou por quantia) e pelos casos do tipo 13, 25 e 18 (recursos de apelação, execução e excitativas de justiça).

Gráfico 26. Top 10: Tipos de casos mais frequentes — Sala Superior (México)

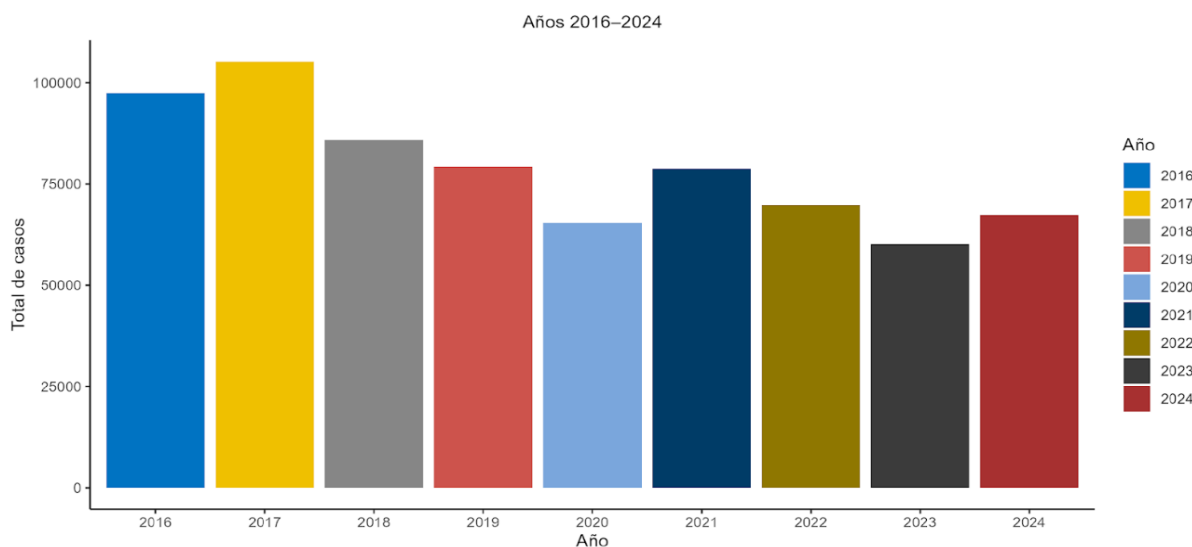


Os incidentes de incompetência são um recurso processual por meio do qual se busca determinar a Sala do Tribunal Federal de Justiça Administrativa que é competente para julgar um caso. Trata-se de uma situação em que se questiona se o juízo competente para resolver o caso é o correto, seja em razão do objeto ou do âmbito territorial. Por exemplo, o incidente de incompetência surge quando uma sala regional do TFJA considera que um caso apresentado a ela, em razão de sua matéria, deve ser julgado por uma sala especializada.

Com relação às Salas Regionais do TFJA, há um total de 56 Salas Regionais, divididas entre 14 Salas Metropolitanas localizadas na Cidade do México e 42 Salas Regionais distribuídas por todo o país. Essas Salas Regionais decidem a maior parte dos litígios administrativos. As quatorze Salas Metropolitanas decidiram um total de 213.550 casos entre 2016 e 2024 (uma média de 23.727 por ano).

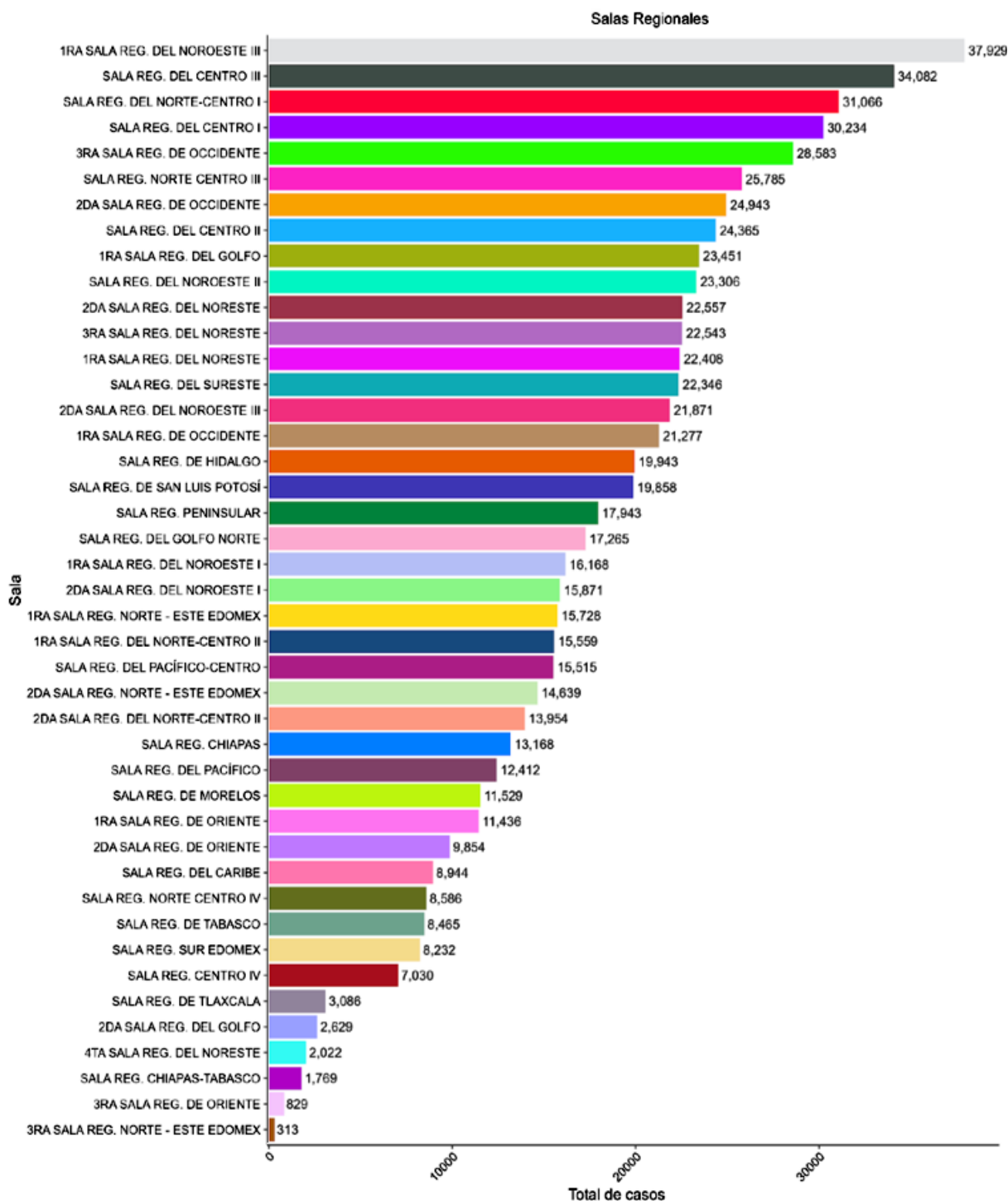
Gráfico 27. Carga total de casos por ano — Salas Metropolitanas (México)

Por outro lado, as 42 Salas Regionais julgaram um total de 709.493 casos no mesmo período (uma média de 78.832 por ano).

Gráfico 28. Carga total de casos por ano — Salas Regionais (México)

Quando analisamos a carga de litígios de cada uma das Salas Regionais, podemos perceber uma variação importante: claramente há algumas salas regionais que concentram consideravelmente mais casos do que outras (como as do centro, nordeste e noroeste).

Gráfico 29. Carga total de casos por sala (2016–2024) (México)



As Salas Regionais têm competência para decidir 14 tipos diferentes de casos (Capítulo I, artigo 3 e seguintes da LFPCA), que estão listados abaixo:

1. **Crédito tributário determinado:** decisão da autoridade fiscal que estabelece um valor a ser pago por impostos, contribuições ou taxas. Se o contribuinte contestar, ele poderá recorrer ao TFJA por meio de um processo contencioso administrativo.

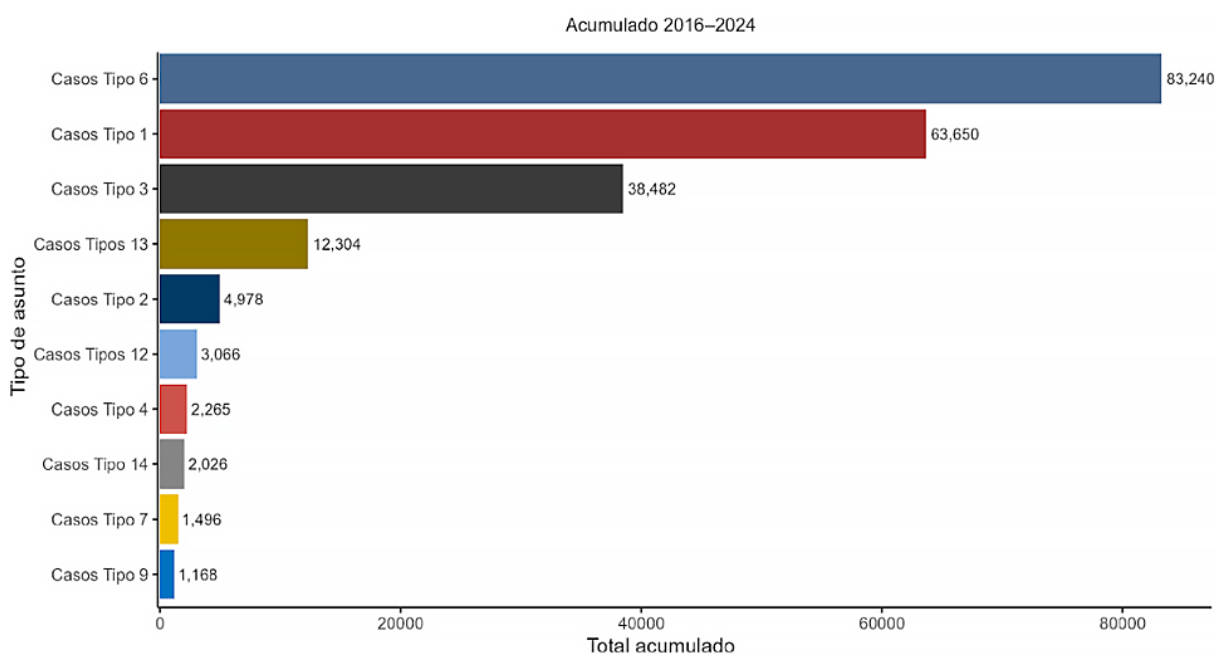
2. **Devoluções:** procedimento para recuperar saldos em favor de impostos ou outros pagamentos indevidos. Se a autoridade negar a restituição, a parte afetada poderá recorrer ao TFJA.
3. **Multas federais não fiscais:** são sanções impostas por órgãos federais que não o SAT, como a Cofepris ou a Profepa. Elas podem ser contestadas perante o TFJA.
4. **Agravo em questões tributárias distintas das anteriores:** abrange outros atos administrativos em questões tributárias que causam danos, como apreensões ou cancelamentos de certificados fiscais.
5. **Pensões das forças armadas:** inclui reclamações de funcionários públicos sobre pensões concedidas pelo ISSSTE. Elas também podem ser contestadas perante o TFJA.
6. **Pensões civis:** inclui reclamações de funcionários públicos sobre pensões concedidas pelo ISSSTE, sendo este um dos principais demandados.
7. **Interpretação e execução de contratos de obras públicas da administração pública centralizada:** disputas sobre execução, pagamento ou não execução de contratos de obras públicas com órgãos federais.
8. **Créditos por responsabilidades de servidores públicos:** são sanções econômicas impostas a servidores públicos por danos ao erário público.
9. **Pedidos de garantias em favor da Federação:** são exigências da autoridade para garantir o pagamento de obrigações fiscais ou administrativas, por exemplo, a devolução de depósitos.
10. **Decisões que negam a particulares a indenização referida no artigo 77 bis da Lei Federal de Responsabilidades dos Servidores Públicos:** litígio no qual particulares buscam contestar a negação de indenização por danos causados por servidores públicos.
11. **Artigo 94 da Lei de Comércio Exterior:** casos relacionados a infrações ou sanções previstas no artigo 94 da Lei de Comércio Exterior.
12. **Decisões da autoridade administrativa que encerram um procedimento administrativo nos termos da LFPA:** litígio sobre decisões tomadas na conclusão de um procedimento administrativo.
13. **Decisões de recursos administrativos sob competência deste tribunal:** casos que revisam as decisões emitidas em recursos administrativos de acordo com as atribuições do tribunal.
14. **Responsabilidade patrimonial do Estado:** litígio relacionado ao reconhecimento e ao pagamento de indenização por danos causados pelo Estado no exercício de suas funções.

O tipo de caso que concentra a atenção das Salas Metropolitanas é o de pensões civis (tipo 6), seguido por créditos tributários determinados (tipo 1) e multas federais não fiscais (tipo 3). Mais abaixo na lista, estão as decisões de recursos administrativos (tipo 13) e as devoluções (tipo 2).

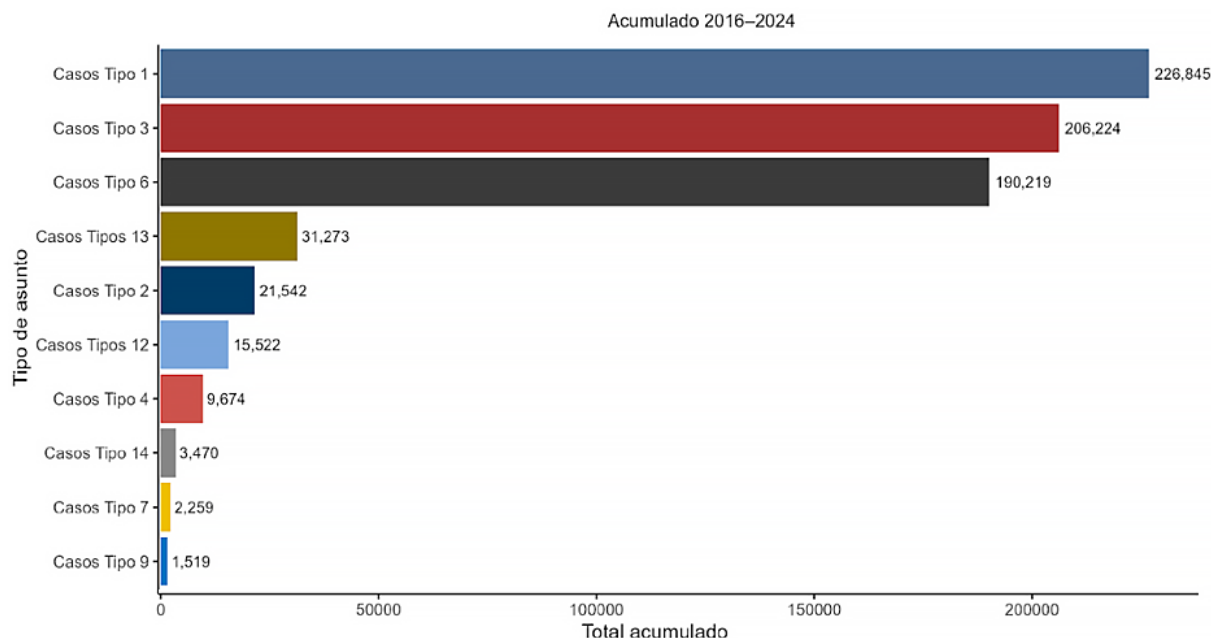
No contexto das ações judiciais julgadas pelo Tribunal Federal de Justiça Administrativa (TFJA), os “casos de pensão civil” referem-se a litígios relacionados a concessão, modificação, suspensão ou cancelamento de pensões a servidores públicos federais, que são afiliados aos sistemas de pensão civil do Estado. As “pensões civis” são benefícios econômicos concedidos pelo Estado mexicano a trabalhadores do setor público (como funcionários de órgãos federais, professores, médicos do ISSSTE, entre outros) quando se aposentam, ficam inválidos ou morrem. Elas são diferentes das pensões do regime do Instituto Mexicano de Seguridade Social (IMSS), que se aplica aos trabalhadores do setor privado.

As pensões civis para trabalhadores do setor público são reguladas principalmente pela Lei do Instituto de Seguridade e Serviços Sociais dos Trabalhadores do Estado (Lei ISSSTE). O TFJA julga ações contenciosas administrativas nas quais um servidor público (ou seus beneficiários) contesta atos administrativos relacionados a pensões concedidas pelo ISSSTE ou por outros órgãos públicos, como, por exemplo: negação de pensão pelo ISSSTE; cálculo errôneo do valor da pensão; suspensão ou cancelamento da pensão sem justificativa legal; negação do reconhecimento de anos de serviço para fins de pensão; inadequação da pensão devido a supostos erros administrativos.

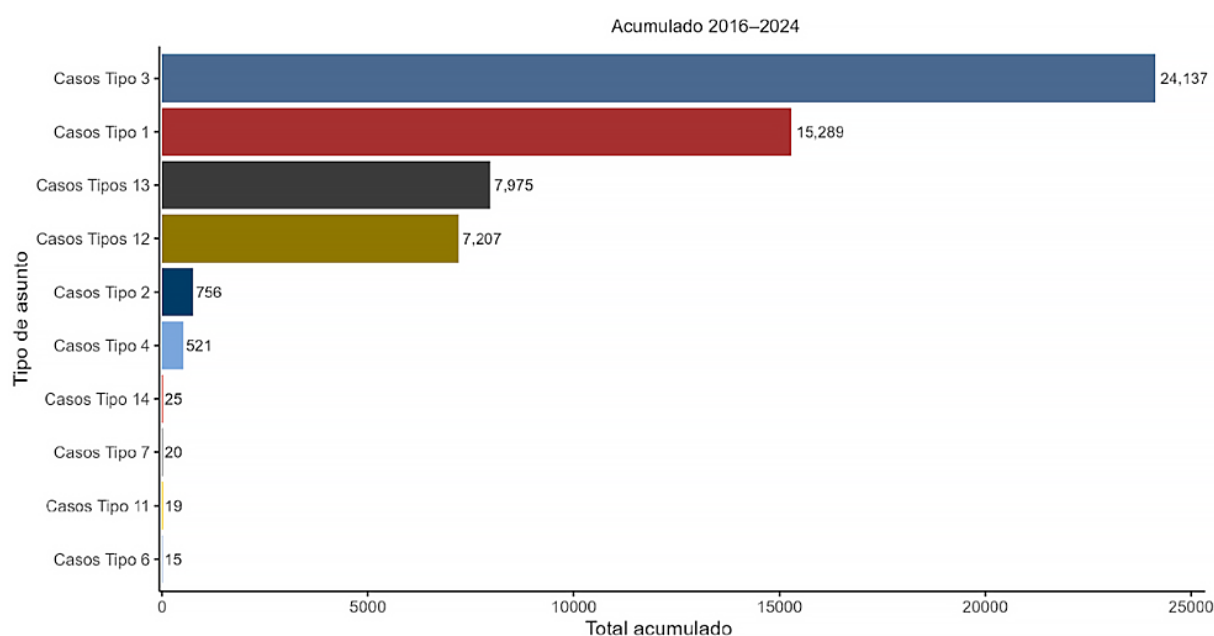
Gráfico 30. Top 10: Tipos de casos mais frequentes — Salas Metropolitanas



Nas Salas Regionais, os litígios estão concentrados nos mesmos tipos de casos, exceto pelo fato de que os créditos tributários determinados (tipo 1) e as multas federais não tributárias (tipo 3) estão acima das pensões civis (tipo 6).

Gráfico 31. Top 10: Tipos de casos mais frequentes — Salas Regionais

Finalmente, nas Salas Especializadas, o padrão é muito semelhante: em primeiro lugar, estão as multas federais não tributárias (tipo 3) e, em segundo lugar, os créditos tributários determinados (tipo 1). Nessas salas, há recursos processuais para encerrar disputas (tipo 12) e recursos de competência (tipo 13). Nas Salas Auxiliares, o padrão se repete e, por isso, não relatamos os resultados aqui, mas eles podem ser consultados nos anexos (nos anexos, também é possível encontrar os dados desagregados por cada uma das Salas Regionais, tipo de caso e ano).

Gráfico 32. Top 10: Tipos de casos mais frequentes — Salas Especializadas

É notável que os casos de responsabilidade patrimonial do Estado (casos do tipo 14) são uma fração muito pequena do total de litígios administrativos no TFJA.

II. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE EM MATÉRIA ADMINISTRATIVA

O segundo mecanismo de controle da administração está nas mãos do Judiciário Federal, que é responsável pela Justiça Constitucional. O principal mecanismo de controle constitucional é a ação de amparo em questões administrativas. Os órgãos competentes para julgar os casos são, em primeira instância, as **Varas de Distrito**, quando são contestadas as ações das autoridades administrativas que envolvem uma violação direta da Constituição. **Os Tribunais Colegiados de Circuito** são competentes para julgar amparos diretos contra as decisões dos tribunais administrativos, bem como para formar a segunda instância que revisa as decisões das Varas de Distrito por meio do recurso de revisão. A Suprema Corte de Justiça faz a revisão dos amparos quando sua importância nacional assim o justificar, por meio do poder de atração.

Estrutura e pessoal do Judiciário Federal

A Justiça Constitucional no México é investida no Judiciário Federal. Desde a reforma constitucional de 2025, ele é formado pela Suprema Corte de Justiça da Nação, composta por nove ministros eleitos por voto popular por um período de 12 anos, que julgarão todos os assuntos de sua competência em Plenário. Antes da reforma, a SCJN era composta por 11 ministros eleitos pelo Senado da República, a partir de uma lista tríplice proposta pelo Executivo, os quais atuavam por 15 anos. A Corte funcionava em plenário e em duas turmas: a primeira julgando casos criminais e administrativos; e a segunda julgando casos civis e trabalhistas. As questões administrativas também são julgadas pelos Tribunais Colegiados de Circuito, de três membros, e pelas Varas de Distrito, de um único membro.

Quadro 11. Resumo da estrutura do PJF a partir de 2025

Órgão	Principais funções
SCJN	Julga questões constitucionais e de interesse nacional.
TEPJF	Julga contestações eleitorais.
Tribunais Colegiados de Circuito	Julgam amparos diretos e revisam decisões.
Tribunais Unitários de Circuito	Julgam apelações e amparos indiretos.
Varas de Distrito	Julgam ações de amparo e casos federais.
Tribunal Disciplinar	Julga denúncias de má conduta de juízes e é responsável pela prestação de contas.

O Poder Judiciário Federal do México é dividido em 32 circuitos judiciais. Essa organização territorial é a base para a distribuição da jurisdição dos tribunais e das varas federais em todo o país. Além disso, há uma divisão por assunto, que é aplicada nos circuitos que concentram uma alta carga de trabalho ou que agrupam entidades com maior complexidade na administração da Justiça. Nesses circuitos, os Tribunais Colegiados de Circuito e, ocasionalmente, outros órgãos jurisdicionais são organizados em seções ou salas especializadas em áreas como civil, criminal, administrativa e trabalhista. Por exemplo, no Primeiro Circuito — que abrange a Cidade do México — é comum encontrar tribunais organizados por assunto específico, a fim de fornecer respostas mais especializadas e técnicas de acordo com o tipo de conflito. Da mesma forma, em circuitos com alta densidade populacional ou com demandas

muito especializadas (como alguns circuitos no Estado do México, Nuevo León ou Jalisco), essa divisão foi escolhida para otimizar o tratamento dos casos. Por outro lado, em circuitos com um volume menor de casos ou em áreas menos complexas, a organização pode adotar uma estrutura mais integrada, na qual o mesmo tribunal lida com diferentes assuntos (LOPJF, 2025).

Processo de nomeação de juízes do Judiciário Federal

Desde 1994, a PJF instituiu a carreira judicial como um processo de profissionalização e seleção de juízes. Juízes e magistrados deveriam concorrer a seus cargos por meio de um exame de conhecimentos, da apresentação de duas minutas de sentenças e, em seguida, de uma avaliação oral. Esses processos foram regulamentados pelo Conselho do Judiciário Federal e coordenados pela Escola Federal Judicial. A partir de junho de 2025, todos os juízes em exercício passam a ser eleitos por voto popular. Nessa data, a primeira metade dos juízes e desembargadores da Suprema Corte de Justiça da Nação (SCJN) será renovada, enquanto a segunda metade será substituída em junho de 2027. Esse processo de eleição popular é realizado com base em indicações previamente selecionadas por comitês que representam cada um dos poderes da União. Os juízes e os magistrados serão eleitos para um mandato de nove anos, com a possibilidade de reeleição para um mandato adicional, enquanto os ministros serão eleitos para um mandato de 12 anos.

Ministros da Suprema Corte de Justiça da Nação (SCJN)

Para ser eleito ministro da SCJN, é necessário atender aos seguintes requisitos:

- Ser cidadão mexicano por nascimento;
- Exercer plenamente direitos políticos e civis;
- Ter idade mínima de 35 anos no momento da eleição;
- Ter diploma profissional de Direito com pelo menos 10 anos de antiguidade;
- Residir efetivamente no país por pelo menos dois anos antes da nomeação;
- Ter honra reconhecida e não ter sido condenado por um crime punível com mais de um ano de prisão; e
- Não ter sido secretário de estado, fiscal-geral da República, senador, deputado federal ou governador de qualquer estado ou chefe de governo da Cidade do México durante o ano anterior à sua nomeação.

Magistrados de Circuito

Os requisitos para ser eleito magistrado de circuito são:

- Ser cidadão mexicano por nascimento;
- Exercer plenamente direitos políticos e civis;
- Ter idade mínima de 30 anos no momento da eleição;

- Ter diploma profissional de Direito com um mínimo de cinco anos de antiguidade;
- Ter pelo menos cinco anos de experiência profissional no campo jurídico;
- Residir efetivamente no país por pelo menos um ano antes da nomeação; e
- Não ter ocupado cargo público como secretário de estado, fiscal-geral da República, senador, deputado federal, governador de qualquer estado ou chefe de governo da Cidade do México durante o ano anterior à publicação da convocação.

Juízes de Distrito

Para ser eleito juiz de distrito, é necessário o seguinte:

- Ser cidadão mexicano por nascimento;
- Exercer plenamente direitos políticos e civis;
- Ter idade mínima de 28 anos no momento da eleição;
- Ter diploma profissional de Direito com um mínimo de cinco anos de antecedência;
- Ter pelo menos três anos de experiência profissional na área jurídica;
- Residir efetivamente no país por pelo menos um ano antes da nomeação; e
- Não ter ocupado cargo público como secretário de estado, fiscal-geral da República, senador, deputado federal, governador de qualquer estado ou chefe de governo da Cidade do México durante o ano anterior à publicação da convocação.

A ação de amparo administrativo

A ação de amparo no México é o principal procedimento para controlar a constitucionalidade das ações da administração pública. Está regulada nos artigos 1º, 103 e 107, da CPEUM. Esses procedimentos são essenciais para a prestação de contas, pois permitem que os particulares contestem atos que violam direitos humanos ou princípios constitucionais. A ação de amparo tem a função de fiscalizar se as ações da administração pública, em particular aquelas relacionadas à prestação de serviços públicos, respeitam os princípios constitucionais de universalidade, interdependência, indivisibilidade e progressividade. As partes privadas envolvidas em atividades reguladas, como as concessionárias de serviços públicos, também podem ser acionadas por deficiências consideradas violadoras dos direitos humanos. Esse controle não apenas sanciona ações contrárias à Constituição, mas também abrange a inação ou o descumprimento das obrigações da administração. Assim, o amparo se consolida como um meio de defesa do cidadão e uma ferramenta para promover a eficiência administrativa.

O amparo permite que qualquer pessoa conteste atos ou omissões de órgãos estatais, tanto em nível federal quanto local, e até mesmo de órgãos constitucionais autônomos. Basta demonstrar uma afetação razoável, diferenciada do restante da sociedade, ligada a um direito humano, para acessar esse mecanismo. Além disso, é possível apresentar amparos coletivos em nome de grupos afetados

ou interesses gerais. A possibilidade de incluir terceiros interessados no julgamento, como parte do processo, garante uma avaliação abrangente do caso e fortalece sua legitimidade.

Um juiz de distrito, membro do Judiciário Federal, é a autoridade competente em amparos contra a administração. O amparo indireto não apenas sanciona atos da administração pública que violam direitos, mas também procede contra omissões da autoridade na prestação de serviços públicos ou na garantia dos direitos humanos. A seção IV do artigo 107 da Constituição estabelece que as omissões no exercício dos poderes públicos podem ser contestadas por meio desse procedimento. A Suprema Corte de Justiça da Nação (SCJN)⁹⁷ enfatizou que a falta de exercício oportuno de tais poderes constitui uma violação dos direitos humanos, reforçando o direito humano a uma administração boa, eficiente e eficaz. O procedimento de amparo indireto segue vários estágios processuais, incluindo apresentação do pedido, resposta, período probatório, audiência e alegações. O juiz de distrito pode decidir de três maneiras:

1. **Conceder o amparo:** declara que o ato ou omissão contestado viola a Constituição, ordenando sua correção ou a reparação do dano.
2. **Negar o amparo:** determina que a ação está de acordo com a Constituição ou que a omissão alegada não existiu.
3. **Negar provimento à ação:** declara a ação inadmissível por não cumprir os requisitos legais.

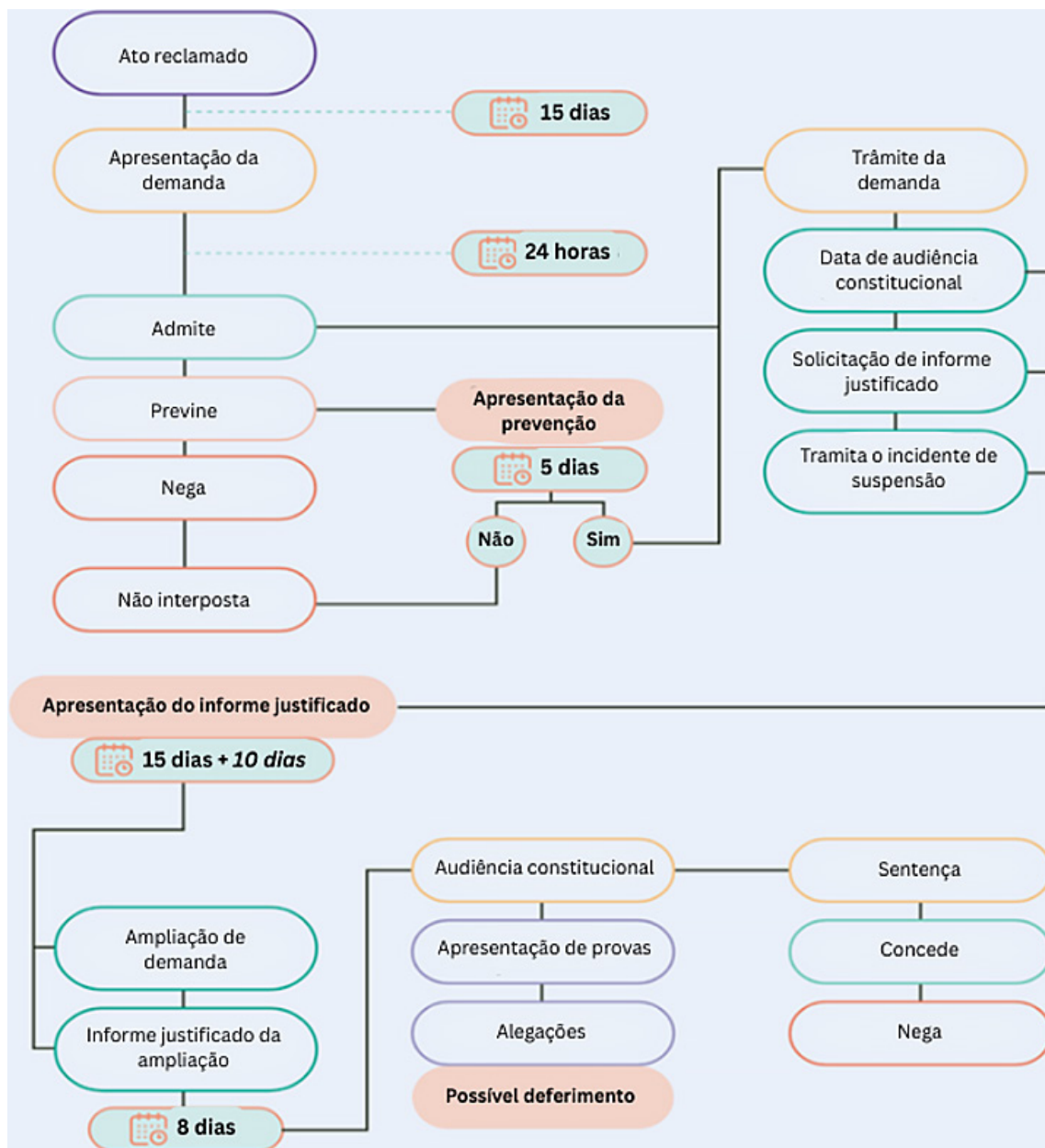
Em caso de desacordo com a resolução, é possível recorrer a um Tribunal de Colegiado de Circuito ou, em certos casos, à própria SCJN, que pode confirmar, modificar ou revogar a sentença. Para garantir que as decisões de amparo sejam cumpridas, a seção XVI do artigo 107 da Constituição estabelece prazos específicos e prevê mecanismos alternativos de cumprimento quando o cumprimento direto for impossível ou excessivamente oneroso. Nesses casos, a reparação de danos é exigida, reforçando assim a eficácia do amparo como uma ferramenta de responsabilização.

Quadro 12. Ação de amparo em questões administrativas

	Demandante	Demandado
Sujeitos	Pessoa afetada por atuação administrativa Permite ações coletivas	Administração pública cuja atuação se reputa contrária à CPEUM
	Terceiro prejudicado Pessoa interessa que a atuação da autoridade prevaleça	Fiscal Representante social
Objeto	Atuação ou omissão da autoridade administrativa que contravém a CPEUM	
Procedimentos	Ação de amparo indireta ante juiz de distrito	Ampara Nega Término sem julgamento de mérito

⁹⁷ Registro digital: 29425. Asunto: Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017. Instancia: Pleno, Décima época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 77, agosto de 2020, Tomo I, página 466.

Figura 26. Diagrama do amparo indireto



De acordo com os dados disponíveis no Censo Nacional de Administração de Justiça Federal (CNIJF) do Inegi⁹⁸, as autoridades mais comumente citadas como responsáveis em ações de amparo administrativo incluem:

- **Secretaria da Fazenda e Crédito Público (SHCP):** frequentemente acionada por atos relacionados a créditos fiscais e auditorias.
- **Instituto Mexicano de Seguridade Social (IMSS):** acionado por atos administrativos relacionados à seguridade social.

98 Disponível em: <https://www.inegi.org.mx/programas/cnijf/2024/>.

- **Comissão Federal de Eletricidade (CFE):** acionada por atos relacionados a tarifas e serviços de eletricidade.
- **Secretaria de Educação Pública (SEP):** acionada por atos administrativos no campo da educação.

Os atos administrativos mais comumente questionados em ações de amparo incluem:

- **Determinação de créditos tributários:** atos das autoridades fiscais que estabelecem débitos tributários.
- **Decisões administrativas sobre previdência social:** decisões do IMSS relacionadas a filiação, contribuições e benefícios.
- **Atos relacionados a serviços públicos:** decisões da CFE sobre tarifas e fornecimento de eletricidade.
- **Regulamentos educacionais:** atos do SEP que afetam as instituições educacionais e os alunos.

Infelizmente, nem o Inegi nem o Conselho da Magistratura Federal informam com mais detalhes sobre os tipos de atos reclamados em questões administrativas. A partir de entrevistas com juízes e funcionários do Judiciário, o Instituto Nacional de Migração e o Ministério do Interior também se destacam como autoridades frequentemente processadas em relação a pedidos de extradição ou ordens de deportação.

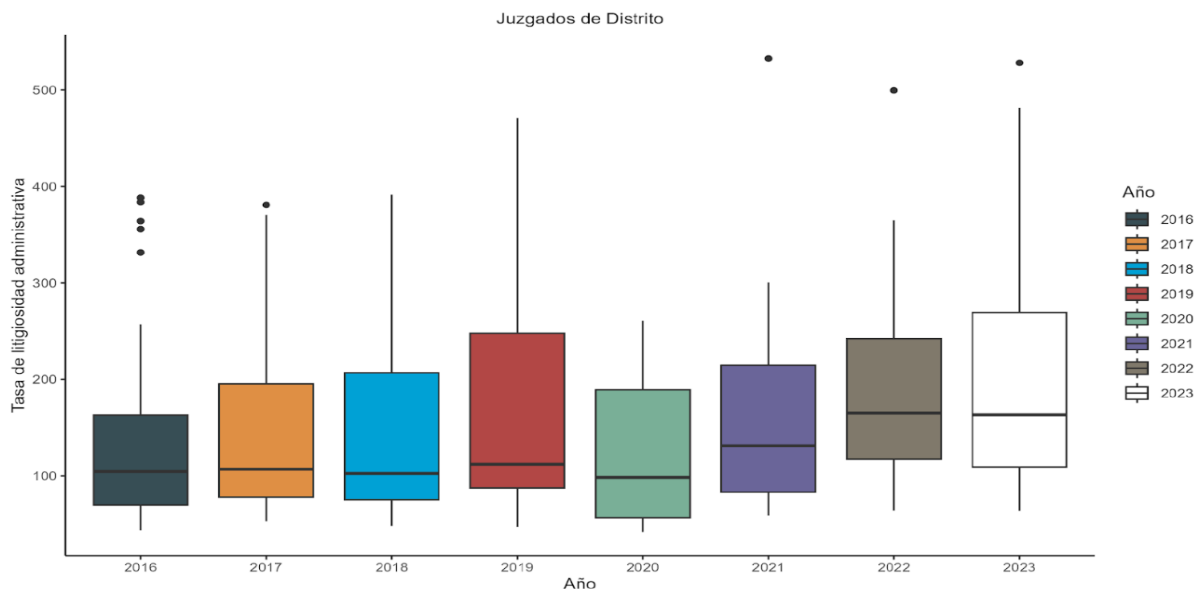
Dados sobre litígios em matéria administrativa (controle de constitucionalidade)

Nesta seção, apresentamos os dados sobre litígios em matéria administrativa calculados pelo próprio Conselho da Justiça Federal. A taxa de litigiosidade é definida como o número total de processos instaurados em matéria administrativa por 100.000 habitantes e é calculado em nível de circuito judicial (há 32 circuitos judiciais no país, que coincidem quase exatamente com os estados ou entes federativos). Essa estatística é calculada com base no Sistema Integral de Seguimento de Expedientes (Sise) e nos relatórios mensais enviados pelos tribunais à Diretoria de Estatísticas Judiciais do Conselho da Justiça Federal⁹⁹.

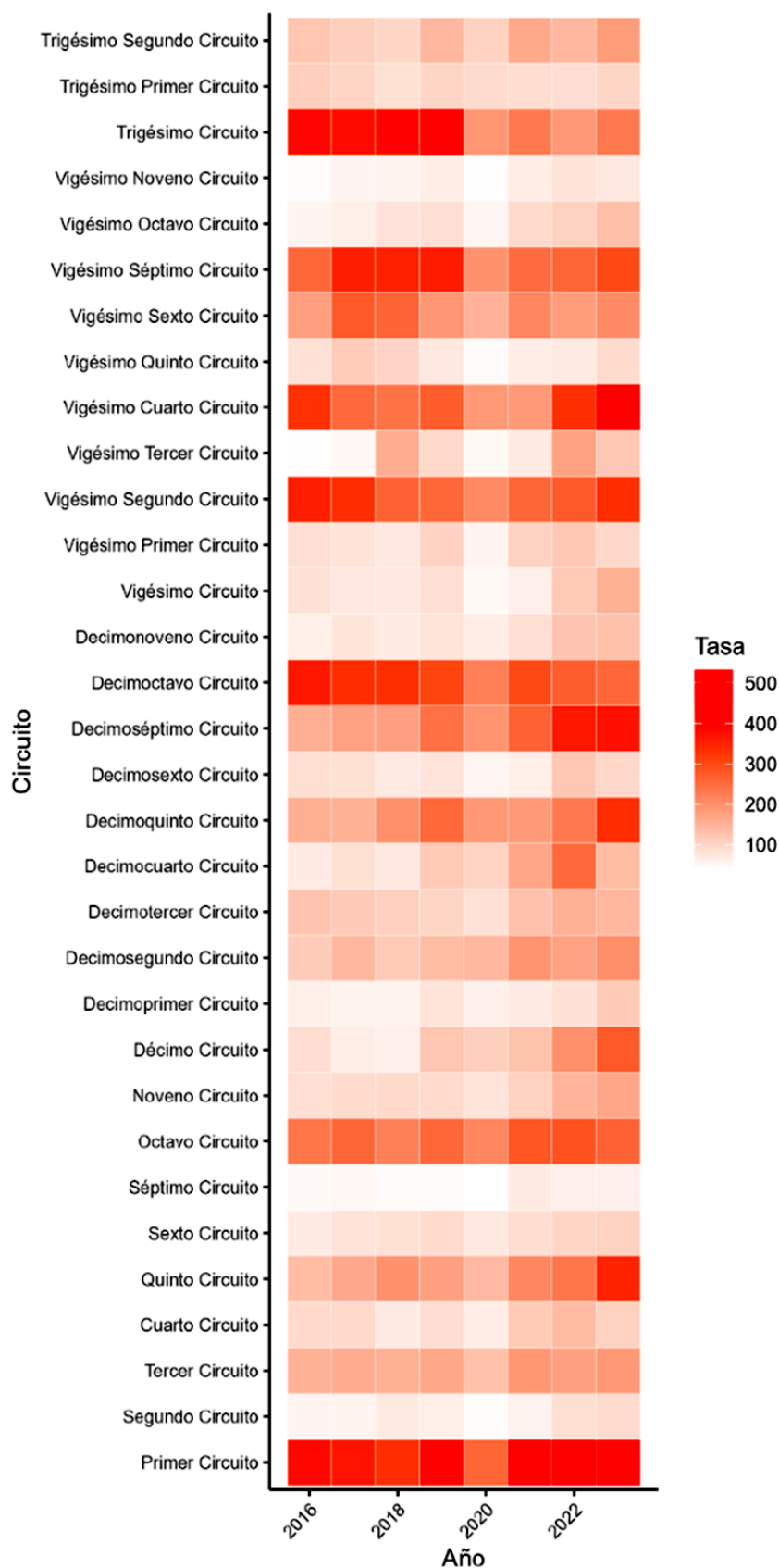
A taxa de litigiosidade em questões administrativas nas varas de distrito do país é, em média, de 160 casos apresentados por 100.000 habitantes por ano entre 2016 e 2023¹⁰⁰.

⁹⁹ Aqui se pode consultar a página da Direção Geral de Estatística Judicial: <https://www.dgej.cjf.gob.mx/index.htm#Estadísticas>.

¹⁰⁰ A população total, em 2016, era de 123.587.407; em 2017, 124.777.172; em 2018, 125.995.825; em 2019, 127.215.666; em 2020, 128.209.170; em 2021, 128.982.939; em 2022, 129.960.600; e, em 2023, 131.135.337. Os dados podem ser consultados no site do Conselho Nacional de População (Conapo): <https://datos.gob.mx>. Acesso em: 25 ago. 2025.

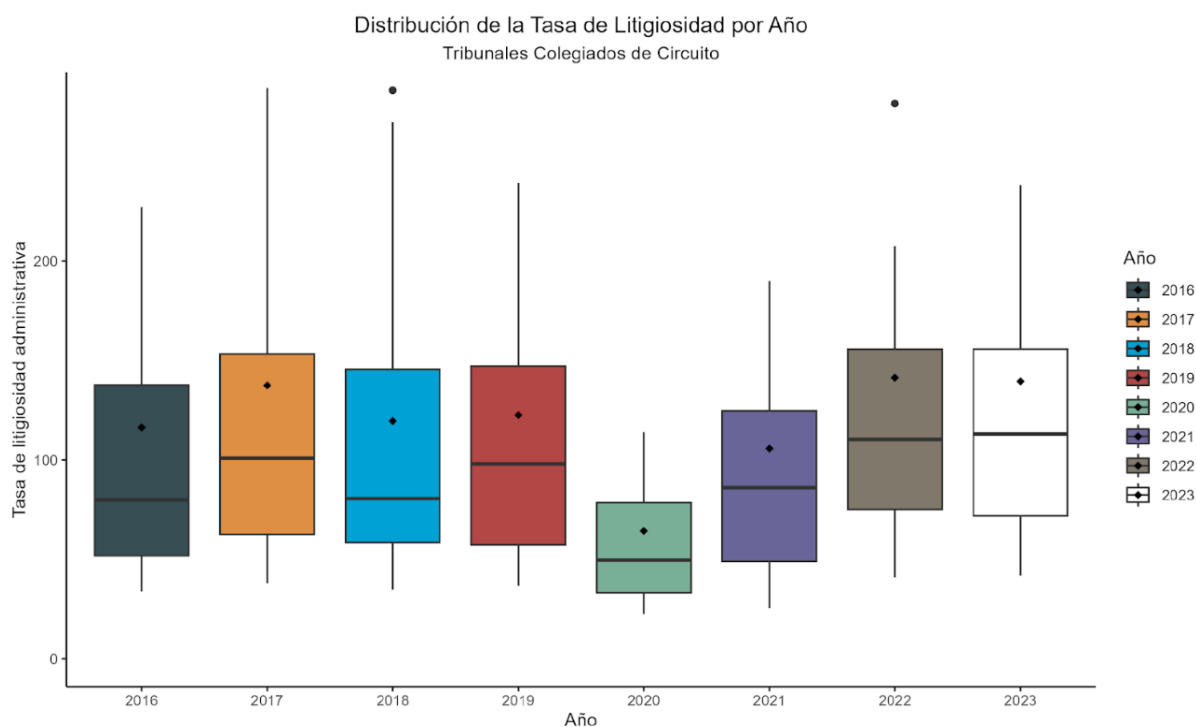
Gráfico 33. Distribuição das Taxas de Litigiosidade por ano nas Varas de Distritos — México

A variação da litigância nas varas dos distritos, quando separados por circuito judicial, é interessante. A maior parte dos litígios administrativos está concentrada no primeiro circuito (Cidade do México), pois essa cidade concentra a maior parte das autoridades federais que enfrentam esse maior número de casos. Há também um grau relativamente alto de litígio no oitavo (Coahuila), décimo sétimo (Chihuahua), décimo oitavo (Morelos), vigésimo segundo (Querétaro), vigésimo quarto (Nayarit), vigésimo sexto (Baja California Sur), vigésimo sétimo (Quintana Roo) e trigésimo (Aguascalientes) circuito.

