

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

CRISTINA PEREIRA DE FREITAS

JUDICIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SEUS REFLEXOS NO
ORÇAMENTO: UMA PROPOSTA DE DESJUDICIALIZAÇÃO

Maringá

2025

CRISTINA PEREIRA DE FREITAS

**JUDICIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SEUS REFLEXOS NO
ORÇAMENTO. UMA PROPOSTA DE DESJUDICIALIZAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Estadual de Maringá, como um dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Roberto Rivelino Martins Ribeiro.

Maringá

2025

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
(Biblioteca Central - UEM, Maringá - PR, Brasil)

F866j

Freitas, Cristina Pereira de

Judicialização de políticas públicas e seus reflexos no orçamento : uma proposta de desjudicialização / Cristina Pereira de Freitas. -- Maringá, PR, 2025.
58 f. : il. color., figs., tabs.

Acompanha produto: Minuta de projeto de lei. 5 f.

Orientador: Prof. Dr. Roberto Rivelino Martins Ribeiro.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Maringá, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Departamento de Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - Mestrado Profissional, 2025.

1. Judicialização. 2. Políticas públicas. 3. Desjudicialização. 4. Orçamento público. I. Ribeiro, Roberto Rivelino Martins, orient. II. Universidade Estadual de Maringá. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Departamento de Ciências Sociais. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - Mestrado Profissional. III. Título.


CDD 23.ed. 344.81046

CRISTINA PEREIRA DE FREITAS


JUDICIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SEUS REFLEXOS NO ORÇAMENTO. UMA PROPOSTA DE DESJUDICIALIZAÇÃO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Estadual de Maringá, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas, avaliada pela Comissão Julgadora composta pelos membros:


COMISSÃO JULGADORA

Documento assinado digitalmente
 **ROBERTO RIVELINO MARTINS RIBEIRO**
Data: 26/11/2025 13:11:51-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Roberto Rivelino Martins Ribeiro
(Orientador/Presidente)
Universidade Estadual de Maringá - UEM

Documento assinado digitalmente
 **KERLA MATTIELLO**
Data: 27/11/2025 10:21:58-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof^ª. Dr^ª. Kerla Mattiello
Universidade Estadual de Maringá - UEM

Documento assinado digitalmente
 **JULIANE ANDRESSA PAVÃO**
Data: 26/11/2025 14:06:58-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof^ª. Dr^ª. Juliane Andressa Pavão
Universidade Estadual do Paraná

Aprovada em: 24 de novembro de 2025

Local de defesa: Bloco H-12, sala 014 da Universidade Estadual de Maringá

DEDICATÓRIA

Dedico a Deus por sempre estar ao meu lado me dando direção, suporte e força.

A todos os meus professores do mestrado, que foram de fundamental importância na construção do conhecimento, que me ajudou a alicerçar o caminho desta pesquisa.

Ao professor Dr. Roberto Rivelino, pela sua paciência, conselhos e ensinamentos que foram essenciais para o desenvolvimento deste trabalho.

À minha família e amigos que sempre estiveram presentes direta ou indiretamente em todos os momentos de minha caminhada.

Dedico especialmente à minha filha Natália, pelo amor e paciência quando as coisas ficaram difíceis.

*“Não vemos as coisas como são: vemos as coisas
como somos”.*

(Anaïs Nin)

RESUMO

A presente pesquisa disserta sobre a judicialização, seus aspectos e mecanismos no contexto da administração pública municipal, com foco na Procuradoria-Geral do município de Maringá. No contexto particular, utilizando-se de uma pesquisa documental, discute-se a interferência do judiciário nos poderes legislativo e executivo e os impactos das decisões judiciais no orçamento público, no qual os gastos despendidos para a execução de um número crescente de ações judiciais passaram a gerar impactos para o Poder Executivo, contribuindo para inviabilizar a execução das políticas públicas previamente determinadas. Da mesma forma, esta pesquisa busca dialogar sobre as possíveis estratégias para minimizar este impacto por meio de políticas de desjudicialização. A partir de uma revisão bibliográfica da literatura sobre a judicialização e seu impacto e da demarcação dos limites institucionais em que agem os atores políticos responsáveis pela implementação de decisões judiciais, analisa-se o orçamento destinado à Procuradoria-Geral do município e o aumento de processos judiciais dos quais o município é parte. Discute-se a desjudicialização como alternativa e, por fim, propõe uma mensagem de Lei como o primeiro passo do município de Maringá rumo à desjudicialização.

Palavras-chave: Judicialização; Orçamento público; Desjudicialização.

ABSTRACT

This research examines judicialization, its aspects, and mechanisms in the context of municipal public administration, focusing on the Attorney Office of the municipality of Maringá. Using documentary research, the article discusses the judicial system's interference in the legislative and executive branches and the impacts of court decisions on the public budget. The expenditures for the execution of a growing number of lawsuits have begun to impact the executive branch, contributing to the defeasibility of previously determined public policies. It also seeks to discuss possible ways to minimize this impact through dejudicialization policies. Based on a bibliographic review of the literature on judicialization and its impact, and the demarcation of the institutional boundaries within which the political actors responsible for implementing court decisions operate, the article analyzes the budget allocated to the municipal Attorney General's Office and the increase in lawsuits in which the municipality is a party. Dejudicialization is discussed as an alternative and finally a law is proposed as the first step for the municipality of Maringá towards dejudicialization.

Keywords: Judicialization; Public budget; Dejudicialization.

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 - Tabela comparativa entre suplementação da PROGE versus orçamentos de diversas secretarias	33
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 - Ciclo da judicialização.....	17
Figura 02 - Polo ativo - Diferença da quantidade de caso novos nos últimos 12 meses em relação aos 12 meses anteriores dos 20 maiores litigantes - DATAJUD	35
Figura 03 - Polo passivo - Diferença da quantidade de caso novos nos últimos 12 meses em relação aos 12 meses anteriores dos 20 maiores litigantes - DATAJUD	36
Figura 04 - Polo passivo TRT 9ª Região - Diferença da quantidade de caso novos nos últimos 12 meses em relação aos 12 meses anteriores dos 20 maiores litigantes - DATAJUD	37

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 - Comparativo entre o orçamento previsto e atualizado	33
Gráfico 02 - Comparativo entre o orçamento previsto e pago	34

LISTA DE SIGLAS

CNJ	Conselho Nacional de Justiça
DATAJUD	Dados da Justiça em números.
LOA	Lei Orçamentária Anual.
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal.
NEF	Núcleo de Execuções fiscais.
PGE-SP	Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo.
PGM	Procuradoria-Geral do Município.
PROGE	Procuradoria-Geral.
TCE-BA	Tribunal de Contas do Estado da Bahia.
TJBA	Tribunal de Justiça do Estado da Bahia.
TJCE	Tribunal de Justiça do Estado do Ceará.
TJSP	Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.
SEBEA	Secretaria Municipal de Bem Estar Animal.
SECRIANÇA	Secretaria Municipal da Criança e Adolescência.
SEGURANÇA	Secretaria Municipal de Segurança.
SEJUC	Secretaria Municipal da Juventude.
SE-MULHER	Secretaria Municipal da Mulher.
SEPED	Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência.
STF	Supremo Tribunal Federal.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 REVISÃO DA BIBLIOGRAFIA	15
2.1 JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA	16
2.2 JUDICIALIZAÇÃO E O IMPACTO NO ORÇAMENTO PÚBLICO	23
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	27
4 IMPACTO DA JUDICIALIZAÇÃO NO CONTEXTO DA PROCURADORIA- GERAL DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ	30
5 A DESJUDICIALIZAÇÃO COMO ALTERNATIVA.....	37
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	44
REFERÊNCIAS	46
ANEXOS	51

1 INTRODUÇÃO

A relação entre Direito e Políticas Públicas tem gerado um dilema contemporâneo acerca do papel do Poder Judiciário na concretização de direitos, especialmente os sociais, fenômeno que intensifica a judicialização da política. Conforme Barroso (2009), o Judiciário passou a definir questões tradicionalmente políticas e de competência dos Poderes Legislativo e Executivo, reconfigurando dinâmicas institucionais. Esse cenário tem motivado análises sobre como a judicialização impacta o processo orçamentário, exigindo a identificação de mecanismos para seu gerenciamento. No município de Maringá, a incorporação desses impactos se materializa em incrementos orçamentários e na necessidade de aprimoramento de estruturas administrativas, como a Procuradoria-Geral do Município, responsável por gerir demandas judiciais que afetam a gestão pública.

Esta incorporação tem sido feita na forma de incremento no orçamento, e requer da gestão pública uma ação que contrapõe esse impacto, como é o caso da Procuradoria-Geral do Município de Maringá. O processo de cumprimento das decisões judiciais e seus impactos diretos ou indiretos sobre a administração pública da cidade de Maringá evidenciam uma interferência real e significativa na implementação de políticas públicas. A partir de uma revisão bibliográfica sobre a judicialização e o impacto de decisões judiciais, bem como sobre a demarcação dos limites institucionais, busca-se entender o papel e os limites dos atores políticos responsáveis pela gestão do orçamento, com ênfase na administração pública municipal, frente a decisões judiciais, à interferência do judiciário no executivo, ao impacto orçamentário a médio e longo prazo, ao sistema de precatórios judiciais, à relação do aumento da judicialização e à interferência do judiciário na alocação de recursos do orçamento público.