Gráfico 34. Heatmap da Taxa de Litigiosidade por ano nas Varas de Distritos — México

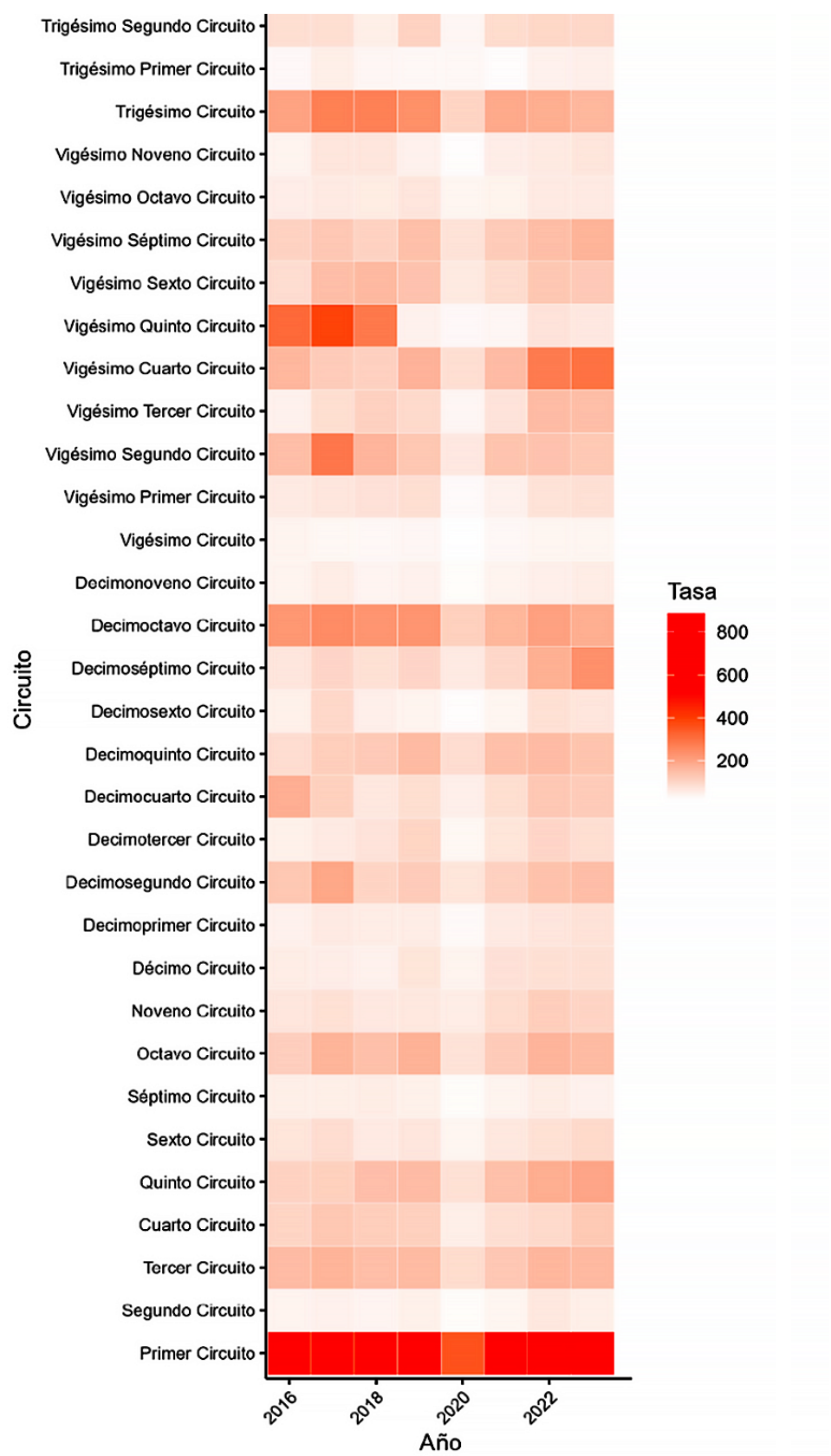
Por outro lado, a taxa média anual de litigiosidade em questões administrativas nos Tribunais Colegiados de Circuito, entre 2016 e 2023, é de 118 casos apresentados por 100 mil habitantes. Observe que a taxa é menor do que a dos tribunais distritais, mas não muito menor, indicando uma alta taxa de apelação.

Gráfico 35. Distribuição das Taxas de Litigiosidade por ano nos Tribunais Colegiados de Circuito — México



Quando analisamos a taxa de litigiosidade em questões administrativas nos Tribunais Colegiados em nível de Circuito Judicial, fica muito claro que o litígio está concentrado, de longe, no primeiro circuito (Cidade do México), onde se concentra a maioria das autoridades federais. Os dados desagregados mostram a taxa de litígio específica por tribunal, corte e ano, incluindo os Tribunais Colegiados especializados em concorrência econômica e telecomunicações.

Gráfico 36. Heatmap das Taxas de Litigiosidade por ano nos Tribunais Colegiados de Circuito — México



III. As reformas constitucionais de 2024 e o futuro da Justiça Administrativa

A recente reforma constitucional do Judiciário mexicano¹⁰¹ introduz mudanças significativas, sendo a mais polêmica a eleição de juízes, magistrados e ministros da Suprema Corte de Justiça da Nação (SCJN) por voto popular. Esse modelo propõe que os três poderes do governo (Executivo, Legislativo e Judiciário) proponham candidatos, que serão submetidos a votação em eleições nacionais ou locais ordinárias, conforme o caso. O objetivo, de acordo com a exposição de motivos, é democratizar o acesso a esses cargos e defender um Judiciário austero, a fim de aumentar sua legitimidade. A Corte funcionará exclusivamente em Plenário, eliminando as duas câmaras especializadas. Além disso, o mandato dos ministros será reduzido de 15 para 12 anos, e a pensão vitalícia será eliminada. Foi criado um Tribunal Disciplinar Judicial para supervisionar o desempenho de juízes e magistrados, investigando possíveis casos de corrupção, nepotismo ou ineficiência. Também é criado um Órgão de Administração Judicial para gerenciar aspectos administrativos e orçamentários, sob o qual serão colocados a Escola de Formação Judicial e a carreira judicial de cargos não eleitos por voto popular (principalmente escrivães e oficiais de justiça).

Tanto na iniciativa de reforma constitucional do Executivo Federal quanto no desenvolvimento do debate legislativo, o excesso de litígios contra o Estado não foi mencionado como um dos objetivos da reforma. Oficialmente, foram apresentadas as seguintes razões para a transformação do Judiciário:

- 1. Combate à corrupção judicial e à impunidade:** a exposição de motivos observa que havia uma percepção generalizada de comportamento inadequado por parte dos funcionários judiciais, com uma baixa taxa de denúncias e sanções. A criação do Tribunal de Disciplina Judicial busca resolver esse problema, permitindo a investigação e a sanção de servidores públicos do Judiciário que cometem má conduta.
- 2. Democratização da eleição de juízes e magistrados:** a reforma estabelece a eleição popular de juízes, magistrados e ministros, substituindo o sistema anterior baseado em nomeações do Executivo e do Senado. Essa medida busca fortalecer a legitimidade democrática do Judiciário e aproximá-lo dos cidadãos.
- 3. Reestruturação dos órgãos administrativos e disciplinares:** o Conselho do Judiciário Federal é substituído por dois novos órgãos especializados — um responsável pela administração judicial e outro pelo controle disciplinar. Essa separação tem o objetivo de melhorar a eficiência e a prestação de contas dentro do Judiciário.

Esse modelo poderia prejudicar o desenvolvimento profissional com base no mérito e na experiência, elementos fundamentais do atual sistema de carreira judicial. A politização do processo eleitoral pode comprometer a imparcialidade dos juízes, pois os candidatos podem se sentir pressionados a atender interesses populares ou de determinados setores, em detrimento da justiça objetiva. O processo eleitoral envolve um esforço organizacional significativo e dispendioso, além de possíveis conflitos relacionados a financiamento, campanhas e composição de listas de candidatos. A reforma também levanta questões sobre seu impacto na eficiência do sistema judicial e sua capacidade de preservar a proteção dos direitos humanos e da Constituição no México. É importante observar que a reforma gerou um intenso debate na sociedade mexicana, com opiniões divididas sobre seus possíveis efeitos

¹⁰¹ Diario Oficial de la Federación (DOF) (s/f). Gob.mx. Disponível em: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5738985&fecha=15/09/2024. Acesso em: 25 ago. 2025.

sobre a independência judicial e o equilíbrio de poderes. Enquanto alguns setores a veem como um passo em direção a um sistema de justiça mais democrático e mais próximo do povo, outros alertam para os riscos de politização e enfraquecimento das garantias institucionais.

Dada a incerteza gerada pela recente reforma do Judiciário Federal, surge a oportunidade de fortalecer os tribunais administrativos, que não foram sujeitos a modificações diretas. Esse contexto poderia ser usado para consolidar sua independência e melhorar sua eficácia, especialmente por meio do fortalecimento de suas carreiras judiciais e da transparência nos processos de nomeação de magistrados. No caso da TFJA, os magistrados são indicados pelo Presidente da República e ratificados pelo Senado. A Suprema Corte de Justiça da Nação estabeleceu que os processos de nomeação de magistrados, realizados pelo Executivo e ratificados pelo Legislativo, exigem uma motivação reforçada para garantir a independência e o profissionalismo daqueles que ocupam esses cargos. Esse padrão de justificativa implica que as decisões de nomeação devem se basear em argumentos objetivos, claros e suficientes que demonstrem que a pessoa indicada atende aos princípios de adequação, capacidade técnica e independência. Avançar em direção a um sistema mais meritocrático e aberto na seleção de magistrados contribuiria para reforçar sua legitimidade, um aspecto crucial para enfrentar os desafios de um contexto de incerteza como o que o país está vivendo atualmente.

Um segundo elemento a ser considerado para fortalecer o acesso à Justiça em questões administrativas é a nova Lei Geral de Mecanismos Alternativos de Solução de Controvérsias (LGMASC, 2024) que regulamenta os procedimentos de mediação e conciliação em disputas administrativas, estabelecendo um marco normativo que busca promover a resolução pacífica e eficiente de disputas fora dos tribunais tradicionais. Embora essa lei não se limite exclusivamente a tribunais administrativos, sua implementação nessa área pode ser muito relevante, dado o enfraquecimento do Judiciário Federal e a consequente desconfiança no julgamento do amparo que, até antes da reforma, era o principal meio de defesa das pessoas contra violações de seus direitos humanos pela administração pública. A iniciativa legislativa da LGMASC estabelece, entre seus principais objetivos: promover o acesso à Justiça, facilitando que as pessoas resolvam suas controvérsias de forma eficiente e eficaz, sem necessariamente recorrer a longos processos judiciais; fomentar uma cultura de paz, promovendo o diálogo e o entendimento mútuo como o meio preferido de resolução de conflitos; contribuir para o descongestionamento do sistema judicial, reduzindo a carga de trabalho dos tribunais por meio do uso de meios alternativos de resolução; e estabelecer procedimentos regulatórios claros que regulem os MASC, a fim de garantir sua eficácia, segurança jurídica e adesão aos princípios do devido processo legal. Embora a Lei Geral de Mecanismos Alternativos de Resolução de Controvérsias estabeleça as bases para esses processos, sua implementação em tribunais administrativos exige a harmonização com leis específicas, como a Lei Federal de Procedimento Contencioso Administrativo ou os regulamentos do TFJA. Esses corpos normativos integram os mecanismos alternativos como parte de seus procedimentos para resolver conflitos entre cidadãos e autoridades.

IV. Conclusão sobre a Litigância contra o Poder Público no México

A análise da litigância contra o Poder Público no México revela um modelo institucional híbrido e complexo, caracterizado pela coexistência de dois sistemas de controle distintos: um focado na legalidade administrativa, conduzido por tribunais administrativos especializados, e outro voltado para a constitucionalidade, gerido pelo Poder Judiciário Federal. Essa estrutura dual reflete a opção mexicana de

reservar uma arena específica para a LCPP, porém suscetível ao controle constitucional que opera nos marcos dos direitos fundamentais. Entre os países aqui analisados que optaram pela Justiça Administrativa, o México se distancia do caso francês que não se abre efetivamente ao controle constitucional e ultrapassa o caso alemão por abrir-se muito mais à revisão judicial baseada no controle constitucional.

O controle de legalidade centralizado no Tribunal Federal de Justiça Administrativa (TFJA), um órgão autônomo e especializado que julga ações de nulidade e responsabilidade patrimonial do Estado, é apresentado no estudo de caso como um sistema que preza pela competência técnica, buscando garantir uma revisão detalhada e especializada dos atos da administração. Já o controle de constitucionalidade, exercido principalmente por meio da ação de amparo, é apresentado como um guardião final contra violações constitucionais cometidas pela administração, incluindo atos e omissões.

Como se viu, o TFJA processa uma média anual de mais de 100 mil casos em suas Salas Regionais, com destaque para matérias tributárias (créditos determinados), pensões civis de servidores públicos e multas federais não fiscais. Notavelmente, os casos de responsabilidade patrimonial do Estado correspondem a uma fração mínima do total, restando saber as causas provavelmente processuais, ou até culturais, para esse baixo volume de demanda.

No âmbito do controle constitucional, a taxa de litigiosidade nas varas de distrito é de aproximadamente 1,6 casos por mil habitantes/ano, um valor significativo, porém concentrado maciçamente na Cidade do México, sede da maioria das autoridades federais. As autoridades mais demandadas são o fisco (SHCP), o instituto de seguridade social (IMSS) e empresas estatais como a CFE.

O estudo de caso não deixou de abordar a recente e profunda Reforma Constitucional que em 2024 introduziu mudanças radicais que podem reconfigurar todo o sistema mexicano. A eleição popular de juízes, magistrados e ministros e a eliminação das turmas especializadas na Suprema Corte, bem como a extinção de órgãos reguladores autônomos (como o IFT), representam uma guinada em direção a um modelo de maior controle político sobre o Judiciário. Isso levanta sérias preocupações dos autores sobre a politização da Justiça, o enfraquecimento da independência judicial e a erosão da *expertise* técnica necessária para julgar matérias complexas como telecomunicações e concorrência econômica.

É importante destacar que o eventual excesso de litígios contra o Poder Público no México não foi problematizado na reforma nem tomado com um de seus motivos. Ao contrário, a Justiça Administrativa não sofreu alterações diretas e, segundo os autores, o TFJA pode inclusive emergir desse processo como uma potencial âncora de estabilidade e especialização. Seu processo de nomeação de magistrados (por indicação presidencial e ratificação senatorial), embora não imune a críticas, oferece um caminho para fortalecer uma carreira judicial técnica e meritocrática. É importante lembrar que a exposição de motivos do projeto que criou o TFJA em 1987 destacou a necessidade de modernizar o sistema de justiça fiscal, conferindo maior independência aos tribunais responsáveis por julgar as controvérsias entre a administração e os particulares. Se hoje a politização dá o tom da reforma constitucional da Justiça comum e constitucional, um dos principais objetivos da reforma que introduziu o TJFA foi o de profissionalizar e especializar a administração da Justiça em matéria tributária e administrativa, garantindo uma revisão judicial mais técnica e imparcial dos atos das autoridades públicas, segundo trouxe o estudo de caso. As reformas seguintes feitas sobre o tribunal, incluindo a criação das salas especializadas, foram igualmente orientadas pelos mesmos objetivos.

A reforma de 2024, ao buscar uma democratização por meio da eleição popular do Judiciário, arrisca minar a independência e a *expertise* técnica essenciais para um controle efetivo do Poder Público. O futuro desse modelo passa pela capacidade de preservar e fortalecer a autonomia e a competência técnica do TFJA como contrapeso especializado, enquanto se navega pelos riscos de politização no sistema de justiça constitucional. O sucesso na implementação dos mecanismos alternativos de solução de controvérsias também será fundamental para garantir que o sistema não entre em colapso sob o peso de sua própria litigiosidade. O México parece estar, portanto, diante de um dilema: aprofundar um modelo de justiça popular e politizada ou reinvestir na construção de instituições técnicas e independentes como garantia última do Estado de Direito. Paradoxalmente, enquanto a reforma mexicana parece estar abrindo mão, segundo seus críticos, de parte de sua independência judicial em nome de uma maior *accountability* política, o Brasil tem que buscar soluções para a LCPP capazes de mitigar os efeitos causados pelo crescente acesso à Justiça sem comprometer direitos dos cidadãos e a própria independência do Judiciário.

3.4.6 Conclusões gerais: comparação com a LCPP no Brasil e lições extraídas da análise comparada

Nesta conclusão, organizamos as principais considerações sobre as estruturas institucionais e os dados empíricos dos países selecionados — Alemanha, Argentina, Estados Unidos, França e México —, de modo a permitir o mapeamento dos diferentes modelos institucionais e do perfil concreto da litigância envolvendo o Poder Público nessas democracias, contextualizando-os, sempre que possível, junto aos grandes temas selecionados durante a Fase I do LCPP. O mapeamento institucional e o empírico da litigância contra o Poder Público nessas democracias não apenas evidenciam a diversidade de arranjos e práticas jurídicas que conformam o fenômeno estudado, mas também permitem identificar padrões, obstáculos e oportunidades comuns à implementação de políticas em contextos jurídicos e políticos distintos.

Sobre a **estrutura institucional**, observa-se que ela varia significativamente em comparação ao sistema brasileiro. Enquanto no Brasil as ações contra o Poder Público são processadas em ramos do Judiciário, um poder independente responsável pelo monopólio da prestação jurisdicional comum, Alemanha, França e México contam com justiças administrativas claramente separadas da Justiça comum, dadas a tradição de *civil law* e a força do Direito Administrativo nesses países. Estados Unidos e Argentina também têm sistemas judiciais específicos para questões administrativas, embora não tão especializados quanto os europeus. Em todos os casos, verifica-se a hierarquia judicial por meio de uma estrutura com instâncias inferiores (primeira instância), intermediárias (apelação) e superiores (tribunais supremos ou constitucionais), sendo ela mais complexa nos países federativos (Alemanha, México e Estados Unidos, tal como no Brasil). Inclusive, a limitação do acesso a dados subnacionais no México e nos Estados Unidos, justificada nos respectivos relatórios, fez com que as análises se concentrassem principalmente no plano federal e nos ramos e justiça federais.

Como vimos, a França conta com uma Justiça Administrativa especializada, responsável por dirimir as disputas contra o Estado de forma paralela à Justiça comum e com poucas possibilidades de interação com ela. O sistema é estruturado pelos Tribunais Administrativos de Primeira Instância (*tribunaux administratifs*), com atuação descentralizada por todo território francês; Tribunais Administrativos de Apelação (*cours administratives d'appel*), que funcionam como instâncias de revisão, sendo respon-

sáveis, entre outras atribuições, por garantir a uniformização da jurisprudência administrativa; e pelo Conselho de Estado (*Conseil d'État*), que atua tanto como instância máxima da jurisdição administrativa, mas que exerce também funções consultivas junto ao governo e ao Parlamento francês. Da análise comparada, resulta que uma instância centralizada como o Conselho de Estado francês aparentemente tem sido capaz de disciplinar inúmeros temas e encerrar diversas controvérsias. A Alemanha também possui uma Justiça Administrativa bem organizada, composta por Tribunais Administrativos locais (*Verwaltungsgerichte*), Tribunais Superiores (*OberVerwaltungsgerichte* ou *Verwaltungsgerichtshöfe*) e por um Tribunal Administrativo Federal (*Bundesverwaltungsgericht*), mas, diferentemente da França, o país possui um arranjo institucional mais aberto e com jurisdições especializadas para lidar com questões fiscais e políticas públicas sociais, ampliando, dessa forma, a segmentação e a especialização do sistema. Embora não tenha sido empiricamente mensurado neste relatório, é importante considerar o papel que a Corte Constitucional também desempenha no sistema político alemão. No México, também há uma divisão entre Justiça comum e Justiça Administrativa, que opera conforme a natureza das ações propostas. Enquanto os Juzgados de Distrito e os Tribunales de Circuito são responsáveis por julgar as ações de amparo administrativo — comumente voltadas à proteção dos princípios constitucionais frente ao Poder Público —, o Tribunal Federal de Justicia Administrativa atua principalmente no julgamento dos *juicios de nulidad*, funcionando como instância especializada no controle da legalidade administrativa. Ao lado desta, todavia, vimos como o México dispõe do *juicio de amparo administrativo*, que pode canalizar conflitos pela via do controle de constitucionalidade.

Quanto à Argentina, há a presença da esfera administrativa e da judicial de processamento do Estado, estando esta última protegida por condições de acesso específicas, entre elas a necessidade de esgotamento das instâncias administrativas. Igualmente relevante é o caráter dual do Judiciário argentino, com a Justiça Nacional e a Justiça Provincial funcionando de forma independente, com competências distintas e códigos e regramentos procedimentais diferentes. Nos Estados Unidos, a litigância contra o Estado ocorre na esfera administrativa do Estado e na arena judicial, estando a Justiça Federal organizada em *District Courts* (primeira instância), *Courts of Appeals* (segunda instância) e a Suprema Corte, responsáveis por resolver as reivindicações judiciais contra o Poder Público nacional, de acordo com suas respectivas competências. Há 94 cortes distritais espalhadas pelo território norte-americano e 12 cortes regionais de apelação.

No que diz respeito ao **acesso à Justiça**, um dos principais temas que têm sido suscitados na pesquisa sobre LCPP no Brasil, pode-se dizer que as diferenças institucionais presentes na estrutura dos sistemas judiciais se refletem diretamente nas oportunidades e condições de ajuizamento contra o Poder Público. De um lado, vale destacar que os países possuem mecanismos para facilitar o acesso à Justiça, como isenção de custas para cidadãos de baixa renda (Alemanha, França) ou assistência judiciária gratuita (Alemanha, Argentina, México). No Brasil, encontramos esses mesmos mecanismos, mas a gratuidade tem previsão constitucional e parece abranger escopo mais amplo. Os Juizados Especiais constituem um subsistema gratuito e de acesso mais facilitado para a promoção também da LCPP, além de contarmos com Defensorias Públicas razoavelmente organizadas nos planos estadual e federal. Quanto aos **prazos processuais**, outra característica marcante é que, enquanto no Brasil praticamente não há prazo para iniciar ações contra o Estado ou eles são bastante dilatados, a França estabelece um prazo de dois meses para o ajuizamento de ações na Justiça Administrativa, enquanto no México esse prazo é de 30 dias para os *juicios de nulidad* e de 15 dias para as ações de amparo administrativo.

A Argentina, por sua vez, prevê, como **condição de admissibilidade** para os litígios contra a administração pública nacional, o prazo de 90 dias (com marcos iniciais que variam a depender da natureza do ato questionado), além da necessidade de esgotamento das instâncias administrativas, quando pertinente. Além disso, as normas que disciplinam a defesa do Estado e as decisões contra ele reforçam a posição diferenciada do ente público em face dos particulares, gozando de prazos diferenciados, de tutela processual específica e de estrutura administrativa própria de representação, sendo a Procuración del Tesoro de la Nación (PTN) o órgão responsável pela coordenação da representação jurídica da administração pública nacional. A análise do caso revela que as regras básicas da litigância judicial contra o Poder Público no país impõem restrições de acesso e êxito para os litigantes, o que difere significativamente o caso argentino do caso brasileiro.

Quanto aos Estados Unidos, há regramentos e doutrinas que limitam o acesso à litigância judicial, como prazo de prescrição e esgotamento das instâncias administrativas em determinados casos. Além disso, a *sovereign immunity* — doutrina que protege o Estado contra ações judiciais sem seu consentimento — restringe significativamente a possibilidade de litigar contra o Poder Público federal e estadual. Ademais, certos tipos de demandas podem ser excluídos da apreciação judicial, notadamente as relacionadas a funções discricionárias ou decisões políticas do ente público. A maioria dos países, portanto, impõe restrições de acesso relevantes aos litigantes, oferecendo um contexto menos favorável para a litigância contra o Estado quando comparados com o Brasil.

No que se refere aos **mecanismos alternativos de resolução de conflitos** e às eventuais formas de prevenção e desincentivo à judicialização contra o Poder Público, pode-se afirmar, com base na pesquisa comparada, que essa é uma tendência em todos os países pesquisados, ainda que sua adoção varie no tempo (uns mais antigos e já enraizados como nos Estados Unidos, outros mais recentes como França e Alemanha), na forma e nos tipos de conflitos para os quais são adotados. A França é um exemplo de caso mais recente que se converteu à institucionalização da mediação e da arbitragem, inclusive nas controvérsias administrativas. Enquanto as mediações podem ser conduzidas pelas partes envolvidas ou até mesmo por mediadores independentes, a arbitragem, embora normalmente utilizada entre particulares, pode ser empregada em disputas específicas envolvendo o Poder Público, gerando, nesses casos, uma decisão vinculante. Na Alemanha, há incentivos para que se promova a resolução administrativa das disputas antes do ingresso no sistema judiciário, a partir de um recurso administrativo (*Widerspruch*), além da previsão de que a mediação judicial deve ser conduzida por juízes nos tribunais administrativos em casos e contextos específicos. Nos tribunais sociais, as conciliações não ocorrem em sessões exclusivas, mas sim por meio do incentivo dos próprios juízes durante as audiências, ainda que isso não esteja formalmente previsto no rito processual.

Os dados apresentados no Gráfico 10 atestam como parte significativa dos casos é resolvida sem a necessidade de sentença judicial. O estudo de caso revelou como os juízes alemães podem agir de ofício na busca proativa de soluções. O mesmo ocorre nos Estados Unidos, em que os acordos extrajudiciais solucionam boa parte dos litígios desde a esfera administrativa e a autocomposição em sede judicial é também largamente praticada. No México, observa-se um avanço recente nos tribunais administrativos com a promulgação da Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias de 2024, que busca uniformizar e regulamentar os procedimentos de mediação e conciliação, principalmente nas relações entre os cidadãos e o Estado. Ainda que a implementação da lei dependa de regulamentações complementares, ela representa um avanço importante para a consolidação de uma

cultura de resolução consensual de conflitos na Administração Pública mexicana.

Quanto à natureza dos conflitos e ao volume de litigiosidade envolvendo o Poder Público, a pesquisa comparada revela padrões nacionais muito interessantes para fins de comparação com o Brasil. Diferenças e semelhanças chamam a atenção. Os primeiros lugares nos *rankings* de cada país sobre os tipos de conflitos mais frequentes dizem muito sobre as realidades locais. A elevada ocorrência de processos relativos à imigração na Alemanha e na França demonstra a relevância e a dramaticidade de um dos principais temas da agenda política desses países. O topo do *ranking* americano ocupado por petições cíveis de prisioneiros indica o estado geral da maior população carcerária do mundo, com seus cerca de 2 milhões de presos. Se a hipótese da litigância relativa à imigração parece distante do Brasil e a de prisioneiros ainda não ativada (ou canalizada pela via criminal na forma de *habeas corpus* que não integrou a pesquisa local), os demais temas nacionais mais frequentes encontram correspondências entre si, ainda que variem de proporção e escopo. Questões previdenciárias e assistenciais, tributárias e de contratos, passando por interesses de servidores, como também a litigiosidade envolvendo políticas públicas como saúde e meio ambiente, estão presentes em praticamente todos os países pesquisados. O que, todavia, não tem comparação é a magnitude dessa litigância no Brasil e provavelmente seus impactos, considerando-se os demais países analisados.

Retomando mais detalhadamente os casos, no México, os *juicios de nulidad* concentram-se nas salas metropolitanas e regionais. Nas primeiras, eles consistem principalmente em ações relativas a pensões civis, seguidas pelas questões fiscais e pelas multas federais não fiscais. Entre 2016 e 2024, foram julgados 213.550 processos nas salas metropolitanas, uma média de 23.727 por ano. Nas salas regionais, a relação se inverte, com predominância das causas fiscais, seguidas pelas multas federais não fiscais e pelas pensões civis. No período aludido, foram julgados 709.493 casos nessas salas, uma média anual de 78.832.

Na França, as questões mais recorrentes dizem respeito à imigração, correspondendo a mais da metade dos casos nos Tribunais de Apelação, aos litígios fiscais e às demandas envolvendo funcionários e agentes públicos. Conforme os dados da Comissão Europeia para a Eficiência da Justiça (Cepej), em 2022, a Justiça Administrativa francesa resolveu 271.010 casos, a maioria deles (232.332) na primeira instância. Na Alemanha, os tribunais administrativos também registram alto volume de casos relacionados à imigração, além de contar com um grande número de demandas ambientais. Em 2023, foram concluídos 163.498 casos, volume significativamente menor que em 2018, de 220.802 processos, conforme dados do Escritório Federal de Estatística. Nos tribunais sociais, por sua vez, os litígios concentram-se em matérias de assistência social, aposentadorias e seguro de saúde. Nesses tribunais, a maioria dos casos das reivindicações dizem respeito ao benefício básico para pessoas em busca de emprego, que somavam 124.964 casos em 2017. As disputas previdenciárias correspondem a cerca de 59.000 casos por ano, relativos a pedidos de aposentadoria por idade e pensões por invalidez, por exemplo. As disputas sobre seguro de saúde correspondem a cerca de 15% dos casos, representando em torno de 56.000 demandas por ano. Na Argentina, conforme o Sistema Único Informático para la Gestión Judicial (Sigej), em maio de 2024, havia 264.102 ações contra o Poder Público nacional, e os temas mais recorrentes diziam respeito a litígios por emissão de dívida não paga, descumprimento de contratos de obras públicas e serviços, demandas laborais, saúde pública e meio ambiente. Além disso, a Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses) e a Administración Federal de Ingresos Públicos (Afip) eram os dois entes mais demandados segundo os dados obtidos para o ano de 2020,

com 248.118 e 20.434 processos, respectivamente.

Quanto à litigância contra a administração pública federal nos Estados Unidos, conforme segmentação temática adotada para comparação com o caso brasileiro (ver item 1.4 do estudo de caso), cerca de 30% dos casos ajuizados contra o Poder Público nacional entre 1988 e 2023 eram relativos a direitos de prisioneiros (classificados como “casos criminais”). Além disso, apenas 13% do total de ações processadas nas cortes distritais (primeira instância da Justiça Federal) eram contra o governo federal dos EUA, diferente do padrão observado no Brasil. Desse conjunto, quanto aos casos civis (não classificados como de Direito Penal no Brasil), os temas mais recorrentes se referiam à matéria previdenciária: pedidos de benefício continuado por deficiência para trabalhadores e viúvas de trabalhadores que contribuíram com a seguridade (22% de todos os casos, incluindo os criminais) e requerimentos de renda suplementar para pessoas incapacitadas de trabalhar por deficiência ou idosas que não contribuíram formalmente para o seguro social (17,2% de todos os casos), o que, em alguma medida, se assemelha à litigância previdenciária brasileira.

Percebe-se, portanto, que uma boa parte do perfil temático dos casos estudados se aproxima do brasileiro, mas com um volume de litigância bastante inferior em termos absolutos. Mesmo no caso estadunidense, no qual a Seguridade Social está em primeiro lugar nos litígios contra o Governo Federal, tal como no Brasil, seus números absolutos não se aproximam dos nossos. De outra parte, os já destacados temas da imigração na França e na Alemanha e dos casos prisionais nos Estados Unidos apontam que os contornos da litigância contra o Estado são indissociáveis dos contextos e desafios políticos nacionais. Por outro lado, os dados quantitativos indicam que a litigância contra o Poder Público possivelmente não é um problema (pelo menos em termos de magnitude) nessas democracias.

Relativamente ao **tempo decisório**, os tribunais sociais na Alemanha tendem a levar, em média, 25 meses para realizar o julgamento dos casos. Porém, esse trâmite é significativamente mais rápido quando o processo é encerrado sem sentença, isto é, quando há acordo ou desistência por parte do autor. Os tribunais fiscais, por sua vez, apresentam uma duração média bem mais baixa, de aproximadamente 10 meses, exceto nos casos de revisão, em que o tempo médio sobe para 23 meses. Na França, a duração média dos processos administrativos é inferior a um ano, ficando em torno de 10 meses, tanto nos tribunais administrativos de primeira instância quanto nos tribunais administrativos de apelação. No Conselho de Estado, esse tempo tende a cair para aproximadamente seis meses, demonstrando uma maior celeridade da instância superior.

Quanto aos Estados Unidos, as disputas mais frequentes contra o governo federal, relacionadas ao sistema previdenciário e aos direitos dos presos, apresentaram médias anuais entre 250 e 400 dias para obter uma decisão final em primeira instância. Os recursos, por sua vez, demoraram em média menos de 250 dias para obter uma decisão, tempo inferior aos recursos em ações sem a participação do governo federal. Para aqueles países em que obtivemos informações sobre o tempo decisório, portanto, verificamos também diferenças relevantes em comparação com o caso brasileiro, mesmo para aquele que não dispõe de Justiça Administrativa especializada.

Todas essas informações evidenciam como diferentes arranjos institucionais influenciam as formas de litigância contra o Poder Público em cada um desses países e como tais modelos contrastam com a realidade e a lógica brasileira. Os dados e as experiências internacionais demonstram a importância de políticas voltadas à especialização, à definição de prazos e ao fortalecimento de instâncias administrativas.

Lições a serem extraídas da comparação

Ao estudar os casos de Alemanha, Argentina, Estados Unidos, França e México, tínhamos a expectativa de conhecer o nível de litigiosidade contra o Poder Público nesses países e suas causas principais, o desempenho institucional dos órgãos responsáveis por processar causas envolvendo o Poder Público bem como formas adotadas para prevenir e/ou gerar mais eficiência e redução da litigância (onde ela fosse considerada um problema) e quais seriam os impactos diretos e indiretos (econômicos, sociais e institucionais) da LCPP nesses lugares. Com base nessas informações, poderíamos desenvolver padrões, contrastes e estratégias por meio da comparação, com vistas a iluminar o caso brasileiro, aprofundando o diagnóstico nacional. Com efeito, a pesquisa empírica retornou descrições bem orientadas sobre os respectivos modelos institucionais e sobre o volume e o perfil da litigância. Os estudos de caso foram apresentados no RP3.1 e em seguida levados a discussão no *Workshop 2*.

Algumas ressalvas foram feitas logo de saída. Primeira, mesmo se tratando de países com elevado ou razoável grau de desenvolvimento econômico e contando com burocracias públicas e judiciais consolidadas há tempos, os casos estudados não dispõem de nada parecido com o conjunto de dados públicos e desagregados que temos no Brasil, com menção especial ao DataJud. Nos casos de Alemanha e França, ainda que tenhamos obtido dados que nos permitiram descrever mais detidamente a dinâmica de alguns tribunais específicos, como os tribunais sociais alemães ou o Conselho de Estado francês, a “big picture” da LCPP nesses países foi apresentada a partir das informações reunidas pela Cepej¹⁰², que são sistematizadas a cada dois anos e sem detalhamento comparável ao que encontramos no Brasil. O estudo de caso americano se beneficiou de acesso ao Integrated Database (IDB) mantido pelo Federal Judicial Center (FJC), contendo basicamente um censo de todas as ações cíveis em nível federal. Logrou assim o êxito de alcançar maior detalhamento e uma longa série histórica, mas, ainda que tenhamos feito inúmeros esforços nesse sentido, as justiças estaduais não puderam ser contempladas na forma de dados primários e receberam menção no estudo de caso apenas a partir de fontes secundárias. O México propiciou o mesmo tipo de tratamento que os Estados Unidos, ou seja, foi possível apresentar dados relativamente desagregados por temas e por anos na Justiça Administrativa federal e em sede das cortes que recebem os amparos de controle constitucional, mas o mesmo tipo de dado não foi obtido para as justiças estaduais. De todos os países estudados, a Argentina foi a que representou a maior escassez de dados, não havendo no país a prática, seja pelos tribunais, seja pela administração pública, de produção sistemática de informações sobre processos judiciais e conflitos administrativos. A maior precariedade dos dados oficiais no conjunto dos países estudados não nos impediu de produzir uma medida comparativa do grau de LCPP (apresentada nas Tabelas 1a e 1b deste relatório), mas inviabilizou análises de séries temporais e outras que poderiam se beneficiar de dados mais desagregados e sensíveis como os disponíveis no Brasil.

A segunda ressalva é que, dado que o volume de LCPP não se mostrou um problema tão relevante nesses países como é no Brasil, não localizamos iniciativas de reforma que pudessem servir especialmente de inspiração para o caso brasileiro. O caso do México é emblemático: ainda que tenha passado por uma profunda reforma constitucional recentemente, não apenas o tema da LCPP sequer foi levantado no debate público como a Justiça Administrativa não foi praticamente afetada pela reforma.

Na Alemanha, a preocupação maior incide sobre a eficiência e a previsibilidade da própria adminis-

¹⁰² Cepej: European Commission for the Evaluation of Justice. Disponível em: <https://public.tableau.com/app/profile/cepej/vizzes>. Acesso em: 28 jun. 2025.

tração pública, ao mesmo tempo em que há certa resistência a medidas externas recomendadas pela União Europeia, já que o país parece cioso dos tribunais especializados que logrou desenvolver. Até o compartilhamento de dados parece prejudicado por esse tipo de resistência, segundo revelou o estudo de caso. Na Argentina, apesar de recomendações internacionais acerca da necessidade de reformas judiciais (patrocinadas, por exemplo, pelo Banco Mundial), é muito raro que se perceba a litigiosidade contra o Poder Público como o problema central. As críticas mais frequentes dizem respeito ao impacto orçamentário dos grandes litígios apresentados pelo estudo de caso, que geram grandes passivos judiciais — e internacionais — ao Estado argentino, bem como a ausência de estratégias do governo capazes de lidar com esse problema de forma mais estruturada.

Nos Estados Unidos, como repisaremos a seguir, o volume de processos contra o governo federal é muito mais baixo do que o observado no Brasil. Observando um recorte temporal que vai de 1988 a 2023, o estudo de caso encontrou cerca de 1,5 milhão de ações contra o governo federal nos Estados Unidos nas cortes distritais, ao passo que, no Brasil, em um período bem mais curto de cinco anos (2020 a 2024), foram cerca de 17,8 milhões de ações contra a União. O estudo de caso concluiu, portanto, que a LCPP nos Estados Unidos não é uma questão relevante no debate público, dado que as ações contra o Poder Público não formam volume alarmante. Os dados revelaram que as ações contra o governo federal nas cortes distritais da Justiça Federal representam, em média, 13% de todos os casos. Nas cortes de apelação, são só 14% das ações contra o Poder Público. O que chamou a atenção nos números estadunidenses e, de fato, ocupa o debate público no país diz respeito à questão dos direitos de presos e às ações judiciais movidas pela população carcerária do país, a maior do mundo, com cerca de 2 milhões de presidiários. Todavia, esse é um debate muito mais substantivo do que processual, preocupado com a necessidade de reduzir essa população ou efetivamente garantir direitos aos presos. Mais recentemente, a questão da reforma previdenciária foi tematizada pelo governo Trump, mas não por menção ao volume de litigância, mas direcionada aos benefícios distribuídos pelo sistema de seguridade social que, na visão de membros do governo, ainda que sem indícios claros, estariam eivados de fraudes.

A exemplo dos anteriores, o estudo de caso da França revelou que o tema da LCPP não é central no debate público, seja pelo baixo volume de casos, seja pela existência do sistema de justiça administrativa no país. Na verdade, críticas têm sido feitas pelo ângulo oposto, isto é, pela pouca abertura do sistema à LCPP, começando pelo papel desempenhado pelo Conselho de Estado. A sua proximidade com os poderes políticos eleitos compromete, segundo alguns, a independência necessária para o processamento das causas. As críticas se estendem à deferência da Justiça Administrativa e de seus tribunais ao Estado, especialmente em casos recentes envolvendo segurança, emergência sanitária — principalmente durante a pandemia — e a política migratória. O estudo de caso também registrou a ocorrência de alguma discussão relevante sobre a introdução, por recomendação da União Europeia, da mediação administrativa, sobretudo em matéria fiscal e em relação a serviços públicos. O que se tem discutido é o quanto os meios alternativos têm realmente aliviado a carga dos tribunais e se eles comprometem a plena realização de direitos. Finalmente, quanto ao México, país que representa um caso de elevada complexidade, como veremos a seguir, basta dizer que a profunda reforma judiciária realizada em 2024 sequer tematizou o problema da litigância contra o Poder Público no país. Evidência disso é que a reforma não tocou nos tribunais administrativos, cuja última alteração significativa data do início dos anos 1980.

Evidentemente, mesmo que a LCPP não seja uma questão relevante nos países estudados, a comparação de modelos institucionais e do perfil temático da litigância envolvendo o Poder Público nesses lugares representa, por si só, uma contribuição valiosa para a avaliação do Brasil, conforme mostraremos a seguir.

Nessa perspectiva, e tendo como objetivo a discussão e a qualificação dos resultados derivados do estudo comparativo, realizamos o *Workshop 2* em 9 de junho de 2025. Durante a sua realização, foram apresentados os principais achados dos estudos de caso pelos comparativistas, que receberam os primeiros comentários e a sistematização de achados por parte do debatedor especialmente convidado para esse papel. Em seguida, o debate foi aberto aos demais participantes. Antes de apresentarmos as contribuições resultantes das discussões e seus principais pontos, é importante retomarmos os principais achados e contrastes identificados na análise comparativa, o que pode ser feito a partir da síntese da Figura 27 e do Quadro 13.

Figura 27. Lições a partir dos estudos de caso

Questões de acesso, desincentivos à litigância e simplificação	País unitário Baixa especialização						
	Papel centralizador do Conselho de Estado						
Questões de acesso, incentivos à litigância e complexificação	Prazo para ajuizamento	Mediação e autocomposição (recente) Juizes são proativos e agem de ofício	Mecanismos alternativos (Lei recente, de 2024)	Prazo para ajuizamento Esgotamento das instâncias administrativas Comunicação à PTN “Habilitação de instância” Cautelares limitadas pelo interesse público	Prazo para ajuizamento Esgotamento das instâncias administrativas “Sovereign Immunity” (LCCP é exceção) Acordos extrajudiciais e autocomposição (antigo e estrutural) Limites da judicialização Juizes federais nomeados politicamente		
	Sem tradição de controle constitucional						
Justiça Administrativa	França	Alemanha	México	Argentina	Estados Unidos	Brasil	Judiciário
Questões de acesso, incentivos à litigância e complexificação		Ramos especializados: tribunais sociais, tribunais fiscais	Poder Judiciário da Federação	Câmaras especializadas em 2ª instância		Varas especializadas Juizes concursados Contingente de advogados [Esfera administrativa: oportunidades de litigância]	
		Gratuidade e Assistência Judiciária	Gratuidade e Assistência Judiciária	Gratuidade e Assistência Judiciária		Gratuidade, Juizados Especiais e Defensorias	
		Corte constitucional	Suprema Corte (amparo)	Suprema Corte (?)	Suprema Corte	STF (+ sistema difuso)	
		Federativo	Federativo	Federativo (centralizado)	Federativo	Federativo	
Taxa de Litigância	3,4	8,0	4,1	5,8	0,1	35,6	

A Figura 27 sistematiza os principais achados relativos às características institucionais mais amplas dos países estudados, incluindo o Brasil no mapa comparativo. Ela se organiza a partir de dois eixos principais: o eixo horizontal representa os dois modelos institucionais de jurisdição relativos a litígios envolvendo o Estado, a Justiça Administrativa e o Poder Judiciário comum; enquanto o eixo vertical indica os aspectos institucionais associados a uma maior simplificação ou maior complexificação da litigância a partir de incentivos ou desincentivos institucionais e das estruturas de acesso e suporte à judicialização que serão apresentados no Quadro 13 adiante. A Figura 27 também incorpora as taxas de litigância calculadas para o ano de 2022 e apresentadas na Tabela 1a da Seção 1.

França, Alemanha e México se situam no lado esquerdo do eixo horizontal por conta de suas justiças administrativas bem instaladas, enquanto Argentina, Estados Unidos e Brasil se encontram no lado direito, por canalizarem a LCPP para o Judiciário comum, ainda que providos de órgãos especializados na Argentina e ramos específicos decorrentes do arranjo federativo no Brasil e nos Estados Unidos. Inclusive, pela disposição no eixo horizontal e pela soma das características distribuídas em função do eixo vertical — incluindo a organização federativa ou unitária do Estado nesses países —, os casos antípodas representados na Figura 27 são França e Brasil.

Todavia, os dois subconjuntos de democracias guardam diferenças entre si que permitem certo escalonamento nos dois lados do eixo horizontal. No lado esquerdo, dos três países que adotam a Justiça Administrativa, a França oferece o seu exemplo mais insulado, mais centralizado e menos aberto à LCPP. Por lá, a litigância contra o Poder Público não recebe atenção de tribunais administrativos especiais como na Alemanha ocorre com os tribunais fiscais e sociais que, nesse aspecto, ampliam mais do que no caso francês o acesso à Justiça e o tratamento diferenciado dessas matérias. Além da maior uniformidade da Justiça Administrativa francesa, a pouca abertura para intervenções da Justiça comum em assuntos políticos e coletivos (princípio que remonta à Revolução de 1789) e a disciplina severa imposta pelo Conselho de Estado forjam cenário desfavorável a um grande volume de LCPP, ainda que a forte presença do Estado na vida cotidiana propicie mais hipóteses de judicialização do que o caso norte-americano, por exemplo. Apesar da ausência de uma tradição de controle de constitucionalidade, a França consegue, por meio do Conselho de Estado, disciplinar inúmeros temas administrativos e encerrar diversas controvérsias. Inclusive, no Conselho de Estado, a duração média dos processos administrativos tende a ser menor do que nos tribunais administrativos — cerca de seis meses no primeiro caso e em torno de dez meses no segundo, encerrando assim com brevidade os conflitos relevantes que lhe chegam. O Conselho de Estado francês pode funcionar como primeira instância, instância de apelação e última palavra em LCPP dependendo da questão envolvida. Funciona também como órgão consultivo do Executivo e do Parlamento, possuindo jurisdição plena para atos normativos, decretos e sanções disciplinares, além de definir a jurisprudência em questões fiscais e orientar fortemente as políticas públicas do Estado francês. Algumas de suas sessões podem ser presididas, inclusive, pelo próprio primeiro-ministro francês ou pelo ministro da justiça, reafirmando a tradição francesa de significativa submissão do direito à política.

Embora a França não ofereça assistência judiciária gratuita, há isenção de custas para cidadãos de baixa renda, o que, por esse ângulo, facilita o acesso à Justiça. O país também tem aceitado crescentemente o uso de mediação e arbitragem como meios alternativos de resolução de conflitos. Registre-se, a propósito, que encontramos em todos os casos estudados a informação de que a mediação, como política alternativa da LCPP, é hoje um lugar comum, ainda que varie de país para país, em função de suas tradições mais arraigadas, do início mais antigo ou mais recente dessa política e de seus procedimentos mais específicos. No caso específico de França e Alemanha, a adoção de procedimentos alternativos tem sido estimulada por diretrizes da União Europeia, mas os estudos de caso dos dois países revelaram maior resistência da Alemanha em adotá-los por meio de reformas institucionais efetivas. De qualquer forma, enquanto as mediações podem ser conduzidas pelas próprias partes ou por mediadores independentes na França, a arbitragem, embora tradicionalmente usada entre particulares, pode ser empregada em disputas específicas envolvendo o Poder Público, gerando, nesses casos, uma decisão vinculante. Por fim, o fato de ser um país unitário completa o rol dos critérios que permitem o posicionamento da França na ponta esquerda da Figura 27, diferentemente de Alemanha

e México, cujas organizações federativas de Estado tornam a estrutura judicial e administrativa mais complexa e sujeita a uma maior diversidade de conflitos.

Outros aspectos importantes explicam a gradação dos três primeiros casos da Figura 27. A Alemanha se destaca por maior grau de especialização, com uma Justiça Administrativa organizada a partir de um arranjo institucional mais descentralizado (considere-se o federalismo aqui) e com jurisdições especializadas responsáveis por lidar especificamente com questões fiscais e sociais, conforme antecipamos. A especialização dos tribunais administrativos produz aquele duplo efeito de que falávamos a propósito do Quadro 13: ao mesmo tempo em que canaliza demandas, melhora a eficiência das respostas. A especialização dá a tônica também nas instâncias superiores (regionais e federal) na forma de câmaras especializadas em seguro de saúde, previdência, assistência social e benefícios para pessoas com deficiência. A Alemanha destaca-se ainda por manter mais do que a França canais e hipóteses de interação entre a Justiça Administrativa e a Justiça comum, embora, nos últimos anos, tenha justamente priorizado a resolução administrativa dos conflitos antes do ingresso no sistema judiciário, passando a se abrir, ainda que modestamente, a mecanismos de mediação e autocomposição. Nessa seara, na verdade, um dos achados importantes da pesquisa comparada foi verificar como os juízes alemães podem agir de ofício na busca proativa de soluções na Justiça Administrativa, algo confirmado pelos números de casos resolvidos sem a necessidade de sentenças finais. Outra característica relevante é a existência de isenção de custas para cidadãos de baixa renda e o oferecimento de assistência judiciária gratuita. De um modo geral, podemos dizer que todos esses fatores contribuem para um grau maior de LCPP no país (a segunda maior taxa do estudo comparativo, depois da brasileira) mas também para que o tempo médio de tramitação dos processos seja baixo, em média 25 meses, a depender do tipo de jurisdição e da instância processual envolvida.

Antes de passarmos às próximas comparações, convém especificar a relevância da variável “controle constitucional”, que distingue não apenas os casos do lado esquerdo da Figura 27, mas será importante na consideração também dos casos do lado direito. Uma apreciação mais abrangente da LCPP não pode desprezar o papel desempenhado pelas cortes constitucionais e, nos países que adotam o sistema difuso, o papel de juízes e tribunais inferiores com capacidade de declarar a inconstitucionalidade de leis e atos normativos. Pois é precisamente essa dimensão que nos permite distinguir melhor os casos de Alemanha e México na comparação com a França, a despeito de os três países adotarem o modelo de Justiça Administrativa. No pós-II Guerra, a Alemanha passou a se distinguir mais claramente da tendência europeia de supremacia do parlamento ao adotar uma corte constitucional com amplo escopo de atuação e força vinculante de decisões. Por essa via, além da adoção de uma constituição mais abrangente, é possível afirmar que, em tese, o país é mais aberto e propenso à judicialização de direitos em disputa envolvendo a intervenção estatal do que o Conselho de Estado francês, fortemente caracterizado pela tradição administrativista e pouca afeita ao constitucionalismo do país. De outro lado, o modelo alemão não é dos mais abertos à judicialização de base constitucional — se comparado com México ou Brasil — já que a corte alemã tem autonomia para definir quais casos vai decidir, concentra-se na interpretação constitucional propriamente dita, não reexamina fatos e se ocupa precipuamente da uniformização da jurisprudência constitucional. Tudo somado, e ainda que sua vocação seja a da proteção de direitos fundamentais, não julga mais do que 5.000 casos por ano.

Seguindo por essa métrica comparativa, o México é o país de Justiça Administrativa mais aberto ao controle constitucional, dentre os três países que ocupam o lado esquerdo da Figura 27. O estudo de

caso mexicano detalhou como se dá [1] o controle de legalidade por meio do juízo de nulidade junto ao Tribunal Federal da Justiça Administrativa e as instâncias locais e [2] o controle de constitucionalidade por meio do juízo de amparo administrativo junto aos Juizados de Distrito e os Tribunais de Circuito, podendo chegar à Suprema Corte do país. Foi por essa razão que dedicamos duas linhas da Tabela 1 ao caso do México e, somadas, as taxas de litigância de 0,8 e 3,3, respectivamente, totalizam 4,1 na Figura 27. Ou seja, o caso mexicano é bastante interessante por ter desenvolvido, ao lado de uma Justiça Administrativa típica da Civil Law, um sistema de controle constitucional que recepciona causas contra o Poder Público no país em taxa bem superior à primeira. A Suprema Corte do país completa o sistema e exerce papel importante no controle de constitucionalidade em causas envolvendo o Estado, tendo julgado 2.023 processos deste tipo em 2022. O México completa essa primeira comparação com base nos seguintes aspectos: não é apenas o federalismo mexicano que o distancia da França, fazendo com que a Justiça Administrativa no país divida-se em federal e estadual, mas a existência de um sistema paralelo ao administrativo, baseado não no controle de legalidade, mas de constitucionalidade dos atos administrativos. Em síntese, França, Alemanha e México foram reunidos do mesmo lado da figura por disporem de justiças administrativas especializadas, mas guardam diferenças significativas do ponto de vista do acesso à Justiça, da centralização da LCPP (França), das possibilidades de acionar um segundo sistema de justiça, com ênfase para o controle constitucional em diferentes modalidades, representadas nessa dimensão por Alemanha (mais centralizado na corte constitucional) e México (descentralizado na forma dos amparos).

Do lado direito da Figura 27, encontram-se Argentina, Estados Unidos e Brasil por não contarem com Justiça Administrativa especializada, mas por processarem as causas envolvendo o Poder Público no Judiciário comum. Ainda assim, esses países se distinguem pela maneira como os dois primeiros, diferentemente do Brasil, procuram evitar a judicialização de causas envolvendo o Poder Público, isto é, localizamos fortes barreiras e desincentivos institucionais na Argentina e nos Estados Unidos para que causas desse tipo sejam levadas ao Judiciário. Na Argentina, encontramos restrições que vão do acesso ao alcance das decisões, passando pelo tipo de processamento de causas envolvendo o Poder Público. Do ponto de vista do acesso, conforme mostra o Quadro 13, além de impor prazo exíguo (90 dias) para a proposição de ações, exige-se o esgotamento das instâncias administrativas e o procedimento da “habilitação de instância” (que impõe requisitos burocráticos que devem ser preenchidos pela parte interessada em processar o Estado, dispostos na Lei n. 19.549/72). Quanto ao processamento, o Estado argentino também conta com prazos processuais mais dilatados do que as partes privadas (em regra, 60 dias para o Poder Público e 15 dias para os agentes privados). E sempre que se dá início a uma ação contra um órgão de estado nacional argentino, seja ele uma autarquia ou outro órgão, faz-se obrigatoriamente a comunicação prévia à Procuradoria do Tesouro da Nação, de tal modo que, em causas consideradas mais importantes, a PTN pode assumir a representação no lugar do corpo jurídico do órgão governamental demandado. É importante destacar a natureza política e discricionária desse expediente, uma vez que a PTN equivale a um órgão ministerial sob a chefia da Presidência da República que pode assim intervir diretamente nas causas de seu maior interesse. Quanto às decisões, vale mencionar que a concessão de cautelares envolvendo o Poder Público — ainda que os parâmetros de concessão sejam parecidos com os praticados no Brasil — só pode ocorrer caso não haja afetação de interesse público. Essa regra foi introduzida por diversos precedentes até ser consolidada pela própria Corte Suprema do país.

A Argentina conta com um sistema de justiça dual — Nacional e Provincial — mas que se dividem

por competências e não por estarem associados a entes estatais específicos. Assim como o México, a Argentina registra um volume de litigância de nível intermediário, ainda que nossos dados tenham se limitado à Justiça nacional. O país oferece assistência judiciária gratuita, dispõe de câmaras especializadas em tribunais de segunda instância e permite o controle constitucional, mas ele não tem a extensão e a força que encontramos nos demais países.

O caso dos Estados Unidos representa um modelo distinto, com baixíssima judicialização contra o Poder Público federal, explicada por uma série de elementos institucionais e históricos. Apesar de não contar com uma Justiça Administrativa especializada, os Estados Unidos possuem um ramo bem estruturado responsável por lidar com as questões administrativas federais, nas causas que envolvem o governo da União, tal como no Brasil. Por lá, é sempre bom lembrar, o federalismo é mais descentralizado e há significativas variações entre os estados do ponto de vista das competências judiciais. Entretanto, a pesquisa se concentrou na Justiça Federal, dada a impossibilidade de obter e construir bancos de dados sobre as justiças estaduais. O estudo de caso mostrou que o país conta com regimentos e doutrinas que limitam o acesso à litigância judicial, com a aplicação de prazos de prescrição curtos e peremptórios e com a exigência do esgotamento das instâncias administrativas em determinados casos. Enquanto a doutrina da imunidade soberana (*sovereign immunity*) restringe significativamente a possibilidade de litigar contra o Poder Público estadual e federal, em nome da segurança jurídica, da proteção das funções estatais e do exercício de cargos públicos, a forte cultura de acordos extrajudiciais e a presença consolidada de mecanismos de mediação administrativa também ajudam a reduzir significativamente o número de litígios judiciais favorecendo a resolução consensual de conflitos, tal como apontamos no Quadro 13. Não por outras razões e a despeito da complexidade do sistema judicial norte-americano associada ao federalismo descentralizado e à existência de controle constitucional difuso, o país apresentou a menor taxa de LCPP dentre os casos comparados. Causa realmente surpresa que a nação considerada como uma das mais liberais do mundo praticamente feche as portas da Justiça — ou as mantenha com grau mínimo de abertura — para que cidadãos processem judicialmente o Estado, mas talvez resida aí, por vias tortas ou como remédio amargo, a causa do Estado mínimo norte-americano: ao não ser processado em larga escala, também não se expande, nem diretamente para atender demandas de todos os tipos, nem indiretamente por meio de burocracias administrativas e judiciais para fazer seu enfrentamento.

Em contraste com esses modelos, o Brasil ocupa um lugar singular no espectro comparado, apresentando índices de litigiosidade contra o Poder Público muito superiores aos dos demais países analisados. O Brasil não dispõe de uma Justiça Administrativa especializada, ergue menos barreiras à LCPP com prazos prescricionais altamente dilatados — quando existem — adota menos proteções ao Estado e oferece um amplo e acessível sistema de justiça, incluindo um sistema híbrido de controle constitucional (que combina características do difuso e do concentrado), que facilita enormemente a LCPP. Embora conte com varas especializadas e juizados especiais, o país mantém um arranjo que oferece incentivos e oportunidades para a alta litigância. Com um contingente elevado de advogados (fator destacado por inúmeros entrevistados, que pressiona pela formação de um mercado da judicialização), uma esfera administrativa ineficiente e limitada na resolução efetiva de muitos conflitos (o que provoca a judicialização dos casos) e a presença de mecanismos que favorecem o ajuizamento de ações individuais (como a gratuidade da Justiça) e coletivas, o Brasil combina um alto grau de acesso formal à Justiça, estruturas de suporte à litigância e uma baixa capacidade institucional de resolução prévia de demandas e conflitos. Mesmo que a mediação represente uma alternativa, tenha sido defen-

dida por quase todos os entrevistados da pesquisa e haja experiências dignas de nota nesse sentido, os incentivos para a judicialização não só da parte dos demandantes e de seus intermediários, mas, em algumas situações, da parte do próprio Estado, forjam os números brasileiros representados na Tabela 1 e na Figura 27.

Nesse sentido, podemos observar que o arranjo institucional brasileiro é um dos principais responsáveis pelo volume expressivo de demandas contra o Poder Público. Como discutido no *Workshop 2*, principalmente a partir das considerações dos debatedores, a litigância contra o Poder Público no Brasil resulta de um conjunto complexo de fatores que se articulam de maneira específica e que impactam não apenas os temas de maior litigância, mas também o próprio comportamento do Judiciário e os incentivos existentes para a propositura de ações contra o Estado.

O debatedor do *Workshop 2* organizou esses fatores em jurídicos e extrajurídicos. Entre os fatores extrajurídicos, seria possível destacar, segundo ele, três elementos principais: a configuração social do Estado, o contexto econômico e o contexto administrativo que caracterizam o país. A seguir, reproduzimos sua análise, mesclando-a com outras evidências colhidas pela pesquisa.

No que diz respeito à **configuração social**, segundo o debatedor, o que temos é uma realidade brasileira marcada por altos níveis de exclusão e desigualdade social — índices significativamente maiores do que em países como Alemanha e França, por exemplo. Essa desigualdade estrutural contribuiria diretamente para o elevado volume de litígios, sobretudo nas áreas de previdência e assistência social, uma vez que, como também ressaltado pelo Entrevistado 5, há uma percepção consolidada de que “o Judiciário é um lugar de realização de cidadania”. A constatação de que fatores sociais influenciam diretamente o volume e a natureza das demandas judiciais é reforçada pela análise dos principais temas litigados nos países comparados. Na França e na Alemanha, por exemplo, o principal tema envolve a imigração, um dos problemas mais centrais e politicamente controversos que atravessam essas sociedades na atualidade. E, em seu bojo, aparecem demandas sobre regularização migratória, acesso a serviços públicos e a concessão de benefícios sociais. Nos Estados Unidos, a questão carcerária é uma das mais dramáticas, ocupando as primeiras posições do *ranking* norte-americano com petições cíveis de prisioneiros que compõem a maior população carcerária do mundo, com seus cerca de 2 milhões de presos. Se a hipótese da litigância relativa à imigração parece distante do Brasil e a de prisioneiros ainda não ativada (ou que pode estar sendo canalizada pela via criminal, na forma de *habeas corpus*, que não integrou ainda a pesquisa da LCPP no Brasil), a nossa configuração social, combinada com o modelo previdenciário e de assistência social, explica por que o volume de litigância contra a União em torno de benefícios dessa ordem pode ser avistada, como a muralha da China, desde a lua.

Quanto ao **contexto econômico**, é notório que o Brasil enfrentou, nas últimas décadas, períodos de crise fiscal e de hiperinflação, o que gerou impactos significativos sobre a judicialização e a litigância relacionada a questões tributárias e econômicas. Ainda que a economia tenha se estabilizado, crises fiscais ainda são recorrentes, afetando o ordenamento jurídico e incentivando o litígio contra o Estado. A morosidade da Justiça e o inevitável percurso até a quarta e nem sempre última instância do Supremo Tribunal Federal fazem com que causas como a cobrança do PIS/Cofins ou a incidência de medidas estabelecidas por planos econômicos passados sobre os cálculos financeiros mais diversos se arrastem por décadas na Justiça, não apenas retardando a segurança jurídica, mas abrindo portas e incentivando a criação de novas teses de judicialização no campo tributário, fiscal e de contratos. Nesse aspecto, é possível fazer uma comparação com a Argentina, que ainda lida com crises econômicas

e onde se evidenciam litígios envolvendo o descumprimento de contratos públicos, emissão de dívida não paga e disputas tributárias de grande porte.

Por fim, em relação ao **contexto administrativo**, foi argumentado que temos no Brasil uma conjuntura marcada por deficiências estruturais na gestão pública que também são capazes de gerar impactos na litigância contra o Poder Público. Um exemplo significativo é a área da previdência social, na qual o funcionamento ineficiente de órgãos como o INSS (tanto no atendimento quanto na análise e na concessão de benefícios) impacta diretamente no número de demandas judiciais. Entretanto, apesar de ser um dos grandes gargalos do sistema, é importante reconhecer que, como ressaltado pelo Entrevistado 14, o INSS possui estrutura muito grande e complexa, que conta atualmente com 19 mil servidores e que administra “uma folha de pagamento em torno de 40 milhões de pessoas”. Assim, ainda que o INSS represente um foco recorrente de litigância contra o Poder Público (e, na atual conjuntura, de grandes escândalos de corrupção e desvio de dinheiro público), esse não é apenas um caso de má gestão administrativa, mas de um quadro de sobrecarga estrutural que impacta na capacidade operacional do órgão. Temos que relembrar que a realidade brasileira lida com uma demanda social em escala muito superior à observada nos demais países analisados, de tal forma que mesmo que o impacto da má gestão administrativa na litigância contra o Estado seja bastante expressivo no Brasil, é preciso considerar que o volume absoluto de casos e a pressão sobre a administração pública também são fatores estruturais que ajudam a explicar esse fenômeno.

Como ressaltado nos debates, além dos fatores extrajurídicos, existem também os fatores jurídicos que podem, da mesma forma, ser divididos entre questões de **Direito Material**, direito judiciário e cultura jurídica. No caso brasileiro, o Direito Material apresenta grande complexidade, principalmente no que tange ao sistema tributário que é altamente fragmentado e confuso. Segundo o Entrevistado 8, o sistema tributário nacional é bastante complexo, envolvendo uma “quantidade infinita de debates ou de controvérsias”, ampliando significativamente as margens para interpretação e contestação. Esse cenário se refere não apenas ao número de tributos existentes, que é elevado e distribuído entre os três níveis federativos, mas também à natureza das discussões jurídicas e fáticas envolvidas que, como destacado pelo Entrevistado 2, podem estar relacionadas não apenas a interpretações jurídicas divergentes, mas também a aspectos práticos e administrativos da arrecadação e da fiscalização. Na seção 3.1 do presente relatório, descrevemos em termos gerais como a litigância tributária é a mais equilibrada entre os três níveis da federação, pois, se “a César o que é de César”, União, estados e municípios cobram seus impostos e taxas, mas respondem igualmente por eles diante de contestações judiciais nas respectivas esferas. Todas essas características favorecem o litígio de forma estrutural e contínua e constituem um aspecto distintivo da realidade brasileira que não aparece com a mesma intensidade ou impacto nos demais países analisados.

O regime jurídico dos servidores públicos também é um exemplo relevante do Direito Material que contribui para a litigância contra o Poder Público. Dada a grande fragmentação entre os entes federativos (que possuem grande autonomia para instituir seus próprios regimes) e o grande número de carreiras, há uma elevada incidência de litígios nessa área — estando as demandas relacionadas principalmente a ações que buscam a equiparação de direitos e a concessão de vantagens remuneratórias. Como apontado por diversos entrevistados, o tema dos servidores geralmente está relacionado a um contencioso de grande escala e baseado em hipóteses estratégicas de obtenção de vantagens pela via judicial. O Entrevistado 1 destacou o tamanho expressivo do volume de litígios envolvendo

servidores públicos em nível estadual, enquanto o Entrevistado 8 ressaltou que, embora o sistema atual seja mais simplificado em termos de número de carreiras, ele ainda permanece “hiper complexo, hiper multifacetado”, gerando “indeterminações e pretensões resistidas”. Na mesma linha, o Entrevistado 2 observou que a criação excessiva de carreiras, aliada a legislações confusas ou mal formuladas, contribui diretamente para o aumento da judicialização. Já o Entrevistado 3 enfatizou que, como cada ente federativo possui normativas próprias, há dificuldades regionais específicas, mas também uma constante e generalizada demanda nessa área. Todas essas questões reforçam a perspectiva de que o Direito Material pode ser um impulsor da litigância estrutural no Brasil e que, em comparação aos demais países analisados, o país apresenta um grau de complexidade muito mais elevado, estando mais propenso à litigância recorrente.

Quanto às características do **Direito Judiciário** em si, observou-se que o Brasil possui regras processuais que podem facilitar a litigância em comparação aos demais países. A aplicação de prazos prescricionais longos para a propositura de ações contra o Poder Público, a ampla legitimidade ativa para o questionamento de constitucionalidade em ações judiciais e o uso disseminado do mandado de segurança (sem ônus de custas ou risco de sucumbência) podem contribuir para o aumento da judicialização. Como destacou o Entrevistado 17, o sistema judiciário brasileiro é “extremamente aberto à judicialização”, com mecanismos que reduzem o custo da litigância, tornando o processo judicial uma “saída quase que natural” diante de conflitos com o Estado. Esse traço é ainda reforçado pela gratuidade da Justiça. No campo tributário, o mandado de segurança foi abertamente criticado por vários entrevistados, como mecanismo gratuito e eficaz de defesa de interesses econômicos empresariais de grande monta.

Em comparação com os demais países analisados, observa-se finalmente que o Brasil apresenta um modelo processual mais acessível e menos oneroso, o que reduz significativamente as barreiras formais à judicialização. Enquanto em países como México, Argentina e França há prazos mais curtos, exigências procedimentais mais rígidas ou maiores custos para litigar contra o Estado, o sistema brasileiro tende a ser mais permissivo e receptivo às demandas individuais. Somado a tudo isso, nós temos uma forte presença da tutela de urgência e a prática reiterada de reprodução de provas já produzidas na esfera administrativa (como ocorre com perícias médicas na área previdenciária), o que contribui para atrasar a tramitação processual e que reflete traços estruturais da cultura jurídica brasileira — que, conforme observado pelo Entrevistado 5, é marcada por uma confiança social consolidada na via judicial como meio de efetivação de direitos, o que não ocorre com a mesma frequência em outros países. A via da mediação, largamente defendida por inúmeros entrevistados, pode cumprir papel relevante no desafogo da LCPP, mas invariavelmente esbarra na tradição monopolista da prestação jurisdicional pelo Judiciário, reforçada pela crença dos demandantes e de seus intermediários como a via mais segura, e talvez rentável, para a disputa de interesses e direitos.

Essa assimetria entre o Brasil e os demais países analisados sugere que o problema da litigância contra o Poder Público no contexto brasileiro não se deve unicamente ao excesso de demandas ou à ausência de procedimentos e de estruturas institucionais. Trata-se de um fenômeno multifacetado, que envolve uma série de fatores dentro do contexto brasileiro. A experiência internacional oferece, nesse sentido, importantes subsídios para pensar reformas possíveis no Brasil, ainda que tais reformas precisem ser cuidadosamente calibradas às especificidades dos temas demandados, do contexto normativo, federativo e da cultura jurídica nacional.

Quadro 13. Incentivos e desincentivos à LCPP nos países estudados

	Incentivos à Litigância e escopo da judicialização contra o Poder Público	Desincentivos à Litigância e mecanismos de desjudicialização e/ou redução de volume da LCPP na Justiça comum
Alemanha	1. Gratuidade e Assistência Judiciária; 2. Especialização — tribunais sociais, tribunais fiscais e Justiça Administrativa, câmaras especializadas de 2ª instância em temas específicos; 3. Controle de Constitucionalidade (Corte Constitucional).	1. Justiça Administrativa; 2. Meios Alternativos de Resolução de Conflitos (mediação, autocomposição e/ou acordos extrajudiciais); 3. Proatividade dos juízes.
Argentina	1. Gratuidade e Assistência Judiciária; 2. Especialização de câmaras em 2ª instância; 3. Controle de Constitucionalidade (Suprema Corte).	1. Limites ao acesso: 1.1 Esgotamento das Instâncias Administrativas; 1.2 Procedimento de “habilitação de instância”; 1.3 Prazo máximo de 90 dias de ajuizamento. 2. Processamento: 2.1 Prazos processuais mais dilatados para o Poder Público; 2.2 Comunicação à Procuradoria do Tesouro da Nação. 3. Decisões: 3.1 Cautelares não são concedidas em caso de afetação do interesse público.
Estados Unidos	1. Justiça Federal para casos em que o Governo Federal é parte; 2. Controle de Constitucionalidade (Difuso e Suprema Corte).	1. Meios Alternativos de Resolução de Conflitos (acordos extrajudiciais e autocomposição); 2. Prazo para notificação do Poder Público entre 45 e 60 dias e prazos ainda menores para ajuizamento de ações; 3. Esgotamento das Instâncias Administrativas; 4. Princípio da sovereign immunity, que chega a exigir o consentimento da própria entidade governamental a ser processada (garantia da segurança jurídica), LCPP é exceção, não a regra; 5. Não cabe produção de provas no Judiciário.
França	1. Isenção de custas para cidadãos de baixa renda.	1. Justiça Administrativa; 2. Prazo para ajuizamento de 60 dias em geral; 3. Conselho de Estado; 4. Crescente aceitação da mediação administrativa em matéria fiscal e de serviços públicos.
México	1. Gratuidade e Assistência Judiciária; 2. Especialização (Justiça Administrativa); 3. Amparo Administrativo e Controle de Constitucionalidade (Suprema Corte).	1. Meios Alternativos de Resolução de Conflitos — lei recente voltada a mediação (2024); 2. Prazos curtos para ajuizamento (30 dias para os juízos de nulidad e de 15 dias para as ações de amparo administrativo).

Fonte: elaboração própria

Finalizando, o Quadro 13 sistematiza os achados empíricos dos estudos de caso que podem inspirar a reflexão acerca de possíveis ensinamentos ao Brasil. O Quadro 13 distingue incentivos e desincentivos à litigância contra o Poder Público nos países estudados, à luz do que comumente se sabe sobre os potenciais efeitos, por exemplo, da gratuidade da Justiça, de um lado, ou da imposição de prazos exíguos para o questionamento judicial de atos administrativos, de outro. A bem da verdade, alguns

aspectos do quadro não se limitam a essa visão dicotômica e merecem ser nuançados. Por exemplo, a especialização de juízos e tribunais (e.g. tribunais sociais e fiscais da Alemanha ou câmaras de segunda instância da Justiça Nacional na Argentina) pode operar nas duas direções, isto é, ela contribui tanto para a celeridade e a redução do volume de processos, como pode, por essas mesmas virtudes, estimular cidadãos a buscarem remédios contra lesões de bens e direitos praticadas pelo Poder Público. Por isso, acrescentamos ao lado de “incentivos” a ideia de “escopo da judicialização”, no sentido de apontar por onde ela pode prosperar, tendo em vista o desenho institucional adotado pelo país. A mesma ressalva vale para a segunda coluna do quadro, que não reúne apenas os desincentivos explícitos à LCPP, mas contém mecanismos que reconhecidamente reduzem a litigância (como os meios alternativos de resolução de conflitos) ou a canalizam integralmente para estruturas próprias (a Justiça Administrativa), que, onde se mostram eficientes, podem servir igualmente de estímulo à litigância contra o Poder Público. Por essa razão, acrescentamos ao lado de “desincentivos” a ideia de mecanismos de desjudicialização e/ou redução do volume da LCPP na Justiça comum.

Com vistas a subsidiar as linhas de reforma apresentadas na Seção 4 deste relatório, destacamos ao menos quatro aspectos derivados da comparação entre os países estudados e que podem ser úteis para prosseguirmos com o debate sobre o caso brasileiro.

(1) Justiça Administrativa e a importância de fortalecimento da esfera administrativa: a experiência de países como Alemanha, França e México demonstra que a existência de uma Justiça Administrativa especializada constitui fator diferencial capaz de reter, abreviar e solucionar parte expressiva de litígios contra o Poder Público. Como demonstrado nos relatórios, esses países estruturam as suas instâncias administrativas a partir de tribunais próprios, distintos dos tribunais civis, que contam não apenas com procedimentos específicos para lidar com os casos e as disputas dos cidadãos contra o Estado, mas que também dispõem de uma carreira judicial própria voltada ao tratamento adequado dos litígios. No Brasil, por outro lado, grande parte dos conflitos contra o Estado são canalizados diretamente para a Justiça comum, sem que a esfera administrativa (que não constitui uma justiça, obviamente) tenha capacidade mínima de retenção e solução, contribuindo para uma sobrecarga do sistema que acarreta custos elevados, morosidade e perda de eficácia. Vale destacar que a escolha de um desenho institucional que promove uma Justiça Administrativa retira esse conjunto de litígios do âmbito do Judiciário, por consequência, aproximando-o do Executivo. Isso pode, de um lado, facilitar a adoção de ferramentas mais eficazes de resolução de conflitos, enquanto, de outro, merece atenção quanto a possível viés de decisão favorável à Administração. Vale destacar que, embora o Brasil não disponha de Justiça Administrativa, soube especializar em boa medida a LCPP em varas de Fazenda Pública ou mesmo na Justiça Federal (em se tratando de conflitos envolvendo a União), que contam com larga experiência de processamento dessas causas e poderão ser mobilizadas para a implementação de reformas que visem reduzir o volume da LCPP no país.

(2) O difícil equilíbrio entre acesso à Justiça e impactos da LCPP: todos os países analisados, com exceção talvez da Alemanha, impõem mais barreiras processuais à litigância contra o Poder Público do que o Brasil. Tais barreiras concentram-se, principalmente, em um prazo máximo para a proposição da ação e, como no caso argentino, na exigência de esgotamento obrigatório das vias administrativas antes do acesso ao Judiciário. Embora a gratuidade seja praticada em alguma escala nesses países, litigar em instâncias recursais quase sempre impõe custos proibitivos para muitos, e o caminho da negociação e do acordo parece fazer mais sentido no interesse da parte do que no interesse do Estado.

Essas limitações temporais e materiais têm o potencial de organizar o fluxo de demandas e incentivar a resolução prévia de conflitos na esfera administrativa. Até o país que se considera o mais liberal do mundo aplica de maneira rigorosa o princípio da *imunidade soberana*, e vimos quão efetivo esse princípio é para reduzir o potencial de litigância contra o governo nos Estados Unidos. No entanto, tais exigências também podem restringir o acesso à Justiça, sobretudo para grupos vulneráveis que não dispõem de recursos para cumprir prazos e determinadas exigências processuais. Por causa disso, a efetividade do acesso à Justiça pode ser equilibrada pela efetivação de garantias adequadas, como a isenção de custas judiciais e a assistência jurídica gratuita, medidas já previstas, por exemplo, no caso da Alemanha. No caso brasileiro, em que o acesso à Justiça é mais amplo e a litigância contra o Poder Público é massiva, a discussão sobre esse tema é importante e ressalta a necessidade de se estabelecerem mecanismos de filtro que garantam um acesso responsável e bem informado ao Judiciário, evitando o uso excessivo e desnecessário da via judicial, porém sem prejudicar o direito de defesa dos cidadãos.

(3) *Reformas institucionais*: os países analisados também oferecem exemplos importantes de reformas institucionais voltadas à melhoria da litigância contra o Poder Público. A Alemanha, por exemplo, reformou sua legislação para incluir a mediação dentro do sistema judiciário e alocar recursos específicos para o fortalecimento de métodos alternativos de resolução de conflitos. O México, embora haja críticas a respeito da legitimidade dessas reformas, também tem promovido alterações na estrutura geral do Poder Judiciário e ampliado as formas de acesso por meio da institucionalização de procedimentos de mediação e conciliação. É possível que o Brasil possa se beneficiar desses exemplos ao pensar reformas que vão além da simples ampliação da estrutura do Judiciário. Reformas procedimentais e institucionais podem contribuir para a redução da litigância contra o Poder Público.

(4) *Problematização*: a problematização da litigância contra o Poder Público é outro aspecto que chama a atenção a partir da análise comparada. Seja em realidades mais distantes do caso brasileiro, como Alemanha, França e EUA, ou em países com trajetória histórica e cultura constitucional mais próximas, como Argentina e México, notou-se que a litigância contra o Poder Público não é reconhecida como um problema da mesma forma como se apresenta hoje no caso brasileiro. Em nenhuma dessas realidades a questão macro é elevada a desafio nacional a ser enfrentado e resolvido. É de se notar que, em contextos como o argentino e o mexicano, o debate sobre lentidão no Judiciário e alta carga de processos também está presente, mas se dá em contornos diferentes e de forma localizada, como no caso dos processos fiscais do México. Outro exemplo são, no caso alemão, as enxurradas que por vezes tomaram conta dos tribunais sociais, sem que reformas estruturais tenham sido entabuladas para contê-las. No geral desses países, o desafio, quando posto ao Judiciário, se dá em termos de tornar o processo mais eficiente, porém não se tem como alvo específico apenas a litigância contra governos. E outros casos sequer possuem magnitude quantitativa suficiente para levar a uma problematização. O caso dos EUA, por exemplo, apresentou menos de 200 mil ações contra o governo federal, número que contrasta com o levantamento de 17,8 milhões de processos contra a União entre 2020 e 2024 no Brasil. Por fim, por todas as considerações feitas acerca dos estudos de caso, é preciso reiterar que as limitações enfrentadas pela análise empírica relativas à maior precariedade dos dados dos países selecionados, comparada à profusão e à qualidade dos dados brasileiros, não impediu de formularmos a conclusão de que, no geral, a LCPP não representa nestes países um problema da envergadura da que se apresenta no Brasil.

Em resumo, extraímos da análise comparada insumos e lições valiosas para pensar o caso brasileiro e possibilidades de reformas que serão apresentadas adiante, mas é importante ressaltar ao mesmo tempo que o diagnóstico e a possível solução para a litigância contra o Poder Público no país requerem o reconhecimento e fortalecimento das diferentes esferas administrativas, organizacionais e de poderes da federação, visando à ação integrada contra o caráter estrutural e contínuo da litigância.

4. Linhas de Reforma

Nesta seção, articulamos os resultados das diferentes estratégias quantitativas e qualitativas de pesquisa utilizadas no projeto, orientados pelo objetivo vi de apresentar sugestões de reformas capazes de influenciar três dimensões da Litigância contra o Poder Público identificadas pela análise dos padrões da LCPP realizada na seção 3.2: seu volume, taxa de vitória do ente público e o tempo decisório dos processos judiciais.

Vale relembrar que a análise desses padrões permitiu a síntese de ao menos quatro grandes tipos de LCPP no Brasil: a **Litigância de Acesso a Direitos**, entendida como aquela que abrange ações judiciais que funcionam como último recurso para a efetivação de um direito fundamental cuja provisão pelo Estado é percebida como falha ou inadiável, algo que ocorre principalmente em áreas de políticas públicas como Saúde e Educação; a **Litigância Corretiva**, na qual predomina um contencioso de massa impulsionado não pela ausência de uma política pública, mas por falhas, inconsistências e ineficiências nos processos da Administração Pública, cujo tema principal é o Previdenciário, com Responsabilidade Civil apresentando traços similares; a **Litigância Corporativa e Econômica**, que engloba disputas movidas por grupos com maior capital técnico, jurídico e de organização, cujos pleitos envolvem a interpretação de normas complexas, direitos estatutários ou obrigações econômicas, cujos temas principais são Servidor Público, Direito Tributário e, ainda que mais dispersivo, Direito Trabalhista; por fim, a **Litigância Pulverizada** agrega temas de menor volume que, embora não representem uma crise sistêmica, possuem uma dinâmica própria, como no caso do tema Trânsito, que se caracteriza por ações mais individualizadas e de baixo impacto agregado.

Sem desconsiderar esses diferentes tipos de litigância, cremos que as entrevistas, a análise documental e bibliográfica, a comparação com outros países e as análises econométricas forneceram importantes subsídios para a proposição de linhas de reformas. Estas foram divididas em seis, cada uma delas articulando medidas concretas que podem ser implementadas pelo Poder Público, em diferentes esferas, que vão desde iniciativas de incremento da cooperação entre a administração e o Judiciário, até o aperfeiçoamento de fluxos de gestão da litigância. São elas: (i) fortalecimento da esfera administrativa; (ii) gestão estratégica da litigância; (iii) desincentivos estruturais à litigância; (iv) métodos alternativos de solução de conflitos; (v) coordenação interinstitucional; e (vi) isonomia decisória. Vale destacar que essa síntese reflete as bases da LCPP identificadas pela pesquisa, incluindo a comparação entre países, mas também os limites percebidos na interlocução com os diversos atores envolvidos, já que o tema é capaz de suscitar controvérsias profundas e, no limite, inconciliáveis visões sobre, por exemplo, acesso à Justiça, responsabilidades do Estado, mas também efeitos perversos, em termos redistributivos, da LCPP.

Desde as sugestões apontadas por procuradores e consolidadas no relatório da Fase I da pesquisa (Brasil, 2025, p. 27 ss.)¹⁰³, até os resultados da Fase II constantes nos relatórios anteriores e neste, especialmente o quadro descritivo geral do fenômeno (Seção 3.1), a incursão sobre os padrões da litigância (Seção 3.2), as soluções propostas pelos atores entrevistados (Seção 3.3) e as lições extraídas da pesquisa comparada (Seção 3.4), percebemos que a redução da LCPP no Brasil não pode se orientar

¹⁰³ Neste relatório, fazemos referência apenas a propostas de soluções derivadas da Fase I que foram validadas pela Fase II. Dizem respeito a medidas mais específicas, que estão contidas nas sugestões feitas pela Fase II, de acordo com as diferentes estratégias de pesquisa empregadas pela equipe nesta segunda fase.

apenas por soluções mais gerais, mas pode e deve ser orientada por estratégias focalizadas nos respectivos temas e entes federativos. Sob esse aspecto, medidas voltadas à melhoria da gestão judicial e administrativa da litigância são fundamentais para fazer conhecer: o que é judicializado, quando e onde; quais as estratégias dos atores que litigam contra o Poder Público nas diferentes localidades; e qual a responsabilidade do Estado sobre essa litigância como formulador e implementador de políticas, bem como parte processual. Desse modo, exploraremos as linhas de reforma indicando, sempre que pertinente, a sua aplicabilidade a certos temas, bem como a dependência das medidas à presença e à qualidade de dados sobre a LCPP.

Por fim, as diversas frentes da pesquisa reforçaram como características institucionais, culturais e sociopolíticas parecem influenciar esse tipo de litigância, resultando, portanto, em um fenômeno multicausal e que não comporta soluções simplistas. Nesse sentido, as linhas de reforma e respectivas medidas concretas aqui apresentadas sugerem uma necessária coordenação de mudanças normativas e práticas, bem como a atuação conjunta de diferentes instituições e agentes do Poder Público para o enfrentamento da LCPP. Os itens seguintes apresentam as linhas de reforma sugeridas pela equipe.

O Quadro 14 sintetiza as linhas de reforma, seus respectivos eixos de implementação e as medidas concretas sugeridas. Com o intuito de oferecer uma análise mais prática e operacional, acrescentamos uma coluna que apresenta possíveis estratégias de implementação que podem viabilizar cada medida sugerida e uma coluna final que exemplifica os problemas concretos enfrentados em cada caso, juntamente com os resultados esperados a partir da sua adoção. De modo geral, esperamos que essa sistematização possa facilitar a visualização integrada das propostas de implementação, que já estão no corpo do texto, e que ajude a identificar, de forma clara, como cada uma dessas propostas se articula com as medidas e com os objetivos gerais de redução da litigiosidade.

Compreendemos que as medidas sugeridas devem ser avaliadas com cautela e em atenção aos seus efeitos prováveis em face do contexto institucional, social e político aplicado; bem como quanto à possibilidade de combinação estratégica de medidas de diferentes linhas para se obter o fim desejado. Por causa disso, reforçamos que tais recomendações não devem ser interpretadas como soluções únicas e definitivas, mas sim como alternativas complementares, cuja efetividade dependerá da forma como forem articuladas no processo de implementação.

Quadro 14. Linhas de reforma e estratégias de implementação

Linhas de Reforma	Eixos	Medidas	Estratégias de Implementação	Resultados Esperados
1. Fortalecimento da esfera administrativa	Aprimoramento da capacidade institucional	Reforço de recursos humanos e materiais	Realização de novos concursos; redistribuição de servidores; e ampliação do orçamento de infraestrutura e TI.	Melhora na resolução dos casos na esfera administrativa; redução no tempo da resolução dos casos na esfera administrativa; melhor aproveitamento de recursos humanos; e cumprimento dos prazos na concessão de benefícios.
		Melhoria de fluxos internos e sistemas de gestão	Implementação ou atualização de sistemas de gestão; digitalização de processos; e automatização de procedimentos administrativos.	Melhora na resolução dos casos na esfera administrativa; redução no tempo da resolução dos casos na esfera administrativa; e redução de erros de fluxos administrativos e de erros procedimentais que geram questionamentos judiciais.
	Qualificação da atuação administrativa	Harmonização de entendimentos entre administração e Judiciário	Criação de grupos de trabalho entre a administração e o Judiciário para harmonização de entendimentos e compartilhamento de precedentes; internalização de entendimentos judiciais por meio de súmulas administrativas; e implementação pela administração pública dos precedentes firmados pelo STF (repercussão geral) e pelo STJ (recursos repetitivos).	Redução no número de ações sobre matérias já pacificadas; redução no número de decisões administrativas em desconformidade com precedentes vinculantes; e redução da divergência entre a administração e o Judiciário em diversas matérias.
		Padronização de procedimentos e critérios	Implementação de procedimentos uniformes e critérios objetivos para a tomada de decisões administrativas; e publicação de normativas, manuais de atuação e orientações técnicas com vistas à padronização de procedimentos e critérios.	Redução no número de ações sobre matérias já pacificadas; e tratamento isonômico para demandas similares.
		Capacitação de servidores para decisões mais assertivas	Oferta de cursos de capacitação e treinamentos continuados em matérias/ temas jurídicos relevantes.	Redução no número de contestações por erros em decisões administrativas; e diminuição no número de decisões mal fundamentadas que suscitam judicialização.
		Implementação de controles de qualidade das decisões	Revisões periódicas de decisões administrativas; auditorias internas; e criação de indicadores e sistemas de monitoramento da qualidade decisória.	Redução no número de recursos e de judicializações em matérias já pacificadas; e diminuição no número de decisões mal fundamentadas que suscitam judicialização.

Linhas de Reforma	Eixos	Medidas	Estratégias de Implementação	Resultados Esperados
2. Gestão estratégica da litigância	Aprimoramento da gestão judicial	Disseminação de boas práticas entre tribunais	Criação de redes de conhecimento e sistematização de boas práticas; e encontros periódicos para troca de experiência.	Aumento no número de iniciativas institucionais conjuntas; e registros institucionais de boas práticas.
		Especialização temática na tramitação	Adoção de procedimentos específicos de acordo com o tema; e criação de varas ou câmaras especializadas em matérias recorrentes.	Redução da taxa de judicialização de matérias recorrentes; maior efetividade nas decisões envolvendo temas específicos; e redução do tempo decisório de processos de massa/repetitivos.
		Otimização de recursos e prazos processuais	Uso de sistemas de controle automatizado para gestão de prazos e distribuição equilibrada dos processos; e uniformização das formas de classificação processual.	Redução de recursos ou revisões por erro de classificação; redução do tempo decisório; e diminuição no uso de estratégias protelatórias.
	Gestão administrativa da litigância	Melhoria da coleta e gestão dos dados sobre os processos judiciais	Mapeamento sistemático de padrões de litigância; e integração dos sistemas (DataJud, PJe etc.) para padronização das bases de dados.	Redução de processos repetitivos; identificação de práticas de litigância abusiva/predatória; e ampliação de conhecimento para assessoramento jurídico do Executivo.
		Inteligência artificial para análise de padrões	Implantar ferramentas de IA para identificar demandas repetitivas e padrões de litigância.	Redução de processos e demandas repetitivas; redução no tempo médio de análise dos processos; identificação de práticas de litigância abusiva/predatória; e ampliação de conhecimento para assessoramento jurídico do Executivo.
		Acompanhamento de casos estratégicos	Criação de núcleos de monitoramento sistemático de processos de grande impacto ou relevância.	Redução de litígios ou judicialização nos temas monitorados; ampliação de conhecimento para assessoramento jurídico do Executivo; e redução do custo fiscal da litigância e de casos com grande impacto orçamentário.

Linhas de Reforma	Eixos	Medidas	Estratégias de Implementação	Resultados Esperados
3. Desincentivos estruturais à litigância	Revisão de custos e benefícios do acesso à Justiça	Critérios diferenciados de gratuidade de justiça	Criação de critérios específicos considerando a capacidade econômica efetiva do requerente e a natureza da pretensão; e gratuidade automática para autores cadastrados no CadÚnico.	Redução de recursos ou impugnações relativas a pedidos de gratuidade; e redução da litigância predatória/abusiva e de ações meramente especulativas.
		Regulamentação de honorários advocatícios	Estabelecimento de um sistema de honorários escalonados conforme o valor da causa e a complexidade da demanda; e cobrança de honorários em mandados de segurança para determinados temas.	Redução da litigância oportunista em causas de baixo valor; redução da litigância excessiva em mandados de segurança sobre temas recorrentes; e reduções de ações meramente especulativas.
		Controle de ações especulativas e duplicadas	Sistema de identificação de demandas repetitivas e cruzamento de dados processuais.	Redução do volume de processos repetitivos; redução de decisões divergentes em temas recorrentes; e redução da litigância predatória/abusiva.
	Redução de incentivos ao uso oportunista	Limitação de estratégias protelatórias	Regras processuais mais rígidas; e sanções para litigância de má-fé.	Redução no ingresso de demandas protelatórias ou infundadas; redução de reincidência de partes e/ou advogados sancionados; e redução da litigância de má-fé.
		Critérios mais rigorosos para tutelas de urgência	Definição de parâmetros objetivos de concessão com a demonstração efetiva de risco de dano irreparável e probabilidade de direito; capacitação de magistrados; e regulamentação interna.	Aumento da previsibilidade e da segurança jurídica para partes e advogados; redução de decisões reformadas em instâncias superiores; redução do custo fiscal da litigância; e diminuição no número de tutelas de urgência concedidas contra o Poder Público.
		Regulamentação da cessação de créditos judiciais	Cumprimento rigoroso dos pagamentos; e aperfeiçoamento da venda de créditos a terceiros.	Redução do estoque de precatórios pendentes; e redução no número de operações especulativas sobre créditos judiciais contra o Poder Público.
		Redução do prazo para propositura de ações	Ajuste dos prazos prescricionais em determinadas matérias.	Redução na judicialização de determinadas matérias; e redução da litigância retrospectiva.
4. Métodos alternativos de solução de conflitos	Autocomposição prévia ao processo judicial	Plataformas digitais de conciliação administrativa	Criação e ampliação de plataformas on-line para resolução administrativa de conflitos.	Redução no número de ações judiciais em matérias contempladas pelas plataformas de conciliação; e redução da litigância excessiva.
		Câmaras administrativas de soluções de controvérsias	Estruturação e criação de câmaras especializadas de resolução administrativa com autonomia procedimental, decisória, orçamentária e com corpo técnico qualificado.	Redução na judicialização de casos cobertos pelas câmaras; e redução da litigância excessiva.
	Autocomposição no curso do processo judicial	Estruturas especializadas nos tribunais	Fortalecimento de núcleos de conciliação especializados; e criação/expansão de Cejuscs e varas especializadas em mediação/conciliação.	Redução da litigiosidade e do volume de processos judiciais nos casos e áreas cobertas; e redução da litigância excessiva.
		Protocolos de encaminhamento para métodos consensuais	Definição e sistematização de protocolos obrigatórios de mediação e conciliação em determinadas fases processuais.	Redução do tempo decisório; maior efetividade das soluções; e redução da litigância excessiva.

Linhas de Reforma	Eixos	Medidas	Estratégias de Implementação	Resultados Esperados
5. Coordenação interinstitucional	Harmonização de procedimentos	Unificação de critérios entre a esfera administrativa e a judicial	Criação de fóruns permanentes de diálogo e protocolos de cooperação.	Redução de conflitos institucionais e da judicialização derivada desses conflitos; e diminuição da convergência entre administração e judiciário.
		Integração de sistemas e bases de dados	Integração tecnológica entre sistemas administrativos e judiciais; e criação de bases de dados unificadas.	Redução de conflitos institucionais e da judicialização derivada desses conflitos; e aumento do compartilhamento de informações.
	Cooperação entre órgãos	Fóruns permanentes de diálogo institucional	Criação de instâncias formais de diálogo entre as instituições; e criação de um fórum permanente que inclua CNJ, INSS e AGU para o monitoramento de dados e a implementação de soluções sistêmicas sobre a LCPP.	Redução de conflitos institucionais e da judicialização derivada desses conflitos; e aumento do compartilhamento de informações.
		Protocolos de comunicação e troca de informações	Definição de fluxos padronizados de comunicação interinstitucional.	Redução no número de comunicações ineficientes ou duplicadas; redução de litígios por falhas de comunicação entre órgãos; e aumento do compartilhamento de informações.
		Acompanhamento conjunto de políticas	Criação de comissões interinstitucionais para o monitoramento de políticas públicas.	Redução na judicialização por falhas de implementação devido à falta de cooperação.
		Fóruns e/ou protocolos emergenciais para enfrentamento de crises	Criação de protocolos e normativas de contingência para situações de crise; elaboração de planos de emergência; e ativação de câmaras emergenciais em situações de calamidade ou crise.	Redução da judicialização devido a problemas administrativos, financeiros e/ou sociais decorrentes de momentos emergenciais ou crises; e redução das litigâncias por crises ou emergências de diferentes naturezas (políticas, econômicas, climáticas).