Nesse entendimento, busca-se compreender da judicialização no âmbito das políticas públicas como ferramenta de concretização dos direitos fundamentais, considerados. Conforme Cappelletti (1993), seu crescimento exponencial, pode comprometer a viabilização e até mesmo a sobrevivência do Estado Democrático de Direito, fato que possibilita a desarmonia dos poderes públicos. No contexto brasileiro, quando se busca informações e literatura que descreva o fenômeno da judicialização e seus impactos na administração pública, seja ela municipal, estadual ou da união, na maioria das vezes depara-se com textos e artigos da área do Direito no estudo do judiciário e das decisões judiciais. Pouco se fala sobre seu impacto em outras áreas, principalmente nas áreas mais afetadas por ele, ou seja, as políticas públicas, que deixam de receber recursos, pois este deve estar disponível para o pagamento das sentenças judiciais. Ou seja, há certa escassez de estudos que tratam da capacidade dos cortes e remanejamento de

recursos no orçamento público e da busca incessante sobre as demandas judiciais poderem garantir a efetivação de direitos sociais e acesso a políticas públicas, mas sem uma interferência direta do judiciário sobre o orçamento público e do Poder Executivo, conforme traz Ibáñez (2003).

Não se discute aqui os direitos sociais e seu custo ao Estado, mas sim o impacto da judicialização e o alto custo envolvido no seu processo, pois o fenômeno da judicialização das políticas públicas ocorre em um sombreamento de responsabilidades do Judiciário às demais instâncias da esfera pública (Barroso, 2009). O problema se constitui no questionamento de como o Poder Judiciário pode efetivar o direito social sem invadir as atribuições dos demais poderes, desrespeitando a discricionariedade, por exemplo, do executivo na escolha da alocação de recursos, sem demonstrar a real capacidade do Judiciário na concretização de fato de direitos.

No contexto da administração pública municipal, esta dissertação tem como foco a Procuradoria-Geral do Município de Maringá, setor da prefeitura municipal responsável por gerir as demandas judiciais em processos em que o município figura como parte. De acordo com a Lei da Estrutura Administrativa, Lei Complementar nº 1.318/2022, com suas alterações (Leis Complementares nº 1358/2022 e 1387/2023), a Procuradoria-Geral do Município de Maringá é um órgão jurídico e uma instituição de caráter permanente, tendo por finalidade definir o posicionamento técnico-jurídico do Município. Seu desempenho remete às atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo, bem como, privativamente, a representação judicial do Município, a inscrição e a cobrança judicial e extrajudicial da dívida ativa, e o processamento dos feitos relativos ao patrimônio municipal imóvel. A Procuradoria Geral do Município (PROGE) exerce as funções de consultoria e assessoramento jurídico e técnico-legislativo do Poder Executivo, assistindo o Prefeito no controle interno da legalidade dos atos da Administração Pública.

Neste cenário, se busca discutir e analisar o impacto orçamentário das decisões judiciais de um ponto de vista descritivo. Portanto, neste trabalho, se faz uso da premissa de que existe a interferência do judiciário no executivo, conforme descreve Ferejohn (2002), e que as decisões judiciais, sejam elas de qualquer natureza, direcionadas ao ente público municipal, causam distorções orçamentárias. Investigou-se se há relação entre o aumento da judicialização e a necessidade de planejamento orçamentário para conter ou mitigar as consequências das sentenças prolatadas, que podem, de um momento para outro, interferir na prestação de serviços. A mudança aleatória das regras do processo de execução orçamentária gera desvio de recursos que poderiam ser destinados a políticas públicas para cumprir a ordem judicial. Caso

esta ordem judicial não seja cumprida, há pena de sanções, que vão de multas a sequestros de valores em contas públicas.

Isso sem perder de vista que, quando se discute o orçamento de um município, aborda-se algo que afeta diretamente a vida de cada cidadão. Afinal, é do orçamento que se destinam os recursos para a saúde, à educação, ao transporte, ao saneamento básico e tantos outros serviços essenciais que garantem o bem-estar da população. É impossível prevenir o número de condenações judiciais em processos em que o município figura como parte, seja por elas advirem de processos com naturezas distintas ou mesmo pela imprevisibilidade da velocidade do andamento do processo judicial. Sendo assim, pretende-se propor, neste trabalho, uma Lei que Institui a Política de Desjudicialização no âmbito da Administração Pública Municipal Direta e Indireta, de modo a sugerir uma forma de gestão das demandas e litígios, com o intuito de implementar a cultura da pacificação. Busca-se ainda considerar o alto índice de judicialização envolvendo o Município de Maringá, minimizar o impacto das condenações judiciais e seus reflexos no orçamento, com vista a reduzir a distorção entre o planejar e o executar.