Linhas de Reforma	Eixos	Medidas	Estratégias de Implementação	Resultados Esperados
6. Isonomia decisória	Harmonização legislativa	Coordenação entre entes federativos	Harmonização da legislação entre diferentes entes; e criação de mecanismos de articulação entre União, estados e municípios para reduzir sobreposição normativa.	Redução de litígios decorrentes de normas conflitantes; redução de normas conflitantes ou sobrepostas entre União, estados e municípios; e redução da divergência normativa entre unidades subnacionais e União.
		Assessoria jurídica na elaboração normativa	Fortalecimento da assessoria jurídica; atuação preventiva da AGU, de PGEs e de PGMs na redação de leis e regulamentos; e uso obrigatório de protocolos para a redação de leis e regulamentos.	Redução do número de normas declaradas inconstitucionais ou suspensas judicialmente; diminuição da judicialização decorrentes de normas inconstitucionais; e diminuição das diferenças entre os regimes jurídicos de carreiras de servidores públicos.
		Revisão de conflitos normativos	Implementação de procedimentos sistemáticos de identificação e revisão de conflitos normativos; e uso de protocolos de comunicação e cooperação entre os órgãos.	Redução de sobreposição ou contradições entre normas federais, estaduais e municipais; e redução do volume de judicialização relacionada a conflitos de normas.
	Estabilização jurisprudencial	Uso estratégico de instrumentos de uniformização	Ampliação e utilização adequada de instrumentos processuais de uniformização judicial, como repercussão geral, recursos repetitivos e IRDR; e capacitação dos magistrados.	Redução na judicialização em torno de matérias já pacificadas; diminuição do volume de recursos sobre temas já uniformizados; tratamento isonômico para demandas similares; e diminuição de demandas repetitivas.
		Comunicação entre tribunais sobre precedentes	Criação de plataformas digitais para circulação e comunicação de precedentes relevantes entre os tribunais.	Redução da judicialização em torno de temas já pacificados; tratamento isonômico para demandas similares; e redução na demora de tramitação.
	Coletivização de processos	Fortalecimento de mecanismos coletivos para certos temas (Servidor Público, Saúde e Previdenciário)	Criação de protocolos para suspender ações individuais quando há ação coletiva sobre a mesma matéria; capacitação de procuradores e magistrados para manejo de ações coletivas; e cooperação interinstitucional para ajuizamento coordenado de ações coletivas.	Redução do volume de processos individuais repetitivos; redução de custos administrativos; tratamento isonômico para demandas similares; e redução dos incentivos à litigância predatória.
		Execução coletiva para casos idênticos	Identificação automatizada de sentenças individuais com mesmo objeto no Judiciário; e criação de protocolos de agrupamento de execuções nas procuradorias.	Redução do volume de execuções individuais repetitivas; economia processual; e redução de custos administrativos.

4.1 Fortalecimento da Esfera Administrativa

As estratégias de investigação empírica empregadas na pesquisa demonstraram que a Administração Pública exerce papel crucial sobre a litigância contra o Poder Público, notadamente quanto à implementação das políticas ajuizadas, como nos casos de concessão de benefícios previdenciários e assistenciais, licenciamento ambiental, concursos públicos e medicamentos. No âmbito da análise comparada, o esquivamento da Justiça comum como locus da LCPP tem sido alcançado não apenas na experiência de países que historicamente adotaram sistemas de Justiça Administrativa — Alemanha, França e México —, mas igualmente naqueles que buscam reter na esfera administrativa *stricto sensu* as demandas contra a administração pública — Argentina e Estados Unidos. Por isso, nesses países, encontramos as menores taxas de ajuizamento, assim como tempo decisório mais reduzido das ações contra o Poder Público. Evidentemente, estamos falando de macroestruturas de raízes históricas longínquas que dificilmente poderiam ser transplantadas para outros países, sobretudo quando no lugar de eventual recepção se desenvolveu um vasto, complexo e sólido sistema de justiça baseado em outras premissas, como o brasileiro de 1988. Aqui, nos parece, a fuga somente pode se dar para frente, combinando medidas em diferentes linhas de reforma que sejam capazes de mitigar o volume e o impacto da LCPP no Brasil, dada a inviabilidade e mesmo desaconselhável criação de novas estruturas de justiça.

Por outro lado, a análise aprofundada da experiência comparada permite observar que providências práticas para os órgãos da Administração são capazes de produzir efeitos importantes sobre o ajuizamento das ações contra o Poder Público, seja no primeiro momento da implementação da política, seja na construção de soluções para controvérsias sobre ela. Em adição, a maioria dos atores especializados ouvidos pela pesquisa apontaram uma ou mais soluções endereçadas à Administração, corroborando com o entendimento de que o Poder Público tem capacidade de instrumentalizar as suas agências para evitar que o conflito seja judicializado. Portanto, as medidas apresentadas nesta subseção emergiram da análise das entrevistas e da investigação comparada, mas algumas delas foram abordadas de algum modo também na Fase I da pesquisa (Brasil, 2025, p. 23). Elas se dividem em dois eixos: (i) o aprimoramento da capacidade institucional; e (ii) a qualificação da atuação administrativa. Os itens subsequentes detalham cada eixo, bem como as medidas a eles associadas.

4.1.1 Aprimoramento da capacidade institucional

A capacidade institucional diz respeito à capacidade de um Estado para elaborar e operacionalizar políticas públicas. Na avaliação de parte dos entrevistados, a deficiência na capacidade institucional representa uma das principais causas estruturais da litigiosidade excessiva contra o Poder Público no Brasil.

A justificativa para esse eixo baseia-se na constatação de que as disparidades regionais verificadas quanto à litigiosidade sobre certos temas podem ter a ver com: a estrutura organizacional; a falta de aporte institucional que garanta o planejamento adequado das ações e o emprego de recursos humanos bem formados; e a insuficiência de mecanismos de eficiência, eficácia e transparência nos processos da administração. Quando a Administração Pública não dispõe de recursos humanos qualificados, infraestrutura adequada ou sistemas de gestão eficientes, aumenta significativamente a probabilidade de decisões inadequadas, demoras no atendimento e falhas procedimentais que inevitavelmente re-

sultam em questionamentos judiciais.

O fortalecimento da capacidade institucional atua preventivamente, atacando as raízes da litigiosidade antes que os conflitos se materializem em processos judiciais. Uma Administração com expressiva capacidade institucional consegue responder adequadamente às demandas dos cidadãos, reduzindo a necessidade de busca pela via judicial para resolução de problemas que poderiam ser solucionados administrativamente. Pensamos que o aprimoramento da capacidade institucional pode ser operacionalizado por meio de pelo menos duas medidas:

a) Reforço de recursos humanos e materiais: a insuficiência de recursos na esfera administrativa frequentemente resulta em demoras no atendimento de demandas dos cidadãos, decisões inadequadas por falta de *expertise* técnica e respostas ineficientes às solicitações. Não se trata apenas de ampliar o quadro de servidores, mas de qualificar a sua atuação, uma vez que, como visto, a mera presença do Poder Público em termos de recursos humanos (número de servidores *per capita*) é um forte preditor do volume de demandas judiciais (seção 3.2). Por outro lado, como evidenciado pelos testes com indicador de atuação hábil do Estado, como o IFGF, a qualidade da gestão fiscal municipal, medida pelo índice, não está diretamente relacionada ao volume de processos pendentes nos órgãos julgadores (seção 3.2), de modo que medidas meramente fiscais não são, por si só, suficientes para reduzir a litigância. Em consonância com esses resultados e com as insuficiências de recursos apontadas pelos entrevistados, entendemos que, ao ampliar o quadro de servidores qualificados e prover a infraestrutura tecnológica e material necessária, a Administração Pública pode resolver conflitos em sua origem, evitando que questões administrativas se transformem em disputas judiciais. Nesse sentido, a valorização e a reestruturação dos recursos humanos podem ocorrer tanto pela realização de novos concursos públicos quanto pela redistribuição de servidores e pela ampliação dos orçamentos destinados à infraestrutura e à tecnologia da informação.

b) Melhoria de fluxos internos e sistemas de gestão: de acordo com entrevistados membros de órgãos da Administração, a otimização dos processos administrativos internos contribui diretamente para a redução da litigiosidade ao tornar as decisões mais céleres e transparentes. Sistemas de gestão modernos permitem o acompanhamento eficiente de processos, reduzem a burocracia excessiva e minimizam erros procedimentais que frequentemente geram questionamentos judiciais. A digitalização e a automatização de fluxos administrativos não apenas aceleram o atendimento ao cidadão, mas também cria maior previsibilidade e padronização nas decisões administrativas. Essa medida se beneficia de estratégias de qualificação da atuação administrativa, como se verá adiante.

4.1.2 Qualificação da atuação administrativa

As análises envolvendo os dados do DataJud revelaram que locais com maiores indicadores de relações com a Administração Pública estão correlacionados a um maior volume de processos pendentes contra o Poder Público. Os resultados (seção 3.2 deste relatório) sugeriram um cenário contrário aos argumentos de “judicialização de políticas públicas”, isto é, baseados na ideia de que a atuação judicial ocorre em esferas nas quais o Estado é ausente ou faltante. Diversamente, a investigação apontou que a maior presença de “trabalhadores” do Estado (servidores públicos) ou usuários do Estado (beneficiários de políticas de transferência de renda) está associada a um maior volume de litigiosidade. Em

poucas palavras, o que a pesquisa sobre LCPP concluiu é que, em termos gerais, onde há mais Estado, há mais litigância, e não o contrário.

Nesse cenário, a qualificação da atuação administrativa é essencial porque muitos conflitos judiciais decorrem não da ausência de recursos, mas da forma inadequada como esses recursos são utilizados — como visto na seção 3.2, a associação entre capacidade fiscal (IFGF 2019) e ajuizamento é negativa, sugerindo que ambientes fiscalmente mais organizados conseguem prevenir controvérsias ou resolvê-las pela via administrativa. Este eixo é fundamental porque aborda aspectos qualitativos da gestão pública que diretamente impactam a geração de litígios. Decisões administrativas inconsistentes, falta de padronização de procedimentos e divergências interpretativas entre órgãos administrativos e o Poder Judiciário criam um ambiente de insegurança jurídica que estimula a judicialização de questões que poderiam ser resolvidas na esfera administrativa. Alguns entrevistados fizeram propostas concretas que podem aperfeiçoar a atuação do Estado, com vistas a reduzir o ajuizamento de ações decorrentes de uma atuação ineficiente ou desqualificada da Administração, inclusive algumas tratadas no bojo da Fase I da pesquisa LCPP. Sintetizamos as contribuições em quatro medidas:

a) Harmonização de entendimentos entre a Administração e o Judiciário: a divergência de interpretações entre órgãos administrativos e o Poder Judiciário constitui uma das principais fontes de litigância repetitiva, conforme discutido em relatórios anteriores e no *Workshop 2*. A harmonização desses entendimentos, por meio de diálogos institucionais regulares e compartilhamento de precedentes, permitiria que a Administração adaptasse suas práticas às orientações jurisprudenciais consolidadas, reduzindo significativamente o volume de ações judiciais com teses já pacificadas pelos tribunais. O Entrevistado 15, por exemplo, sugeriu a internalização de entendimentos judiciais por meio da criação de mecanismos como súmulas administrativas (previstas no Decreto n. 3.048/1999, o Regulamento da Previdência Social, conforme redação dada pelo Decreto n. 10.410/2020) para sistematizar a incorporação de decisões judiciais, considerando inclusive o impacto fiscal.

Em adição, foi sugerido no documento de síntese da Fase I como solução endereçada ao Poder Judiciário (Brasil, 2025, p. 25) a implementação dos precedentes firmados pelo STF em Repercussão Geral e pelo STJ nos recursos repetitivos no âmbito da administração pública. A criação de grupos de trabalhos conjuntos também pode favorecer a comunicação institucional e o compartilhamento de precedentes. Soluções como essa podem ser empregadas em outras instâncias do Poder Judiciário, ampliando o diálogo entre os tribunais de justiça estaduais e as administrações estaduais e municipais, por exemplo.

b) Padronização de procedimentos e critérios: a ausência de padronização gera insegurança jurídica e tratamento desigual de situações similares, fornecendo insumos para o questionamento da atuação do Estado. A implementação de procedimentos uniformes e critérios objetivos para a tomada de decisões administrativas proporciona maior previsibilidade a administrados, clientes e cidadãos, reduz questionamentos sobre arbitrariedades e facilita o controle interno da legalidade dos atos administrativos, assim como o judicial. De acordo com entrevistados integrantes do TCU, a padronização de metas dentro do INSS poderia evitar indeferimentos incorretos de benefícios, atingindo uma das principais causas da judicialização excessiva contra a autarquia (oposição a indeferimentos administrativos de benefícios previdenciários e assistenciais). Segundo eles, a correção de metas contraditórias atribuídas aos servidores do órgão, como as que incentivam o

pronto indeferimento no lugar de solicitar documentos complementares, é uma medida que pode atingir uma das causas mais importantes da litigância. Além disso, o tamanho, a capilaridade e a complexidade da Administração Pública brasileira também se apresentam como características que demandam a padronização de procedimentos e critérios, com vistas a garantir que situações semelhantes sejam tratadas do mesmo modo. Desse modo, a adoção de critérios objetivos e uniformes para a tomada de decisões, bem como da publicação de normativas, manuais de atuação e orientações técnicas pode ajudar a reduzir as disparidades e aumentar a segurança jurídica nas decisões proferidas pela esfera administrativa.

- c) Capacitação de servidores para decisões mais assertivas:** servidores bem capacitados tecnicamente são capazes de tomar decisões fundamentadas e juridicamente sólidas, reduzindo a probabilidade de questionamentos posteriores. Programas de capacitação continuada em temas jurídicos relevantes, análise de precedentes judiciais e técnicas de fundamentação de decisões administrativas fortalecem a qualidade da atuação estatal e diminuem a propensão ao erro. Essa medida está intimamente ligada ao reforço de recursos humanos e materiais no sentido de qualificar a atuação administrativa do Estado, garantindo que o atendimento ao cidadão ocorra de modo eficiente, eficaz e adequado às normas jurídicas e administrativas. A oferta de cursos, treinamentos continuados e formações específicas em matérias jurídicas relevantes pode assegurar uma maior qualificação técnica e capacidade de resposta frente à complexidade das demandas, evitando o questionamento dos atos administrativos ou mesmo a procedência das ações judiciais que os desafiam.
- d) Implementação de controles de qualidade das decisões:** mecanismos de controle interno da qualidade das decisões administrativas funcionam como filtros preventivos, identificando potenciais falhas antes que se transformem em litígios. Revisões periódicas, auditorias internas e sistemas de monitoramento da consistência decisória permitem correções tempestivas e aprimoramento contínuo dos processos administrativos. São iniciativas que se relacionam com a padronização de critérios, procedimentos e metas, permitindo que a qualidade das decisões seja mais bem controlada.

4.2 Gestão Estratégica da Litigância

A gestão estratégica da litigância emerge como resposta necessária tanto para fazer frente ao enorme volume de processos ajuizados contra o Estado quanto diante da constatação de que o Poder Público brasileiro, historicamente, tende a manter uma postura meramente reativa diante dos conflitos judiciais. As milhares de ações judiciais baseadas em conflitos artificiais e/ou repetitivos que sobrecarregam o Poder Judiciário nos últimos anos têm contribuído para inflacionar a LCCP e retardar o andamento dos processos judiciais, demonstrando a necessidade de uma abordagem mais sofisticada.

Essa linha é fundamental porque reconhece que a litigância contra o Poder Público possui características específicas que demandam tratamento diferenciado: alta repetitividade de temas, grande volume de demandas similares, impacto sistêmico das decisões e necessidade de coordenação entre múltiplos órgãos e esferas de governo.

A justificativa para a gestão estratégica baseia-se na percepção compartilhada por atores judiciais, administrativos e de defesa do Estado de que o enfrentamento eficaz da litigiosidade exige não apenas

a resolução individual de casos, mas a compreensão dos padrões subjacentes que geram conflitos recorrentes. O CNJ reforça o papel de implementar ferramentas para auxiliar os tribunais na identificação da litigância abusiva e/ou repetitiva, evidenciando a necessidade de abordagens baseadas em dados e análise de padrões.

A gestão estratégica permite transformar dados processuais em inteligência institucional, possibilitando intervenções preventivas, otimização de recursos e desenvolvimento de estratégias de defesa mais eficazes. Sem essa abordagem sistemática, o Poder Público permanece vulnerável a práticas litigiosas oportunistas e mais organizadas, além de perder oportunidades de resolver estruturalmente problemas que geram conflitos repetitivos. A gestão estratégica pode ser subdividida em dois eixos ou aspectos da medida: (i) o aprimoramento da gestão judicial; e (ii) a gestão administrativa da litigância.

4.2.1 Aprimoramento da gestão judicial

Quanto ao primeiro eixo, o enfoque é transferido da resolução de casos para a resolução da litigiosidade, impedindo-se, por exemplo, a pulverização de demandas e decisões contraditórias. A gestão judicial estratégica reconhece que o sistema judicial não pode mais ser visto apenas como um mecanismo de resolução individual de conflitos, mas como um sistema que deve gerenciar eficientemente grandes volumes de demandas similares, orientação que tem sido incorporada nas legislações processuais do país, como o CPC/2015.

Este eixo é necessário porque a litigância contra o Poder Público apresenta características específicas: alta repetitividade de temas, grande volume de processos similares e impacto sistêmico das decisões. A gestão judicial tradicional, focada na resolução caso a caso, mostra-se inadequada para lidar com essa realidade, gerando ineficiências que prolongam conflitos e consomem recursos desnecessariamente.

As investigações realizadas na Fase I e na Fase II da pesquisa apontaram que a especialização temática e a disseminação de boas práticas permitem que o Poder Judiciário desenvolva *expertise* específica para lidar com as peculiaridades da litigância contra o Estado, resultando em decisões mais qualificadas e consistentes. Sintetizamos as sugestões para o aprimoramento da gestão judicial em três:

- i. **Disseminação de boas práticas entre tribunais:** a heterogeneidade do desempenho dos tribunais no tratamento das ações contra o Poder Público, um dos principais achados desta pesquisa especialmente revelado pelo indicador tempo decisório, sugere que boas práticas podem ter sido implementadas em certos tribunais sem que isso seja de conhecimento de outros órgãos judiciais (Seção 3.2.3). O compartilhamento de experiências exitosas entre diferentes tribunais permite a replicação de soluções eficazes para problemas comuns relacionados à litigância massiva contra o Poder Público. A criação de redes de conhecimento e a sistematização de boas práticas pode acelerar a implementação de medidas eficientes de gestão processual e reduzir o tempo de tramitação dos processos.
- ii. **Especialização temática na tramitação:** conforme as experiências de sistemas de Justiça Administrativa nos países estudados — Alemanha, França e México —, sobretudo o caso alemão, com seus tribunais sociais e fiscais, a concentração de demandas similares contra o Poder Público em órgãos especializados permite o desenvolvimento de *expertise* específica, acelera o julgamento de questões repetitivas e facilita a aplicação uniforme de precedentes. A especialização é capaz

de promover a eficiência do sistema processual, reduzindo o congestionamento dos tribunais e permitindo uma resolução mais rápida e menos onerosa das controvérsias. No caso brasileiro, o Judiciário pode investir na especialização temática aprofundando estratégias existentes, como a de adoção de procedimentos específicos para certos temas — inclusive investindo em mais momentos de conciliação no curso do processo para algumas “causas de pedir” —, até a maior capilarização de varas especializadas, desde que tais medidas estejam apoiadas em dados de avaliação da situação da litigiosidade por tema e local.

- iii. **Otimização de recursos e prazos processuais:** a gestão eficiente dos recursos judiciais e a observância rigorosa dos prazos processuais contribuem para a celeridade da prestação jurisdicional. Sistemas de controle automatizado de prazos, distribuição equilibrada de processos e utilização de tecnologias que aceleram a tramitação processual reduzem o tempo de resolução dos conflitos e desestimulam estratégias protelatórias. Para se alcançar tais resultados, medidas básicas ainda precisam ser implementadas, como a compatibilização das formas de classificação de processos que hoje ainda opõem Judiciário e procuradorias, tal como revelado desde a Fase I da pesquisa e a ser reiterado no próximo tópico.

4.2.2 Gestão administrativa da litigância

A gestão administrativa da litigância propõe uma mudança paradigmática: transformar o Estado em um gestor proativo de sua própria litigiosidade. A justificativa para este eixo baseia-se na percepção de que muitos litígios contra o Poder Público seguem padrões identificáveis e previsíveis. A coleta sistemática de dados processuais e a análise de padrões de litigância permitem identificar as principais causas de conflitos, possibilitando intervenções preventivas que atacam os problemas na origem.

Um importante resultado da Fase I do projeto foi a verificação empírica de que a coleta e o armazenamento de dados processuais no âmbito das procuradorias são, em geral, bastante incipientes, desatualizados e muitas vezes precários. Além disso, procuradores apontaram que as categorias utilizadas pelo Judiciário para a classificação temática e gerencial dos processos não contempla os interesses dos órgãos de defesa do Estado, que demandam, portanto, a criação de estruturas organizacionais com bancos de dados e categorias próprias. O que parece ser uma solução razoável, porque emergencial, afasta ainda mais os padrões de identificação aplicados por diferentes órgãos. As medidas aqui apontadas justificam-se, portanto, pela percepção dos atores especializados sobre as insuficiências de gestão dos seus próprios ambientes de trabalho, evidenciadas nos resultados da Fase I e nas entrevistas da Fase II. As estratégias para a gestão administrativa da litigância foram sintetizadas em três medidas principais:

- i. **Melhoria da coleta e gestão dos dados sobre os processos judiciais:** o mapeamento sistemático dos padrões de litigância permite identificar as principais causas de conflitos judiciais e desenvolver estratégias preventivas específicas. O desenvolvimento de modelos de bases de dados para as procuradorias sobre processos judiciais, com categorias adequadas às necessidades e aos interesses desses órgãos, pode fornecer informações valiosas para a reformulação de políticas públicas e procedimentos administrativos que geram maior volume de questionamentos, assim como para melhorar as estratégias de defesa do Estado. De outra parte, a integração de tais bases com as informações existentes no DataJud permitirá um conhecimento mais aprofundado sobre a natureza dos conflitos e o seu impacto, qualificando a intervenção estatal sobre políticas

e a sua própria defesa.

ii. Inteligência artificial para análise de padrões¹⁰⁴: a utilização de ferramentas de inteligência artificial na análise de dados processuais permite identificar tendências, prever demandas futuras e otimizar estratégias de defesa. Algoritmos de análise preditiva podem auxiliar na identificação precoce de teses jurídicas com potencial de repetição massiva, permitindo ajustes preventivos nas práticas administrativas. O Entrevistado 16 mencionou expressamente essa medida, apontando o Projeto 100+ como uma iniciativa já existente que faz o acompanhamento prioritário de casos relevantes, com padronização de atuação judicial, despacho e sustentação oral¹⁰⁵.

iii. Acompanhamento de casos estratégicos: o monitoramento sistemático de processos com potencial de gerar precedentes ou impacto significativo permite uma defesa mais qualificada e a antecipação de possíveis desdobramentos jurisprudenciais. A gestão estratégica desses casos inclui a alocação de recursos especializados e a coordenação entre diferentes instâncias administrativas.

4.3 Desincentivos Estruturais à Litigância

A linha de desincentivos estruturais fundamenta-se no reconhecimento, por parte dos atores especializados entrevistados e da equipe de pesquisa (sempre fundamentada nas estratégias de pesquisa empregadas), de que o sistema atual contém incentivos inadequados que podem estimular a litigância desnecessária ou especulativa contra o Poder Público, bem como reforçar desigualdades econômico-sociais. As custas e as despesas processuais em geral devem servir como fator de desestímulo econômico à litigância¹⁰⁶, provocando alterações no comportamento dos agentes de modo a orientá-los a uma cultura de observância da lei e de resolução extrajudicial de conflitos.

Essa linha é necessária porque identifica e corrige distorções no sistema que inadvertidamente criam incentivos para práticas litigiosas inadequadas. A ampla concessão de gratuidade de justiça, embora seja um direito fundamental, quando não adequadamente regulamentada, pode facilitar a propositura de ações sem fundamento sólido, ou mesmo o ônus aos cofres públicos quanto à resolução de conflitos de custo econômico alto, em que a parte autora tem condição de arcar com as despesas.

A justificativa para desincentivos estruturais baseia-se tanto na percepção dos atores especializados quanto na análise dos dados do DataJud e nas experiências dos países que combinam regras que desestimulam a litigância — Argentina, EUA, França e México. Quando o sistema oferece baixo custo para litigar e potencial de ganho elevado, mesmo com baixa probabilidade de sucesso, pode estimular estratégias especulativas que congestionam o sistema judicial. Conforme verificado (seção 3.2), o nú-

¹⁰⁴ É importante considerar que o uso de técnicas de inteligência artificial para a análise de padrões envolve desafios éticos relevantes, incluindo a necessidade de transparência nos algoritmos utilizados, a promoção de equidade para evitar vieses discriminatórios e a garantia de proteção de dados pessoais em conformidade com normas legais e princípios de privacidade.

¹⁰⁵ Conforme atesta notícia da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional: “A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional iniciou um projeto estratégico para acelerar as execuções fiscais de débitos tributários da União de maior valor em discussão nos Tribunais. O Projeto 100+ mapeou as 100 maiores execuções fiscais do País, com valor somado de R\$ 180 bilhões. O Projeto 100+ atende a três objetivos: contribui para a redução do litígio em fase de execução fiscal no Judiciário, aumenta a disponibilidade financeira das empresas ao resolver o litígio que requer garantias e recompõe a base tributável. Tem papel central, nesta fase do projeto, a cooperação interinstitucional entre Conselho Nacional de Justiça, Conselho da Justiça Federal, Tribunais Regionais Federais, Advocacia-Geral da União e PGFN”. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/noticias/2023/cnj-cjf-agu-pgfn-e-trfs-apresentam-medidas-interinstitucionais-para-racionalizar-execucoes-fiscais>. Acesso em: 30 jun. 2025.

¹⁰⁶ Lembrando que as custas e as despesas processuais têm dupla função: não apenas servem como desestímulo econômico à litigância, mas também contribuem para o financiamento da prestação do serviço público da Justiça.

mero de advogados no estado está associado positivamente ao volume de ações, corroborando com percepções de entrevistados (por exemplo, E18) a respeito da prospecção ativa de clientes por parte da advocacia privada e o consequente incentivo à litigância. Em contrapartida, a presença da Defensoria, cuja criação e fortalecimento para alguns é parte das causas da litigância excessiva (v.g., E10, E16), nas análises apresentou efeito negativo sobre o volume de ajuizamentos de demandas contra o Poder Público. As diferentes estratégias de pesquisa empregadas orientam a linha no sentido de não restringir o acesso à Justiça para demandas legítimas, mas sim equilibrar o sistema para desestimular práticas abusivas que prejudicam tanto a eficiência judicial quanto o próprio direito de acesso à Justiça de demandantes com pretensões fundadas e condições socioeconômicas que merecem amparo. Os desincentivos foram divididos em dois conjuntos de medidas: (i) a revisão de custos e benefícios do acesso à Justiça; e (ii) a redução de incentivos ao uso oportunista¹⁰⁷.

4.3.1 Revisão de custos e benefícios do acesso à Justiça

A justificativa para este eixo emerge de três estratégias empíricas de investigação da Fase II: as entrevistas, a análise do DataJud e a pesquisa comparada. Quanto à primeira, parte expressiva dos entrevistados, sobretudo procuradores, AGU e integrantes do TCU, compartilham a avaliação de que alguns aspectos do sistema atual de acesso à Justiça podem inadvertidamente incentivar a litigância especulativa ou oportunista. De acordo com eles, a ampla concessão de gratuidade de justiça, quando não adequadamente regulamentada, pode facilitar a propositura de ações sem fundamento sólido e aprofundar desigualdades, promovendo ainda mais acesso a bens e serviços estatais àqueles que menos precisam. É importante considerar que tais atores enxergam o problema da litigância do ponto de vista de sua função precípua de defesa do Poder Público. Ainda que essa visão problematize a questão do acesso à Justiça, há realmente que se considerar que as regras que deveriam promover a aproximação entre os mais vulneráveis e o Estado podem estar promovendo a sobrecarga do sistema de justiça com demandas de setores mais abastados da sociedade, distorcendo assim o próprio princípio do acesso à Justiça daqueles que mais necessitam dela.

A análise das informações do DataJud e seu cruzamento com dados administrativos apontam que assistência judiciária gratuita (AJG) é um forte preditor do volume de processos (seção 3.2.1), embora sua presença também tenha se mostrado associada a um aumento na probabilidade de vitória do Estado, contrariando a expectativa de que a vulnerabilidade dos autores aumentaria a taxa de procedência das ações contra o Poder Público (seção 3.2.2). A concentração de um expressivo volume da LCPP nos juizados especiais, em que o acesso ao Judiciário é facilitado para demandas de até 40 salários mínimos (estadual) ou 60 salários mínimos (federal), também dá suporte a este eixo. Em adição, conforme as análises realizadas neste relatório, as comarcas mais desiguais litigam menos (Gini negativo e estável em todas as esferas, seção 3.2.1). Tais resultados demonstram ser necessário, portanto, equacionar o desincentivo à litigância com o direito ao acesso à Justiça, garantindo que as camadas mais pobres não sejam ainda mais aliadas das estruturas públicas de suporte.

¹⁰⁷ O uso oportunista do sistema de justiça pode se confundir com a litigância de má-fé — e certamente está vinculado a ela —, mas não se limita a essa categoria. Em termos gerais, refere-se a estratégias que instrumentalizam a estrutura judicial para maximizar ganhos com o mínimo de custo, mesmo quando o pleito carece de fundamento ou de adequada individualização. Como observou um entrevistado, há escritórios que replicam petições idênticas para centenas de clientes ou municípios, sem adaptação aos fatos de cada caso, o que acarreta alto custo processual e mobiliza desnecessariamente a máquina judiciária. Nessas situações, a ação pode até ser extinta, mas o Judiciário já terá arcado com o ônus de sua tramitação. O comportamento oportunista inclui também práticas mais explícitas de má-fé, como o protocolo deliberado de pedidos administrativos infundados apenas para viabilizar, em seguida, o ajuizamento da demanda judicial, onde as chances de êxito são percebidas como maiores, procedimento também mencionado múltiplas vezes por entrevistados.

A pesquisa comparada, por sua vez, permitiu dar mais nuances a algumas sugestões dos entrevistados. Na França, no México, na Argentina e nos EUA, onde há, proporcionalmente, menor volume de demandas contra o Poder Público em comparação com o Brasil (Tabela 1), existem regras bastante restritivas que desincentivam a litigância contra o ente público. Cotejando tais experiências com o caso brasileiro, em que o acesso à Justiça tem status de direito fundamental e vem sendo implementado por meio de políticas judiciais e de alterações legislativas desde 1988, avaliamos que a combinação de regras que limitam ou incentivam o acesso ao Poder Judiciário pode ao mesmo tempo garantir o acesso à Justiça para demandantes vulneráveis e dificultar a litigância predatória. Consequentemente, entendemos que medidas como a isenção de custas e a assistência judiciária gratuita não precisam ser totalmente sacrificadas para que a litigância abusiva seja desincentivada. Com base nas diferentes frentes de pesquisa, as três medidas que sugerimos para essa linha podem até despertar resistência de certos setores, mas são bem mais flexíveis do que as regras rigorosas e soluções estruturais encontradas nas experiências estrangeiras:

a) Critérios diferenciados de gratuidade da Justiça: a revisão dos critérios para concessão de gratuidade de justiça, estabelecendo parâmetros mais rigorosos e diferenciados conforme o tipo de demanda, pode desestimular ações meramente especulativas. Critérios específicos para litigância contra o Poder Público, considerando a capacidade econômica efetiva do requerente e a natureza da pretensão, contribuem para reduzir demandas infundadas. A Fase I desta pesquisa previu medida específica a esse respeito, propondo ao CNJ a elaboração de protocolo com critérios rigorosos para a concessão de gratuidade da Justiça (Brasil, 2025, p. 26). Embora tal proposta de solução tenha se apresentado de consenso baixo entre os entrevistados da pesquisa (seção 3.3), o baixo custo do litígio foi apontado como uma das principais causas da litigância excessiva contra o Poder Público (causa de consenso médio). Como proposta concreta, o Entrevistado 16 sugeriu a combinação da gratuidade automática para autores cadastrados no CadÚnico, com uma taxa social para quem é isento de imposto de renda e uma taxa padrão para quem está na classe alta.

Inscritos em dispositivos da Lei n. 1060/1950 e nos arts. 98 e 99 do CPC, os critérios para a concessão de AJG vêm sendo reavaliados por meio de iniciativas de atores do Judiciário e da administração pública, demonstrando sua disposição em transformar tais reflexões em políticas judiciárias e legislativas efetivas. Quanto à política judiciária, além da AJG estar atualmente sendo discutida pelo STJ por meio do exame do Tema Repetitivo 1178, cujo julgamento está suspenso¹⁰⁸ — busca definir se é legítima ou não a adoção de critérios objetivos para aferição da hipossuficiência na apreciação do pedido de gratuidade de justiça formulado por pessoa natural¹⁰⁹ —, o CNJ, por meio da Portaria n. 113/2022, criou Grupo de Trabalho para realizar estudos e apresentar propostas de políticas judiciárias a respeito do tema¹¹⁰. Um dos resultados desse esforço foi a pesquisa realizada pela equipe da Deplan do TJSP em parceria com o Insper, apresentando importantes contribuições sobre o assunto (Insper; CNJ, 2023). De acordo com a investigação, a concessão de AJG no âmbito da Justiça estadual de São Paulo não parece estar em consonância com a realidade socioeconômica dos requerentes ou das regiões em que o benefício é concedido

¹⁰⁸ Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1178&cod_tema_final=1178. Acesso em: 22 jul. 2025.

¹⁰⁹ Essa discussão tem sido desenvolvida por Pimentel (2019), Parizzi (2019), Gico (2014) e Souza (2023).

¹¹⁰ Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original16540620220406624dc5ae400ce.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2025.

(eixo quantitativo), de modo semelhante ao que foi aferido pela presente pesquisa, a partir do contexto nacional da LCPP (seção 3.2). Ainda, parece haver pouca preocupação dos magistrados com a justificativa detalhada e adequada das decisões que concedem ou não a gratuidade (eixo qualitativo).

Sobre a política legislativa, podemos citar a iniciativa do Executivo, por meio da AGU, divulgada em abril deste ano, que visa promover a redução da judicialização excessiva e o incremento da segurança jurídica no país. Confederações e associações que representam a sociedade civil foram provocadas a enviar propostas de desjudicialização, que abrangiam desde o reajuste de custas processuais até a revisão da gratuidade da Justiça para alguns casos. Conforme noticiado, a ideia é que o Conselho de Acompanhamento e Monitoramento de Riscos Fiscais e Judiciais da AGU avalie e consolide tais propostas, oferecendo projeto de lei ao Legislativo¹¹¹. As atividades do CNJ e da AGU em torno do assunto demonstram a disposição do Judiciário e do Executivo em discutir incentivos e desincentivos à litigância judicial, revelando oportunidade histórica de melhor regulamentação do instituto da gratuidade da Justiça, assim como de outros aspectos capazes de desincentivar a litigância excessiva contra o Poder Público. A articulação de regras que protejam os cidadãos de baixa renda e, ao mesmo tempo, desincentivem a litigância especulativa dos de média e alta renda é um caminho promissor e que já tem sido objeto de atenção dos atores interessados.

- b) Regulamentação de honorários advocatícios:** a regulamentação adequada dos honorários advocatícios em ações contra o Poder Público, estabelecendo valores proporcionais e critérios objetivos, pode reduzir incentivos econômicos excessivos à propositura de ações sem fundamento. Sistemas de honorários escalonados, conforme a complexidade e o resultado da demanda, promovem maior responsabilidade na litigância. Nessa direção, medidas como a instituição de cobrança de honorários advocatícios em mandados de segurança para certos temas, por exemplo, pode desincentivar ações especulativas ao impor mais custos para a parte em caso de derrota, segundo avaliação do Entrevistado 16, integrante da AGU e de debatedores presentes no *Workshop 2*. Como discussão apresentada anteriormente sobre a AJG, Judiciário e Executivo têm empregado esforços na direção de reavaliar os incentivos processuais à litigância excessiva ou especulativa de modo abrangente (não apenas para a LCPP), de modo que a regulamentação diferenciada dos honorários advocatícios para certas ações contra os entes públicos pode ser suscitada no âmbito de propostas de política judiciária e/ou legislativa.
- c) Controle de ações especulativas e duplicadas:** a esse respeito, integrante da AGU exemplificou o ingresso de ações coletivas e individuais, simultaneamente, por parte de servidores públicos. Mecanismos eficazes de identificação e controle de ações especulativas, bem como sistemas para detectar demandas duplicadas ou com objeto idêntico, reduzem significativamente o volume de processos desnecessários. Ferramentas tecnológicas de cruzamento de dados processuais e análise de similaridade entre demandas facilitam esse controle, como o uso de inteligência artificial, mas talvez medidas adicionais sejam necessárias para bloquear ou desincentivar fortemente esse tipo de prática.

¹¹¹ Disponível em: <https://www.jota.info/coberturas-especiais/jurisprudente/governo-quer-elaborar-pl-da-desjudicializacao>. Acesso em: 22 jul. 2025.

4.3.2 Redução de incentivos ao uso oportunista

Este eixo é fundamental porque parte da avaliação compartilhada pela maioria dos atores entrevistados de que um volume significativo da litigância contra o Poder Público decorre não de violações de direitos, mas de estratégias oportunistas que exploram características do sistema processual brasileiro. A morosidade judicial, a facilidade na obtenção de tutelas de urgência e a ausência de consequências efetivas para litigância de má-fé criam incentivos distorcidos. Em adição, a situação da litigância contra o Estado nos demais países estudados evidenciou que aspectos institucionais específicos produzem impacto na redução da litigância oportunista, incidindo sobre as portas de entrada dos sistemas de justiça administrativo ou judicial. Subdividimos as medidas deste eixo em quatro:

a) Limitação de estratégias protelatórias: a implementação de mecanismos processuais que limitem estratégias protelatórias, como o incentivo ao sancionamento por litigância de má-fé, desestimula o uso oportunista do sistema judicial. O uso de sistemas de monitoramento de comportamentos processuais abusivos, a adoção de regras processuais mais rígidas e a aplicação de sanções para litigância de má-fé permitem a aplicação efetiva dessas limitações, de modo que essa medida deve ser combinada com outras relativas à gestão dos processos judiciais.

A esse respeito, houve também um número não desprezível de entrevistados que apontaram que o próprio Estado utiliza o Judiciário como forma de postergar pagamentos. Trata-se de uma estratégia em que o Poder Público se exime de decisões administrativas que poderiam comprometer a responsabilização política e fiscal durante seus mandatos, dando ensejo à judicialização e postergando o problema para o futuro. No contexto da Fase I, uma proposta de solução foi sugerida para coibir esse comportamento protelatório do Estado: o controle dos tribunais de contas sobre a postura processual dos entes públicos (Brasil, 2025, p. 24). Na avaliação dos participantes daquela fase, o controle dos tribunais de contas pode coibir uma atuação judicial antieconômica dos entes públicos — que atua por vezes em descompasso com as procuradorias, favoráveis a acordos e redução dos litígios judiciais —, balanceando preocupações de curto e longo prazo e assegurando uma postura mais racional dos entes públicos em juízo. Acreditamos que medidas que coíbam práticas protelatórias, seja de particulares, seja do ente público, são fundamentais para a redução da LCPP nas dimensões do seu volume e impacto.

b) Critérios mais rigorosos para tutelas de urgência: o estabelecimento de critérios mais rigorosos para a concessão de tutelas de urgência contra o Poder Público, exigindo demonstração efetiva de risco de dano irreparável e probabilidade de direito, reduz o uso estratégico desses instrumentos para pressionar acordos desvantajosos para a Administração. Essa sugestão foi expressamente mencionada nos debates do *Workshop 2* e é possível relacioná-la com o regramento específico de medidas cautelares contra o Poder Público presente na experiência argentina. No caso de litígios contra o Estado argentino, além dos critérios clássicos de probabilidade do direito e perigo da demora, considera-se também a necessidade de a tutela não afetar algum interesse público.

c) Regulamentação da cessão de créditos judiciais: o Entrevistado 16 foi enfático ao abordar o custo da litigância contra o Poder Público no Brasil citando o exemplo dos precatórios, que consumiram 3,9% da despesa primária em 2023, com alguns estados gastando até 50% de seus orçamentos. Para ele, o mercado de precatórios representa hoje uma espécie de “financeirização”

dos litígios contra o Estado. Embora o Entrevistado 17 tenha afirmado que o impacto dos precatórios sobre as contas públicas atingiu patamar máximo e que a perspectiva não é de crescimento, diversos outros manifestaram preocupação sobre o tema, notadamente sobre a morosidade no pagamento e, corolário a isto, a venda de créditos a terceiros com deságio. Algumas estratégias foram aventadas pelos entrevistados, como o cumprimento rigoroso dos pagamentos — já que hoje eles representariam uma externalização de custos dos gestores, evitando sua responsabilização direta — e o aperfeiçoamento da regulação da venda de créditos a terceiros. Nessa direção, a regulamentação do mercado de cessão de créditos judiciais contra o Poder Público, estabelecendo controles sobre operações especulativas e requisitos de transparência, pode reduzir incentivos econômicos distorcidos que alimentam a litigância oportunista.

d) Redução do prazo para propositura de ações: a revisão dos prazos prescricionais para ações contra o Poder Público, estabelecendo limitações temporais mais restritivas para determinados tipos de demanda, pode reduzir a litigância retrospectiva e incentivar a busca de soluções administrativas tempestivas. Essa foi a estratégia adotada pela maioria dos países estudados na Fase II da pesquisa (França, México, Argentina e Estados Unidos), que utilizam os prazos prescricionais como verdadeiras barreiras institucionais contra a LCPP. Essa sugestão não se refere a prazos exíguos (como parece ser o caso dos países mencionados), que notadamente atingem com mais intensidade grupos e pessoas marginalizadas, mas a uma avaliação sobre a redução dos prazos atuais considerando diferentes temas e os públicos das políticas, assim como outras regras atinentes ao acesso à Justiça.

4.4 Métodos Alternativos de Solução Adequada de Conflitos

A linha de métodos alternativos de solução adequada de conflitos justifica-se pela constatação de que o modelo tradicional de resolução de litígios, baseado exclusivamente na decisão judicial adversarial, mostra-se inadequado para lidar com o volume e a natureza das demandas contra o Poder Público contemporâneo. De acordo com alguns entrevistados, essa linha é fundamental porque oferece alternativas mais eficientes, rápidas e menos custosas para a resolução de conflitos, beneficiando tanto os cidadãos quanto a Administração Pública. A autocomposição permite soluções mais flexíveis e adaptadas às especificidades de cada caso, frequentemente resultando em acordos mais sustentáveis do que decisões impostas unilateralmente.

Do ponto de vista da eficiência do sistema, os métodos alternativos desafogam o Poder Judiciário, permitindo que os juízes se concentrem em casos que realmente demandam decisão judicial. Simultaneamente, oferecem aos cidadãos vias mais acessíveis e céleres para resolução de seus conflitos com a Administração, além de aumentar a própria confiança da sociedade no Poder Público. Como visto, França, Alemanha e Estados Unidos têm estruturas consolidadas de mecanismos alternativos de solução de disputas, incentivando a conciliação, a mediação e a arbitragem no âmbito dos conflitos contra o Estado. Nesses casos, tais estruturas parecem contribuir para o baixo número de processos judiciais contra o Poder Público, assim como para a duração mais célere dos casos judicializados, aspecto esse (o da redução do tempo, com decisões efetivas, mais do que a redução do volume) enfaticamente destacado pelo Entrevistado 9. O México, por sua vez, introduziu recentemente legislação própria sobre métodos autocompositivos, de modo que os efeitos da adoção mais ampla desses métodos ainda deverão ser sentidos no país.

Essa linha de reforma tem sido aplicada no Brasil já há algum tempo, mas, em análise sobre o desenvolvimento do seu processo de implementação, avaliamos que existem medidas concretas a serem criadas ou aprofundadas, no contexto da LCPP, com vistas a reduzir tanto o ajuizamento quanto o tempo de processamento das ações contra o Estado. A implementação dessa linha também exige uma mudança cultural, substituindo a lógica do confronto pela lógica da negociação na busca de soluções para problemas comuns, além da relativização da centralidade do processo e da sentença judicial como formas inarredáveis de se alcançar justiça. Dividimos a linha de reforma em dois eixos: (i) autocomposição prévia ao processo judicial; e (ii) autocomposição no curso do processo.

4.4.1 Autocomposição prévia ao processo judicial

A autocomposição prévia representa uma mudança paradigmática na relação entre Estado e cidadão, substituindo a cultura adversarial pela cultura do diálogo e da solução consensual. Este eixo é justificado pela constatação de que muitos conflitos que chegam ao Judiciário poderiam ser resolvidos administrativamente se houvesse canais adequados e procedimentos eficientes para tanto. Esse conjunto de medidas responde a uma necessidade contemporânea: proporcionar meios ágeis, acessíveis e eficientes para resolução de conflitos sem a necessidade de formalização judicial. Isso não apenas reduz o volume de processos judiciais, mas também oferece soluções mais rápidas e menos onerosas para os cidadãos e para o Poder Público. Subdividimos as medidas desse eixo em duas:

- a) **Plataformas digitais de conciliação administrativa:** a criação e a extensão de plataformas digitais que facilitem a solução consensual prévia ao ajuizamento de ações judiciais podem resolver significativa parcela dos conflitos sem necessidade de intervenção do Poder Judiciário. Essas ferramentas tecnológicas permitem negociação direta entre administrados e Poder Público, com procedimentos simplificados e seguros. Alguns entrevistados citaram como exemplo dessa medida o projeto-piloto da AGU, “Pacifica”, uma plataforma de conciliação pré-judicial que permite resolver conflitos em sede administrativa¹¹². O projeto atualmente está circunscrito aos casos de negativas de benefícios pelo INSS, e entrevistados se posicionaram de forma otimista sobre a extensão do projeto para outros temas, promovendo a celebração de acordos extrajudiciais em conflitos individuais de baixa complexidade e grande volume e, consequentemente, automatizando a resolução administrativa dos conflitos e evitando a judicialização.
- b) **Câmaras administrativas de soluções adequadas de controvérsia:** a criação de câmaras especializadas na resolução administrativa adequada de controvérsias, com procedimentos próprios e corpo técnico qualificado, oferece alternativa eficiente ao processo judicial tradicional. Essas estruturas podem atuar em áreas específicas, como questões tributárias, previdenciárias ou contratuais, proporcionando soluções mais rápidas e especializadas. De acordo com dados obtidos na Fase I, grande parte das procuradorias já dispõem dessa alternativa, implementadas em diferentes momentos. Contudo, os procuradores salientaram que o nível de autonomia dessas câmaras é baixo, apontando os seguintes problemas: (a) o espaço decisório dos agentes administrativos é abaixo do desejável, de modo que a Câmara funciona como um espaço de protagonismo das partes em litígio, por meio da mediação, de maneiras que prejudicam a solução adequada dos conflitos; (b) a vinculação às opiniões jurídicas prévias dos órgãos especializados

¹¹² Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-institui-plataforma-para-resolver-de-forma-mais-agil-litigios-entre-cidadaos-e-a-administracao-publica-federal>. Acesso em: 27 jun. 2025.

acaba condicionando a tramitação dos casos; (c) falta orçamento próprio para as câmaras para o seu funcionamento; e (d) falta autonomia às câmaras para arbitrar valores que dependerão, na verdade, das pastas envolvidas e, no limite, dos tetos orçamentários estabelecidos para acordos da Procuradoria. A partir disso, soluções específicas foram propostas como resultado da Fase I (Brasil, 2025, p. 24). Entendemos que projetos de criação de câmaras administrativas nas demais procuradorias estaduais e municipais, na medida das suas necessidades e possibilidades, assim como a identificação e a redução dos problemas estruturais e práticos nas que já existem, são medidas que se impõem para a ampla utilização de métodos de solução consensual de controvérsias no âmbito da administração, evitando o ajuizamento de demandas que podem ser resolvidas administrativamente e promovendo soluções mais baratas e concertadas entre cidadãos e Poder Público.

4.4.2 Autocomposição no curso do processo judicial

Mesmo quando o conflito já foi judicializado, a autocomposição mantém relevância estratégica. Este eixo reconhece que nem sempre é possível evitar o ajuizamento de ações, mas que ainda assim é possível e desejável buscar soluções consensuais durante o curso do processo. A autocomposição judicial é particularmente eficiente em casos envolvendo o Poder Público porque permite soluções que consideram tanto os direitos individuais quanto o interesse público, muitas vezes resultando em acordos mais sustentáveis e satisfatórios para ambas as partes do que decisões impostas unilateralmente pelo julgador. Por sinal, o caso alemão dos tribunais sociais impressiona pelo fato de que 11% dos quase 350 mil processos decididos em 2018 se deu por sentença judicial final, enquanto 63,6% ocorreram por retirada da ação, reconhecimento do pedido pelo Poder Público ou acordos judiciais. No caso dos acordos, o país reformou sua legislação para incluir a mediação dentro do sistema judiciário e alocar recursos específicos para o fortalecimento de métodos alternativos de resolução de conflitos. Diferentemente do modelo alemão, que parece alcançar esses resultados não apenas incentivando a autocomposição, mas também atribuindo alto grau de proatividade aos juízes administrativos dos tribunais constitucionais, aqui se pugna de modo específico pelo aperfeiçoamento dos métodos autocompositivos, consoante a realidade brasileira — de ausência da Justiça Administrativa. O eixo foi dividido em duas medidas:

- a) **Estruturas especializadas nos tribunais:** o fortalecimento de núcleos de conciliação especializados em demandas contra o Poder Público, com equipes treinadas nas especificidades do Direito Administrativo e capacitadas para facilitar acordos, pode aumentar as chances de composição amigável dos litígios. Nesse sentido, tornam-se alternativas a criação ou expansão dos Cejuscs (Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania), bem como de núcleos especializados em mediação e conciliação, voltados a matérias de alta recorrência litigiosa.
- b) **Protocolos de encaminhamento para métodos consensuais:** a sistematização de protocolos que identifiquem automaticamente casos com potencial de autocomposição e os encaminhem prioritariamente para métodos consensuais pode otimizar o uso desses instrumentos e aumentar sua efetividade. A medida pode ser aplicada por meio da coordenação entre as procuradorias, as secretarias e os centros judiciários de solução consensual de conflitos (art. 165, CPC) de cada tribunal, integrando conhecimentos para identificar demandas mais frequentes e mais duradouras e avaliar momentos estratégicos para o convite à autocomposição.

4.5 Coordenação Interinstitucional

A pesquisa comparada nos legou uma visão geral de que, em todos os países estudados, a LCPP não é um problema tão relevante como no Brasil, porque por lá não se desenvolveu algo parecido com o conjunto de hipóteses constitucionais e legais favoráveis à judicialização na mesma magnitude em que as encontramos no caso brasileiro, bem como órgãos e estruturas de suporte na extensão e profundidade que temos por aqui. Nosso sistema parece bem mais complexo, e a simplificação não parece um caminho viável de reforma. Antes, consideramos que a coordenação interinstitucional é algo que se impõe em um cenário em que retroagir é difícil e no qual a diversidade das causas da litigância contra o Poder Público exige também tratamentos focalizados. Muitas dessas causas também transcendem as competências e as capacidades de órgãos individuais, exigindo ação articulada entre múltiplas instituições. Essa linha justifica-se pela complexidade do Estado brasileiro, caracterizado por um federalismo intrincado, múltiplas esferas de governo e extensa rede de órgãos e entidades com competências que frequentemente se sobrepõem ou se complementam. A ausência de coordenação adequada gera incoerências, duplicações e lacunas que inevitavelmente fazem escada para conflitos judiciais.

A fragmentação institucional é vista pelo público especializado como uma das principais fontes de insegurança jurídica no país. Quando diferentes órgãos adotam critérios distintos para situações similares, ou quando há divergências sistemáticas entre entendimentos administrativos e judiciais, cria-se um ambiente propício à litigiosidade, como apontado pelos atores entrevistados no âmbito de alguns dos principais temas da LCPP no Brasil, especialmente os temas Previdenciário, Servidor Público e Saúde.

A coordenação interinstitucional também é essencial para otimizar recursos escassos. Em vez de cada órgão desenvolver isoladamente suas estratégias de enfrentamento da litigiosidade, a coordenação permite compartilhamento de experiências, recursos e *expertise*, multiplicando a eficácia das intervenções. Essa linha reconhece que a redução sustentável da litigância é um objetivo que deve ser perseguido coletivamente por todas as instituições envolvidas, não podendo ser alcançado por esforços isolados e desarticulados. Nessa direção, mantemos a tendência das linhas de reforma anteriores e a dividimos em dois eixos de intervenção: (i) a harmonização de procedimentos; e (ii) a cooperação entre órgãos.

4.5.1 Harmonização de procedimentos

De acordo com entrevistados das mais diferentes carreiras, a falta de coordenação entre diferentes órgãos e esferas de governo constitui fonte significativa de conflitos judiciais contra o Estado brasileiro. Quando Judiciário e Administração Pública adotam critérios distintos para situações similares ou quando há divergências sistemáticas entre seus entendimentos, cria-se um ambiente de insegurança jurídica que alimenta a litigiosidade. A harmonização de procedimentos é essencial porque promove previsibilidade e consistência na atuação estatal, elementos fundamentais para reduzir questionamentos jurídicos. Dividimos o eixo em duas medidas principais:

- a) **Unificação de critérios entre a esfera administrativa e a judicial:** a harmonização de critérios interpretativos entre órgãos administrativos e judiciais tem potencial para reduzir significativamente conflitos decorrentes de divergências institucionais. A criação de fóruns permanentes de diálogo e protocolos de cooperação facilita esse alinhamento e promove segurança jurídica. So-

bre a questão previdenciária, por exemplo, vários entrevistados dessa fase e participantes do *Workshop 2* defenderam a necessidade de padronizar os critérios utilizados pelo INSS e pelo Judiciário, no que tange à perícia médica, para a concessão de auxílios e benefícios. Os entrevistados apontaram medidas práticas, entre elas a unificação de formulários de perícia médica (conforme Resolução n. 595 do CNJ, de 2024)¹¹³ e a busca de um critério pacificado entre Administração e Judiciário para avaliação de pedidos e concessão do BPC (ex. Entrevistado 14).

- b) Integração de sistemas e bases de dados:** a integração tecnológica entre sistemas administrativos e judiciais permite o compartilhamento eficiente de informações, reduz a duplicidade de esforços e acelera a resolução de conflitos. Bases de dados unificadas facilitam a consulta de precedentes e a verificação de informações processuais. Entrevistados do TCU, por exemplo, defenderam a integração de sistemas entre INSS, AGU e tribunais para automatizar a implementação de decisões judiciais (RP3.1, 2025, p.168).

4.5.2 Cooperação entre órgãos

A cooperação entre órgãos diferencia-se da harmonização de procedimentos por focar nos aspectos operacionais e relacionais da interação institucional. Este eixo é necessário porque, mesmo quando existem normas e procedimentos harmonizados, sua implementação efetiva depende de mecanismos concretos de colaboração entre as instituições.

A justificativa específica para este eixo baseia-se na constatação de que muitos conflitos judiciais podem decorrer não apenas da ausência de regras claras, mas de falhas na comunicação e na colaboração entre órgãos que deveriam atuar de forma complementar. Quando procuradorias, defensorias, tribunais e órgãos administrativos não estabelecem canais efetivos de diálogo, surgem lacunas informacionais, duplicação de esforços e estratégias contraditórias que prolongam litígios desnecessariamente. O eixo é composto por quatro medidas:

- a) Fóruns permanentes de diálogo institucional:** os fóruns permanentes de diálogo institucional criam espaços regulares para a identificação proativa de problemas emergentes, antes que se transformem em conflitos massivos, assim como para pensar em soluções que reduzam os problemas já existentes sobre a LCPP, notadamente seu volume. Entrevistados do TCU sugeriram a criação de um fórum permanente que incluía CNJ, INSS e AGU para monitorar dados e implementar soluções sistêmicas sobre a LCPP.
- b) Protocolos de comunicação e troca de informações:** os protocolos de comunicação e troca de informações operacionalizam a cooperação, estabelecendo fluxos concretos de compartilhamento de dados, experiências e recursos técnicos.
- c) Acompanhamento conjunto de políticas:** o acompanhamento conjunto de políticas permite que diferentes órgãos monitorem colaborativamente os impactos de suas ações, ajustando estratégias de forma coordenada e evitando consequências não intencionais que geram novos litígios.
- d) Fóruns e/ou protocolos emergenciais para enfrentamento de crises:** os Entrevistados 10 e 18, que talvez nem se conheçam pessoalmente, fizeram relatos marcantes da experiência de enfren-

¹¹³ A harmonização de critérios e procedimentos é uma medida de especial interesse para o tema previdenciário. Diversas soluções indicadas no relatório Redução da Litigância contra o Poder Público (Fase I) para o tema previdenciário dizem respeito a esse eixo (Brasil, 2025, p. 27).

tamento da crise decorrente das enchentes no Rio Grande do Sul em 2024, destacando as estratégias colocadas em prática para minimizar as chances de judicialização de demandas contra o Poder Público, a partir de ações articuladas entre diferentes órgãos, incluindo estaduais e federais, movidos por esse objetivo comum¹¹⁴. Até onde foi possível apurar, tais ações se mostraram realmente exitosas. No momento em que essa pesquisa estava sendo realizada, eclodiu a crise dos descontos indevidos de milhões de aposentados do INSS, e a grande preocupação dos órgãos que se envolveram no enfrentamento do problema foi antecipar soluções que evitassem a judicialização da demanda, segundo relatos de entrevistados e opiniões emitidas na imprensa¹¹⁵. A AGU chegou a pedir ao STF o bloqueio de todas as ações relativas aos descontos indevidos, para não prejudicar o desenho e a execução do plano de responsabilização dos envolvidos e de devolução do dinheiro aos aposentados¹¹⁶. Esses dois casos sugerem que órgãos como especialmente as procuradorias e as defensorias públicas firmem protocolos e/ou constituam fóruns emergenciais para enfrentamento de crises com potencial de litigância em massa, além de criar planos de emergência e criar câmaras emergenciais que podem ser ativadas em contextos de calamidade ou crise social.

4.6 Isonomia Decisória

A cacofonia de entendimentos judiciais e leis sobre temas específicos (notadamente em Servidor Público) foi um fator levantado em boa parte das entrevistas como agravante do elevado número de processos contra o Poder Público. A uniformização normativa e jurisprudencial é fundamental porque a instabilidade e a inconsistência nas normas e interpretações jurídicas constituem uma das principais fontes de litigiosidade no sistema brasileiro. A coletivização de processos, por sua vez, visa combater a fragmentação artificial de conflitos coletivos em milhares de ações individuais idênticas, além de produzir uniformidade imediata ao vincular todos os interessados a uma única decisão. Esta linha justifica-se pela constatação de que a proliferação normativa desorganizada, a existência de conflitos normativos, a instabilidade jurisprudencial e a atomização de conflitos coletivos, além de criar um ambiente de incerteza que estimula a litigância especulativa, ampliam o trabalho judicial, administrativo e de defesa do Estado.

Quando os jurisdicionados não conseguem prever com razoável segurança qual será o tratamento jurídico de determinada questão, aumenta o incentivo para “testar” diferentes interpretações por meio de ações judiciais. Em um cenário em que litigar custa pouco e um grande contingente de advogados encontra-se pronto a construir teses capazes de explorar essa indeterminação, a fórmula da LCPP se completa. A instabilidade jurisprudencial é particularmente problemática porque gera expectativas legítimas em sentidos contraditórios. Quando tribunais adotam entendimentos divergentes sobre questões similares, ou quando há mudanças frequentes de orientação, tanto cidadãos quanto administradores públicos ficam sem parâmetros claros para orientar suas condutas.

Do ponto de vista da Administração Pública, a uniformização é essencial para permitir a padronização

114 Referimo-nos à Caravana de Direitos na Reconstrução do Rio Grande do Sul. Informação disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2024/06/governo-federal-lanca-caravana-de-direitos-no-rio-grande-do-sul>. Acesso em: 30 jun. 2025.

115 Por exemplo, a do ministro-chefe da AGU. Informação disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202506/governo-explica-processo-para-ressarcir-descontos-indevidos-a-aposentados-do-inss>. Acesso em: 30 jun. 2025.

116 Idem.

de procedimentos e a tomada de decisões consistentes. Administradores que não têm clareza sobre qual interpretação jurídica prevalecerá tendem a adotar posturas defensivas que podem gerar mais conflitos. A coletivização, por sua vez, gera economia mensurável: reduz drasticamente custos de citação, intimação, instrução probatória, recursos e execução. Em adição, dificulta práticas predatórias que dependem da multiplicação de demandas individuais para gerar honorários advocatícios em escala. Quando direitos similares são agregados em processo coletivo, reduz-se o incentivo econômico para a “industrialização” da advocacia. Essa linha reconhece, portanto, que a ausência de previsibilidade jurídica e a fragmentação artificial de conflitos coletivos geram custos sociais elevados na forma de litigiosidade desnecessária e insegurança nas relações jurídicas.

Embora a fragmentação institucional contribua para a fragmentação decisória, optamos por tratar ambos os problemas em duas linhas de reforma separadas: coordenação institucional e isonomia decisória. Essa escolha se justifica não apenas porque os entrevistados reconheceram as questões como distintas, mas porque a relativa interdependência entre os dois tipos de fragmentação demanda medidas específicas para cada um, ainda que complementares. A harmonização de procedimentos e a cooperação entre órgãos podem facilitar a isonomia decisória por meio dos canais criados, mas essa coordenação pode se restringir a aspectos operacionais, sem abarcar as decisões substantivas. Além disso, o aperfeiçoamento dos mecanismos de coletivização de processos extrapola o escopo da coordenação interinstitucional, justificando um conjunto próprio de reformas. Assim, dividimos esta linha em três conjuntos de medidas: (i) harmonização legislativa; (ii) estabilização jurisprudencial; e (iii) coletivização de processos.

4.6.1 Harmonização legislativa

Os atores especializados apontaram que a proliferação normativa desorganizada e a existência de conflitos normativos representam importantes fontes de insegurança jurídica que alimentam a litigiosidade, sobretudo quanto ao tema Servidor Público. Em um sistema federativo complexo como o brasileiro, no qual diferentes entes têm competência para legislar sobre temas que frequentemente se sobrepõem, a harmonização legislativa torna-se imperativa. Este eixo se justifica pela necessidade de reduzir contradições normativas que geram dúvidas interpretativas e conflitos de competência, situações que invariavelmente resultam em questionamentos judiciais. Dividimos este eixo em três medidas principais:

- a) **Coordenação entre entes federativos:** diversas entrevistas realizadas (vide RP2) apontaram que a estrutura fragmentada da política remuneratória é um dos principais vetores de judicialização no campo de servidores. A existência de regimes e gratificações diversas, bem como disparidades quanto à composição dos pisos salariais de categorias específicas, leva a contestações judiciais frequentes. A harmonização da legislação entre diferentes entes federativos reduziria conflitos normativos que alimentam a litigiosidade. Ainda, mecanismos de coordenação federativa na elaboração de normas podem ajudar a evitar contradições e sobreposições regulamentares.
- b) **Assessoria jurídica na elaboração normativa:** alguns procuradores entrevistados afirmaram que a comunicação e a cooperação entre procuradorias e a administração pública têm o potencial de produzir maior integração e harmonização entre as legislações subnacionais e a nacional, assim como com os entendimentos judiciais, principalmente quanto ao tema Servidor Público. Em adição, a experiência francesa, em que o Conselho do Estado atua também como órgão consultivo

do Executivo, permite que aquele consiga disciplinar inúmeros temas administrativos e encerrar diversas controvérsias. Sugerimos que o fortalecimento da assessoria jurídica nos processos de elaboração normativa dos Executivos subnacionais, com análise prévia de impacto jurídico e compatibilidade com o ordenamento existente, pode reduzir significativamente normas contraditórias que posteriormente geram questionamentos judiciais.

- c) **Revisão de conflitos normativos:** a implementação de procedimentos sistemáticos de identificação e revisão de conflitos normativos permite correções proativas e reduz a insegurança jurídica que alimenta a cultura litigiosa. Medidas voltadas à cooperação entre órgãos, como os fóruns permanentes de diálogo institucional, e a criação de protocolos de comunicação podem contribuir para a implementação dessa estratégia.

4.6.2 Estabilização jurisprudencial

A instabilidade jurisprudencial foi apontada por alguns entrevistados como um dos principais fatores que alimentam a litigância repetitiva no Brasil. Quando tribunais adotam entendimentos divergentes sobre questões similares ou quando há mudanças frequentes de orientação jurisprudencial, cria-se um ambiente de incerteza que estimula a propositura de ações especulativas. Quando os jurisdicionados conseguem antecipar com razoável segurança qual será o entendimento judicial sobre determinada questão, reduz-se significativamente o incentivo para litigar sobre temas já pacificados. As propostas para este eixo são duas:

- a) **Uso estratégico de instrumentos de uniformização:** apesar de a maioria dos procuradores não registrarem durante a Fase I obstáculos ao uso dos instrumentos de uniformização existentes, eles avaliaram que tais mecanismos ainda são pouco utilizados. Sugerimos que a utilização adequada de instrumentos processuais de uniformização jurisprudencial, como repercussão geral, recursos repetitivos e incidentes de resolução de demandas repetitivas, acelera a pacificação de controvérsias e reduz o volume de ações sobre temas já decididos pelos tribunais superiores. Nesse sentido, destaca-se a importância da capacitação de magistrados, voltada à correta aplicação desses mecanismos.
- b) **Comunicação entre tribunais sobre precedentes:** a leniência na aplicação de precedentes já emitidos pelos tribunais foi apontada por alguns entrevistados como uma das causas da demora no trâmite dos processos judiciais contra o Poder Público. O estabelecimento de canais eficientes de comunicação entre tribunais sobre precedentes relevantes, como plataformas digitais, facilita a aplicação uniforme de entendimentos jurisprudenciais e reduz divergências que prolongam conflitos e geram recursos desnecessários.

4.6.3 Coletivização de processos

Segundo atores especializados, a fragmentação de demandas coletivas em ações individuais representa uma das principais causas do congestionamento judicial brasileiro e da ineficiência na resolução de conflitos que envolvem direitos de natureza transindividual. Conforme destacado pelo ministro Luís Roberto Barroso na I Jornada de Boas Práticas em Tutelas Coletivas¹¹⁷, a tutela coletiva configura ins-

¹¹⁷ Evento realizado entre os dias 2 e 4 de setembro de 2024 no Tribunal Superior do Trabalho (TST) e na sede do CNJ. O evento foi organizado pelo Fórum Nacional de Ações Coletivas (Fonacol), pelo TST e pela Escola Nacional da Magistratura do Trabalho (Enamat) e contou com painéis

trumento relevante para a mitigação do fenômeno da hiperjudicialização brasileira e “ajudam a dar racionalidade ao sistema jurídico, com eficiência e otimização do tempo”. Na mesma ocasião, o ministro Herman Benjamin, por sua vez, enfatizou as dificuldades dos magistrados para lidar com ações civis públicas, processos estruturais e julgamentos de casos de desastres.

A fala do ministro revelou tensões estruturais profundas na implementação da tutela coletiva no sistema processual brasileiro. Sua observação de que as dificuldades dos processos coletivos são “muitas vezes herdadas das ações individuais” aponta para um problema sistêmico: o processo civil brasileiro foi originalmente concebido para litígios bilaterais tradicionais, e a posterior incorporação de instrumentos coletivos gerou desajustes normativos e operacionais que persistem décadas após sua introdução. A menção às “questões relacionadas à legitimação das partes para agir e aspectos de competência” ilustra como institutos processuais clássicos, pensados para conflitos individuais com partes claramente definidas e vínculos territoriais específicos, tornam-se fonte de complexidade quando aplicados a demandas que envolvem direitos transindividuais, múltiplas jurisdições e legitimados extraordinários.

O ministro identificou ainda um problema cultural e institucional mais profundo: mesmo com reformas legislativas e doutrinárias, o Judiciário continua aplicando às ações coletivas a mesma lógica operacional e temporal das ações individuais. Sua crítica ao cumprimento de metas sugere que a pressão por produtividade quantitativa — adequada para processos individuais padronizados — pode ser contraproducente em processos coletivos, que exigem tempo diferenciado para instrução complexa, audiências públicas e construção de soluções estruturais. Essa tensão entre a natureza intrinsecamente complexa da tutela coletiva e um sistema judicial orientado para a eficiência quantitativa pode explicar parcialmente por que a coletivização ainda não se consolidou como alternativa efetiva à atomização da LCPP¹¹⁸.

Apesar das dificuldades, iniciativas institucionais importantes têm se multiplicado na direção da coletivização processual. O CNJ reconheceu formalmente essa necessidade ao criar o Fórum Nacional das Ações Coletivas (Fonacol), criado pela Resolução CNJ n. 138/2011, responsável por monitorar ações coletivas e formular medidas orientadas para a modernização de rotinas processuais e a organização e a especialização das unidades judiciárias. Outras iniciativas do Conselho também estão direcionadas à coletivização de demandas e à construção de conhecimento sobre a matéria: por meio da Resolução n. 339/2020, criou os Núcleos de Ações Coletivas (NACs) nos tribunais, assim como desenvolveu o Painel Cacol, que contém os dados estatísticos das ações coletivas que tramitam no país. Consolidadas como um eixo de solução de consenso médio, as propostas para a coletivização de processos são duas:

- a) **Fortalecimento de mecanismos coletivos para certos temas (Servidores, Saúde e Previdenciário):** procuradores e juízes entrevistados salientaram que determinados temas geram padrões sistemáticos de litigância individual que poderiam ser mais eficientemente tratados por meio de instrumentos coletivos. Dados do CNJ indicam a existência de aproximadamente 224 mil pro-

que abrangiam desde a Tutela Coletiva Socioambiental até a Tutela Coletiva e Proteção ao Patrimônio Público. Contou também com cinco oficinas para discutir boas práticas: em Direito do Trabalho; meio ambiente e mudanças climáticas; relações de consumo e ordem econômica; patrimônio público; e prevenção e reação a desastres. Além dos ministros Luís Roberto Barroso e Herman Benjamin, também participaram do encontro os ministros Lelio Bentes Correa, Mauricio Godinho Delgado, Alberto Bastos Balazeiro e José Roberto Freires Pimenta.

118 Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/ministro-barroso-destaca-impacto-das-acoes-coletivas-para-garantir-direitos-e-diminuir-judicializacao/>. Acesso em 26 ago. 2025.

cessos coletivos pendentes (160 mil deles correspondem a Ações Civis Públicas)¹¹⁹. Contudo, esse quantitativo ainda é insuficiente diante do volume de demandas individuais repetitivas, especialmente em áreas como direitos dos servidores públicos, saúde pública e benefícios previdenciários. O fortalecimento de mecanismos coletivos exige uma série de ações coordenadas que passam pela capacitação de magistrados, servidores e procuradores para identificação e manejo de conflitos de natureza coletiva, e o estabelecimento de protocolos de cooperação entre Ministério Público, Defensoria Pública e procuradorias públicas para ajuizamento coordenado de ações coletivas. Em que pese as dificuldades operacionais dos processos coletivos, experiências exitosas de desenvolvimento de *expertise* no assunto podem contribuir para o aperfeiçoamento dos marcos legais e institucionais da tutela coletiva, como as sugestões feitas por grupos de trabalho do CNJ¹²⁰.

- b) Execução coletiva para casos idênticos:** a execução coletiva representa uma medida eficaz para redução imediata do volume processual, permitindo que centenas ou milhares de execuções individuais idênticas sejam reunidas em procedimento único. A implementação efetiva da execução coletiva requer sistemas automatizados de identificação de sentenças com objeto idêntico, protocolos padronizados para agrupamento de processos executivos similares e a consolidação de precatórios e requisições de pequeno valor por categoria de beneficiários. O CNJ vem desenvolvendo ferramentas tecnológicas para apoiar essa estratégia, incluindo “o apoio da Inteligência Artificial para racionalizar as movimentações dos processos” e sistemas que permitam “magistrados e magistradas receberem mais rapidamente a informação sobre a discussão de uma demanda individual em outro processo, de caráter coletivo”¹²¹.

4.7 Considerações finais sobre as linhas de reforma

As seis linhas de reforma propostas nesta seção, assentadas na pesquisa desenvolvida, não devem ser compreendidas como alternativas excludentes, mas como complementares de uma estratégia integrada de enfrentamento da litigiosidade excessiva contra o Poder Público no Brasil. Baseadas no conhecimento obtido na Fase I e na Fase II da pesquisa sobre a LCPP, cada linha pretende atacar aspectos específicos do problema complexo da litigiosidade, mas acreditamos que sua máxima efetividade só será alcançada quando implementadas de forma coordenada e sistêmica. O fortalecimento administrativo sem gestão estratégica pode ser ineficiente; os desincentivos estruturais sem métodos alternativos podem ser injustos; e a coordenação interinstitucional sem uniformização normativa pode ser limitada.

A articulação entre as linhas pode criar sinergias que potencializam os resultados individuais de cada uma. Uma administração fortalecida consegue implementar melhor os métodos alternativos; a gestão estratégica promove os desincentivos adequados; e a coordenação interinstitucional facilita a isonomia decisória. O sucesso na redução da litigiosidade contra o Poder Público brasileiro depende fundamentalmente da capacidade de implementar essas reformas de forma integrada, reconhecendo suas

119 Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-cacol/>. Acesso em: 27 ago. 2025.

120 Consoante experiência do GT criado pela Portaria n. 152/2019, que apresentou propostas administrativas e legislativas para conferir maior celeridade e efetividade às ações coletivas. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/grupo-de-trabalho-do-cnj-indica-medidas-para-acelerar-aco-es-coletivas/>. Acesso em: 27 ago. 2025.

121 Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/forum-quer-identificar-real-quantidade-de-aco-es-coletivas-em-tramitacao-na-justica/>. Acesso em: 27 ago. 2025.

interdependências e explorando suas complementaridades.

Cumprir destacar que, embora muito já esteja sendo feito na direção aqui proposta, os graus de consenso variam entre as propostas apresentadas. Os métodos alternativos de solução de conflitos, com ênfase na negociação, e a isonomia decisória na forma da estabilização jurisprudencial alcançaram alto grau de consenso entre os atores institucionais ouvidos pela pesquisa. O consenso diminuiu para grau médio quando tratamos dos desafios da gestão estratégica e da cooperação entre os órgãos, talvez pelas dificuldades antevistas de construir soluções efetivas nessas direções. Por fim, rever custos e benefícios do acesso à Justiça bem como reduzir os incentivos e as oportunidades do uso abusivo e, por vezes, predatório do Judiciário são propostas que exigirão grande esforço de negociação e entendimento entre as instituições envolvidas.

Finalizando, o estudo da LCPP não tem revelado apenas as mazelas que assolam a sociedade e o Estado em um ciclo vicioso de judicialização excessiva, mas também o êxito em colocar de pé as promessas de 1988, de um Estado que se expandiu para atender essa mesma sociedade em diversas dimensões e de uma ampliação do acesso à Justiça como forma de garantir e mesmo implementar direitos. Retroagir o modelo não parece uma opção. Coordená-lo e aperfeiçoá-lo de acordo com as diretrizes apontadas acima parece não apenas o caminho mais viável como provavelmente o mais desejável e talvez o único disponível.

5. Conclusão Geral

A presente pesquisa examinou de forma empírica, comparada e teórica o fenômeno da litigância judicial contra o Poder Público no Brasil. Conjugando métodos quantitativos, qualitativos e comparados, o estudo analisou mais de 60 milhões de registros processuais do DataJud, ouviu 32 atores-chave do sistema de justiça e da administração pública e comparou o caso brasileiro com cinco países selecionados — Alemanha, Argentina, Estados Unidos, França e México. Essa combinação metodológica permitiu compreender a litigância contra o Estado não apenas como um problema estatístico, mas como expressão institucional de um modelo constitucional singular. Orientado por esse modelo, o Estado brasileiro se transformou em base a partir da qual a litigância se faz possível, ao mesmo tempo em que se torna o alvo da busca por direitos sociais, mas também de interesses econômicos e corporativos.

A análise quantitativa evidenciou que o Brasil ostenta um dos mais altos volumes de litigância contra o Poder Público no mundo. Ainda sob o critério mais restritivo de medição, as taxas de litigância brasileiras superam em sete vezes as médias europeias e são incomparavelmente maiores do que as registradas em países como Estados Unidos e México. O exame dos dados revelou que cerca de metade das ações ajuizadas envolvem benefícios previdenciários, seguidas por causas de servidores públicos e questões tributárias. A litigância concentra-se fortemente na União e nos Juizados Especiais Federais, mas os pedidos apresentam elevada taxa de improcedência, o que sugere tanto o uso massivo e temerário da via judicial como mecanismo de acesso a direitos quanto o emprego estratégico do Judiciário por litigantes reiterados.

Embora tenhamos fornecido um quadro geral e inteligível da LCPP para todo o país e para os diversos setores, as variações regionais e temáticas identificadas indicam que fatores institucionais, socioeconômicos e processuais interagem de forma complexa na explicação do fenômeno, especialmente quando associadas a déficits de capacidade administrativa e a incentivos processuais à judicialização. Outro achado importante diz respeito ao pequeno volume, proporcionalmente falando, de ações coletivas, contrariando as expectativas derivadas das reformas que ampliaram o acesso à Justiça para a defesa de direitos difusos e coletivos. Essa constatação reforça a ideia de que a LCPP tem movimentado conflitos distributivos e redistributivos de modo muito mais individualizado do que demandas coletivas e de massa capazes de trazer efetivamente as políticas públicas e governamentais para o banco dos réus. Em outras palavras, a massificação não vem acompanhada da coletivização, conformando um equilíbrio perverso no qual Estado e litigantes podem até se beneficiar da individualização dos conflitos no curto prazo, mas a judicialização não resulta em soluções estruturais de longo prazo.

As entrevistas qualitativas, realizadas com procuradores, magistrados, defensores, gestores públicos e advogados, complementaram e contextualizaram esses achados. Entre os principais consensos identificados, destacam-se: a insuficiência de mecanismos preventivos e administrativos de resolução de conflitos; a fragmentação institucional das respostas estatais à litigância; a assimetria entre políticas públicas mal desenhadas e a judicialização que delas decorre; e a necessidade de fortalecer a gestão estratégica do contencioso e a coordenação entre órgãos públicos. Os entrevistados também reconheceram o caráter estrutural da litigância contra o Estado e o papel do Judiciário como instância substitutiva de políticas públicas insuficientemente implementadas. Outros apontaram para o crescimento da litigância predatória, o uso abusivo do expediente judicial para auferir dividendos, descambiando às vezes e simplesmente para a fraude.

A comparação internacional confirmou que o caso brasileiro é singular, tanto pelo volume de litígios quanto pela natureza de sua judicialização. Nos países estudados, o contencioso envolvendo o Poder Público tende a ser mais concentrado, mais administrativamente resolvido e menos incentivado por custos reduzidos de acesso à Justiça ou ausência de filtros processuais. Sistemas como o alemão e o francês dispõem de canais administrativos bem institucionalizados e de mecanismos de uniformização de jurisprudência, enquanto Estados Unidos e México mostram modelos de atuação estatal mais seletivos e com custos processuais diferenciados. A lição principal extraída da comparação é que a combinação de procedimentos administrativos eficazes, filtragem processual e coordenação institucional reduz o grau de judicialização, aparentemente sem suprimir direitos. Com poucas e momentâneas exceções, não há registros nas trajetórias desses países de que a LCPP tenha se constituído em um problema geral a ser enfrentado por grandes reformas institucionais.

Em nosso caso, as propostas de reforma derivadas da pesquisa foram agrupadas em seis linhas de ação: (1) fortalecimento da esfera administrativa, com aprimoramento da capacidade institucional e qualificação da atuação administrativa; (2) gestão estratégica, judicial e administrativa da litigância; (3) desincentivos estruturais à litigância, com revisão dos custos e benefícios do acesso à Justiça e redução dos incentivos ao uso oportunista; (4) métodos alternativos de solução adequada de conflitos, com autocomposição prévia e no curso do processo judicial; (5) coordenação interinstitucional, envolvendo cooperação entre órgãos e harmonização de procedimentos; e (6) isonomia decisória, com estabilização jurisprudencial, harmonização legislativa e coletivização de processos. Em conjunto, essas diretrizes visam redesenhar o sistema administrativo e de justiça de modo a preservar o acesso e a efetividade dos direitos sem perpetuar o modelo de litigância excessiva que hoje sobrecarrega as instituições e o erário público. Nas diversas entrevistas com os atores institucionais, várias iniciativas e experiências concretas foram relatadas como bem-sucedidas nesse sentido.

O enfrentamento da LCPP, portanto, já está em curso. Os resultados positivos alcançados pelo Poder Público em magnitude superior às expectativas, bem como as soluções encontradas por tribunais superiores, capazes de promover direitos e de uniformizar o tratamento de conflitos, são notícias alvissareiras. Vinculação de jurisprudência e investimento significativo em mecanismos de negociação completam o cenário de um notável esforço que vem sendo feito nas diferentes esferas da federação e abrangendo as diversas áreas de conflito envolvendo o Poder Público, sem mergulhar em contradição com as linhas mestras traçadas em 1988 para a construção do Estado Democrático de Direito.

Assim, do ponto de vista teórico, os resultados da pesquisa permitem compreender a litigância contra o Poder Público também como produto do modelo constitucional inaugurado em 1988. Ao eleger o Direito e suas instituições como instrumentos de concretização de direitos, a Constituição promoveu uma democratização inédita do acesso à Justiça, mas também deslocou para o Judiciário e para as procuradorias o epicentro das disputas sociais, econômicas e corporativas do país. O Estado brasileiro tornou-se, simultaneamente, o principal suporte e o principal demandado da cidadania social que a Constituição instituiu.

Na década de 1990, o influente livro de Charles Epp, *The Rights Revolution*, argumentou que as ondas de judicialização que levaram à conquista de direitos em certos países — como os direitos civis de mulheres e de prisioneiros nos Estados Unidos — dependeram da construção prévia de uma estrutura de suporte à litigância levada a cabo por atores e organizações da sociedade civil. No Brasil, algo semelhante aconteceu, mas o provedor dessa estrutura de suporte foi, em grande medida, o próprio

Estado, por meio de novas leis e mecanismos que ampliaram o acesso à Justiça, da implementação dos Juizados Especiais, da criação das defensorias públicas, da independência financeira dos órgãos de justiça, da assistência judiciária gratuita, mas também dos baixos custos e dos poucos filtros materiais, processuais e temporais, comparativamente falando, da litigância judicial. Foi o que os achados empíricos da nossa pesquisa demonstraram, acompanhados de um quase paradoxo: não encontramos maior taxa de litigiosidade em lugares onde a desigualdade social é maior, mas justamente onde a estrutura de suporte fornecida pelo Estado está mais presente, na forma da gratuidade da Justiça e dos benefícios sociais como BPC e Bolsa Família. Na outra ponta da nossa “revolução de direitos”, encontramos esse mesmo Estado como o principal polo passivo de ações demandando os mais variados tipos de benefícios sociais, mas também campo de disputa de interesses econômicos e corporativos, sem falar na mencionada litigância predatória e de má-fé que se avoluma e que requer medidas efetivas de combate. O perfil da judicialização mimetiza ainda as três esferas federativas — União, Estados e Municípios —, mostrando que o Brasil não é apenas uma federação política, mas que a litigância por benefícios sociais, interesses econômicos e corporativos acompanha o desenho federativo das competências estatais, das políticas públicas, do sistema tributário e das carreiras públicas tal como estão organizadas.

A comparação internacional mostrou que outros modelos teriam sido possíveis, mas, como são resultados de longa trajetória histórica, sua mera importação não parece possível. O desafio brasileiro, portanto, não é fazer retroceder o modelo constitucional de 1988 a algum outro existente alhures, mas tudo indica que estamos condenados a “fugir para frente”: aperfeiçoá-lo, fortalecendo a capacidade administrativa, racionalizando o uso do processo judicial e criando novas formas de gestão, prevenção e solução de conflitos que preservem a legitimidade e a efetividade do Pacto Constitucional de 1988. As linhas de reforma apresentadas por esta pesquisa, ainda que com graus variados de consenso entre os atores institucionais, foram pensadas na perspectiva de equilibrar o Estado-provedor e o Estado-alvo da litigância contra o Poder Público.

Em síntese, nossa pesquisa ofereceu um diagnóstico abrangente e empiricamente fundamentado da LCPP, identificou suas causas estruturais e propôs caminhos realistas e positivos de reforma. Mais do que um problema de sobrecarga judicial, a LCPP é expressão de um modelo constitucional que confiou ao Direito e às instituições judiciais, talvez mais ou em pé de igualdade com a Política, a mediação dos conflitos sociais. A tarefa de eventuais reformas é, portanto, encontrar meios institucionais e administrativos capazes de transformar essa aposta em um modelo eficiente, capaz de promover a equidade, impedir ações predatórias e que seja sustentável para o sistema de justiça e para a sociedade brasileira.

Referências Bibliográficas

- ANGRIST, J. D.; PISCHKE, J. S. **Mostly Harmless Econometrics: An Empiricist's Companion**. Princeton University Press, 2009.
- ASIMOW, J. S.; LUBBERS, M. The Merits of “Merits Review”: A Comparative Look at the Australian Administrative Appeals Tribunal. **AIAdminLawF**, v. 18, 67–58, 2011.
- BAISTER, Stephen. The court as educator: The social courts system of the German democratic republic. **The Journal of Legal History**, v. 18, n. 2, p. 47–90, 1997. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01440369708531179>. Acesso em: 30 maio 2025.
- BARBIERI, Javier H. **Ejecución de Sentencias Contra el Estado**. 2002. Disponível em: <http://biblioteca.camdp.org.ar/docu/barbieri.pdf>. Acesso em: 30 maio 2025.
- BELL, John; LICHÈRE, François. **Contemporary French administrative law**. Cambridge University Press, 2022.
- BOYRON, Sophie. Mediation in French administrative courts: what lessons for administrative justice? **Northern Ireland Legal Quarterly**, v. 71, p. 457, 2020.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Redução da Litigância contra o Poder Público no Brasil: relatório final — fase 1: resumo executivo**. Coordenação de Luis Roberto Barroso, Patrícia Perrone Campos Mello, Livia Gil Guimarães. Brasília, DF: STF, 2025.
- BROYELLE, Camille. **Contentieux administratif**. LGDJ un savoir faire de Lextenso, 2023.
- BUENO, Cassio S. **Poder Público em Juízo**. 2. ed. São Paulo: Editora Direito Contemporâneo, 2025.
- CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Briant. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988.
- CARBONELL, Miguel. **Transparencia, ética pública y combate a la corrupción**. México: IIJ-UNAM, 2009.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Sistematização do diagnóstico do contencioso tributário nacional: contencioso judicial tributário**. Coordenação de Marcus Livio Gomes, Tricia Navarro Xavier Cabral e Eduardo Sousa Pacheco Cruz Silva. Brasília, DF: CNJ, 2022.
- CONTINO, Michael D. and Andreas Kuersten. The Federal Tort Claims Act (FTCA): A Legal Overview. **CRS Report R45732 Congressional Research Service**, 2023.
- CUNHA, Leonardo C. **A Fazenda Pública em Juízo**. 21. ed. São Paulo: Editora Forense, 2024.
- CUMEX Files: la fraude fiscale à 55 milliards d'euros. **Le Point**. 2018. Disponível em: https://www.lepoint.fr/economie/cumex-files-la-fraude-fiscale-a-55-milliards-d-euros-18-10-2018-2263950_28.php#11. Acesso em: 11 fev. 2025.
- DA ROS, Luciano; TAYLOR, Matthew. Juízes eficientes, judiciário ineficiente no Brasil pós-1988. **BIB**, n. 89, p. 1–31, 2019.
- DAKOLIAS, M.; SPROVIERI, L; DE MICHELE, R. **Argentina — Evaluacion del setor juridico y judicial. Working Paper**. Washington, DC: World Bank, 2002. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/369041468741598883>. Acesso em: 30 maio 2025.
- D'ÉTAT, Conseil. **CONSEIL D'ÉTAT RAPPORT PUBLIC 2023: Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives en 2022**. Rapport Public. Conseil d'État, 2023. Disponível em: <https://www.vie-publique.fr/rapport/289830-conseil-d-etat-activite-juridictions-administratives-en-2022?xtor=R->

SS-719. Acesso em: 12 fev. 2024.

D'ÉTAT, Conseil. **CONSEIL D'ÉTAT RAPPORT PUBLIC 2024**: Activité juridictionnelle et consultative des *juridictions administratives* en 2023. Rapport Public. Conseil d'État, 2024. Disponível em: https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/294273_0.pdf. Acesso em: 12 fev. 2024.

DUTRA, Maurílio G. **A Atuação Processual do Poder Público na Perspectiva do Movimento de Reforma do Processo**. Orientador: Aluisio Gonçalves de Castro Mendes. 2008. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) — Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

EISENBERG, Theodore. Appeal rates and outcomes in tried and nontried cases: Further exploration of anti-plaintiff appellate outcomes. **Journal of Empirical Legal Studies**, n. 1, v. 3, p. 659–688, 2004.

ELMENDORF, Christopher S. State Courts, Citizen Suits, and the Enforcement of Federal Environmental Law by Non-Article III Plaintiffs. **The Yale Law Journal**, n. 110, v. 6, p. 1003–1044, 2001.

EPP, Charles. **The rights revolution: lawyers, activists, and supreme courts in comparative perspectives**. The University of Chicago Press, 1998.

EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE (CEPEJ). **Promoting Mediation to Resolve Administrative Disputes in Council of Europe Member States**. CEPEJ(2022)11. Council of Europe, 7 de dezembro de 2022.

FERRAJOLI, L. **Derecho y Razon**: Teoría del Garantismo Penal. 4. ed. España: Trotta, 2000.

FIERRO, A. E. **El Concepto Jurídico de rendición de Cuentas**. España: Tirant Lo Blanch, 2019.

FRANCE. **Code de justice administrative**. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006070155/>. Acesso em: 12 dez. 2024.

FROTSCHER, Gerrit; HESSELLE, Vera (editores). **Comparison of Brazilian and German Tax Systems**. Schriften des Interdisziplinären Zentrums für Internationales Finanz- und Steuerwesen — International Tax Institute — der Universität Hamburg. 54 ed. Baden-Baden: Nomos, 2024.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. El principio de “la responsabilidad de los poderes públicos” según el art. 9.3 de la Constitución y la responsabilidad patrimonial del Estado legislador. **Revista española de derecho constitucional**, v. 67, p. 15–47, 2003.

GIANLUCA LO NOSTRO. Orange appeals 312 million euros seizure by French prosecutors in tax dispute. **Reuters**. 2024. Disponível em: https://www.reuters.com/business/media-telecom/orange-appeals-312mln-euro-seizure-by-french-prosecutors-tax-dispute-2024-11-15/?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 11 fev. 2025.

GICO JR., I.T. A tragédia do Judiciário. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 267, p.163–198, 2014.

GINSBURG, T. Y. **Administrative law and the judicial control of agents in authoritarian regimes**. Cambridge University Press, 2008.

GOLDFARB, M. Ejecución de sentencias contra el estado Argentino en los casos de personas vulnerables. **Ius Et Praxis**, n. 057, p. 129–142, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.26439/iusetpraxis2023.n057.6254>. Acesso em: 30 maio 2024.

HAMMER, Dean, and Aaron WILDAVSKY. La Entrevista Semi-Estructurada de Final Abierto. Aproximación a Una Guía Operativa. **Historia y Fuente Oral**, n. 4, p. 23–61, 1990.

HANSON, Roger A.; DALEY, Henry WK. **Challenging the conditions of prisons and jails: A report on Section 1983 litigation**. DIANE Publishing, 1995.

HARREL, F. E. **Regression Modeling Strategies: With Applications to Linear Models, Logistic and Ordinal Regression, and Survival Analysis**. 2 ed. Springer, 2015.

HERSHKOFF, Helen; RESNIK, Judith. **Contractualisation of Civil Litigation in the United States: Procedure, Contract, Public Authority, Autonomy, Aggregate Litigation, and Power**. In *Contractualisation of Civil Litigation*, ed. Anna Nylund and Antonio Cabral. Edward Elgar Publishing, p. 419–446, 2023.

HESS, Burkhard; PELZER, Nils. **Mediation in Germany: Finding the right balance between regulation and self-regulation**. In: *New developments in civil and commercial mediation: Global comparative perspectives*, 291–312. Springer, 2015.

HILL, Barry E. Environmental Rights, Public Trust, and Public Nuisance: Addressing Climate Injustices through State Climate Liability Litigation. **Envtl. L. Rep.** v. 50, p. 11022, 2020.

IDESP. *As Elites Brasileiras e a Modernização do Setor Público*. **Relatório de Pesquisa**. São Paulo, 1990.

KERTZER, Joshua D. and RENSHON, Jonathan. Experiments and Surveys on Political Elites. **Annual Review of Political Science**, ed. 25, p. 529–50, 2022.

KILLIAN, Matthias. Weniger Klagen: Warum gehen die Eingangszahlen bei Gerichten zurück?, **Anwaltsblatt**, n. 9, 2022. Disponível em: <https://anwaltsblatt.anwaltverein.de/de/news/weniger-gerichtsverfahren>. Acesso em: 30 maio 2025.

KUHLMANN, Sabine. *et al.* (editores). **Public Administration in Germany**. Cham, Switzerland: Springer, 2020.

LAMOUNIER, Bolivar; SOUZA, Amaury. *As Elites Brasileiras e o Desenvolvimento Nacional: Fatores de Consenso e Dissenso*. **Relatório de Pesquisa**. São Paulo: IDESP, 2002.

LIEBERWITZ, Risa L. **Employment discrimination law in the United States: on the road to equality?** *New developments in Employment Discrimination Law*, *Bulletin of Comparative Labour Relations*. v. 68, 2008.

LIMA, Maria Regina Soares de; CHEIBUB, Zairo Borges. Instituições e Valores: as dimensões da democracia na visão da elite brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 31, n. 2, p. 83–110, 1996.

LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, *et al.* **Diagnóstico Del Funcionamiento Del Sistema de Impartición de Justicia En Materia Administrativa a Nivel Nacional**: México 2010. 2010.

LÓPEZ, José Ignacio. Medidas Cautelares Frente al Estado: Reflexiones sobre el Régimen de la Ley Nacional 26.864. **Repositorio Institucional de la UNLP**, 2014. Disponível em: https://repositoriosdigitales.mincyt.gob.ar/vufind/Record/SEDICI_09630237dabe15c69c11c06406e184ec. Acesso em: 30 maio 2025.

MEGNA, Bruno Lopes. **Desmistificando a separação dos poderes: notas comparativas sobre as relações entre Judiciário e Administração Pública na França e no Brasil**. In *Direito Público Francês: temas fundamentais*. p. 363–380. Quartier Latin, 2018.

MEGNA, Bruno Lopes. **Políticas de solução de conflitos administrativos: adequação e racionalidade**. Tese (Doutorado) — Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

MENKEL-MEADOW, Carrie. **Empirical Studies of ADR: The Baseline Problem of What ADR Is and What It Is Compared To**. In *The Oxford Handbook of Empirical Legal Research*, ed. Peter Cane and

Herbert Kritzer. Oxford: Oxford University Press. Paperback edition published in 2013.

MESSEMBERG, Débora. **A Elite Parlamentar Pós-Constituinte: atores e práticas**. São Paulo: Brasiliense, 2002.

MÉXICO. Congreso de La Unión. **Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos**. 2021.

MÉXICO. **Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma del Poder Judicial**. Diario Oficial de la Federación. 2024. Disponível em: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5738985&fecha=15/09/2024.

MÉXICO. **Ley Federal de Competencia Económica**. Diario Oficial de la Federación. 2014.

MÉXICO. **Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo**. Diario Oficial de la Federación. 2005.

MÉXICO. **Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR)**. Diario Oficial de la Federación. 2014.