Diante do exposto, o objetivo geral da pesquisa é investigar o impacto das decisões judiciais no orçamento do município de Maringá, no período de 2014 a 2024, para fins de elaboração de uma Lei que vise instituir a política de desjudicialização no âmbito da administração pública municipal direta e indireta para a Procuradoria-Geral, entende-se que políticas públicas de desjudicialização criam instrumentos e mecanismos extrajudiciais que podem contribuir para a efetivação da justiça de modo célere e democrático, com segurança jurídica. Nesse sentido, permite-se, assim, consolidar um modelo democrático, inclusivo e pluralista de distribuição da justiça. Elencou-se, também, os objetivos específicos da pesquisa, como forma de sequenciar a dissertação:

- descrever, a partir de uma base teórica sobre o tema, o montante dos pagamentos das sentenças judiciais no orçamento do município de Maringá;
- definir, a partir da literatura, os mecanismos de diálogos institucionais voltados ao processo de gestão dos processos judiciais que culminam em sentenças contra a municipalidade e as demandas judiciais que atendem ao direito individual em detrimento do direito coletivo;
- discutir, à luz da legislação, a questão das competências e dos poderes republicanos, e se isso representa um avanço do Poder Judiciário sobre os Poderes Legislativo e Executivo, ou em suas competências (*judicial empowerment*) (Vallinder, 1995);

- apresentar, mediante a uma linha do tempo baseada em dados coletados no sistema de contabilidade utilizado pela prefeitura, o crescimento do aporte financeiro necessário para cumprimento das sentenças;
- elaborar uma minuta de Lei que vise instituir a política de desjudicialização no âmbito da administração pública municipal direta e indireta, para ofertar meios alternativos que possibilitem aos cidadãos acessarem os seus direitos sem a passagem obrigatória pela via judicial.

Pretende-se, para o alcance destes objetivos, a geração dos seguintes resultados na gestão do pagamento de sentenças judiciais, por meio de um processo de desjudicialização:

- o maior aproveitamento dos recursos disponíveis no erário por meio de acordos e conciliações, em oposição aos altos custos da judicialização;
- a prevenção do ajuizamento de causas contra a municipalidade;
- melhorias na eficácia do serviço público, ao atender as demandas previamente ao ajuizamento;
- ampliar o caminho de acesso à justiça.

O presente trabalho se justifica diante do crescimento da judicialização (Garapon, 1999), do aumento da produtividade e efetividade do poder judiciário, da questão da Judicialização das Políticas Públicas, da visível percepção do crescimento da despesa pública para o atendimento de sentenças judiciais desde sua origem, da importância de buscar entender os impactos diretos que a judicialização causa no orçamento público, bem como da ampla gama de consequências que atingem diariamente a execução orçamentária, no contexto da Procuradoria-Geral do Município de Maringá.

Neste trabalho, foi desenvolvida uma revisão bibliográfica a partir da literatura sobre o tema por meio de trabalhos que abordam estudos sobre o Poder Judiciário como ator político, que trazem as decisões judiciais e a judicialização da política no âmbito de análises, tanto de juristas como de cientistas políticos, sociólogos e antropólogos que buscam, em suas obras, contextualizar, entender a linha histórica delineada desde o nascimento do termo judicialização e assim compreender os seus efeitos sobre a realidade e a resposta das demais instituições a esse processo na teoria contemporânea. A partir desta revisão bibliográfica, pretende-se demarcar minimamente o espaço institucional em que atuam os atores políticos responsáveis pela implementação e resolução de decisões judiciais, bem como sobre as regras que exigem o

cumprimento destas sentenças, as sanções enfrentadas pela inadimplência e as exigências de planejamento e execução orçamentária prevista em lei e conceitos correlatos.

Como a maior parte das pesquisas empíricas sobre a temática não foca na análise do que ocorre depois da decisão judicial. Em parte, elas apenas presumem o impacto destas decisões sobre o orçamento público. Na sequência buscaremos problematizar como, ainda que os impactos possam vir a ser relevantes, os órgãos devedores buscam se desdobrar para cumprir a decisão judicial, os setores estatais condenados assimilam a decisão dentro de um âmbito em que sua autonomia permite e buscam reduzir seu impacto provável sobre o orçamento público.

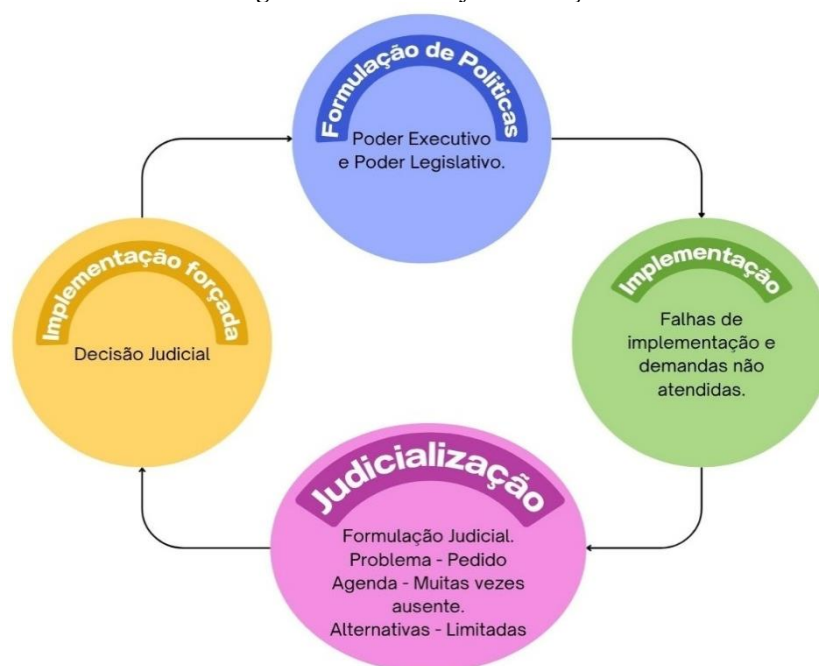
Após essa discussão, procede-se ao estudo de caso, com foco na Procuradoria-Geral do município de Maringá, com exemplos de como a administração pública responde às decisões judiciais e como o impacto orçamentário destas está necessariamente condicionado à forma destas respostas. Foram analisados quais os incentivos e desincentivos que a administração pública enfrenta para cumprir essas decisões e como ela têm encontrado caminhos para contornar ou amenizar seus efeitos sobre o orçamento. Os resultados se propõem a contribuir para o debate sobre a judicialização da política no Brasil e seus impactos pós-sentença e, de forma prática, elaborar uma proposta de Lei que institui a política de desjudicialização e que transforme a Procuradoria-Geral em agente ativo, contribuindo com a desjudicialização de demandas, ampliando o caminho de acesso à justiça e, conseqüentemente, aos direitos, reduzindo a dicotomia entre planejamento e execução. Academicamente, o trabalho amplia o debate sobre judicialização no Brasil, destacando seus efeitos em escalas locais e propondo soluções para harmonizar a efetivação de direitos com a sustentabilidade fiscal.

2 REVISÃO DA BIBLIOGRAFIA

2.1 JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA

De início, é preciso definir “judicialização da política”, um termo que foi cunhado pela primeira vez em um seminário realizado na cidade de Bolonha, na Itália, em 1992, no Centro de Estudos do Poder Judiciário. Após a maturação das discussões, houve a publicação desses estudos organizados por Tobjörn Vallinder, em 1994, primeiramente por meio de um artigo intitulado “A judicialização da política: um fenômeno mundial”, que foi publicado na Revista Internacional de Ciência Política, um dos periódicos de Ciência Política mais conceituados em nível internacional. Porém, somente mais tarde, em 1995, com a publicação do livro “*The global expansion of Judicial Power*”, de Neal Tate e Torbjörn Vallinder, o termo “judicialização” finalmente entrou para a literatura especializada. Nesse livro, Tate e Vallinder (1995) traçam as características principais de um fenômeno que vinha crescendo globalmente: o aumento da interação entre Direito e Política. Os autores partem da ideia de que a expansão global desse Poder e as técnicas de controle de constitucionalidade – um mecanismo que verifica se as leis e atos normativos estão de acordo com a Constituição, com o objetivo de garantir a estabilidade e preservação da Constituição –, além de assegurar os direitos e garantias fundamentais, decorreram da maior visibilidade dos Estados Unidos como modelo democrático.

Entendem Tate e Vallinder (1995) que, a judicialização da política deve normalmente significar o aumento do poder dos tribunais ou dos juízes às custas dos políticos/administradores, havendo a transposição de direitos de tomada de decisão das esferas eleitas, sejam do legislativo e do executivo para os tribunais, ou, pelo menos, a propagação dos métodos de decisão judiciais fora da jurisdição propriamente dita. A judicialização da política, quando olhadas pelas lentes de Tate e Vallinder (1995), pode ser contextualizada de três formas, tanto na expansão da área de atuação quanto de atribuições do poder judiciário: migração da arena de decisões da política para o campo judicial; adoção de métodos processuais, como relatores, votos, recursos, audiências públicas; e o uso de precedentes em contextos fora dos tribunais.

Figura 01 - Ciclo da judicialização.

Fonte: A autora (2025).

Já Cappelletti (1993) aborda o crescente controle exercido pelo Judiciário sobre os demais Poderes, com foco em uma análise da construção jurisprudencial e da criação do direito pelos juízes. Para o autor, o fenômeno não se restringe ao campo do direito judiciário, mas refere-se a um reflexo do amplo crescimento da atividade do judiciário. Desta forma, a franca expansão do Judiciário “representa o necessário contrapeso num sistema democrático de *checks and balances* à paralela expansão dos ramos políticos do Estado moderno” (Cappelletti, 1993, p. 19, grifos do autor).

Cappelletti (1993) enxerga o Judiciário não como um mero aplicador de leis, mas como um poder que acaba moldando o próprio direito. Seu trabalho mostra como no século XX os juízes ganharam um papel mais ativo, especialmente diante da incapacidade do Legislativo de resolver conflitos em sociedades cada vez mais complexas. Na tentativa de compreender as causas e os efeitos do aumento desta criatividade jurisprudencial, o autor mostra que o formalismo jurídico foi, gradualmente, cedendo espaço para uma maior criatividade dos juízes, em face “da grande transformação do papel do Estado e do direito na moderna sociedade do Bem-Estar (*Welfare State*)” (Capelletti, 1993, p. 34, grifos do autor). O autor contempla um aspecto relevante da judicialização da política, que é a inércia do legislativo muito presente nas sociedades contemporâneas, as quais possuem demandas cada vez mais crescentes por representatividade e acabaram por transportar para o Judiciário as situações que antes deveriam ser analisadas pelo Legislativo, levando juízes a atuarem como verdadeiros “legisladores”. Para

Cappelletti (1993), na seara política, a existência da polêmica torna-se um fator dificultador para a tomada de decisão e a inércia do poder Legislativo, que é o que abre espaço à atuação do “juiz legislador”.