MÉXICO. **Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias**. Diario Oficial de la Federación. 2024. Disponível em: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgmasc.htm>.

MINISTRY OF JUSTICE, Statistical Service. **Key Figures of Justice 2023 Edition**. Rapport Public. Ministère de la Justice, 2023. Disponível em: https://www.justice.gouv.fr/sites/default/files/2024-01/Chiffres_cl%C3%A9s_2023_ENG_En_ligne.pdf. Acesso em: 30 maio 2025.

MORLEY, Michael T. The Scope of Election Litigation. **Wash. & Lee L. Rev**, v. 81, n. 1153, 2024.

MUREDDU, M.; SALAS, M. **Los magistrados solo podrán ser removidos de sus cargos por las causas graves que señale la ley**. In Cossío J., *Constitución Comentada*, Tirant Lo Blance, Tomo 2, 2017.

NAGLE, James F. Resolving Disputes on Public Contracts. **Contract Management**, 2010.

NILES, Mark C. Nothing But Mischief: The Federal Tort Claims Act and the Scope of Discretionary Immunity. **Administrative Law Review**, n. 54, p. 1275–1309, 2002.

NIPPEL, Sönke. **Statistik — Verfahren vor den Sozialgerichten**. Disponível em: <https://rechtsanwalt-und-sozialrecht.de/sozialgericht-statistik/>. Acesso em: 30 maio 2025.

NOLON, John R. Historical Overview of the American Land Use System: A Diagnostic Approach to Evaluating Governmental Land Use Control. **Pace Envtl. L. Rev**, p. 821, 2005.

OVEJERO, A. **Accountability Judicial y Consejo General del Poder Judicial**. En L. Aguilar De Luque (Ed.), *Independencia Judicial y Estado Constitucional*, El gobierno judicial, 2016.

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

PATRICK, M.F. & Crucianelli, S. Hay 264.000 juicios contra el Estado argentino: tan solo el 20% podría costarle al país más de USD 12.000. millones. **Infobae**. 2024. Disponível em: <https://www.infobae.com/politica/2024/05/19/hay-264000-juicios-contra-el-estado-argentino-tan-solo-el-20-podria-costarle-al-pais-mas-de-usd-12000-millones/>.

PEREZ, Adriana Hahn. A Nova Lei alemã de Mediação. **Revista de Processo**. v. 40, n. 243, p. 557–581, 2015.

PIMENTEL, W. **Acesso responsável à justiça: o impacto dos custos na decisão de litigar**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

- REBELL, Michael A. State Courts and Education Finance: Past, Present and Future. **BYU Education Law Journal**. 2. ed. p. 114–180, 2021.
- RESCHOVSKY, Andrew. **Tax Autonomy of Local Governments in the United States**. Lincoln Institute of Land Policy, 2022.
- RICHARDS, David. Elite Interviewing: Approaches and Pitfalls. **Politics**. 3. ed. v. 16, p.199–204, p. 1996.
- ROZSNYAI, Krisztina F. Regulating the Competence of Administrative Justice and the Public-Private Law Divide. **Central European Public Administration Review**. v. 22, n. 2, p. 185–205, 2024.
- RUÃO, T. **Quem manda na comunicação das organizações: as estruturas especializadas ou as elites bem colocadas?** 2009. I CICOM — Congresso Internacional de Ciências da Comunicação: Comunicação, Cognição e Media, Setembro, Faculdade de Filosofia da Universidade Católica Portuguesa, Braga.
- SARKAR, Ashok D.; ROSENTHAL, David. Exclusionary Taxation. **Harvard Civil Rights- Civil Liberties Law Review**, v. 53, p. 619–672, 2018.
- SCHUCK, Peter H. Legal Liability. **International Encyclopedia of Social and Behavioral Sciences**. p. 8774–8779, 2001.
- SIMS, Phyllis. The Shifting Landscape of Property Taxation in Louisiana. **LSU J. Energy L. & Resources**, v. 10, p. 419, 2022.
- SISK, Gregory C. **Litigation with the Federal Government: Cases and Materials**. 2 ed. Foundation Press, 2007.
- SOUZA, T. F. (Re)Pensando a assistência judiciária gratuita como forma de garantir o efetivo acesso à justiça. **ENAJUS**, 2023.
- STOCK, James H., and Mark W. **Watson. Introduction to econometrics**. 4 ed. Pearson, 2020.
- WOOLDRIDGE, J. M. **Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data**. London, England: The MIT Press, 2010.
- YURJI, Rudensky. Status of partisan gerrymandering litigation in state courts. **Brennan Center for Justice**, 2023.
- ZILIAK, S. T., & McCloskey, D. N. **The Cult of Significance: How the Standard Error Is Costing Us Jobs, Justice, and Lives**. University of Michigan Press, 2008.

ANEXO A - Taxas de Litigância em perspectiva comparada

A Tabela 1b adotou o ano de 2022 como referência, por ser o ano para o qual a maioria dos casos dispunha de dados comparáveis (exceção feita ao caso da Argentina, para o qual usamos dados de 2024). Graças ao Cepej¹²² europeu, pudemos incluir a média dos países da União Europeia, a fim de enriquecer a análise comparativa. Quanto aos recortes institucionais, vale destacar que os números alemães e franceses expressam os volumes que correm pelas justiças administrativas, modelo adotado por esses países e que concentra praticamente toda a litigância envolvendo o Estado nesses lugares. Quanto a México, Estados Unidos e Argentina, o recorte da pesquisa empírica alcançou somente dados, respectivamente, para (1) o nível **federal**, porém incluindo os dois sistemas mexicanos de [i] controle de legalidade (Justiça Administrativa) e [ii] controle constitucional (amparo administrativo constitucional), apresentados em separado na Tabela 1 (não dispomos, portanto, de dados das Justiças Administrativas estaduais nem dos pendentes em nível federal); (2) as cortes distritais e de apelação **federais** estadunidenses (não dispomos, portanto, de dados das justiças estaduais); e (3) a Justiça **nacional** argentina (não dispomos, portanto, de dados das justiças provinciais). Também não incluímos na tabela volumes de processos que correm em tribunais constitucionais ou no Conselho de Estado francês, seja porque os dados exigem ressalvas para fins de comparação, seja porque em números absolutos os volumes são menos relevantes, mas lembramos que a dimensão do controle constitucional foi devidamente examinada nos estudos de caso do RP3.1 e será retomada no relatório final. Por conta desses recortes, oferecemos três linhas na Tabela 1b para representar o caso brasileiro e permitir diversas comparações, todas com dados de 2022. As duas primeiras linhas se limitam a dados da **Justiça Federal** e seriam os mais comparáveis com os casos de Estados Unidos, México e Argentina (pois nesses casos as justiças estaduais não estão representadas). Como o Justiça em Números faz a distinção entre o total de pendentes e os pendentes líquidos ("excluídos os suspensos, sobrestados e arquivados provisoriamente no final do período de referência", conforme explica o *site* do CNJ), a primeira linha traz os pendentes líquidos e a segunda o total de pendentes. Vale destacar que em nenhum outro país estudado encontramos ressalvas ou distinção semelhantes, de tal modo que o volume de pendentes nos casos examinados deve ser considerado como total, sem que saibamos quão frequentes são as situações de suspensão, sobrestamento ou arquivamento provisório nesses países. A terceira linha reservada ao Brasil traz os números de processos pendentes e julgados contra o Poder Público para todos os ramos da Justiça brasileira, conforme extração do DataJud de 31 de março de 2025 utilizada para a presente pesquisa.

¹²² European Commission for the Evaluation of Justice (Cepej). Disponível em: <https://public.tableau.com/app/profile/cepej/vizzes>. Consultas feitas ao longo de 20 a 28 de junho de 2025.

Tabela 14 Taxas de litigância envolvendo o Poder Público e PIB *per capita* em países selecionados ANEXO

	Pendentes	Julgados	População	Taxa de Litigância [Pendentes/1 mil hab]	PIB per capita (2023, em USD)
Média União Europeia ^{(*)1}	90878	116407	-	5,2	
Alemanha ^{(*)2}	676957	601040	84358845	8,0	54343,23
Argentina ^{(*)3}	264102	NA	45538401	5,8	14187,48
Estados Unidos ^{(*)4}	42000	NA	343477335	0,1	82769,41
França ^{(*)5}	228938	264313	66438822	3,4	44690,93
México 1 ^{(*)6}	NA	104242	129739759	0,8	13790,02
México 2 ^{(*)7}	NA	431874	129739759	3,3	13790,02
Brasil 1 ^{(*)8}	7219943	4015226	203080756	35,6	10294,87
Brasil 2 ^{(*)9}	12519247	4015226	203080756	61,6	10294,87
Brasil 3 ^{(*)10}	11.266.225	4.873.517	203080756	55,5	10294,87

(*)1: A média da União Europeia foi extraída de Cepej, calculada a partir da soma de processos *administrative law cases* em 1ª e 2ª instância, pendentes em 31/12/2022 e julgados no ano de 2022.

(*)2: Alemanha: soma de processos *administrative law cases* em 1ª e 2ª instância, pendentes em 31/12/2022 e julgados no ano de 2022 segundo Cepej.

(*)3: Argentina: pendentes em 2024 na Justiça Nacional (não há dados sobre julgados).

(*)4: Estados Unidos: soma aproximada dos processos pendentes nas cortes distritais e cortes de apelação envolvendo o governo em 2022, de acordo com o relatório do estudo de caso estadunidense para essa pesquisa.

(*)5: França: soma de processos *administrative law cases* em 1ª e 2ª instância, pendentes em 31/12/2022 e julgados no ano de 2022 segundo Cepej.

(*)6: México 1: soma dos processos julgados em 2022 na Justiça Administrativa, incluindo as salas metropolitanas (25203), regionais (69753), especializadas (6658) e Superior (2628).

(*)7: México 2: soma dos processos julgados em matéria administrativa em 2022 na Justiça Constitucional, incluindo os Juzgados de Distrito (250828), os Tribunales Colegiados de Circuito (180974) e os Tribunales Unitarios e Tribunales Colegiados de Apelacion (72).

(*)8: Brasil 1: inclui pendentes líquidos exclusivamente na Justiça Federal em 2022, segundo painel Justiça em Números.

(*)9: Brasil 2: inclui total de pendentes exclusivamente na Justiça Federal em 2022, segundo painel Justiça em Números.

(*)10: Brasil 3: inclui total de pendentes e julgados de todos os ramos da Justiça em 2022, porém limitados aos casos nos quais o Poder Público é polo passivo, segundo extração do DataJud fornecida para esta pesquisa.

ANEXO B - Questionários semiestruturados para entrevistas em profundidade

Membros do Judiciário

[Introdução explicando a pesquisa e suas duas fases, retomando os principais achados da Fase I e nossa incorporação na Fase II]

1. Como o(a) senhor(a) descreveria o perfil dos processos contra o Poder Público com que lida diariamente? Se possível, poderia tentar agrupar as ações em categorias (por exemplo, entre os temas mais frequentes)?

2. Como o gabinete do(a) senhor(a) se organiza para lidar com as demandas? Existe alguma estratégia compartilhada para lidar com o volume da litigância? Houve inovações procedimentais e institucionais no Tribunal nos últimos anos voltadas à redução da litigância contra o Poder Público?

[Apresentar dados já compilados pela pesquisa, se necessário]

3. Na visão do(a) senhor(a), o que poderia explicar o elevado volume de processos contra o Poder Público, em geral, e, em específico, [do tema X — preencher a depender da jurisdição e das informações obtidas de análise do DataJud]?

4. Uma hipótese frequentemente veiculada diz que os cidadãos procuram o Judiciário porque nele encontram uma boa chance de êxito na ação contra o Estado.

a. [No caso de uma concentração temática em que de fato há grande êxito contra o Poder Público] — Por que o Estado perde tanto?

b. [No caso de uma concentração temática em que, na verdade, o Poder Público tem maior êxito nas ações] — Por que os cidadãos processam tanto se ganham tão pouco?

5. Reformas legais e processuais têm buscado vincular a jurisprudência dos tribunais superiores aos tribunais e juízes inferiores. Do ponto de vista do(a) senhor(a), essa tendência tem obtido êxito quanto aos processos contra o Poder Público? Percebe alguma diferença na aplicação da jurisprudência quando ela é favorável ou contrária ao interesse imediato do ente público?

6. Do ponto de vista do(a) senhor(a), o que deve predominar: a vinculação da jurisprudência ou o livre convencimento do julgador? Acredita que a jurisprudência deve predominar quando se refere a algumas matérias, mas não a outras? Quais? Por quê?

7. Alguns(as) procuradores(as) estaduais têm apontado que, em certos casos, o próprio Executivo pode ter interesse na judicialização de demandas, como forma de postergar despesas ou decisões administrativas. O(a) senhor(a) já observou situações semelhantes em sua experiência? Como interpreta esse tipo de prática?

8. Outro argumento frequentemente trazido afirma que existe uma certa “indústria da advocacia”, responsável pelo ajuizamento de muitas ações judiciais, por vezes repetitivas. Na atuação do(a) senhor(a), há indícios dessa prática? Poderia precisar em qual(is) tema(s)? Nesses casos, quais são as providências tomadas no Tribunal? Elas são eficazes?

9. Caso observe práticas desse tipo ou similares, a quais incentivos institucionais o(a) sr.(a) as atribui?

Há elementos que contribuem para a multiplicação, eventualmente artificial, de demandas judiciais em sua área de atuação? Quais?

10. Em sua avaliação, quais as principais causas do elevado número de ações judiciais contra o Poder Público? [Se o respondente não mencionar, elencar: (i) É um problema majoritariamente de quem aciona em excesso o Judiciário? (ii) É um problema de gestão de estoque de processos por parte dos tribunais? (iii) Ou é um problema dos órgãos do Executivo e autarquias que não adotam medidas de gestão para reduzir o acionamento contra entes governamentais?] Por quê?

11. Considerando o volume da litigância contra o Poder Público no Brasil, qual deveria ser a direção geral das reformas destinadas a enfrentá-la?

Executivo/Administração Pública

[Introdução explicando a pesquisa e suas duas fases, retomando os principais achados da Fase I e nossa incorporação na Fase II]

1. Existe uma percepção compartilhada de que há uma litigância contra o Poder Público excessiva no Brasil. De que modo esses processos afetam a gestão pública — o planejamento orçamentário, por exemplo —, em geral, e na área de atuação do senhor(a), em particular?

[Apresentar dados já compilados pela pesquisa, se necessário]

2. Na visão do(a) senhor(a), o que poderia explicar o elevado volume de processos contra o Poder Público, em geral, e, em específico, [do tema X — preencher a depender da área de atuação do entrevistado]?

3. De que modo atuam as procuradorias nas áreas em que o(a) senhor(a) atua? Alguns atores argumentam que um dos fatores por trás da elevada litigância contra o Estado é a falta de assessoramento jurídico adequado do Executivo. O(a) senhor(a) concorda com esse diagnóstico?

4. Alguns diagnósticos apontam que, em determinadas situações, o Executivo pode utilizar a judicialização como estratégia para lidar com limitações fiscais e orçamentárias, postergando a realização de despesas ou a tomada de decisões administrativas. O(a) senhor(a) acredita que isso ocorre? Como enxerga esse tipo de prática?

5. [Apenas para atores do INSS]. Demandas contra o INSS respondem por cerca de [número exato extraído a partir do DataJud] do total da litigância contra o Poder Público no Brasil. Na sua avaliação, qual é a principal razão para esse volume?

6. [Apenas para atores do INSS]. Um argumento levantado para explicar a litigância previdenciária diz respeito a uma resistência do INSS em incorporar entendimentos judiciais em suas práticas administrativas? Há fundamento nessa visão? Quais as razões para tanto?

7. [Apenas para atores do INSS]. Em sua experiência, quais são os principais fatores que levam os cidadãos a recorrerem ao Judiciário após solicitar um benefício ao INSS? Você acredita que o tempo de tramitação administrativa contribui para isso? Quais medidas poderiam ser adotadas para tornar o processamento mais ágil?

8. [Apenas para atores do INSS]. Um tema frequentemente levado aos tribunais diz respeito à diver-

gência entre perícias técnicas realizadas pelo INSS e perícias judiciais. Qual a razão para esse descompasso?

9. [Apenas para atores do INSS]. Além de critérios técnicos relacionados a cada caso específico, o INSS se orienta por diretrizes mais gerais voltadas, por exemplo, à redução de despesas/concessões de benefícios? O(A) senhor(a) acredita que diretrizes como essa contribuem para um aumento da contestação judicial das decisões do Instituto?

10. Considerando o volume da litigância contra o Poder Público no Brasil e o potencial impacto sobre a atuação do Executivo, qual deveria ser a direção geral das reformas destinadas a enfrentá-la?

Advocacia/OAB

[Introdução explicando a pesquisa e suas duas fases, retomando os principais achados da Fase I e nossa incorporação na Fase II]

1. Existe uma percepção compartilhada de que há uma litigância contra o Poder Público excessiva no Brasil. O(a) senhor(a) concorda com esse diagnóstico?

[Apresentar dados já compilados pela pesquisa, se necessário]

2. Na área de atuação do(a) senhor(a), o que explica o volume de processos contra o Poder Público? Há indícios de omissões da Administração Pública ou de inconsistência na jurisprudência que apresentem oportunidades de proposição de ações?

3. Uma tese geral veiculada por procuradores(as) estaduais diz que a litigância muitas vezes interessa ao Executivo, mesmo quando o gestor público sabe que vai perder a ação. Com o processo judicial, a Administração “ganha tempo” e adia despesas, que, muitas vezes, só serão pagas na gestão seguinte. O(a) senhor(a) concorda com essa avaliação?

4. De que modo o(a) senhor(a) descreveria a atuação da advocacia [previdenciária, administrativa etc.]? Alguns relatos apontam alguns excessos, por parte de alguns escritórios, na captação de clientes. Com base em sua experiência, o(a) senhor(a) acredita que, em algumas áreas, ocorrem essas práticas? Com qual frequência?

5. [Apenas para advogados atuantes no tema Servidores] Existem parcerias entre escritórios e órgãos representativos de classes? Se sim, as estratégias de propositura de ações são formuladas em conjunto com esses órgãos?

6. O(a) senhor(a) entende haver necessidade de reformas para reduzir o volume da litigância contra o Poder Público no Brasil? Se sim, quais são as medidas que o(a) senhor(a) julga mais apropriadas e eficientes?

7. Um argumento reiterado por atores previamente entrevistados é que a cultura advocatícia no Brasil é fundamentalmente litigiosa, o que dificulta a difusão de meios alternativos de solução de conflitos, como negociações e mediações. O(a) senhor(a) concorda com essa afirmação? Qual a sua avaliação sobre a aplicação de métodos alternativos de solução de conflitos no âmbito da administração pública?

Tribunal de Contas e Defensoria Pública

[Introdução explicando a pesquisa e suas duas fases, retomando os principais achados da Fase I e nossa incorporação na Fase II]

1. Existe uma percepção compartilhada de que há uma litigância contra o Poder Público excessiva no Brasil. O(a) senhor(a) concorda com esse diagnóstico?

[Apresentar dados já compilados pela pesquisa, se necessário]

2. [Apenas para Defensoria] Na área de atuação do(a) senhor(a), o que explica o volume de processos contra o Poder Público? Há indícios de omissões da Administração Pública ou de inconsistência na jurisprudência que apresentam oportunidades de proposição de ações?

3. [Apenas para TCU] De que modo o Tribunal tem atuado neste tema? Há uma preocupação quanto aos impactos da LCPP? Saberíamos citar auditorias realizadas que foram capazes de apontar causas desse fenômeno e soluções para resolvê-las?

4. Uma tese geral veiculada por procuradores(as) estaduais diz que a litigância muitas vezes interessa ao Executivo, mesmo quando o gestor público sabe que vai perder a ação. Com o processo judicial, a Administração “ganha tempo” e adia despesas, que, muitas vezes, só serão pagas na gestão seguinte. O(a) senhor(a) concorda com essa avaliação?

5. De que modo o(a) senhor(a) descreveria a atuação da advocacia [previdenciária, administrativa etc.]? Existe uma busca ativa por clientes ou, ao contrário, são sempre os clientes que buscam o serviço do(a) advogado(a)?

6. O(a) senhor(a) entende haver necessidade de reformas para reduzir o volume da litigância contra o Poder Público no Brasil? Se sim, quais são as medidas que o(a) senhor(a) julga mais apropriadas e eficientes?

7. Um argumento reiterado por atores previamente entrevistados é que a cultura advocatícia no Brasil é fundamentalmente litigiosa, o que dificulta a difusão de meios alternativos de solução de conflitos, como negociações e mediações. O(a) senhor(a) concorda com essa afirmação? Qual a sua avaliação sobre a aplicação de métodos alternativos de solução de conflitos no âmbito da administração pública?

ANEXO C - Resumos das entrevistas realizadas

Observação importante: ainda que alguns entrevistados tenham autorizado a divulgação de seus nomes e instituições, optamos neste anexo por informar apenas as instituições às quais pertencem, separando assim identidade pessoal e opiniões sobre o tema. Por conta dessa anonimização, o texto foi padronizado no gênero masculino.

Entrevistado 1 (Procuradoria Estadual):

Em relação à Fase I do Projeto, o entrevistado destacou dois resultados.

O primeiro deles foi qualificado como um resultado “metodológico”. Segundo ele, a Fase I contribuiu para que os procuradores percebessem as limitações dos dados de que eles dispõem. Essas limitações seriam de dois tipos: o sistema de acompanhamento de processos da procuradoria teria sido “pensado para um número muito menor de processos do que de fato existe”. Além disso, o cadastro seria conduzido sem a necessária diligência, sem que fossem tomados “alguns cuidados de criar dados que pudessem, depois, ser congregados para auxiliar em uma reorganização na tomada de decisões”.

O segundo resultado, qualificado como “substantivo”, consistiu na confirmação da percepção de que parcela relevante da litigância está relacionada ao tema Servidor. Outro tema cuja frequência chamou a atenção do entrevistado foi Trânsito.

Em relação à estrutura dos conflitos que geram a litigância contra o Poder Público em cada um dos principais temas apontados pelos relatórios da Fase I, o entrevistado compartilhou as seguintes percepções.

A litigância relacionada a Servidor é motivada, em grande medida, por expedientes adotados pela administração pública para conceder vantagens a parte de seus servidores sem que levem a aumentos em cascata em outras carreiras ou entre servidores inativos. Esses expedientes por vezes não passam por assessoramento jurídico, gerando uma litigância que poderia ser evitada.

A litigância relacionada a Trânsito seria parcialmente provocada por certa incapacidade da assessoria jurídica de vincular os procedimentos administrativos às determinações judiciais. Além disso, é uma litigância para a qual tem sido relativizada a obrigação de recorrer.

Entrevistado 2 (Procuradoria Municipal):

O entrevistado destacou a importância dos dados obtidos na Fase I para tornar mais objetivas as impressões dos procuradores sobre o perfil da litigância contra o Poder Público. Em suas palavras, “conforme as procuradorias foram buscando essas informações e esses dados, algumas coisas que antes o pessoal tinha uma noção passaram a ficar muito claras. Afinal de contas, quantas ações nós temos? Agora, a gente tem um número”.

Em relação aos principais temas, o entrevistado destacou que, no que diz respeito a Trânsito, trata-se de um grande volume de ações com baixo valor individual, o que torna “mais caro o advogado gastar tempo para poder analisar esses casos do que a gente fazer uma contestação genérica”. Essa estrutura se repetiria, de maneira mais atenuada e setorial, em outros temas, como Servidores e mesmo Tributos. Quanto a este último tema, o entrevistado destacou, ainda, que parte importante da litigância contra o

Poder Público é uma consequência da litigância produzida pelo Poder Público nas execuções fiscais.

O papel da advocacia como possível causa da litigiosidade contra o Poder Público também foi enfatizado pelo entrevistado. Segundo ele, a advocacia privada é permeada por uma “cultura da litigância”, em contraste com a ausência de incentivos institucionais a uma cultura da negociação.

Entrevistado 3 (Procuradoria Municipal):

Um dos resultados da Fase I da pesquisa que mais chamou a atenção do entrevistado foi o volume de ações relativas ao tema Servidores. A causa desse surpreendente resultado foi atribuída, pelo entrevistado, à ausência de uma cultura da conciliação entre os advogados. Para ele, não é incomum que ocorram práticas de advocacia predatória nessa área e em outras áreas, como Saúde.

Indagado sobre o alto volume de ações ligadas ao tema Saúde, em comparação com outras procuradorias, o entrevistado esclareceu que, em virtude da solidariedade entre os entes para o fornecimento de medicamentos, independentemente da competência estabelecida pelo Sistema Único de Saúde, os advogados podem direcionar suas ações para o juízo que considerarem mais favorável às suas pretensões, o que poderia explicar a maior litigância em alguns entes.

Entrevistado 4 (Procuradoria Municipal):

O entrevistado considerou que a iniciativa do STF, na Fase I, criou um espaço novo e importante de interlocução entre as procuradorias, no qual foi possível identificar diferenças e semelhanças que eles, até então, não conheciam. O entrevistado destacou, também, a importância da presença do ministro Luís Roberto Barroso nas reuniões. Para ele, isso “demonstrou a importância, a seriedade com que ele está — o STF e o CNJ, no caso — tratando o assunto”.

Tratando de cada um dos grandes temas identificados na Fase I da pesquisa, o entrevistado apontou a complexidade da política remuneratória dos servidores como possível causa de litigiosidade nessa área. Também mencionou que uma política menos baseada em vantagens e gratificações e fundada em subsídios poderia contribuir para diminuir essa litigância.

Em relação à litigância tributária, apontou que o protesto é um mecanismo falho, pois já é possível obter crédito junto a algumas instituições financeiras caso o protesto seja feito por órgão público. Para ele, é importante que o Estado disponha de meios coercitivos de cobrança, que por vezes estão mais disponíveis nas relações entre agentes da iniciativa privada do que nas relações entre a esfera pública e a privada.

Entrevistado 5 (Procuradoria Municipal):

Três resultados da Fase I chamaram a atenção do entrevistado.

Em primeiro lugar, a oportunidade de diálogo entre as procuradorias aberta pela iniciativa do STF, o que permitiu uma compreensão mais abrangente, detalhada e objetiva da litigância nos diferentes entes federativos. Em segundo lugar, uma conscientização de que os sistemas de acompanhamento de processos das procuradorias, em seus atuais formatos, não fornecem dados adequados para a estruturação de estratégias voltadas à redução da litigância contra o Poder Público e, conseqüentemente, uma atuação mais eficiente das procuradorias. Em terceiro lugar, certo espanto em relação ao volume

da litigância relacionada à temática da remuneração dos servidores públicos.

Quanto a esse último aspecto, o entrevistado se manifestou nos seguintes termos: “A gente está falando aqui de uma litigância de classe média, que é uma litigância que, numericamente, é espantosa, porque ela é maior do que a litigância de saúde, por exemplo. Ou seja, é uma coisa monstruosa de uma camada da sociedade que já tem uma renda média superior à dos outros trabalhadores, que tem condições de trabalho relativamente boas e que, assim, não é uma faixa da sociedade que é exatamente oprimida”.

Em relação aos principais temas apontados pela Fase I da pesquisa, o entrevistado os agrupou em dois grandes blocos: de um lado, uma litigância associada à ampliação do acesso à Justiça e que assume um perfil de “realização da cidadania”, ainda que o acesso à Justiça também seja mais favorável aos menos necessitados. Nesse bloco, estariam as ações que buscam, em face do Estado, a concretização de direitos sociais, como saúde e educação. De outro lado, estaria um segundo bloco formado por “uma litigância contra o Poder Público de quem menos precisa”, que estaria associada ao aprofundamento de desigualdades. O entrevistado incluiu nesse segundo bloco a litigância tributária e de servidores públicos.

Entrevistado 6 (Advocacia Geral da União¹²³):

No que diz respeito aos resultados da Fase I, o entrevistado destacou as carências dos sistemas de acompanhamento processual das procuradorias para fornecer informações para uma atuação mais estratégica. Apontou especialmente as dificuldades para discernir o volume de pedidos de justiça gratuita e para especificar a classificação temática das ações.

O entrevistado julga excessiva a litigância contra o Poder Público na questão previdenciária, porém considera que os números relacionados a esse tema devem ser lidos tendo por referência o grande volume de pedidos recebidos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Em suas palavras: “A Previdência tem mais de 37 milhões de aposentados e pensionistas. Todo mês se paga 57 bilhões por mês para esses 37 milhões de aposentados e pensionistas. Nós temos três “Uruguai” de benefício, e eu estou falando isso só no INSS, só no regime geral. Todo mês se pede em torno de 700 a 800 mil novos benefícios. Então, você imagina se indeferisse 30% disso. Já dava 200 e tantos mil. Se metade disso já judicializasse, já era um número muito grande”.

Em relação aos servidores, o entrevistado apresentou uma distinção entre a política remuneratória praticada pela União e as políticas remuneratórias dos outros entes federados. Em sua percepção, a litigância ligada ao tema Servidores “não é desproporcional com o efetivo de servidores que a União tem”.

Entrevistado 7 (Judiciário):

Como resultado da Fase I da pesquisa, o entrevistado destacou o diagnóstico sobre a qualidade dos dados das procuradorias. Para ele, o sistema de cadastro “nem sempre tem um andamento processual atualizado até o final. Então, muitas vezes você pode ter um processo judicial que está finalizado, mas essa informação não está lá no sistema da procuradoria. Então, quando o sistema da procuradoria

¹²³ Reiteramos a nota anterior: nos casos indicados como Advocacia Geral da União, não especificamos a qual dos órgãos que compõem a AGU pertence o entrevistado.

puxa um relatório, da quantidade de processos, vai ter uma quantidade muito maior do que o que está aí tramitando”.

Em relação ao grande volume de ações previdenciárias apontado na Fase I, o entrevistado considerou importante frisar que essa litigância está relacionada a um “estrangulamento” do órgão: “Eu vejo a litigiosidade previdenciária muito baseada em fatores estruturais do INSS. O INSS teve, ao longo dos anos, a sua força de trabalho reduzida e a sua demanda aumentada. Então, obviamente que é um órgão que está estrangulado”.

Entrevistado 8 (Advocacia):

Avaliando as causas da litigância contra o Poder Público em cada um dos grandes temas apontados na Fase I da pesquisa, o entrevistado apontou que “existe uma indústria da advocacia previdenciária”, “que fomenta e faz mecanismos de captação em massa”. Esse fator causal estaria associado, ainda, a uma cultura jurídica em que “a advocacia não foi moldada para a negociação”.

Para ele, a avaliação da litigância deve considerar não apenas o volume de ações, mas também o nível de “mobilização judicial” provocado pelas ações: “Esse é um fator importante de vocês considerarem. Uma coisa é o volume de ações, outra coisa são ações que demandam um grande volume de mobilização judicial. Ações individuais repetitivas, elas pesam na estatística, mas elas são decididas rapidamente. Uma ação múltipla, multitudinária, com grande impacto, ela é uma ação que toma cinco, seis anos de um juiz de primeira instância e tantos anos até chegar à decisão final”. Nessa categoria, se enquadrariam ações que o entrevistado chamou de “*class actions*” ou “ações de representação ampla”.

Entrevistado 9 (Advocacia Geral da União):

Sobre a Fase I, o entrevistado destacou desafios como a discrepância entre os dados do Judiciário (DataJud) e das procuradorias, especialmente devido à dificuldade em atualizar as baixas de processos e à classificação incorreta dos temas pelos advogados, o que gera distorções nos números. Outro ponto crítico foi a falta de comunicação entre os sistemas do Judiciário e das procuradorias, que dificulta a correção de informações e a eficiência na gestão dos processos.

O entrevistado ressaltou que a cultura tradicional das procuradorias é voltada para o contencioso, com foco em contestar pedidos e recorrer, mas que a Procuradoria tem avançado na adoção de métodos de negociação para resolver conflitos de forma consensual. Destacou que a negociação deve se basear em um tripé: probabilidade de êxito, economicidade para a administração e viabilidade jurídica. Esses critérios orientam a decisão de negociar. A negociação traz benefícios como redução do tempo dos processos, economia para o Poder Público e maior satisfação do cidadão, mas enfrenta resistências internas devido ao medo de responsabilização e à cultura arraigada de litígio. Foram mencionados instrumentos de monitoramento que avaliam o impacto das negociações, incluindo economia gerada e número de acordos realizados em sua área.

Entrevistado 10 (Procuradoria Estadual):

O entrevistado destaca que a litigância contra o Poder Público é impulsionada por fatores como a estruturação da Defensoria Pública após a Constituição de 1988, que facilitou o acesso à Justiça para a população de baixa renda. Outro fator é a advocacia dativa, em que advogados privados são pagos

pelo Estado para defender cidadãos, aumentando o volume de processos. Na área da Saúde, um dos principais motivos de litigância está relacionado a medicamentos e tratamentos caros, com ações muitas vezes movidas pela Defensoria Pública. Entre Servidores Públicos, há demandas envolvendo direitos trabalhistas e previdenciários, com destaque para casos de terceirização e reajustes salariais. Em seu local, a Responsabilidade Civil é tema relevante, com processos relacionados a danos morais e materiais envolvendo acidentes ambientais e nos quais o Poder Público é frequentemente responsabilizado.

O entrevistado critica a falta de mecanismos para evitar processos repetitivos, citando as "*class actions*" como exemplo e a atuação do Judiciário, que muitas vezes estimula litígios sem resolver problemas estruturais. A busca ativa por clientes como prática dos advogados também é criticada, bem como a OAB, por não fiscalizá-los.

A Procuradoria tem feito esforços para melhorar a gestão de processos massivos, como geolocalização de casos e criação de equipes dedicadas a contenciosos repetitivos. O foco está em soluções coletivas e políticas públicas. Destacou a importância de mecanismos alternativos de resolução de conflitos, como mediação e conciliação.

Entrevistado 11 (Procuradoria Estadual):

O entrevistado 11 atua em procuradoria estadual, na área do contencioso geral. O volume de processos é grande, tributários e não tributários, com destaque para o contencioso de pessoal (demandas de servidores públicos), que responde hoje por metade dos processos não tributários. Embora saiba descrever os mais variados tipos de conflitos judicializados, o entrevistado 11 critica a forma de catalogação dos processos, seja da parte do Judiciário, que vai resultar no DataJud, seja da própria procuradoria. Segundo ele, os sistemas burocráticos de lado a lado priorizam a distribuição de trabalho ao classificar processos — para qual vara judicial ele deve ir e, na procuradoria, em qual setor ou procurador deve ser alocado — e não a natureza do conflito, o que limita a gestão estratégica. Outro argumento importante desenvolvido pelo entrevistado é que a litigância excessiva contra o Poder Público, especialmente a envolvendo servidores públicos, baseia-se na retroalimentação por falhas na gestão pública e incentivos da jurisprudência:

"É uma litigância que se retroalimenta, tanto porque o próprio Estado a provoca, na medida em que não resolve uma questão interna, que é a gestão do seu pessoal, como porque a jurisprudência a provoca, porque a jurisprudência incentiva esse tipo de litígio. Toda vez que ela acolhe uma exceção da interpretação da lei para uma categoria, ela serve de incentivo para que todas as categorias peçam as mesmas divergências interpretativas."

Segundo o entrevistado, o tempo dos processos na fase de conhecimento não é um grande problema, mas a demora na execução judicial é o principal gargalo, especialmente em casos repetitivos. A falta de automatização é outro problema, com processos ainda manuais e descentralizados que geram ineficiências. A uniformização jurisprudencial e o estímulo à negociação são linhas de ação consideradas importantes para se reduzir a judicialização. Por outro lado, critica o deslocamento do poder decisório para o Judiciário, muitas vezes sem visão orçamentária ou técnica, sobretudo envolvendo políticas públicas.

A entrevista revela os desafios da litigância contra o Poder Público, especialmente a complexidade

burocrática, a sobrecarga do contencioso de pessoal e a falta de integração tecnológica. O entrevistado enfatiza a necessidade de soluções que tratem o conflito em sua raiz (ex.: automatização, reformas na gestão) e não apenas no plano processual. A reforma dos precatórios, segundo ele, é necessária, já que hoje eles representam uma externalização de custos para um “orçamento paralelo”, sem responsabilização direta dos gestores. Além disso, destaca a tensão entre decisões judiciais individuais e políticas públicas estruturais, apontando para um debate mais amplo sobre legitimidade democrática e eficiência institucional.

Entrevistado 12 (Advocacia Geral da União)

O entrevistado 12, procurador da Fazenda Nacional com mais de 20 anos de experiência, esclareceu inicialmente as funções e a forma de organização da PGFN. Especificamente sobre a litigância tributária, afirmou que seu volume é elevado e intenso, principalmente em temas como PIS/Cofins, Imposto de Renda e contribuições previdenciárias, devido à complexidade da legislação e à divergência de interpretações. Entre as causas da litigância, destaca os incentivos econômicos, como o baixo custo do mandado de segurança e a complexidade das normas tributárias que contribuem para o alto número de ações judiciais. O entrevistado também mencionou o impacto do próprio Judiciário por meio de suas decisões, citando as proferidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF), como a da “tese do século” (sobre a inclusão do ICMS na base de cálculo do PIS/Cofins), que geram uma enxurrada de ações e prolongaram conflitos.

Na entrevista, uma comparação com o INSS se mostrou relevante. Enquanto aquela autarquia costuma resistir a internalizar decisões judiciais, possivelmente devido ao impacto orçamentário significativo, a PGFN adota uma postura mais conciliatória, internalizando entendimentos pacificados para reduzir litígios. Uma diferença importante é que a litigância previdenciária causa impacto pelo ângulo da despesa, enquanto a tributária afeta a receita. Assim, o INSS evita internalizar decisões para não comprometer teto de gastos, enquanto a postura da PGFN pode acatar mais frequentemente a jurisprudência, uma vez que não atua sob a mesma restrição fiscal.

Para o entrevistado, o livre acesso à Justiça, garantido constitucionalmente, dificulta a imposição de restrições, mesmo quando há abusos. Restringir mandados de segurança em matéria tributária, por exemplo, seria algo necessário, mas política e constitucionalmente difícil de implementar. Observou também que o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf) não gera coisa julgada para o contribuinte, permitindo que disputas se prolonguem por anos no Judiciário. O entrevistado critica a demora do STF em julgar casos relevantes, o que amplia a litigância, e destaca a necessidade de equilíbrio entre direitos individuais e custos para o Estado. Sobre propostas, defende a transação tributária por meio de acordos para resolver conflitos sem judicialização. A dispensa de recursos é outra política importante e, segundo ele, a PGFN deixa de recorrer quando o STF ou o STJ pacificam entendimentos. Destacou a experiência do Regime Diferenciado de Cobrança de Crédito (RDCC), implementado em 2016, que reduziu drasticamente as execuções fiscais ao exigir a identificação prévia de patrimônio do devedor. Sugere também maior rigor na punição de litigância de má-fé e advocacia predatória.

Em resumo, a entrevista revela a complexidade da litigância tributária no Brasil, influenciada por fatores legais, econômicos e institucionais. Embora a PGFN tenha adotado medidas para reduzir conflitos, desafios como a cultura de judicialização e a resistência a mudanças persistem, exigindo reformas estruturais e maior diálogo entre os Poderes.

Entrevistado 13 (Advocacia)

O entrevistado 13 é advogado. Seu escritório foi fundado em 1991 com a missão de praticar uma “advocacia de inclusão”, atuando em favor de servidores públicos, trabalhadores, movimentos sociais e grupos vulneráveis. Estrutura-se em três núcleos (administrativo/civil, trabalhista/previdenciário e direitos humanos).

O entrevistado critica a “litigância de má fé” do Estado, destacando mecanismos que incentivam a judicialização excessiva: [1] privilégios processuais do Estado, como prazos em dobro, recursos de ofício e limites à conciliação; [2] sistema de precatórios, em que a morosidade no pagamento (que pode levar anos) gera desesperança e venda de créditos a terceiros com deságio; [3] falta de decisões administrativas, visto que o Estado prefere judicializar conflitos para evitar responsabilização política ou fiscal; e [4] fragmentação de processos, que ocorre devido ao desmembramento de execuções que deveriam ser coletivas em ações individuais, inflando estatísticas.

O entrevistado dirigiu críticas ao sistema judiciário, com destaques para a morosidade (processos podem durar décadas, com recursos protelatórios do Estado); incentivos perversos (governantes postergam pagamentos para evitar despesas em seus mandatos); e esvaziamento da Justiça do Trabalho (o STF tem interferido em competências do TST, prejudicando trabalhadores).

Quanto a soluções, o entrevistado defende: [1] a autocomposição administrativa, por meio de câmaras de conciliação para resolver conflitos sem judicialização; [2] a aceleração de julgamentos, priorizando temas de repercussão geral para reduzir demandas repetitivas; [3] o fim da fragmentação das execuções, permitindo execuções coletivas para casos idênticos e, especialmente, para ações coletivas; e [4] o cumprimento rigoroso do pagamento de precatórios, evitando a venda de créditos a terceiros e garantindo pagamentos em prazos razoáveis.

Sobre as críticas dirigidas à Advocacia, o entrevistado reconhece a existência de litigância predatória (busca ativa de clientes via redes sociais), mas atribui a raiz do problema ao Estado. Defende que a OAB já pune excessos (como propaganda ilegal) e enfatiza que a maioria dos advogados atua com ética.

Em resumo, para o entrevistado, a litigiosidade excessiva é resultado de um sistema que beneficia o Estado. Enfatiza que a litigância é “provocada pelo próprio Poder Público”, que usa a judicialização como estratégia para postergar obrigações e transferir custos para governos futuros. Reformas devem focar em eficiência administrativa, transparência e mecanismos alternativos de solução de conflitos, além de coibir abusos de ambos os lados.

Entrevistado 14 (Tribunal de Contas)

A entrevista foi conduzida com integrantes do Tribunal de Contas da União (TCU), focada na análise da litigância envolvendo benefícios previdenciários e assistenciais do INSS. Os entrevistados discutiram sobre os desafios operacionais, as causas da judicialização, o papel do TCU e possíveis soluções para reduzir o volume de processos judiciais.

O TCU fiscaliza a concessão de benefícios previdenciários (como aposentadorias e auxílios) e assistenciais (como o BPC/Loas), com foco em três eixos: tempestividade (garantir que os benefícios sejam concedidos dentro dos prazos legais); conformidade (verificar se os benefícios seguem as normas e

evitam desperdícios); e judicialização (analisar o alto volume de ações judiciais relacionadas a benefícios). A litigância judicial constitui hoje, portanto, um dos três focos de atuação do órgão.

Segundo os entrevistados, a litigância é incentivada pelo acesso gratuito à Justiça e o baixo risco para o cidadão (sem custos em caso de derrota). Os advogados ganham com honorários de sucumbência, especialmente sobre os valores devidos retroativamente ao vencedor da causa. Pesquisa conduzida pelo órgão junto a procuradores e juízes apontou o “incentivo à litigância” como a principal causa da judicialização. Em termos mais objetivos, os entrevistados destacaram as divergências entre INSS e Judiciário, tais como critérios diferentes para concessão de benefícios (ex.: perícias médicas do INSS vs. judiciais) e o fato de que o Judiciário tende a ser mais benevolente, enquanto o INSS segue regras rígidas, como por exemplo na concessão de BPC para pessoas com deficiência. Há ainda os problemas operacionais do INSS, como a falta de comunicação com os sistemas da justiça, fazendo com que decisões judiciais não sejam integradas automaticamente aos sistemas do INSS, exigindo análise manual. Um estudo do órgão mostrou que 30% dos indeferimentos analisados em auditoria tinham erros, muitos cometidos por advogados que não apresentavam documentação completa. A ineficiência muitas vezes decorre de metas contraditórias, como as que incentivam servidores a indeferir rapidamente os pedidos (para cumprir metas) em vez de solicitar documentos complementares que resolveriam a situação de modo melhor.

Os impactos da judicialização também são significativos, a começar pelos custos elevados dessa forma de processamento de demandas: segundo os entrevistados, um benefício concedido judicialmente custa até quatro vezes mais do que no administrativo, considerando honorários, juros e despesas processuais. Por outro lado, benefícios temporários tornam-se permanentes, como por exemplo auxílio-doença concedido sem data de cessação pelo Judiciário. Há que se verificar ainda as discrepâncias regionais, pois, em alguns estados (como Goiás), mais de 70% dos benefícios rurais são concedidos judicialmente.

Quanto a soluções, os entrevistados destacam que já existe um grupo de trabalho formado por TCU, MPF, DPU e INSS que discute problemas recorrentes para evitar ações judiciais desnecessárias (especialmente por via de ações civis públicas). O TCU também contribui com o envio ao Congresso de uma “lista de alto risco”, destacando problemas complexos que exigem soluções intersetoriais. Mais objetivamente, recomendaram a unificação de formulários de perícia médica (INSS e Judiciário), como manda a Resolução n. 595 do CNJ, de novembro de 2024, e a adoção de avaliação biopsicossocial para benefícios como o BPC/Loas. A integração de sistemas entre INSS, AGU e tribunais para automatizar a implementação de decisões judiciais foi outra medida defendida pelos entrevistados. Do lado dos incentivos, recomendaram o redesenho de metas para servidores do INSS, priorizando qualidade em vez de quantidade de indeferimentos. A capacitação de advogados e servidores para reduzir erros em requerimentos é outra medida importante.

Quaisquer que sejam as medidas, entretanto, é preciso considerar o contexto institucional e organizacional do INSS, órgão que atende 40 milhões de pessoas/mês, com 12 milhões de requerimentos anuais. Qualquer mudança operacional pode ter impactos bilionários ou prejudicar milhões, se não partir de diagnósticos precisos e alterações bem desenhadas.

No que diz respeito a desafios estruturais, dentre eles o conflito entre direitos sociais e responsabilidade fiscal, os entrevistados argumentaram que o INSS não pode alterar normas sem previsão orçamentária (ex.: critério de miserabilidade do BPC, declarado inconstitucional em 2013, mas mantido por

falta de recursos). De outro lado, decisões judiciais muitas vezes ignoram o processo administrativo e criam regras *ad hoc*, aumentando a judicialização.

Ao final, abordamos especificamente a proposta de incluir o custo da judicialização na avaliação de gestores, com fiscalização do TCU. Segundo os entrevistados, há prós e contras nessa ideia. Por um lado, incentivaria decisões mais eficientes no INSS, mas, por outro, haveria o risco de afrouxar controles ou penalizar servidores por fatores externos (por exemplo, quando houver divergências jurisprudenciais). Adicionalmente, os entrevistados consideraram relevante ponderar a necessidade de vincular o Judiciário a uma análise de impacto econômico de suas decisões.

A necessidade de coordenação entre os diversos órgãos para o enfrentamento da LCPP na área previdenciária é algo que se impõe, e a criação de um fórum permanente que incluía CNJ, INSS e AGU para monitorar dados e implementar soluções sistêmicas foi algo defendido pelos entrevistados.

Em síntese, a entrevista destacou a complexidade da judicialização previdenciária, envolvendo fatores econômicos, operacionais e jurídicos. Enquanto soluções pontuais (como padronização de perícias) avançam, problemas estruturais (como a falta de integração entre sistemas) exigem cooperação entre Judiciário, Executivo e órgãos de controle. Os entrevistados do TCU enfatizaram a importância de equilibrar direitos sociais e responsabilidade fiscal, evitando extremos que ampliem litígios ou prejudiquem beneficiários legítimos.

Entrevistado 15 (Advocacia Geral da União)

O entrevistado é procurador com vasta experiência na área previdenciária, conhecedor da organização da defesa do INSS bem como das medidas recentes adotadas nessa área com vistas a reduzir a judicialização das causas previdenciárias.

Segundo o entrevistado, até 2008, a defesa do INSS era realizada pelas próprias procuradorias da autarquia. A partir de 2008, a Procuradoria-Geral Federal (PGF) assumiu a centralização do contencioso judicial, enquanto a Procuradoria do INSS ficou responsável pelo consultivo. Em 2022, a PGF criou um departamento especializado para o INSS, chamado Procuradoria Nacional de Defesa da Previdência Social, com estruturas como coordenações de inteligência previdenciária e prevenção de litígios.

Os principais temas que geram ações judiciais, segundo análise do entrevistado, são benefícios por incapacidade (850 mil ações em 2024), BPC/Loas (500 mil ações), pensão por morte e aposentadorias. A divergência entre perícias médicas do INSS e do Judiciário é uma fonte significativa de litígios. O INSS segue critérios técnicos, enquanto o Judiciário nomeia peritos sem padronização, o que gera inconsistências. O aumento expressivo de requerimentos de BPC/Loas para pessoas com deficiência pós-pandemia (o número triplicou, segundo ele) é atribuído a fatores como desemprego, mas também à divulgação massiva do que chamou de "indústria da advocacia" ("e se abrir o Instagram e jogar lá, aí tem dancinha do TikTok, tem de tudo ali para atrair pessoas", disse o entrevistado), além de divergências conceituais entre o INSS e o Judiciário sobre o que caracteriza deficiência. Segundo o entrevistado, o INSS tem indeferido 80% desses requerimentos.

O entrevistado nega que haja uma estratégia de protelar litígios para ganhar tempo ou adiar despesas. A AGU prioriza conciliações quando há direito reconhecido e contesta apenas teses jurídicas em disputa. A resistência em incorporar entendimentos judiciais está ligada à responsabilidade fiscal. O INSS só pode alterar normas se houver espaço orçamentário, sob risco de crime de responsabilidade. Um

exemplo citado foi a manutenção do critério de “um quarto de renda *per capita*” para o BPC, mesmo após ser declarado inconstitucional pelo STF em 2013, devido à falta de recursos.

Parte significativa do problema é de ordem operacional. Segundo ele, o INSS enfrenta atrasos no atendimento, especialmente em perícias médicas, o que leva a ações judiciais para “furar fila”. Um acordo homologado pelo STF em 2021 estabeleceu prazos por tipo de benefício, mas descumprimentos resultam em pagamento de juros.

Ainda que tenha mencionado a “indústria da advocacia” no caso PCD e reconhecido as críticas à atuação de alguns advogados que promovem litígios de forma predatória, especialmente em casos de BPC/Loas, com anúncios agressivos e busca ativa de clientes, o entrevistado ressalva que a maioria age lícitamente, dentro do sistema.

Sobre propostas de soluções, o entrevistado destacou a necessidade de: [1] melhoria na perícia, com a padronização de critérios entre INSS e Judiciário, com treinamento único para peritos e adoção de avaliações biopsicossociais para deficiências; [2] internalização de entendimentos judiciais, por meio da criação de mecanismos como súmulas administrativas (previstas no Decreto n. 3048/2020) e programas como o Efetiva Preve, para sistematizar a incorporação de decisões judiciais, considerando inclusive impacto fiscal; [3] e reformas estruturais como a revisão dos critérios para aposentadorias rurais, que hoje não exigem contribuição, mas têm alto custo, e estabelecer contribuições de setores como *big techs* para custear a seguridade social, dada a automação e o desemprego gerado por elas.

O entrevistado enfatiza que as medidas atuais estão “enxugando gelo” e que soluções definitivas exigirão reformas legislativas e constitucionais para enfrentar divergências estruturais entre o INSS e o Judiciário, além de equilibrar responsabilidade fiscal com direitos sociais. A entrevista demonstra a complexidade do tema, envolvendo aspectos jurídicos, operacionais, orçamentários e sociais.

Entrevistado 16 (Advocacia-Geral da União)

A entrevista com integrante da Advocacia-Geral da União (AGU) abordou as causas, os impactos e as soluções para o problema da LCPP, com ênfase nos temas relacionados a Direito Previdenciário, Tributário e Trabalhista, Servidor Público e Saúde.

O entrevistado foi bastante categórico em afirmar que temos no Brasil uma litigância excessiva contra o Poder Público. Segundo ele, dados comparativos indicam que o Brasil tem uma taxa de litigância três vezes maior que a média da OCDE (16,5 ações por mil habitantes vs. 5). Contra o Poder Público, esse número chega a ser sete vezes maior do que a média OCDE. O impacto orçamentário é muito grande. Por exemplo, os precatórios consumiram 3,9% da despesa primária em 2023, com alguns estados gastando até 50% de seus orçamentos. E o Judiciário brasileiro custa 1,6% do PIB (vs. 0,4% na média OCDE).

As causas estruturais dessa litigância começam na própria Constituição de 1988, que ampliou direitos sociais (Previdência, Saúde, Assistência Social) sem mecanismos de financiamento adequados. Com a redemocratização, o acesso à Justiça também se ampliou e a criação da Defensoria Pública, dos juizados especiais e a gratuidade judicial incentivaram esse novo volume de demandas. A expansão do ensino jurídico também é outra variável a se considerar: de 100 mil advogados na década de 1990 passamos a 1,3 milhão hoje, com cursos de Direito massificados e acessíveis a todas as faixas de renda. Do outro lado, tem a fragilidade administrativa, com um Estado lento e burocrático, com sistemas

desconectados (ex.: INSS e Judiciário), gerando conflitos fáceis de judicializar. A indústria da judicialização que se formou transformou antigos litígios “artesaniais” baseados em necessidades reais em litígios “enlatados” (incentivados por campanhas massivas, incluindo anúncios no TikTok).

Tudo somado, diz o entrevistado, “nós não chegamos a R\$2,5 trilhões de risco judicial declarado na LDO, um anexo específico, sem razão”.

Hoje, para o enfrentamento dessa situação, a AGU dispõe de uma carreira estável e qualificada, mas com limitações quantitativas. Todavia, a solução não é “mais advogados” para enfrentar o volume crescente de processos, mas reduzir a entrada de casos. O uso de inteligência artificial foi destacado pelo entrevistado como forma de gerenciar processos e identificar padrões de litigância. Um projeto estratégico é o 100+, que faz o acompanhamento prioritário de casos relevantes, com padronização de atuação judicial, despacho, sustentação oral, enfim um acompanhamento especial. Outro projeto-piloto é o Pacífica, uma plataforma de conciliação pré-judicial (inspirada no consumidor.gov.br) para resolver conflitos em sede administrativa, evitando a judicialização. O projeto começa com a área previdenciária, mas pode ser levado a outras como a de saúde.

Quanto às propostas para a redução da LCPP, o entrevistado destacou três eixos principais. O primeiro seria o da “desjudicialização”, com a adoção de novos critérios para acesso à Justiça baseados em renda, estabelecendo-se a gratuidade automática para cadastrados no CadÚnico, uma taxa social para quem é isento de imposto de renda e uma taxa padrão para quem está na classe alta. Instituir a cobrança de honorários advocatícios em mandados de segurança para desincentivar ações especulativas seria outra medida. O segundo eixo seria o da “conciliação”, por meio da ampliação dos meios alternativos (mediação, arbitragem) e do fortalecimento de plataformas como o Pacífica. O terceiro eixo seria o combate à litigância abusiva, que envolveria até a regulamentação da venda de créditos judiciais (a fim de evitar “financeirização” de litígios) e limitar ações duplicadas (por exemplo, de servidores que entram com ações coletivas e individuais simultaneamente).

Reformas institucionais foram apontadas como necessárias. O Judiciário precisaria padronizar critérios (por exemplo, nas perícias médicas) e evitar ativismo judicial que distorce políticas públicas, enquanto o Legislativo deveria aprovar leis que fechem brechas (volta ao exemplo dos honorários em mandados de segurança) e que incentivem soluções extrajudiciais.

Essa agenda deverá considerar, todavia, desafios e resistências, sobretudo junto à classe dos advogados. No setor econômico, a costura não é menos difícil, já que há empresas que lucram com litígios (e o mercado de precatórios é apenas uma das oportunidades hoje de ganhos). A academia, por meio da pesquisa científica, e a mídia têm ajudado a aprofundar o diagnóstico da LCPP e podem ser aliados importantes, mas a mudança implicará reformas profundas, já que vivemos a era do ativismo judicial, uma era na qual o Judiciário assume o papel de dar a “última palavra” em praticamente tudo. De qualquer forma, o entrevistado defende a necessidade de fechar portas para litígios abusivos, abrindo ao mesmo tempo alternativas extrajudiciais para não deixar cidadãos desassistidos. Equilibrar direitos sociais com responsabilidade fiscal, evitando que o Estado seja asfixiado por demandas judiciais, é o grande desafio, segundo ele.

Em síntese, a entrevista destacou a complexidade da litigância contra o Poder Público, enraizada em conquistas democráticas (como a CF/88) mas distorcida por fatores econômicos e institucionais. O entrevistado propõe um modelo baseado em tecnologia, conciliação e regulação, mas prevê a resis-

tência de atores com interesses consolidados. A solução requer coordenação entre poderes e uma mudança cultural que priorize a eficiência sobre a judicialização.

Entrevistado 17 (Advocacia)

A entrevista abordou a litigância excessiva contra o Poder Público no Brasil, explorando suas causas, áreas mais afetadas, mecanismos judiciais envolvidos e particularmente o fenômeno dos precatórios. O entrevistado, com experiência como procurador e atualmente na iniciativa privada, ofereceu uma análise aprofundada baseada em dados e na sua vivência prática.

Sobre a LCPP, o entrevistado 17 também remontou à trajetória histórica pós Constituição de 1988, que prometeu direitos sociais não totalmente realizados. O quadro evoluiu para uma desconfiança, legítima por sinal, dos cidadãos em relação à eficiência do Estado. Por outro lado, o baixo custo de acesso à Justiça e a morosidade administrativa passaram a incentivar a judicialização.

Especificamente na questão tributária, o entrevistado destacou que o princípio da isonomia tributária leva à replicação de teses judiciais: se um contribuinte obtém sucesso, outros seguem o mesmo caminho. O entrevistado destaca a questão temporal e dela extrai a necessidade de agilidade do Judiciário para evitar pressões orçamentárias decorrentes de restituições que acumulam anos de tramitação judicial. Mecanismos como a “repercussão geral” e o “controle concentrado” têm ajudado a uniformizar decisões, segundo ele.

Sobre os precatórios, o entrevistado sugeriu uma hipótese muito interessante. Segundo ele, o aumento recente que alarmou a muitos não passa de um efeito da digitalização da Justiça Federal a partir de 2016, que acelerou a conclusão de processos antigos, aumentando a emissão de precatórios. E dívidas antigas com juros acumulados tornam os valores atuais elevados. Esse impacto já estaria sendo suavizado e, acredita o entrevistado, os precatórios já atingiram hoje um platô e não devem continuar crescendo no mesmo ritmo de anos recentes. Estudar o impacto da digitalização da Justiça no volume de precatórios foi uma das recomendações do entrevistado.

O mercado de precatórios funciona como antecipação de crédito, em que titulares de precatórios vendem seus direitos a terceiros para obter liquidez imediata. Qualquer pessoa pode comprar/vender precatórios, e o mercado é comparado a outros créditos negociáveis (como recebíveis agrícolas). O risco varia conforme o estágio processual e a solidez da demanda judicial. O entrevistado defende que precatórios deveriam ser tratados como dívida pública, com pagamento obrigatório, para evitar postergações e garantir segurança jurídica.

Em síntese, para esse entrevistado, a litigância excessiva é um sintoma de falhas na implementação de políticas públicas e da desconfiança no Estado. Entretanto, o Judiciário precisa ser mais ágil, especialmente em temas tributários, para reduzir incertezas e custos. O mercado de precatórios, embora estigmatizado, é legítimo e reflete a necessidade de liquidez dos cidadãos. Melhorar a eficiência do Estado e a qualidade das políticas públicas é essencial para reduzir a judicialização a longo prazo. Os protocolos dos tribunais de justiça, segundo ele, revelam os principais pontos de tensão entre cidadãos e Estado no momento atual. A análise de decisões judiciais, por sua vez, apresenta uma fotografia retrospectiva, de conflitos relevantes alguns anos antes, considerando o tempo de processamento das ações judiciais no país.

Entrevistado 18 (Defensoria Pública)

A entrevista tratou da litigância contra o Poder Público no Brasil, com foco no papel da Defensoria Pública da União (DPU) na mediação de conflitos, na promoção de conciliações e na redução da judicialização. O entrevistado, representante da DPU, abordou as causas da litigância, as áreas mais afetadas e as estratégias para enfrentar o problema.

Quanto às causas, o entrevistado apontou falhas na implementação de políticas públicas, especialmente em áreas como Previdência, Saúde e Assistência Social. O descompasso entre as promessas constitucionais e a realidade tem levado os cidadãos a buscar judicialização para garantir direitos. Fragilidades no diálogo entre os entes públicos (União, estados e municípios) e o sistema de justiça agravam o quadro.

Todavia, o entrevistado evitou classificar a litigância como “excessiva”, preferindo o termo “intensiva”, mas reconhece o volume significativo de ações. Destaca que a litigância é um reflexo de problemas estruturais, não apenas de má-fé ou abuso por parte dos cidadãos.

Entre as áreas de atuação da DPU, a de Previdência e Assistência Social representa o maior volume de demandas, como concessão de benefícios (aposentadorias, pensões, Loas). A saúde também é uma área importante, envolvendo medicamentos, procedimentos e acesso a tratamentos. Em seguida, a DPU se ocupa de conflitos fundiários, como regularização de terras para comunidades quilombolas e indígenas. A atuação na área criminal também ocorre, especialmente na defesa de grupos vulneráveis, como vítimas de tráfico de pessoas. Ainda que o maior volume de ações patrocinadas pela DPU seja de ações individuais, há mecanismos para adoção de ações coletivas, como os 27 defensores regionais de direitos humanos encarregados especialmente das causas que instigam o caminho da coletivização. Identificação de demandas repetitivas ou grupos vulneráveis (ex.: pescadores artesanais no Ceará). A atuação pode se dar tanto de ofício, mediante identificação de demandas repetitivas ou grupos vulneráveis, como por demanda de movimentos sociais.

O entrevistado mostrou-se bastante sintonizado com a ideia da conciliação pré-processual como uma das principais estratégias para reduzir a litigância. A DPU, inclusive, tem priorizado segundo ele a solução extrajudicial de conflitos, com análise preliminar de viabilidade jurídica e tentativas de acordo. Dá como exemplo também a Plataforma Pacífica (desenvolvida pela AGU, em fase de teste), que automatiza a conciliação na área previdenciária.

Um caso de sucesso se deu no enfrentamento da crise causada pelas enchentes no Rio Grande do Sul. A Caravana de Direitos no RS atendeu a 57 mil famílias após as enchentes, e os esforços articulados por vários órgãos da União fizeram com que apenas 1.700 ações fossem ajuizadas. A DPU atuou em parceria com a AGU e outras instituições para evitar judicialização em massa após as enchentes. Encontraram formas de flexibilizar critérios para auxílios como o Bolsa Família e acionamento de seguros para financiamentos imobiliários. Mencionou como uma provável onda de litigância foi evitada com a solução de adiar o Concurso Nacional Unificado, à espera de condições para realizá-lo na mesma data no Rio Grande do Sul. Adiantou, em primeira mão, o Plano Nacional de Solução Consensuada, em parceria com a AGU, para ressarcimento dos 9,2 milhões de brasileiros que foram afetados pelos descontos indevidos do INSS. Quando questionado sobre o que teria ocorrido na falta dessa articulação com outros órgãos para a busca de soluções, o entrevistado respondeu que a DPU teria judicializado as matérias do acesso a concursos, passando pelos direitos das populações vulneráveis, os mutuários

da Caixa Econômica etc.

Ainda que a DPU esteja empenhada na sua interiorização, com a abertura de novos postos em regiões desprovidas de defensores, a instituição cobre apenas 49% da Justiça Federal, limitando o acesso de pessoas necessitadas. Inclusive, essa falta de cobertura ajuda a entender, segundo o entrevistado, como a advocacia privada acaba preenchendo essa lacuna e alguns advogados (não todos, não a instituição da advocacia, fez questão de frisar) exploram a litigância predatória.

Na linha propositiva, o entrevistado defendeu: o fortalecimento de soluções extrajudiciais e conciliações obrigatórias para o Poder Público; a criação de mecanismos de integração entre entes públicos; e a melhoria da educação em direitos para a população. Disse ver com otimismo a discussão em curso sobre processos estruturais no Judiciário para tratar demandas repetitivas de forma mais eficiente.

Em síntese, para o entrevistado, a litigância contra o Poder Público é um sintoma de falhas nas políticas públicas e na prestação de serviços pelo Estado. A DPU prioriza a conciliação e a redução da judicialização, mas depende de maior integração entre os entes públicos e reformas legais para fortalecer soluções extrajudiciais. Ações como a digitalização de processos e a interiorização da DPU são essenciais para ampliar o acesso à Justiça e reduzir litígios desnecessários, segundo o entrevistado. De um ponto de vista mais amplo, mudar a cultura institucional, tanto no Poder Público quanto no Judiciário, para privilegiar a conciliação e a efetividade das políticas públicas, evitando a judicialização como única via para garantir direitos, é algo que se impõe.

Entrevistado 19 (Advocacia)

O entrevistado, um advogado com atuação nas áreas previdenciária e de saúde, discorda da ideia de que há litigância excessiva contra o Poder Público no Brasil. Ele argumentou que a judicialização é consequência da falha do Estado em resolver demandas pela via administrativa. Assim, o Judiciário é acionado como última instância devido à deficiência na oferta de serviços públicos como saúde, previdência etc.

No que diz respeito à área previdenciária, o entrevistado destacou a demora e a ineficiência na análise de benefícios pelo INSS. Na área da saúde, o entrevistado destacou a negativa de tratamentos ou medicamentos com base em alegada falta de recursos, mesmo que o custo final (com multas e indenizações) acabe sendo maior para o Estado.

O entrevistado criticou a postura procrastinatória do Poder Público, que muitas vezes prefere judicializar para adiar o pagamento ou transferir a responsabilidade para gestões futuras.

Como advogado, sua atuação ocorre principalmente contra municípios e estados, mas inclui a União em casos complexos (ex.: leitos em hospitais federais). Considera que os meios extrajudiciais (como a Câmara de Resolução de Demandas de Saúde em seu estado) são pouco utilizados devido à complexidade dos casos e à lentidão do procedimento. Em casos de urgência (saúde), é preferível recorrer diretamente ao Judiciário para obter decisões liminares.

O entrevistado aponta que em seu estado a Defensoria Pública é concentrada na capital, dificultando o acesso dos cidadãos do interior. Sugeriu a criação de micropolos de atendimento e o uso de ferramentas digitais para ampliar o acesso. Embora existam mecanismos como o Juizado Especial e a advocacia dativa, a falta de estrutura ainda prejudica o cidadão.

Confrontado com a tese da litigância predatória, o entrevistado reconheceu que há casos desse tipo na área previdenciária, especialmente envolvendo vulneráveis (idosos, doentes, analfabetos), e mencionou o problema dos descontos indevidos e os empréstimos consignados fraudulentos. Falou da atuação de não advogados que se passam por consultores previdenciários, explorando a falta de conhecimento da população.

Na linha propositiva, destacou a importância de maior eficiência na via administrativa e da redução do uso abusivo de recursos pelo Poder Público. Ainda que não tenha demonstrado entusiasmo por meios alternativos, mencionou a necessidade de criação de câmaras de conciliação com mediação neutra e eficaz, preferencialmente vinculadas ao Judiciário. A interiorização dos serviços (INSS, Defensoria, câmaras de conciliação) e a melhoria da infraestrutura (internet, acesso a serviços digitais) foram outros pontos destacados.

Questionado sobre a questão da cultura da conciliação vs. a cultura da litigância, o entrevistado discorreu que a cultura atual é mais litigiosa devido à ineficácia das propostas de conciliação, citando os problemas dos valores inferiores ao devido, os prazos longos etc. Falta de confiança na efetividade dos meios alternativos, especialmente em casos urgentes, é o problema.

Em resumo, o entrevistado defende que a chamada “litigância excessiva” é, na verdade, um sintoma da ineficiência estatal. A solução passa por melhorar a administração pública, interiorizar os serviços, reduzir a judicialização desnecessária por parte do Estado e fortalecer mecanismos extrajudiciais desde que confiáveis e acessíveis.

Entrevistado 20 (Procuradoria Municipal)

O entrevistado, procurador municipal, considera que a litigância contra o Poder Público é excessiva e identifica três atores responsáveis: (i) a população e a cultura de judicializar tudo (“vamos ver no que dá”); (ii) os advogados, por meio de uma litigância predatória como subproduto da judicialização; e (iii) o poder Público por suas falhas na prestação de serviços e pela falta de políticas de solução consensual de conflitos.

Como causas da judicialização, aponta as falhas humanas e operacionais, tais como os erros em pagamentos de servidores (cita o exemplo dos professores) que afetam milhares de pessoas; a legislação desorganizada, com leis esparsas e contraditórias, especialmente na área de servidores públicos, gerando insegurança jurídica; a falta de planejamento e comunicação, pois os órgãos públicos atuam como “ilhas”, sem coordenação ou visão sistêmica; e, finalmente, a estrutura deficitária, principalmente a falta de servidores efetivos, a alta rotatividade de comissionados e a perda de memória institucional.

Segundo o entrevistado, os impactos da litigância são principalmente dois: (i) orçamentário, pois os custos aumentam com juros, correção monetária e multas; (ii) sobre a gestão pública, com a sobrecarga de processos que exige muitos recursos humanos e financeiros.

Sobre a LCPP, dá exemplos concretos, como, na área tributária, em que execuções fiscais são a maioria dos processos, com legislação ultrapassada (cita a planta de IPTU de 1998); entre servidores, por conta de conflitos envolvendo gratificações, pisos salariais e benefícios (cita a redução de carga horária para pais de crianças com deficiência); e, em saúde, em que as demandas de alto custo extrapolam a capacidade orçamentária do município.

Quanto a possíveis soluções, o entrevistado destacou a necessidade de uniformização de entendimentos jurisprudenciais e o respeito às decisões judiciais; a organização e a revisão da legislação para evitar “puxadinhos” e contradições; o incentivo à conciliação, à mediação e a soluções extrajudiciais; a melhoria na gestão, com planejamento, treinamento de servidores e atuação preventiva das procuradorias; e a comunicação e a articulação interinstitucional, construindo “pontes” entre entes e órgãos públicos.

Segundo o entrevistado, há experiências positivas a serem destacadas, como a Câmara de Resolução de Demandas de Saúde, uma iniciativa bem-sucedida que reúne Estado, município, Ministério Público e Defensoria, com resultados excelentes e redução da judicialização. A PGM atua como articuladora, buscando o diálogo com outros entes e gabinetes, apresentando dados e impactos financeiros para sensibilizar gestores.

Por outro lado, há dificuldades significativas, como: a falta de verba para políticas de consensualidade e para honrar acordos; a cultura organizacional de gestores focados no curto prazo, com dificuldade de enxergar benefícios de médio e longo prazo; bem como a falta de acesso a mecanismos extrajudiciais no interior do estado.

Sobre o tema da litigância predatória, afirmou que os advogados exploram vulnerabilidades, especialmente em áreas como Saúde e Servidores. Decisões judiciais também geram centenas de ações similares e disso vem a massificação. E falta fiscalização sobre a atuação de não advogados em assessorias previdenciárias, por exemplo.

Em síntese, para o entrevistado, a litigância excessiva é um problema multifatorial, que exige coordenação entre os Três Poderes, revisão legislativa, investimento em gestão e políticas de consensualidade. A mudança cultural no serviço público e na sociedade é essencial para transformar a relação entre cidadão e Estado.

Entrevistado 21 (Procuradoria Estadual)

O entrevistado, procurador do Estado com 15 anos de experiência, concorda que há litigância excessiva contra o Poder Público, mas vê isso como parte de um problema mais amplo de judicialização generalizada no Brasil. A litigância contra o Estado é intensa devido à multiplicidade de responsabilidades estatais e à confiança da sociedade no Judiciário. O problema é multifatorial, envolvendo fatores históricos, culturais, institucionais e econômicos.

Primeiramente, destaca a herança histórica: após a Constituição de 1988, houve maior abertura para judicializar contra o Estado. A resolutividade do Judiciário é outro fator importante: apesar das críticas, o Judiciário é visto como eficaz e acessível. Por outro lado, o Judiciário é excessivamente tímido na adoção de instrumentos como IRDR (Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas), ações coletivas e súmulas vinculantes, de modo que faltam mecanismos coletivos de solução da LCPP. Também o custo baixo do Judiciário, com taxas judiciais baratas e regras flexíveis de gratuidade, incentivam a judicialização.

Sobre o tema da litigância predatória, destaca a ocorrência de ações “lotéricas” com pedidos inflacionados, especialmente na área trabalhista e de servidores. Também aponta a falta de visão sistêmica dos juízes, com decisões individuais que ignoram o impacto coletivo, especialmente em saúde e execuções fiscais.

O entrevistado estende suas críticas ao Judiciário: o excesso de individualismo, com juízes focando no caso concreto sem considerar o todo orçamentário e social; a permissividade na aceitação de recursos protelatórios e condutas que retardam processos; a falta de uniformização, com divergências jurisprudenciais que geram insegurança e incentivam novas ações. Termina citando a subutilização do IRDR, apontando que os tribunais são rigorosos na admissão, preferindo milhares de processos individuais a uma solução coletiva.

No que diz respeito a soluções, sugere: (i) a coletivização das demandas, priorizando IRDRs, ações coletivas e decisões de efeito amplo; (ii) a uniformização jurisprudencial, destacando que STF e STJ devem exercer com mais vigor seu papel pacificador; (iii) a execução fiscal administrativa, usando mecanismos extrajudiciais (Protesto, Serasa) e judicializando apenas casos com indício patrimonial; (iv) a conscientização dos magistrados, incentivando maior rigor contra condutas protelatórias e pedidos infundados; (v) câmaras de conciliação e qualificação, tais como a Câmara de Resolução de Demandas de Saúde, que resolve 80% dos casos extrajudicialmente e qualifica os 20% restantes; (vi) o controle orçamentário judicial, ou seja, o Judiciário deve avaliar o orçamento como um todo, não casos isolados; (vii) a cobrança de custas processuais do Estado para desincentivar judicialização desnecessária.

A título de exemplos bem-sucedidos, cita o caso da ADI 7222 (piso da enfermagem) e a decisão que evitou milhares de processos; a câmara de saúde do estado, que reduziu drasticamente a judicialização e qualificou demandas; o IRDR de progressão de professores que, se admitido, resolveria 30 mil processos de uma vez.

O entrevistado não deixou de abordar as teses relativas à conduta do Executivo. Segundo ele, o argumento do orçamento limitado não é “desculpa”, mas uma realidade. Decisões judiciais devem considerar a escassez de recursos. Porém, é verdade, segundo ele, que gestores não enxergam benefícios de médio/longo prazo em políticas de consensualidade. E especificamente quanto à judicialização da saúde, afirmou que a judicialização individual cria privilégios e prejudica o sistema como um todo.

Em resumo, para o entrevistado, o problema da litigância excessiva é coletivo e exige soluções sistêmicas. Concretamente, defende uma maior coletivização e prevenção de litígios; a revisão de práticas judiciais e legislativas; o investimento em mecanismos extrajudiciais e a qualificação de demandas; e a conscientização de todos os atores (Judiciário, Executivo, advogados, cidadãos) sobre os custos e os impactos da judicialização. Exortando especialmente o sistema de justiça, o entrevistado defende uma mudança de mentalidade em direção a uma visão mais coletiva e responsável, com foco na eficiência, na economicidade e na equidade.

Entrevistado 22 (Procuradoria Estadual)

O entrevistado tratou da experiência da Câmara de Resolução de Demandas de Saúde (CRDS) da Procuradoria Geral do Estado (PGE), detalhando sua criação, o funcionamento e os impactos da iniciativa.

A CRDS foi concebida e coordenada pela PGE, com base em um grupo de trabalho que estudou demandas de saúde e visitou a experiência bem-sucedida do Rio de Janeiro (em funcionamento há mais de 10 anos). A Câmara envolve múltiplos órgãos, como as secretarias de saúde (municipal e estadual), a Defensoria Pública do Estado (DPE), a Defensoria Pública da União (DPU), o Ministério Público Estadual (MPE) e o Tribunal de Justiça (TJ). Um decreto estadual formalizou a criação da Câmara no âmbito da PGE, definindo competências e atribuições.

Sobre o funcionamento e seus objetivos, o entrevistado destacou: (i) o atendimento pré-processual, isto é, a atuação antes da judicialização, analisando demandas de saúde de forma administrativa e multipartite; (ii) a porta aberta ao público, por meio da qual os cidadãos podem buscar diretamente a Câmara, evitando ir à Defensoria ou ao MP; (iii) a resolutividade, citando que, em um ano de funcionamento, houve redução significativa de judicializações em casos como consultas, exames e cirurgias. Todavia, há gargalos persistentes como as demandas com transferências hospitalares e internações, que ainda têm menor êxito devido à carência material (leitos, recursos).

Quanto a impactos, o entrevistado cita: a redução de custos, pois cada demanda judicial evitada representa economia para os cofres públicos; e qualificação das demandas, pois, mesmo quando judicializadas, as ações que passam pela Câmara são mais bem fundamentadas e tendem a ser resolvidas mais rapidamente.

Quanto aos desafios da CRDS, o entrevistado apontou a limitação geográfica, já que sua atuação está restrita à capital e há dificuldade para atender demandas do interior (há planos para expandir a Câmara para municípios do interior, começando por polos estratégicos). O sistema ainda é manual, com controle feito por planilhas, carecendo de um sistema informatizado próprio.

Assim mesmo, segundo o entrevistado, a CRDS é um modelo exitoso de solução extrajudicial que reduz a judicialização e os custos a ela associados, qualifica e acelera a resolução de demandas, promove diálogo entre entes públicos e sociedade e pode ser replicado em outros estados, desde que adaptado às realidades locais e com investimento em estrutura e interiorização.

Entrevistado 23 (Advocacia-Geral da União)

O entrevistado, com atuação no contencioso previdenciário da União, responsável pela defesa do INSS em juízo, expõe inicialmente que o órgão é a autarquia federal mais judicializada devido à sua presença na vida do brasileiro (aposentadorias, auxílio-doença, BPC/Loas, pensões etc.). Cerca de 40% das ações contra a União são previdenciárias. Apesar do volume, o Índice de Concessão Judicial (ICJ) é de aproximadamente 16%, ou seja, a maioria dos benefícios é concedida administrativamente. A pandemia aumentou a demanda por benefícios (desemprego, doenças, depressão), impactando tanto a esfera administrativa quanto a judicial.

No que diz respeito às causas da judicialização previdenciária, o entrevistado aponta inicialmente o paradoxo dessa área de política pública: o INSS deve seguir rigorosamente a lei para garantir a sustentabilidade do sistema, enquanto o Judiciário pode expandir interpretações com base em provas e contextos específicos. Cita concretamente a divergência de perícias, quando avaliações médicas podem variar entre peritos do INSS e peritos judiciais, pois não é uma ciência exata. Além disso, há confusão entre conceitos como incapacidade (para trabalho) e deficiência (para BPC). O acesso fácil à Justiça foi tematizado pelo entrevistado: Juizados Especiais Federais não cobram custas em primeira instância, incentivando litígios sem risco para o cidadão. A advocacia predatória também foi mencionada, com advogados que retêm documentos no administrativo para forçar o indeferimento e judicializar, buscando honorários maiores com atrasados.

Entre as iniciativas voltadas à redução da litigância, o entrevistado destacou o DejudicializaPrev¹²⁴,

¹²⁴ Mais informações em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-e-cnj-lancam-iniciativa-para-acelerar-concessao-de-beneficios-previdenciarios-e-assistenciais>.

uma portaria conjunta AGU-CNJ-PGF (de abril/2024) que lista 10 temas pacificados nos tribunais superiores. A AGU propõe acordos rápidos em processos que envolvam esses temas, evitando congestionamento. O resultado se materializa em mais de 10 mil processos resolvidos até maio/2025. A unificação de laudos, um projeto com o STF, para padronizar laudos administrativos e judiciais (inclusive com critério biopsicossocial para BPC) é outra iniciativa destacada pelo entrevistado. O Prevjud¹²⁵, sistema informatizado para cumprimento automático de decisões judiciais pelo INSS, também foi ressaltado, assim como o negócio jurídico processual (art. 190, CPC) para a agilização de processos rurais e evitando fraudes, em parceria com o CJF para gravação de depoimentos e documentação prévia.

Entre críticas e propostas, o entrevistado questiona a competência da Justiça Estadual para acidentários e defende a transferência — via emenda constitucional — de toda a matéria previdenciária para a Justiça Federal, mais especializada e informatizada, segundo ele. O Judiciário deveria respeitar a sustentabilidade da política pública e evitar decisões que expandam indiscriminadamente direitos sem considerar o impacto orçamentário. E reforça: o Executivo planeja com base na lei, mas decisões judiciais imprevistas criam despesas não orçadas.

No que diz respeito ao papel da advocacia, o entrevistado fala sobre uma dupla face: de um lado, há advogados que auxiliam vulneráveis (idosos, rurais, analfabetos); de outro, há advogados predatórios que burlam o sistema. A situação chegou a tal ponto que, segundo o entrevistado, a AGU pretende atuar contra litigância predatória, constituindo grupo de trabalho para identificar processos com documentos repetidos e combater propagandas enganosas nas redes sociais.

Por fim, o entrevistado vê como promissora a colaboração entre AGU, CNJ, STF e INSS para reduzir a litigância. Soluções concretas passam por uniformização de entendimentos, informatização e cruzamento de dados, mudanças constitucionais (a já citada competência da Justiça Federal) e combate à advocacia predatória. O objetivo deve ser garantir acesso à Justiça sem comprometer a sustentabilidade do sistema previdenciário.

Entrevistado 24 (Procuradoria Estadual)

O entrevistado identifica dois grandes grupos de litígios em massa que sobrecarregam o sistema em seu estado: (i) causas de servidores públicos, principalmente relacionadas a questões remuneratórias (ativos, inativos, temporários); e (ii) judicialização da saúde, principalmente demandas por medicamentos, tratamentos e procedimentos de alto custo. Em relação ao primeiro grupo, ele estima que há cerca de 300 mil servidores no estado, o que multiplica as ações. Muitas delas são impulsionadas por escritórios especializados que “fabricam” demandas em série, aproveitando-se dos juizados especiais para multiplicar o número de processos. Já em relação ao segundo, ele relata que, em certo período, o orçamento anual da saúde era consumido em apenas quatro meses devido a decisões judiciais.

Além desses dois tipos de litigância de massa, há litígios considerados “normais”, tais como: licitações e contratos (muitas vezes usados como manobra para impedir processos licitatórios), questões patrimoniais (terras públicas, desapropriações, indenizações), questões tributárias (com demandas em massa ocasionais, mas em geral dentro da normalidade).

Sobre a judicialização excessiva, o entrevistado criticou a cultura de “portas abertas” do Judiciário que levou a uma distorção, com cidadãos e empresas vendo o Judiciário como primeira instância para tudo.

¹²⁵ Mais informações em: <https://www.cnj.jus.br/tecnologia-da-informacao-e-comunicacao/justica-4-0/prevjud/>.

A falta de preparo da administração para receber e decidir sobre pretensões dos cidadãos é outro problema que teria levado à explosão judicial. O Judiciário também é responsável, pois os juízes não impõem limites, permitindo por exemplo o parcelamento artificial de causas e não aplicando critérios de razoabilidade, especialmente na área da saúde.

O impacto orçamentário das decisões judiciais, especialmente na saúde, é nítido segundo o entrevistado, e o Estado é obrigado a custear tratamentos experimentais ou de altíssimo custo para indivíduos, em detrimento da coletividade.

A Procuradoria em seu estado dispõe de estratégias para enfrentar a LCPP, a começar por uma gestão baseada em tipologia dos processos. A divisão da atuação se dá em (1) advocacia de massa, (2) advocacia ordinária, (3) advocacia complexa e (4) advocacia estratégica. Houve a criação recente de dois novos setores especializados, para demandas de massa e de saúde, com equipes funcionais móveis e foco em tecnologia e eficiência.

Na área tributária, foram estabelecidos: pisos para execuções fiscais (acima do definido pelo STF); o uso de protesto de dívidas de pequeno valor; convênios com TJ e CNJ para limpeza de processos; e leis de transação tributária.

Faz-se uso da tecnologia e inteligência, com a implementação de sistema mais moderno, para o desenvolvimento de IA para análise de processos, cadastro automatizado e o projeto [NOME] para analisar precatórios e identificar erros que levaram a pagamentos elevados. Em termos de consensualidade e arbitragem, destaca que há experiências bem-sucedidas em negociação, como a compra de bens, em parceria com o Tribunal de Contas, mas demonstra ceticismo em relação à arbitragem.

Quanto a propostas, o entrevistado comenta positivamente as seis linhas de reforma propostas pelos entrevistadores, especificando que: no reforço da esfera administrativa, cabe defender a melhoria da capacidade de resposta do Estado para evitar judicialização desnecessária; quanto à gestão estratégica da litigância, defende a especialização de varas e a disseminação de boas práticas e uso de IA; quanto ao desincentivo à litigância oportunista, propõe o estabelecimento de critérios mais rigorosos para gratuidade da Justiça (além da renda) e o controle de ações duplicadas e especulativas; no que diz respeito à coordenação interinstitucional, reconhece a necessidade de mais diálogo entre Poder Judiciário, Ministério Público, Procuradorias e administração pública; na uniformização jurisprudencial, critica o STF e o STJ por mudanças jurisprudenciais sem considerar impactos econômicos e sociais, citando como exemplo a equiparação de ativos e inativos e o piso do magistério.

Em resumo, o entrevistado defende a necessidade de um reequilíbrio quanto ao acesso à Justiça, que é fundamental, mas que deve ser combinado com alternativas administrativas de solução de conflitos, limites judiciais para evitar abusos e análise jurídica contextualizada, considerando impactos orçamentários e sociais. Destaca finalmente a importância de uma atuação proativa, tecnológica e consensual da Procuradoria para enfrentar o volume de litígios e proteger o erário público.

Entrevistado 25 (Administração Pública Estadual)

O entrevistado concentrou-se no exame da situação crítica pela qual passa o estado em relação aos precatórios. O governo estadual vinha pagando entre R\$ 500 e 700 milhões/ano em precatórios, mas em 2022 pagou R\$ 1,1 bilhão. A previsão para 2023 é de R\$ 2 bi e para 2024 é de R\$ 2,5 bi. Como uma das causas desse aumento, descobriu-se que os precatórios não estavam sendo corrigidos moneta-

riamente. Uma inspeção do CNJ exigiu a correção, que provocou um aumento de cerca de 70% no estoque da dívida de um ano para o outro. O impacto fiscal neste e nos próximos anos pode colocar em risco a classificação do estado como Capag A junto à Secretaria do Tesouro Nacional (que indica o melhor nível de saúde fiscal). O crescimento dos precatórios ameaça rebaixar o estado, além de concorrer com recursos essenciais como saúde, educação e segurança.

No estado, 78% são precatórios alimentícios relacionados a servidores públicos, especialmente das áreas de educação e segurança pública, que são muito organizados e contam com assessoria jurídica especializada. Os 22% restantes incluem precatórios de escritórios de advocacia, desapropriações e outros, mas com impacto muito menor.

Outros problemas identificados dizem respeito à venda com deságio. Segundo o entrevistado, servidores vendem precatórios a fundos com deságios de até 70%, perdendo recursos e retirando dinheiro da economia local, já que os valores são transferidos para outras praças. Outro problema identificado é que o tribunal de justiça acumulava saldos de até R\$ 1 bilhão, enquanto o estado já havia feito o depósito. Isso impediu a quitação da dívida e gerou correções monetárias adicionais, além de uma soma imensa de recursos paralisados, causando prejuízos para todos os lados. Ao citar exemplos controversos de processos judiciais que chegaram a valores extravagantes, o entrevistado apontou a falta de controle e transparência, daí a necessidade das iniciativas que passou a mencionar.

Dentre as iniciativas de enfrentamento da questão da LCPP no estado, o entrevistado destacou a recente criação do Comitê de Acompanhamento de Riscos Fiscais e Judiciais, um grupo interinstitucional reunindo a Fazenda, o Planejamento e a PGE, sob a presidência desta, para monitorar e entender a origem dos passivos judiciais. O entrevistado também destacou uma operação de crédito inédita no Brasil para pagamento de precatórios, classificada como dívida (não despesa), com aval da STN. Visa evitar estrangulamento financeiro e concorrência com outras áreas essenciais. Tem havido também, em parceria com o TJ, maior empenho em campanhas de comunicação para informar servidores sobre a possibilidade de acordos com deságio menor e evitar venda predatória a fundos. Por sinal, a aproximação com o TJ para agilizar pagamentos e evitar acúmulo de recursos sem uso foi outra iniciativa mencionada.

O cenário no curto e médio prazo, no entanto, é preocupante. Considerando o prazo de quitação de precatórios, se não houver mudanças, em 2029 o estado terá que pagar mais de R\$ 5 bi em precatórios, valor insustentável, segundo o entrevistado. Apesar de o endividamento total do estado ser baixo (cerca de 30% da RCL), o perfil de curto prazo dos precatórios gera crise de liquidez, produzindo estrangulamento financeiro.

Sobre a tese da atuação estratégica do Poder Público de contar com a judicialização para alongar dívidas e obrigações, o entrevistado nega que a judicialização seja benéfica para o Executivo ("deixar a conta para o próximo"). Ele argumenta que o custo financeiro e político é altíssimo, que não há mecanismos como REFIS para renegociar, que o desgaste com servidores e a sociedade é grande e que até a falta de informação inviabilizaria uma estratégia deliberada nesse sentido.

Em resumo, a entrevista revela uma crise fiscal iminente no estado pela explosão de precatórios, especialmente de servidores, e um esforço recente e inédito do estado para entender as causas via comitê, estruturar operações financeiras para pagamento, proteger servidores e a economia local e evitar o colapso dos serviços públicos essenciais.

Entrevistado 26 (Procuradoria Municipal)

Inicialmente, o entrevistado concentrou seu depoimento na litigância do Poder Público como autor (execuções fiscais), relatando experiência recente em seu município. O problema identificado foi o de 500 mil execuções fiscais atolando o Judiciário com juízes priorizando processos de pequeno valor para cumprir metas quantitativas do CNJ e negligenciando causas de maior impacto. A mudança de paradigma se deu com a extinção em massa de processos de baixo valor (98 mil processos inicialmente, depois mais 150–160 mil via acordo com o CNJ). O resultado foi a redução de 50% no acervo e aumento de 88% na arrecadação em 2024, sem custos adicionais. A automação e o uso de robôs e sistemas informatizados para extinção automática de processos, liberando juízes para causas complexas, foram citados como frutos dessa experiência.

A litigância contra o município se concentra nas demandas trabalhistas e previdenciárias dos servidores (maior volume), mas também no tributário, envolvendo discussões sobre IPTU e ITIV (imposto sobre transmissão de bens), com resistência da Fazenda municipal em adotar entendimentos pacificados pelo STJ. Na saúde, também ocorre judicialização significativa, agravada pela falta de clareza na divisão de responsabilidades entre entes federativos.

O entrevistado não deixou de criticar a mentalidade da administração, pois gestores, muitas vezes, preferem a judicialização como forma de “deixar a conta para o próximo”, tendo em vista seus mandatos temporários.

Dentre as propostas de solução, o entrevistado relatou que está em curso de implantação a Câmara de Mediação e Conciliação, com foco em (i) direito trabalhista (acordos já realizados com milhares de servidores), (ii) questões tributárias (transações para evitar judicialização) e (iii) previdência e contencioso cível.

O entrevistado defende o investimento em IA, automação e carreira de assessores jurídicos (como no MPF e STF) para triagem de processos massivos e foco em teses relevantes. Investir em servidores e assessoria seria mais importante do que contratar novos procuradores, segundo o entrevistado.

O diálogo interinstitucional é também importante, citando parceria com o Tribunal de Justiça e o CNJ (ex.: acordo pioneiro de execuções fiscais). Reconhece, todavia, o isolamento dos municípios no sistema de justiça e a assimetria de tratamento conferido pelo Judiciário e MP em relação a estados e municípios. Estes últimos são tratados com menos respeito pelo Judiciário estadual comparado aos estados e União.

Enveredando um tanto mais pelas críticas e desafios, considera que o acesso à Justiça sem freios necessita ser corrigido. A Constituição de 1988 “romantizou” o acesso, facilitando litigância oportunista. Escritórios de advocacia fazem captação agressiva de clientes (ex.: WhatsApp para ações de ITIV) e têm hoje preferência por ações ordinárias em vez de mandados de segurança para ganhar com honorários de sucumbência. Critica a impunidade do Ministério Público em ações infundadas, que oneram o município sem consequências, e defende a cobrança de sucumbência nesses casos.

O entrevistado apoia a adoção de critérios diferenciados para gratuidade de justiça: prazos mais curtos para propositura de ações (como em outros países), a regulamentação de honorários advocatícios em mandados de segurança e ações coletivas e sanções para litigantes de má-fé (réus que procrastinam deliberadamente), incluindo o Poder Público.

Defende a coordenação interinstitucional, com fóruns multiportas (como no caso da saúde), para resolver problemas complexos envolvendo múltiplos atores (MP, TC, Judiciário e Defensoria).

Em resumo, o entrevistado defende a gestão estratégica com foco em causas relevantes e extinção de processos insignificantes, o investimento em tecnologia e equipe de apoio (não apenas mais procuradores), mudança cultural na administração para resolver conflitos de forma consensual e preventiva e maior equilíbrio federativo e respeito aos municípios no sistema de justiça.

Entrevistado 27 (Judiciário)

O entrevistado abordou principalmente a importância da Justiça do Trabalho num contexto de redução de suas competências. Segundo ele, a Justiça do Trabalho é essencial para equilibrar as relações entre capital e trabalho, garantindo dignidade e sustento aos trabalhadores. Todavia, vem sofrendo abalos nos últimos anos com discussões sobre sua extinção, sobre a reforma trabalhista e, mais recentemente, sobre o esvaziamento de suas competências.

Quanto aos conflitos envolvendo o Poder Público, a Justiça do Trabalho julga relações de trabalho (*lato sensu*) não apenas de emprego. Entretanto, com a Emenda Constitucional 45/2004 e a ADI 3395, o STF excluiu da competência da Justiça do Trabalho as questões envolvendo servidores estatutários. Permanecem na JT as causas envolvendo empregados públicos celetistas (regidos pela CLT) e questões de terceirização.

O STF e o TST vêm deslocando competências históricas da JT para a Justiça Comum via reclamações constitucionais e precedentes obrigatórios (Temas Repetitivos). São exemplos de matérias recentemente deslocadas: greve de empregado público celetista; demissão de celetista aposentado; contravérsias pré-contratuais (concurso público); complementação de aposentadoria; adicional por tempo de serviço; e questões sindicais de estatutários.

Isso resulta em um esvaziamento material e físico da JT, reduzindo seu papel e afetando sua efetividade.

Quanto à responsabilidade do Poder Público em questões trabalhistas, esta figura no polo passivo tanto como empregador direto (celetistas) quanto como contratante de serviços terceirizados (responsabilidade subsidiária). A Súmula 331 do TST e o art. 71 da Lei 8.666/93 (agora art. 121 da Lei 14.133/21) previam responsabilidade subsidiária do Poder Público por culpa *in eligendo* ou *in vigilando*. O Tema 1118 do STF alterou o entendimento: agora o ônus da prova é do trabalhador, que deve demonstrar que a administração foi negligente na fiscalização ou na escolha da empresa. Isso dificulta o recebimento de verbas trabalhistas por parte do trabalhador terceirizado.

Quanto a exemplos de boas práticas, o entrevistado citou leis estaduais e municipais que criaram mecanismos de proteção dos trabalhadores de serviços terceirizados, como bloqueio de valores em conta vinculada para garantir o pagamento de verbas trabalhistas em contratos de terceirização. Apesar disso, ainda há muitos casos de inadimplemento.