Para o antropólogo e magistrado da França, Garapon (1999) que traz uma sociologia da democracia contemporânea, descreve, interpreta e analisa o fenômeno da judicialização da política por meio de uma perspectiva externa ao direito. E dessa análise resulta que o aumento exponencial do número de processos não é um fenômeno jurídico, mas sim um fenômeno social. Dessa forma, no desenho institucional realizado pelo autor, o Judiciário, ao qual o autor chama de justiça, ocupa um papel central e é conduzido para o centro do palco das questões políticas. De acordo com Garapon (1999), existe o caráter político para os juízes, que, por isso, não podem se submeter à jurisdição, mas devem, no entanto, ter importância simbólica para a sociedade onde estão inseridos, assim como devem ser objeto de depósito das esperanças relativas à pacificação acordada. Esse papel político é decorrente da necessidade de o poder Judiciário funcionar como contrapoder dos demais.

Para Garapon (1999), o Judiciário se apresenta guardião dos ideais de justiça, na medida em que o juiz se torna terceiro imparcial que compensa o *déficit* democrático da atuação ineficiente do Legislativo e do Executivo. Existe de tal forma um controle da Justiça sobre a vida política, e é operante de forma tão crescente que nada mais escapa da apreciação judicial. Da mesma forma, existe uma verdadeira explosão de contenciosos, crescimento e também multiplicação das jurisdições, que vêm se diversificando e afirmando suas autoridades pouco a pouco (Garapon, 1999). O Judiciário passaria, então, a atuar como um “guardião de promessas”. Porém, previne Garapon (1999, p. 74) que “o caráter intocável do juiz continua preocupante. ”

Dworkin (2001) diz que, com significativas alterações de suas funções, o Judiciário se tornou uma forma de resolver ou mesmo de esclarecer controvérsias políticas, o que acabou implicando em transferir aos tribunais o papel de resolver conflitos dessa natureza, papel que antes se associava aos outros Poderes do Estado. A fundamentação desse processo em que ocorre a transferência de questões políticas para o Judiciário está no próprio modelo de Constituição que foi concebido por Dworkin, no qual se tem a Constituição como integridade, e garante uma indisponibilidade dos direitos fundamentais aos indivíduos. Segundo Dworkin (2001), para a garantia dessa indisponibilidade, é necessária a alteração das funções originais do Judiciário, que passa, então, a decidir se o Legislativo, no desempenho de suas funções próprias, está respeitando os direitos fundamentais. De acordo com o autor, a integridade da Constituição admite a revisão judicial, que autoriza os tribunais a invalidar as normas que

nasceram de processos políticos deliberativos, desde que sejam incompatíveis com os princípios constitucionais. Já Ferejohn (2002), em sua obra *Judicializing politics, politicizing law*, comenta que, com o final da Segunda Guerra Mundial, o poder se deslocou do Legislativo para os tribunais e demais instituições jurídicas. O autor aponta que esse deslocamento, que recebeu o nome de judicialização, está acontecendo em escala global.

Em seu artigo *Democracia com juízes*, Ibáñez (2003) mostra uma mudança na atuação jurisprudencial da justiça, ao atuar com base na inércia institucional deixada pelo Executivo e pelo Legislativo. Para o autor, essa modificação na atuação do judiciário foi em parte impulsionada pelas mudanças na forma de pensar das escolas jurídicas diante de uma crise do positivismo jurídico ou pela omissão do Executivo e do Legislativo, e também pela constante evolução dos órgãos judiciais, seguida do aumento da pressão da sociedade civil por mais justiça e pela constitucionalização dos direitos fundamentais. Por outro lado, Badinter e Breyer (2004) apontam o judiciário como uma forma de proteção dos direitos básicos da cidadania, tendo em vista que nos últimos tempos houve um forte declínio da confiança da população tanto no sistema político, quanto nos políticos. Para os autores, as pessoas confiam nos juízes porque são pessoas comuns e anônimas, quando comparadas a outros ramos do governo como o Legislativo e o Executivo. E mesmo sabendo que os juízes podem errar, para o cidadão comum eles são corretos na sua atividade de garantir o cumprimento da lei.

Hirschl (2006), na sua obra *The new constitutionalism and the judicialization of pure politics worldwide*, aponta que a judicialização da política ocasionou uma transferência significativa das questões políticas para o judiciário. A judicialização permite observar a contínua transformação das Cortes Constitucionais em uma parte essencial do aparato nacional de formação de políticas. Para o autor, esse processo de transferência de poder decisório das instituições representativas para o judiciário é fomentado por uma mudança na ideologia jurídica que se retroalimenta na crítica das elites políticas.