O esvaziamento da JT é preocupante. Ela se torna uma Justiça que não julga crimes (desde a EC 45) e cada vez menos julga o Estado. Questiona-se esse esvaziamento, sobretudo, porque a JT é ágil, transparente e goza de credibilidade social. Processos são julgados em até quatro anos, com alto índice de procedência. Pergunta-se qual a motivação por trás do deslocamento de competências e se é isso que

o país deseja para a JT.

Na contramão desse processo, o entrevistado reivindica o fortalecimento da JT, atraindo competências, em vez de esvaziá-la. Há também que se defender uma mudança cultural, contra a cultura de inadimplemento por meio de mecanismos como as leis anti-calote. A crítica de que a Justiça Trabalhista brasileira seria uma jabuticaba não procede, porque em outros países, ainda que não haja justiça semelhante, as demais condições do mundo do trabalho também são muito diferentes da brasileira. Ademais, a Constituição colocou a dignidade humana no centro das atenções e este princípio deve ser o guia para todas as políticas e decisões judiciais.

Entrevistado 28 (Judiciário)

O entrevistado atua em uma vara predominantemente dedicada a execuções fiscais municipais (IPTU, ISS, ITIV). Ainda que menos centrado em ações contra o Poder Público, foi importante ouvir o magistrado a respeito do tema. O grande volume de processos (quase 100 mil em 2021) era um problema crônico, especialmente de créditos de pequeno valor (muitos abaixo de R\$ 5 mil). A execução desses créditos pequenos era improdutiva devido às restrições legais para penhora (mínimo existencial de 40 salários-mínimos) e à complexidade de leiloar bens para quitar dívidas insignificantes. Os municípios eram pressionados a executar para evitar questões de improbidade perante os tribunais de contas.

A iniciativa liderada pelo Ministro Barroso (STF/CNJ) resultou em um convênio entre o CNJ, o Tribunal de Justiça, a Procuradoria do município e o Tribunal de Contas dos Municípios (TCM). O foco foi extinguir execuções fiscais de pequeno valor e reduzir o acervo. Uma alteração legislativa no CTN (Lei Complementar 208/2024) permitiu que o protesto extrajudicial da CDA interrompesse a prescrição, dando aos municípios uma alternativa extrajudicial eficaz para cobrança. Com isso, a vara reduziu drasticamente seu acervo, de quase 100 mil para 51 mil processos, com a extinção de aproximadamente 25 a 35 mil processos em 2024. A adesão do TCM ao convênio foi crucial para dar segurança aos gestores públicos, afastando o risco de improbidade.

A implementação foi “de cima para baixo”, com o CNJ fornecendo minutas detalhadas e um software robô para agilizar a homologação das extinções. O papel da vara foi essencialmente de implementação seguindo um cronograma rígido.

Quanto à litigiosidade contra o Poder Público (polo passivo), o magistrado destacou a questão do ITIV (Imposto de Transmissão Inter Vivos). Um tema repetitivo do STJ (Tema 1113) considerou ilegal a tabela unilateral de valor venal usada pela prefeitura. Isso gerou uma enxurrada de mandados de segurança de contribuintes questionando a base de cálculo. A prefeitura, no entanto, mantém a aplicação de sua tabela, apostando que nem todos os contribuintes buscarão a via judicial. Essa postura gera litígios que poderiam ser evitados com a adoção administrativa do entendimento do STJ. Quanto aos servidores públicos, esta é a maior fonte de litígios não fiscais. Disputas envolvendo promoções, gratificações, questões disciplinares e punições são extremamente comuns, reflexo do tamanho e da estrutura do serviço público brasileiro.

As licitações são outra grande fonte de judicialização devido à obrigatoriedade de licitar para quase tudo. Desapropriações são processos que tendem a ser longos e complexos, envolvendo discussões sobre valores, índices de correção, juros, além dos problemas inerentes ao sistema de precatórios. Explorando as competências das varas da Fazenda Pública do estado, explicou que a organização ju-

diciária divide claramente as competências entre as Varas Fiscais, que processam e julgam matéria tributária (execuções fiscais, mandados de segurança contra autoridade fazendária, ações de repetição de indébito etc.), e as Varas Administrativas, que processam e julgam matéria não tributária (licitações, servidores, contratos administrativos, multas de trânsito — penalidade pecuniária). O problema é que, por vezes, um mesmo fato gera ações nas duas esferas (ex.: multa de trânsito — administrativa — e IPVA — tributária), exigindo a cisão (divisão) do processo.

O entrevistado expressa uma visão crítica sobre o fato de o Brasil direcionar muitos de seus talentos para a burocracia e carreiras públicas (concurso público), em detrimento de áreas produtivas e inovadoras que gerariam mais riqueza para o país. Ele enxerga as estruturas do Judiciário, MP, polícia etc., como “estruturas de contenção social” e não de geração de valor. Em suas próprias palavras:

“Eu vejo até com alguma tristeza, embora eu tenha seguido esse caminho, mas do ponto de vista de país e de sociedade eu vejo com alguma tristeza quando eu constato que boa parte das mentes mais brilhantes do Brasil, elas se dedicam a serviços burocráticos. Estudar para concursos para depois exercer um cargo público. Quando o Brasil precisaria de mais matemáticos, mais físicos, mais químicos, mais engenheiros de materiais, de produção, de pessoas que fossem criar, inventar coisas novas, porque a burocracia não gera riqueza. A burocracia, quando um país tem uma estrutura de Poder Público sobretudo na área de fiscalização. Muito judiciário. Muito Ministério Público. Muita auditoria, muita fiscalização, muita polícia. Eu não vejo como o país está indo muito bem, porque nós estamos investindo boa parte dos nossos recursos humanos, numa estrutura de contenção social, porque na realidade todas essas estruturas aí, polícia, justiça, ministério público, defensoria pública, são estruturas de contenção social, mas não são estruturas de valor, de criação de riqueza, de geração realmente de enriquecimento para a população. Então, num país em que você tem uma estrutura de serviço público muito grande, muitos servidores, é óbvio que você vai ter muita judicialização de servidores, porque são muitos servidores, para disputar promoções, disputar vantagens, questionar perdas financeiras, perdas salariais. E muitos servidores também para questionar a parte disciplinar. Então você vai ter muito processo disso. Não tem como não se ter processo”

A entrevista ilustra dois lados da moeda: i) um esforço bem-sucedido e de cima para baixo para reduzir a litigiosidade massiva de execuções fiscais movidas pelo Poder Público; e ii) a persistência de uma alta litigiosidade contra o Poder Público, impulsionada por fatores como a não uniformização administrativa de jurisprudências, a grande estrutura estatal (especialmente com servidores) e a complexidade de temas como licitações e desapropriações. A postura resistente dos entes públicos em adotar decisões superiores é apontada como um gerador de conflitos evitáveis.

Entrevistado 29 (Tribunal de Contas)

O foco da entrevista foi entender se e como os tribunais de contas (TCs) monitoram fenômeno da LCPP e se podem desempenhar um papel mais ativo em sua redução.

O entrevistado afirmou que o TCE realiza monitoramento tradicional, acompanhando indicadores como Dívida Ativa (que apresenta baixíssima taxa de recuperação, <1%) e precatórios, mas não possui um diagnóstico específico sobre o perfil ou causas da litigiosidade em si. Esses dados estão disponí-

veis nos pareceres prévios das contas do chefe do Executivo.

Assim como outros tribunais de contas, este tem evoluído de um controle estritamente formal para a avaliação de políticas públicas e auditorias operacionais/"tempestivas", buscando entender a efetividade dos gastos e porque o Estado não consegue fornecer os direitos constitucionais. No entanto, o "custo da litigância" como indicador de ineficiência ainda não é abordado.

Existe um cuidado para não extrapolar as competências legais e respeitar a separação de Poderes, evitando invadir as esferas do Ministério Público, Defensoria e Poder Judiciário.

A entrevista abordou longamente o caso da solução consensual para a retomada da construção da ponte Salvador-Itaparica. O TCE-BA, inspirado por experiências do TCU e do TCE-MT, criou uma câmara de mediação/conciliação. O caso da ponte foi o primeiro e principal caso de atuação consensual. O projeto, leilado em 2019, tornou-se inviável com a pandemia (aumento de custos de material e juros). Em vez de determinar a ruptura do contrato (visão legalista tradicional), o TCE mediu um termo aditivo entre o Estado e a concessionária. O TCE atuou como mediador e garantidor de segurança jurídica. As partes buscaram o Tribunal para que o acordo não fosse questionado posteriormente pelo próprio TCE. O Tribunal analisou a viabilidade financeira do novo modelo e, após a mediação, julgou ex ante a validade das novas cláusulas.

Como resultado, a solução consensual evitou uma arbitragem internacional demorada e custosa, resolvendo a controvérsia em cerca de 100 dias. Outro exemplo de atuação preventiva citado foi o caso do VLT/BRT (Bahia e Mato Grosso), que envolveu uma complexa mediação interestadual, coordenada pelo TCU, que resolveu litígios envolvendo equipamentos de VLT não utilizados, beneficiando ambos os estados. O TCE atua de forma preventiva (controle concomitante) para evitar danos ao erário. Citou-se o caso de um superfaturamento detectado na construção de presídios (Sudic), onde o tribunal determinou a suspensão de um pagamento de R\$ 4 milhões, decisão mantida pela Justiça.

Os Meios Alternativos de Solução de Conflitos são reconhecidos como o caminho ideal, mas de implementação complexa no Brasil devido à cultura de judicialização incentivada pela CF/88. O TCE enfatiza a necessidade de demarcar claramente os limites de sua competência para não violar a autonomia de outros Poderes e órgãos.

Em resumo, a entrevista revela que, embora o TCE não monitore ativamente a litigiosidade como um indicador de desempenho, ele está numa transição importante de um controle puramente formal para uma atuação mais estratégica e consensual. A *expertise* desenvolvida em mediação e soluções tempestivas (como nos casos da Ponte e do VLT) é apontada como um caminho promissor para reduzir conflitos judicializados, desde que haja segurança jurídica para os gestores e o tribunal atue dentro dos limites de sua competência constitucional.

Entrevistado 30 (Judiciário)

O entrevistado possui vasta experiência, atuando principalmente na área da Fazenda Pública a partir de 2002. Passou por diversos cargos estratégicos, incluindo assessoria da presidência do tribunal, coordenação da Central de Cumprimento de Mandados (envolvendo desapropriações para grandes obras) e coordenação da unidade responsável pelo pagamento de precatórios.

Segundo o entrevistado, o Juizado Especial da Fazenda Pública recebe entre 40 e 60 novas petições

por dia por juiz, podendo chegar a picos de 500 em determinados períodos (ex.: dezembro, antecipando prazos das férias forenses). Atualmente, a vara possui um acervo de cerca de 6.000 a 7.000 processos.

Dentre as principais matérias, destacam-se servidores públicos (cerca de 70%) como o tema da grande maioria das ações (cerca de 70%), e que envolvem principalmente diferenças salariais (quinqüênio, gratificações e adicionais), revisão de aposentadoria, licenças saúde (especialmente saúde mental) e concursos públicos. Os principais grupos litigantes são professores e policiais militares. Há também o tributário (IPVA e IPTU) e trânsito (com multas e suspensões de CNH). Outros temas variados incluem brigas de vizinhança, acidentes de trânsito, questões de saúde (consultas, cirurgias), transporte público, indenizações por violência em escolas etc.

Vale registrar que existem Núcleos Especializados 4.0, os núcleos digitais para processos exclusivos contra o Detran e para demandas de medicamentos, mas muitas partes têm optado por não aderir a esses núcleos (uma surpresa cuja causa precisa ser investigada).

Os juizados enfrentam problemas estruturais e gargalos. A “ordinarização” dos juizados é um fato, já que o rito sumarássimo ideal não é seguido porque as sentenças raramente são líquidas (com valor definitivo). Isso ocorre devido à complexidade dos pedidos (especialmente de servidores, com múltiplos itens e necessidade de recálculos) e grande litígio sobre juros e correção monetária, tornando impossível um cálculo definitivo na sentença. A fase de execução é um gargalo, é a fase mais demorada, pois envolve cálculos, podendo levar até 2 anos em uma vara ágil e 4 anos ou mais em varas lentas. O debate sobre índices, datas iniciais e metodologia de cálculo consome tempo enorme de juízes e servidores. Não há uma calculadora ou tabela obrigatória definida pelo CNJ para encerrar debates sobre juros e correção monetária. Cada caso vira uma discussão matemática complexa e não jurídica.

O entrevistado é também um dos que considera a estratégia estatal de protelação como causa do grande volume de LCPP. Fica evidente que o estado (bem mais que o município) frequentemente litiga e recorre mesmo em teses já pacificadas e perdidas em instâncias superiores. A motivação é orçamentária: protelar ao máximo a incorporação do custo à folha de pagamento, aproveitando a morosidade do sistema. A Fazenda Estadual raramente transige antes do trânsito em julgado.

Ainda que os juizados tenham sido instituídos para dispensar a presença dos advogados, a parte que ingressa sem esse profissional é severamente prejudicada pela complexidade probatória (ex.: clonagem de carro que requer acesso a portais do Detran) e pela incapacidade de transigir com a Fazenda, que é rigorosa tecnicamente.

Quanto às ações coletivas, o entrevistado explicou que, devido à lentidão e complexidade dessas ações (com intervenção de múltiplos atores e recursos), os sindicatos passaram a adotar a estratégia de ajuizar primeiro milhares de ações individuais para consolidar a tese jurisprudencialmente de forma mais rápida. Só então ajuízam a ação coletiva para ter o efeito *erga omnes*. Isso explicaria o baixo número de ações coletivas envolvendo LCPP.

Há litigância estratégica das partes. Em alguns casos, como os do Detran, as partes entram com a ação sabendo que provavelmente perderão, mas assim o fazem para ganhar tempo e manter a CNH válida durante o processo para cumprir pena de suspensão em momento mais conveniente.

Questionado sobre sugestões e propostas, o entrevistado defendeu a padronização de cálculos e uma

solução mais urgente do CNJ, criando uma calculadora ou tabela obrigatória para juros e correção monetária, onde as partes debateriam apenas os «números de entrada» (base de cálculo), eliminando discussões intermináveis sobre metodologia.

É necessário também fortalecer os mecanismos de execução coletiva (para obrigações de fazer e pagar) para reduzir a necessidade da execução individual massiva, mas o entrevistado reconhece que isso esbarraria em questões como a forma de remuneração dos advogados em ações coletivas.

A confecção de acordos para administrar o cumprimento da sentença (fluxo de documentos e lotes de pagamento) só é possível após o trânsito em julgado, quando o Estado finalmente se senta para negociar para evitar um impacto orçamentário descontrolado. O juiz precisa mediar ativamente esses acordos.

Sobre a Litigância Predatória, o entrevistado afirma que ela é rara na área da Fazenda. Os escritórios são especializados, conhecidos dos juízes, e evitam táticas predatórias para não “se queimarem” e terem seus processos analisados com lupa. É um mercado nichado e organizado.

Quanto à Justiça 4.0, a experiência com os núcleos especializados (Detran e medicamentos) é recente, mas um fenômeno preocupante é que cerca de 50% das partes estão optando por não ir para o núcleo 4.0 do Detran, motivo que precisa ser urgentemente investigado pela corregedoria para evitar o fracasso da iniciativa. O núcleo de medicamentos enfrenta dificuldades técnicas para calcular o valor da causa conforme a complexa orientação do Tema 1234 do STF.

Em resumo, a entrevista pinta um quadro de uma Justiça especializada (Jefaz) que lida com uma massa crítica de processos complexos, principalmente de servidores públicos, onde o gargalo não é o conhecimento do direito, mas a execução dos cálculos. A estratégia de protelação do Estado é identificada como um dos motores principais da litigiosidade persistente. A solução passa inevitavelmente por padronizar os cálculos em nível nacional e repensar os mecanismos de execução coletiva, sendo a atuação proativa do juiz como mediador pós-coisa julgada um caminho possível para ganhar eficiência.

Entrevistado 31 (Judiciário)

O entrevistado é juiz federal desde 2001, mas teve passagem por advocacia sindical, auditor da Previdência Social, procurador do INSS e da Fazenda Nacional, atuou na implantação dos Juizados Especiais Federais, experiência que considera fundamental para sua formação mais informal e próxima das partes; atualmente, é titular de Vara Federal Cível. Ainda que julgue causas de alto valor e complexidade, especialmente tributárias, a maioria dos processos da Vara é repetitiva e de alto volume, com destaque para mandados de segurança contra mora do INSS (para que decida sobre benefícios), Sistema Financeiro da Habitação (ações para evitar perda de propriedade por inadimplência) e matérias tributárias (teses repetitivas como Perse e exclusão de base de cálculo de impostos). Há também processos singulares (de grande valor ou complexidade) que são identificados pela assessoria e tratados com atenção especial.

Dentre as estratégias para lidar com o volume, destaca-se a delegação à equipe. A vara conta com oito servidores, cada um especializado em uma área (tributário, previdenciário, medicamentos etc.). As decisões são sempre do juiz, mas a análise inicial e a redação são delegadas. Recorre-se a modelos e decisões padronizadas para casos repetitivos, e a consultas a sistemas de decisões de outros juízes e tribunais para alinhar entendimentos. Está em curso o uso experimental de Inteligência Artificial para

leitura dinâmica de petições e apoio em casos repetitivos.

Em termos mais gerais, o entrevistado considera que houve uma centralização do poder decisório nos tribunais superiores (STJ e STF), reduzindo a autonomia do juiz de primeira instância. Não critica essa centralização, antes a considera positiva. O juiz agora busca primeiro o entendimento dos tribunais antes de decidir, o que traz mais uniformidade, mas ainda sujeita a certa imprevisibilidade decorrente da dinâmica dos tribunais superiores. Outro destaque vai para a modulação de efeitos, que se tornou comum para evitar impactos financeiros bruscos para o Poder Público.

Segundo o entrevistado, a maioria das ações é improcedente, mas o volume é altíssimo. Reconhece a existência e critica a “indústria da advocacia”, com escritórios que ajuizam ações em massa sobre temas repetitivos (ex.: Revalida, PIS/Pasep, armas de fogo e exame da OAB).

Quanto à questão da gratuidade da Justiça, considera que critérios desiguais e facilidade de acesso incentivam litigância desnecessária. A falta de processos coletivos eficazes para resolver questões macro é outro problema apontado, que sobrecarrega o sistema com milhares de ações individuais.

Sobre propostas e sugestões, o magistrado defende a criação de varas especializadas (tributária, aduaneira etc.) para ganhar eficiência e qualidade; o fortalecimento dos processos coletivos para evitar a multiplicação de ações individuais sobre o mesmo tema; a revisão do sistema de custas e gratuidade para desincentivar litigância de má-fé e melhor distribuir os recursos do Judiciário; e uma maior colaboração do Poder Público para evitar judicialização desnecessária (ex.: cumprimento de prazos e melhor gestão administrativa).

O entrevistado concorda que a litigância contra o Poder Público é excessiva no Brasil e a solução, segundo ele, passa por centralização e uniformização de teses pelos tribunais superiores, pelo uso de processos coletivos e pela especialização das varas e revisão do sistema de gratuidade e custas. Em resumo, o entrevistado apresentou uma visão crítica e realista do Sistema Judiciário, destacando a tensão entre a necessidade de acesso à Justiça e a judicialização excessiva, muitas vezes incentivada por estratégias de advocacia em massa e falhas na administração pública. Suas propostas parecem buscar um equilíbrio entre eficiência e acesso à Justiça.

Entrevistado 32 (Judiciário)

O entrevistado é juiz federal desde 2006, com passagem anterior pelo Ministério Público estadual. Ingressou na conciliação ainda em 2006, por ocasião da primeira Semana Nacional de Conciliação na Justiça Federal, quando atuou em mutirões de conciliação. Com esse longo histórico no tema, a entrevista versou principalmente sobre a conciliação.

O entrevistado destacou a ausência inicial de uma cultura de conciliação na Justiça Federal, superada com a profissionalização gradual do sistema. Na sua visão, houve uma fase inicial (2006–2012) na qual predominaram os mutirões artesanais, especialmente em casos de expurgos inflacionários do FGTS e revisões contratuais do Sistema Financeiro da Habitação (SFH). Nessa fase, a criação da Engea, uma empresa gestora destinada a absorver contratos problemáticos do SFH, com autonomia para acordos, foi importante. A partir de 2015 tem havido maior profissionalização da conciliação, especialmente com a Resolução Presi/31 do TRF-1, que estruturou o Sisticom e os Cejucs, com equipes fixas e atuação permanente.

Um dos projetos destacados pelo entrevistado foi o Desistir Também É Conciliar (2018–2019), por meio do qual foram feitos mutirões para análise de recursos inúteis, resultando em 5 mil desistências e redução de ônus para a Fazenda Pública.

A Reclamação Pré-Processual (RPP) é um importante instrumento para conciliação extrajudicial, usado com sucesso em casos como anuidades de conselhos profissionais e indenizações a anistiados políticos. A Instrução Conciliada também foi destacada, com o adiantamento da instrução processual durante a conciliação, aproveitando provas e testemunhas presentes. Citou ainda os Mutirões Temáticos, como o que ocorreu sobre Vícios Construtivos (2023), com acordos em larga escala envolvendo a Caixa Econômica e mutuários, o do Denit e acordos em desapropriações parciais para obras de infraestrutura e o Justiça Rosa (2022), um mutirão voltado para causas envolvendo mulheres.

Tratando mais detidamente da experiência dos Cejucs, o entrevistado aponta a escassez de recursos humanos como um problema. O Cejuc no qual atua conta com apenas três servidores e uma prestadora, limitando a capacidade de atuação. O que chegou a favorecer o centro foi a cooperação inter Cejucs, com o uso de conciliadores de outras regiões (ex.: Belo Horizonte), especialmente durante a pandemia. O Cejuc tem uma natureza híbrida, pois é uma unidade administrativa com competência para homologar acordos com força de título judicial. A ativação é feita pelas varas, pelas partes ou via RPP. Existe a ferramenta “Quero Conciliar” no portal do tribunal para facilitar o acesso das partes. Os conciliadores são voluntários (não remunerados), atuando para obter título para concursos públicos.

O entrevistado também menciona que, no âmbito da União, após a pandemia, a atuação da procuradoria tornou-se temática e menos personalizada, dificultando o diálogo direto e o acúmulo de experiência. Na comparação, há maior resistência à conciliação da União quando comparada a autarquias como INSS e Caixa Econômica Federal.

Quanto a resultados e impactos, o entrevistado menciona altos índices de acordos em mutirões (ex.: 517 acordos em uma semana no caso de vícios construtivos), com injeção de recursos na economia local (ex.: R\$ 12 milhões em indenizações em um mutirão), a redução de sobrecarga processual e o ganho de eficiência para o Judiciário e para as partes.

Do seu ponto de vista, a conciliação é uma ferramenta de gestão processual, realização de direitos e fortalecimento da confiança nas instituições. Ela combina eficiência do Estado com satisfação pessoal ao resolver casos emblemáticos e ajudar cidadãos. Valoriza a construção consensual como forma de restaurar a credibilidade do Poder Público e promover justiça com humanidade.

Em resumo, o entrevistado fez um relato detalhado e bastante mobilizado sobre a evolução e os desafios da conciliação na Justiça Federal, destacando a importância de projetos inovadores, cooperação institucional e a motivação pessoal dos operadores do direito para transformar a cultura jurídica brasileira em direção a uma Justiça mais eficiente, acessível e humana.

ANEXO D - Guia da Pesquisa Comparada

A pesquisa comparativa é uma das quatro estratégias do Projeto de Pesquisa sobre Litigância contra o Poder Público no Brasil, contratado junto ao Supremo Tribunal Federal e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. O propósito mais geral da pesquisa é apresentar um mapeamento compreensivo e uma avaliação empiricamente fundamentada do volume, das principais causas e agendas da litigância contra o Poder Público no Brasil. A partir desse estudo, a pesquisa proporrá soluções para reduzir as demandas judiciais em relação a entes governamentais no Brasil.

A estratégia comparativa é particularmente valiosa para colocar os dados brasileiros em perspectiva, além de funcionar como um mecanismo para aferição de boas práticas. Cada país investigado será objeto de um relatório específico, que será incorporado ao produto final do projeto. Para conferir sistematicidade ao trabalho, os estudos específicos de países devem ter dois pontos empíricos de partida principais:

I. Pontos empíricos de partida:

1. Elaboração de um **mapa institucional** que descreva as instâncias formais nas quais o Poder Público¹²⁶ do país pode ser processado, as principais regras de litigância e os agentes principais envolvidos;
2. Levantamento de **dados quantitativos e qualitativos** capazes de descrever o perfil geral dessa litigância, com destaque para (i) o perfil do estoque de ações contra entes públicos (o mais desagregado e longitudinal possível), (ii) a identificação das principais causas e/ou temas da litigância e (iii) quais são, concretamente, os principais agentes públicos e privados envolvidos nesses tipos de conflitos.

Realizados o (1) mapeamento institucional e (2) o levantamento de dados e informações, o passo seguinte será procurar descrever a **dinâmica da litigância** em três estágios distintos.

II. Dinâmica da litigância

1. Acesso

Essa dimensão compreende o exame das principais formas de propositura de ações contra o Poder Público no sistema judicial ou administrativo¹²⁷ do país. Ainda nessa dimensão, interessam à pesquisa eventuais estratégias, programas e/ou mecanismos voltados (i) a soluções consensuais, extrajudiciais e de outros tipos que visem assegurar direitos em litígios contra o Poder Público, mas também no sentido inverso, (ii) eventuais formas de prevenção e desincentivo dessa mesma litigiosidade, caso tenha se construído no país uma avaliação da litigiosidade contra o Poder Público como um problema nacional relevante.

2. Processamento

Essa dimensão compreende todas as fases, instâncias, regras e dinâmicas que caracterizam a tra-

¹²⁶ Por Poder Público, nos referimos às pessoas jurídicas de direito público que compõem a administração direta e indireta do Estado. Assim, a litigância contra o Poder Público diz respeito às ações judiciais movidas contra os diversos entes que compõem o Estado (se federativo, inclui, por exemplo, União, estados, municípios e DF), bem como autarquias e fundações de direito público.

¹²⁷ Por administrativo nos referimos à possibilidade de que em determinado país a litigância contra o Poder Público não ocorre pela via judicial, mas por algum tipo de Justiça Administrativa.

mitação da causa pelo sistema (de justiça ou administrativo), com especial atenção às prerrogativas e vantagens processuais dos agentes envolvidos e à celeridade do procedimento. Pode envolver também a prática de acordos (se houver) e outras formas de processamento da litigância.

3. Resposta

Essa dimensão compreende a decisão judicial ou administrativa, desde o seu conteúdo (se favorável ou contrário ao Poder Público), com especial atenção à efetividade da solução aplicada, bem como seus mecanismos de *enforcement*. Interessa saber os tipos de decisão, se há obrigação de fazer e pagamento de valores (que constituirão dívidas judiciais do Poder Público — no Brasil, os *precatórios*).

Para além das análises descritivas I (mapeamento institucional e de dados) e II (dinâmica da litigância em três dimensões), a pesquisa deve se orientar por três questões principais de interesse.

Questões principais de interesse da pesquisa:

- (1) Afinal, qual é o **nível de litigiosidade** contra o Poder Público no país e quais são as suas **causas principais**?
- (2) Como é o **desempenho institucional** do sistema responsável por processar causas envolvendo o Poder Público, bem como **formas adotadas para prevenir e/ou gerar mais eficiência e redução** da litigância (onde ela for considerada um problema) nesse campo?
- (3) Quais são os **impactos diretos e indiretos, sobretudo econômicos**, mas também sociais e institucionais da litigância contra o Poder Público no país?

Plano e cronograma de trabalho (a ser preenchido com os pesquisadores estrangeiros)

Reuniões de Trabalho	Data
1. Apresentação, discussão e alinhamento do presente guia orientativo da pesquisa comparada	
2. Apresentação e discussão do mapeamento preliminar acerca da disponibilidade de fontes e tipos de dados e informações (o que se coleta?)	
3. Apresentação parcial e discussão do desenho institucional e dos dados levantados para cada país, para concertação dos termos da comparação (o que se analisa?)	
4. Consolidação dos resultados	
5. Entrega do relatório final	

Checklist de Dados

Cada estudo de país deverá buscar pelos seguintes dados e informações, preferencialmente na ordem proposta, devidamente referenciados pelo pesquisador responsável.

(1) Instituições, órgãos, regras e procedimentos envolvendo a litigância contra o Poder Público.

a. Acesso:

- i. Atores legitimados a litigar contra o Poder Público.
- ii. Requisitos procedimentais e custos financeiros para início do litígio.
- iii. Órgão de acesso (e.g. Justiça Federal, Justiça Estadual, Justiça Especializada, Justiça Administrativa etc.).
- iv. Formas de acesso/litigância contra Poder Público (individual e/ou coletivo).
- v. Formas e mecanismos alternativos de prevenção, solução consensual e/ou de desestímulo ao acesso à litigância judicial contra o Poder Público. Estimativa de seu impacto direto e indireto sobre o nível

de litigância.

b. Processamento das ações e estoque de processos:

- i. Mecanismos processuais específicos adotados em litígios contra o Poder Público (e.g. remessa necessária, ferramentas para limitar mecanismos recursais etc.).
- ii. Perfil do estoque de ações contra entes públicos (o mais desagregado e longitudinal possível), principais causas e/ou temas da litigância e principais agentes públicos e privados envolvidos nesses tipos de conflitos.

c. Tomada de decisão:

- i. Performance decisória envolvendo tempo de tramitação e instâncias decisórias.
- ii. Mecanismos de uniformização de jurisprudência (sistema de precedentes), se houver.
- iii. Mecanismos de solução extrajudicial de conflito, se houver.

(2) Quantificação de demandas judiciais contra o Poder Público.

- a. Perfil dos litigantes
- b. Tipos de Conflito (temas ou assuntos)
- c. Duração dos processos
- d. Solução jurisdicional (*decision*)
- e. Implementação (*enforcement*)

(3) Impactos diretos e indiretos, sobretudo econômicos, mas também sociais e institucionais da litigância contra o Poder Público.

- a. Percentual de litigância contra o Poder Público em relação ao estoque judicial como um todo.
- b. Percentual de litigância contra o Poder Público em relação ao estoque do órgão de cúpula do Judiciário.
- c. Valor anual de condenações contra o Poder Público em relação ao PIB/GDP, se possível, por tipo de condenação.
- d. Valor anual de condenações contra o Poder Público em relação ao orçamento do Judiciário, se possível, por tipo de condenação.

Considerando (i) os pontos empíricos de partida, (ii) a dinâmica da litigância e (iii) as questões de interesse da pesquisa, sugere-se a seguinte estrutura mínima e comum para os respectivos relatórios acerca dos países selecionados.

Estrutura mínima sugerida para o Relatório Final

1. Introdução. Litigiosidade contra o Poder Público: aspectos gerais

A introdução deverá apresentar, em linhas gerais, o fenômeno da litigância contra o Poder Público no país. Destacar inicialmente seu volume, impacto econômico, social e político. Seus condicionantes institucionais gerais, isto é, por qual ou quais vias institucionais ocorre (se Judiciário comum, especializado ou administrativo), as principais hipóteses legais que podem impulsionar ou não litígios contra o Poder Público (dentro ou fora do sistema de justiça), além de outras variáveis de natureza contextual que possuam relevância para a temática (e.g. trajetória histórica, cultura jurídica, reformas econômicas e do Estado etc.).

2. Litigiosidade contra o Poder Público: mapeamento institucional

- a) Acesso
- b) Processamento da litigância
- c) Tipos de decisão e seu *enforcement*

A segunda seção deverá destacar as regras do país que são pertinentes para o debate sobre a litigiosidade contra o Poder Público. Como se dá o acesso e quem são os potenciais postulantes? Como o Estado pode figurar como parte em um processo judicial? Como é o desenho institucional do sistema jurídico do país e quais incentivos ele cria para reduzir/elevar os níveis de litigiosidade contra o Poder Público. Há mecanismos alternativos de prevenção, solução consensual e/ou de desestímulo ao acesso à litigância judicial contra o Poder Público?

3. Litigiosidade contra o Poder Público: **mapeamento empírico**

- a) Acesso
- b) Processamento da litigância
- c) Tipos de decisão e seu *enforcement*

A terceira seção deverá apresentar e analisar os dados empíricos acerca da litigância contra o Poder Público no país estudado, a partir do checklist sugerido acima.

1. Discussão das questões de interesse da pesquisa:

A quarta seção deverá abordar as três questões principais de pesquisa indicada acima, completando o relatório final com a apresentação e discussão de eventuais medidas adotadas por cada país para lidar com a questão da litigiosidade contra o Poder Público em seus diferentes estágios, incluindo a dimensão preventiva e extrajudicial. Aqui, boas práticas e experiências malsucedidas podem servir de exemplos a serem considerados no caso brasileiro.

ANEXO E - Resumo dos *Workshops*¹²⁸

Workshop 1

O *Workshop 1*, realizado em 21 de março de 2025, foi o ponto de partida para aprofundar o diagnóstico sobre a litigância contra o Poder Público, motivado pela preocupação com seus impactos no orçamento, na eficiência da gestão pública e no funcionamento do próprio Judiciário. O evento reuniu representantes da Secretaria de Altos Estudos (SAE) do STF, do Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ) do CNJ, do BNDES, de Procuradores convidados e da equipe de pesquisa da USP. A presidência do STF, por meio da SAE, demonstrou empenho em avançar com soluções já identificadas na fase inicial. Algumas dessas soluções incluem alterações no regimento interno do STF para atender demandas das procuradorias, como a suspensão nacional parcial de processos e a possibilidade de notificação administrativa em casos de matéria com Repercussão Geral reconhecida, visando evitar o aumento da litigância.

A pesquisa da Fase 2, a cargo da equipe da USP, herdou dez pontos de investigação da Fase 1, abrangendo temas como a taxa de êxito da administração pública, o tempo de tramitação e as estratégias de solução extrajudicial e de desjudicialização. Houve preocupação sobre a viabilidade de abordar todos esses pontos em profundidade, mas a equipe da USP reafirmou a expectativa de utilizar quatro frentes de pesquisa empírica, combinando dados judiciais (DataJud) e não judiciais/administrativos, entrevistas e comparação internacional. No âmbito metodológico, discutiu-se a classificação das soluções (pré-processual, processual e gerencial), notando-se que a maior parte das soluções dependem da participação do Judiciário, concentrando-se na categoria “processual”.

Um debate central foi a compatibilidade de sistemas de dados e a precisão das informações. A Fase I enfrentou o desafio de conciliar os dados mais qualitativos das procuradorias, úteis para esclarecer as causas de pedir, com os dados quantitativos mais precisos do CNJ. Em particular, a questão da gratuidade da Justiça foi extensamente debatida. A representante do CNJ esclareceu que, ao calcular o percentual de processos com gratuidade, os processos criminais e os de juizados especiais (gratuitos por definição) são retirados do denominador. Contudo, confirmou-se que esse dado é marcado por imprecisão, devido à falta de atualização nos sistemas quando a gratuidade é revertida ou concedida no decorrer do processo.

Após as discussões metodológicas, o *Workshop 1* dedicou-se ao aprofundamento de dois temas de alta incidência: Previdenciário e Servidor Público. No tema Servidor Público, destacou-se a complexidade gerada pela grande fragmentação entre os entes federativos, que possuem autonomia para instituir seus próprios regimes, resultando em um «cipoal de leis» e múltiplas interpretações judiciais. Essa área é marcada por um contencioso de grande escala baseado em hipóteses estratégicas de obtenção de vantagens remuneratórias pela via judicial. A necessidade de construir denominadores adequados para ponderar essa litigância e o impacto de reformas legais federais (como pisos salariais) nos entes federativos foram pontos levantados no debate.

A equipe da USP introduziu seis questões transversais, que alinhavam fatores institucionais, econômicos, organizacionais e de cultura jurídica que atuam como possíveis causas da LCPP. Essas questões

¹²⁸ Por determinação do DPJ-CNJ, os nomes de pessoas que contribuíram com a pesquisa na condição de entrevistados, interlocutores e debatedores dos *workshops* foram suprimidos, configurando assim o seu completo anonimato.

incluiram a litigância estratégica e oportunista (“indústria da advocacia”); a gratuidade da Justiça como causa da litigância, a eficácia das decisões judiciais diante da persistência de práticas administrativas contrárias à jurisprudência pacificada; a resistência cultural e a limitação dos meios alternativos de solução de conflitos para casos de larga escala; e o problema da gestão interna das procuradorias, vistas como o “elo frágil” do sistema de justiça.

Por fim, a sexta questão transversal levantada foi o Paradoxo do Acesso à Justiça, sugerindo que o volume de litigância no Brasil foca em pretensões individuais e particulares, nem sempre contribuindo para a igualdade, e que a forma como esses indivíduos são mobilizados por terceiros pode gerar distorções. Os debates confirmaram a complexidade multifacetada da LCPP. Embora houvesse divergências sobre a gratuidade da Justiça, houve consenso sobre a necessidade de maior eficiência processual e decisões mais rápidas e vinculantes, como as de repercussão geral. A necessidade de ferramentas de monitoramento foi enfatizada, sendo proposta a criação de um Litigância em Números, análogo ao Justiça em Números, que indicaria os assuntos e litigantes mais frequentes, utilizando denominadores como população e PIB para construir índices de litigância contra o Poder Público.

Workshop 2

Realizamos o *Workshop 2* em 9 de junho de 2025. Durante a sua realização, foram apresentados os principais achados dos estudos de caso pelos comparativistas, que receberam os primeiros comentários e sistematização de achados por parte de um debatedor especialmente convidado para esse papel. Em seguida, o debate foi aberto aos demais participantes. No debate, principalmente a partir das considerações do debatedor convidado, a análise comparada permitiu avaliar que a litigância contra o Poder Público no Brasil resulta de um conjunto complexo de fatores que se articulam de maneira específica e que impactam não apenas os temas de maior litigância, mas também o próprio comportamento do Judiciário e os incentivos existentes para a propositura de ações contra o Estado. Esses fatores, que configuram o arranjo institucional brasileiro como um dos principais responsáveis pelo volume de demandas, podem ser inicialmente divididos em fatores extrajurídicos e fatores jurídicos propriamente ditos, segundo a proposta de leitura do debatedor.

Entre os fatores extrajurídicos, o debatedor destacou primeiramente a configuração social do Estado, marcada por altos níveis de exclusão e desigualdade social no Brasil, índices significativamente maiores do que em países comparados como Alemanha e França. Essa desigualdade estrutural contribui diretamente para o elevado volume de litígios, especialmente nas áreas de previdência e assistência social. Nesse contexto, há uma percepção consolidada de que o Judiciário é o “lugar de realização de cidadania”. A combinação da nossa configuração social com o modelo previdenciário e de assistência social explica por que o volume de litigância contra a União em torno desses benefícios é massivo.

O segundo e o terceiro fatores extrajurídicos abordados são os contextos econômico e administrativo. No aspecto econômico, o debatedor observou que o histórico de crises fiscais e hiperinflação no Brasil gerou impactos significativos na judicialização de questões tributárias e econômicas. Crises fiscais recorrentes, juntamente com a morosidade da Justiça (que arrasta causas por décadas, muitas vezes até o Supremo Tribunal Federal), não apenas retardam a segurança jurídica, mas incentivam a criação de novas teses de judicialização no campo tributário, fiscal e de contratos. Quanto ao contexto administrativo, o debatedor argumentou que o Brasil possui deficiências estruturais na gestão pública, como

o funcionamento ineficiente de órgãos como o INSS na análise e concessão de benefícios. Contudo, é preciso reconhecer que este não é apenas um caso de má gestão, mas de sobrecarga estrutural em um país que lida com uma demanda social em escala muito superior à observada nos demais países analisados, o que potencializa o impacto da má gestão na litigância contra o Estado.

Em relação aos fatores jurídicos, o debatedor dividiu-os em Direito Material, Direito Judiciário e Cultura Jurídica. No campo do Direito Material, a grande complexidade do sistema tributário, altamente fragmentado e confuso, gera uma quantidade “infinita de debates ou de controvérsias”, ampliando as margens para contestação e favorecendo o litígio de forma estrutural e contínua. Outro exemplo relevante é o regime jurídico dos servidores públicos, que, devido à grande fragmentação entre os entes federativos e o elevado número de carreiras, gera alta incidência de litígios de grande escala, baseados em hipóteses estratégicas de obtenção de vantagens pela via judicial, o que é um aspecto distintivo e mais complexo na realidade brasileira em comparação com outros países.

Quanto às características do Direito Judiciário, o debatedor ressaltou que o Brasil possui regras processuais que facilitam a litigância, reduzindo os custos e barreiras formais em comparação aos demais países. Elementos como prazos prescricionais longos para ações contra o Poder Público, a ampla legitimidade ativa para questionamento de constitucionalidade e o uso disseminado do mandado de segurança (que não possui ônus de custas ou risco de sucumbência) contribuem para o aumento da judicialização. Essa abertura faz com que o Sistema Judiciário brasileiro seja “extremamente aberto à judicialização”, tornando o processo judicial uma “saída quase que natural” diante de conflitos com o Estado, um traço reforçado pela gratuidade da Justiça.

Por fim, a cultura jurídica brasileira também atua como um motor da litigância. Há uma confiança social consolidada na via judicial como meio de efetivação de direitos, algo que não se observa com a mesma frequência em outros países. Essa tradição é reforçada pelo viés monopolista da prestação jurisdicional pelo Judiciário e pela crença dos demandantes e de seus intermediários de que a via judicial é a mais segura, e talvez rentável, para a disputa de interesses e direitos. Em suma, o debatedor concluiu que a litigância contra o Poder Público no Brasil é um fenômeno multifacetado que exige que quaisquer reformas sejam cuidadosamente calibradas às especificidades do contexto normativo, federativo e da cultura jurídica nacional.

Workshop 3

O *Workshop 3*, realizado em 14 de julho de 2025, contou com a participação de interlocutores convidados, dos patrocinadores do projeto e de dois debatedores especialmente convidados para avaliar os achados da pesquisa. Um dos debatedores teceu comentários sobre as análises de dados relativos à LCPP no Brasil e o outro comentou as primeiras linhas de reforma sugeridas pela equipe do projeto, de acordo com os resultados parciais apresentados no documento que antecedeu o Relatório Final da Fase II (Relatório Parcial 3.2). O roteiro do encontro, mediado pela equipe, introduziu os padrões empíricos da litigância, as visões dos atores institucionais sobre suas causas, a proposta inicial das linhas de reforma e, finalmente, abriu espaço para o diálogo crítico dos debatedores e demais interlocutores convidados.

O primeiro debatedor enfatizou em seus comentários os resultados quanto aos Padrões da Litigância (eixo quantitativo da pesquisa). Embora tenha elogiado a amplitude e a metodologia do trabalho, alertou para a dificuldade de capturar a “miudeza” da LCPP em um panorama tão vasto, sugerindo que os

resultados fossem lidos em conjunto com estudos qualitativos específicos. O debatedor ressaltou que os resultados de alto volume, como o previdenciário, podem distorcer a percepção da relevância econômica dos casos, que seria maior em litígios tributários. Em uma análise crucial, interpretou a forte correlação estatística entre a concessão da Assistência Judiciária Gratuita (AJG) e as maiores chances de vitória do Estado. Para ele, esse resultado sugere um viés de seleção, onde o custo zero incentiva o ajuizamento de ações com baixíssima probabilidade de sucesso ou "frívolas". Além disso, endossou o CNJ como um catalisador de reformas e destacou iniciativas, como a da PGE/SP, que reduziram recursos em casos de perda previsível.

O segundo debatedor concentrou-se na análise das linhas de reformas propostas naquele momento e, em geral, manifestou ceticismo em relação à viabilidade política de algumas. Ele classificou a proposta de Fortalecimento da Esfera Administrativa como *wishful thinking*, argumentando que a litigância é estrutural e não decorre da falta de qualificação da burocracia (citando agências da União como exemplo). Defendeu que a solução depende de uma mudança cultural e do uso efetivo de instrumentos já existentes, como o Artigo 30 da LINDB, que prevê precedentes administrativos vinculantes, mas que não é adotado devido à resistência dos decisores em renunciar à discricionariedade. O debatedor também observou que nem o Judiciário respeita plenamente a lógica do precedente. Quanto aos Desincentivos Estruturais, concordou que a litigância é incentivada pela falta de custos, mas alertou que o incremento de custas poderia aumentar a iniquidade no acesso à Justiça, favorecendo apenas litigantes com alta capacidade postulatória. Em vez disso, sugeriu focar na punição da lide temerária e predatória por meio de sanções processuais ou pela responsabilização do advogado. Ele endossou a ideia de que o CNJ é o "engate estrutural de diálogo" por sua natureza híbrida, sendo o ponto ideal para a coordenação interinstitucional.

Também participaram do debate interlocutores convidados e representantes das instituições parceiras da pesquisa, que trouxeram pontos complementares aos dos debatedores. Interlocutores de diferentes instituições corroboraram a necessidade de o CNJ atuar como mediador e catalisador, dando "segurança para o servidor" que, de outra forma, é obrigado a manter atos administrativos que sabe que serão revertidos judicialmente (citando o caso BPC/renda *per capita*). Outro interlocutor apoiou a sugestão de reforma mais controversa de limitar prazos prescricionais/decadenciais, mencionando a "indústria do atrasado" no previdenciário, onde advogados protelam ações para acumular valores.

Um dos convidados defendeu a criação da Ação Declaratória de Legalidade de ato administrativo, um instrumento que permitiria ao Poder Público pleitear a legalidade de um ato controvertido no Judiciário, evitando a necessidade de combater a questão "processo a processo". Ele ainda apontou um incentivo perverso no âmbito dos juizados especiais: advogados preferem ajuizar ações por honorários no Juizado Especial da Fazenda Pública, mesmo havendo pagamento administrativo, pois o juizado não faz retenção de Imposto de Renda na fonte, resultando em um ganho financeiro.

Ainda sobre os juizados, outro interlocutor manifestou surpresa com o resultado de maior vitória do Estado nos juizados especiais, pois sua experiência como Procurador Estadual no Juizado da Fazenda Pública respectiva mostrava um cenário de "terra arrasada" para a Fazenda. Ele questionou a lentidão da Justiça do Trabalho contra o Poder Público, sugerindo que ela pode estar inflacionada pela grande quantidade de processos suspensos aguardando a definição de temas de Repercussão Geral pelo STF (citando o Tema 1118).

Outro convidado focou na questão da implementação das linhas de reforma, sugerindo que as propos-

tas devem ser transformadas em ações concretas por líderes institucionais. Ele também advertiu que os procedimentos de mediação não devem ser conduzidos por juízes (que estão preparados para julgar, não para mediar), e que a baixa ineficácia do instituto decorre da falta de uma carreira estruturada e bem remunerada de mediadores profissionais no Brasil.

O representante de um dos patrocinadores do projeto concluiu que o desafio da pesquisa é demonstrar a abusividade da gratuidade para justificar a revisão dos critérios sem limitar o acesso de quem realmente precisa. Já a equipe, em suas palavras finais, notou que a litigância brasileira é marcada pelo volume extraordinário de ações individuais, e não coletivas, um ponto de inflexão em relação à literatura. Ele concordou que o maior desafio da pesquisa é aprofundar o diagnóstico para separar o "acesso de quem precisa" do "acesso de quem não precisa", evitando que a distorção da AJG reforce a desigualdade. Salientou, por fim, que a coordenação interinstitucional, embora difícil, é fundamental para o enfrentamento da LCPP. A pesquisa empírica e comparada está apontando para a singularidade do modelo constitucional erigido em 1988, mas como retroceder não parece uma opção, a coordenação interinstitucional para aumento de sua eficiência e equidade se impõe.