Alexy (2007) associa o destaque do papel do judiciário a um cenário constitucional fornecedor da última palavra, de forma a abarcar essa proteção aos cidadãos dos abusos de seus representantes políticos. Desta forma, mesmo que o papel do Legislativo seja elaborar as normas, a interpretação final ficará neste contexto com o Judiciário. Partindo deste cenário, o Judiciário consegue mudar a concepção que possui para problemas sociais e políticos em elementos da Constituição e, assim, tem um papel na política, o que leva a um afastamento do debate democrático das vias tradicionais, criando espaços de representação. Para Alexy (2007), o questionamento jurídico e a participação da sociedade civil (em audiências públicas) criam

uma sólida justificativa racional para a representação argumentativa, que, desde sempre, coube ao Legislativo e ao executivo, que detinham a última palavra na definição de políticas públicas.

Já no Brasil, a questão da judicialização da política também tem sido debatida. Vale trazer a referência de um estudo realizado por Ferreira Filho (1994) que demarca as mudanças decorrentes da Constituição de 1988 como elementos causadores da ruptura do modelo tradicional de atuação do Judiciário, transformando-o em um poder político. Ferreira Filho (1994) salienta, dentre as modificações que vieram da Constituição de 1988, a instituição da ação de inconstitucionalidade por omissão; a ampliação dos legitimados para a proposta da ação direta de inconstitucionalidade; ou então a instituição do mandado de injunção; o alargamento do objeto da ação popular; e a ampliação das funções institucionais do Ministério Público. Ferreira Filho (1994) menciona, também, uma alteração da realidade política que foi a instituição do controle das eleições pelo Poder Judiciário, que é um fator, segundo o autor, que teria levado à judicialização da política no Brasil.

Nesse contexto, o estudo de Castro (1997) analisa o impacto político do comportamento do Supremo Tribunal Federal. Conforme o autor, trata-se de uma “nova disposição de tribunais judiciais no sentido de expandir o escopo das questões sobre as quais eles devem formar juízos jurisprudenciais” (Castro, 1997). Para Castro (1997), a judicialização da política cria uma interação entre os Poderes, o que não seria, em tese, prejudicial à democracia, mas sim, um resultado da expansão do Judiciário. Observa Castro (1997) que a transformação do judiciário, em parte integrante do processo de formulação de políticas públicas, deveria ser vista como um dos desdobramentos das democracias contemporâneas. A judicialização das políticas públicas acontece unicamente porque os tribunais são chamados a se manifestar onde o funcionamento regular do Legislativo e do Executivo se mostra inerte, insuficiente ou insatisfatório.

Vianna *et al.* (1999) conduziram um trabalho de pesquisa sobre a judicialização da política no Brasil, com base no modelo do controle de constitucionalidade pela via da ação direta de inconstitucionalidade adotada pela Constituição de 1988. Essa pesquisa trouxe como resultados a crescente institucionalização do direito na vida brasileira, e a inevitável invasão de espaços que antes lhe eram inacessíveis, como algumas esferas do setor privado, o que levou à judicialização das relações sociais. Para Vianna *et al.* (1999), o Direito do Trabalho teve papel significativo na judicialização das relações sociais no Brasil, procurando compensar a parte economicamente mais fraca nas relações de trabalho e retirar o tema central da justiça social do foco da sociedade civil, dos partidos e do Parlamento, colocando-o com um elemento a ser regulado pelo Poder Judiciário, cuja intervenção dependeria de uma convivência harmoniosa dos interesses divergentes (Vianna *et al.*, 1999).

Segundo Pogrebinski (2000), o ativismo judicial ocorre quando juízes revisam decisões de outros Poderes, promovem políticas públicas por meio de sentenças e relativizam princípios como segurança jurídica. A autora reforça que “o ativismo judicial implica a tomada de posição política: o juiz ativista define-se como um agente político” (Pogrebinski, 2000, p. 122). Teixeira (2001) aponta que a judicialização da política acontece quando os tribunais passam a interferir ativamente na criação ou na execução de políticas públicas, ou quando os processos políticos tradicionais começam a incorporar lógicas judiciais, como regras e procedimentos típicos do Judiciário. Em outras palavras, segundo o autor, o fenômeno surge quando o poder judicial “invade” espaços de decisão política ou quando a própria política se “judicializa”.

Cittadino (2002) observa que o crescente controle normativo do Judiciário nas democracias representativas tem sido amplamente debatido na ciência política, sociologia e filosofia do direito. Segundo a autora (2002), o protagonismo de cortes constitucionais e supremas não só desafia os princípios da separação de poderes e da neutralidade judicial, como também cria um espaço público distinto das instituições representativas tradicionais. Esse fenômeno consolida a jurisdição constitucional como ferramenta crucial para defender a Constituição e efetivar direitos fundamentais, sendo frequentemente chamado de “judicialização da política” por diversos autores.

Maciel e Koerner (2002) identificam dois sentidos para a judicialização da política: primeiramente como fenômeno sociopolítico, marcado pela expansão da influência do Judiciário, seja no volume de processos, no tipo de demandas ou nos procedimentos adotados, e também como estratégia de reforma, usada para modernizar estruturas judiciais e a cultura jurídica, tornando-as mais adequadas às demandas sociais (Maciel; Koerner, 2002). Carvalho (2004) argumenta que mudanças institucionais criaram condições para o Judiciário atuar nos processos decisórios, especialmente quando há inércia dos poderes legislativo e executivo. O autor destaca que, nesses casos, “alguns tribunais são obrigados a resolver conflitos que deveriam ser tratados no âmbito político” (Carvalho, 2004, p. 130), evidenciando uma expansão do papel judicial.

Arantes (2007) destaca que o Brasil reúne condições ideais para a judicialização da política, sendo elas: uma democracia fortalecida nos anos 1980; uma Constituição generosa em direitos (Brasil, 1988); e uma sociedade civil organizada que busca soluções judiciais para conflitos coletivos. Tudo isso em contraste com um sistema político frágil, marcado por coalizões instáveis e partidos fracos, onde a oposição frequentemente recorre ao Judiciário para frear o governo. Já Sadek (2007) destaca que a Constituição de 1988 transformou radicalmente

o Judiciário brasileiro, conferindo-lhe poderes de Estado, especialmente por meio do controle de constitucionalidade sobre leis e atos dos outros Poderes. Essa mudança criou as condições para uma atuação ativa na vida pública, elevando o STF a uma arena política central. Após a Constituição de 1988, a Corte passou a decidir sobre temas cruciais, como omissões legislativas e até impasses políticos, com impactos diretos nos serviços públicos, no sistema partidário e até na estrutura do próprio Judiciário.

Taylor (2007) identifica três padrões de judicialização no Brasil via ações diretas de constitucionalidade: primeiramente os partidos de oposição, usando o STF para atacar políticas governamentais; em segundo lugar, os grupos de interesse, buscando proteger privilégios ou barrar mudanças regulatórias; e finalmente o próprio governo, recorrendo ao Judiciário para implementar suas políticas quando enfrenta obstáculos políticos. O autor mostra como o STF virou uma arena, onde conflitos políticos são redirecionados para a linguagem jurídica. Para Leite (1999), a judicialização da política surge como resposta aos seguintes fatores: a necessidade de equilíbrio entre os Poderes, com o Judiciário atuando como contrapeso; a insatisfação popular com o Legislativo e o Executivo; e as transformações socioculturais e políticas da modernidade, que demandam novas formas de mediação de conflitos.

A obra *Adeus à separação de poderes*, de Adeodato (2009), revela que à medida que as sociedades se fragmentam em milhares de demandas individuais, os tribunais transformam-se em espaços de unificação forçada. Adeodato (2009, p. 37) explica que “sem perceber, trocamos os políticos pelos juízes como protagonistas da democracia”. Ramos (2010) desvenda o que chama de “triângulo do ativismo judicial”: três vértices que explicam por que juízes brasileiros frequentemente legislam a partir do banco. O primeiro é o controle de constitucionalidade, esse poder quase onipotente de declarar leis inválidas. O segundo vértice, mais sutil, refere-se às omissões legislativas. Quem nunca viu, nos últimos anos, o Congresso empacar em temas como a regulamentação do SUS? Pois é justamente nesse vácuo que o Judiciário avança. O terceiro vértice é a própria Constituição, com seus princípios abertos. Quando a Constituição fala em “dignidade humana”, sem definir o termo, está convidando os juízes a preencher essas lacunas. Dados do CNJ, via DATAJUD, mostram que, entre 2016 e 2022, 58% das decisões ativistas do STF giraram em torno desses três eixos (Conselho Nacional de Justiça, 2025).

Na visão de Barroso (2011), a judicialização da política tem principal significado pelo menos em questões polêmicas ou então de repercussão política ou social que estão de fato sendo decididas pelo Poder Judiciário, e não por quem deveria, no caso, o Congresso Nacional e o Poder Executivo. Para o autor, é como se a judicialização envolvesse uma transferência de poder para juízes e seus tribunais. Nesse sentido, Barroso (2011) argumenta que existem várias

causas para a judicialização. Além de ser uma tendência mundial, um grande fator é o modelo institucional brasileiro. Mas o autor aponta como primeira causa da judicialização o processo de redemocratização do país, que teve o seu auge na promulgação da Constituição de 1988. A segunda causa foi a abrangência da constituição, que trouxe inúmeras matérias que antes faziam parte do processo político majoritário e da legislação ordinária. Segundo Barroso (2011), essa segunda causa foi, também, um movimento mundial, iniciado com as Constituições de Portugal (1976) e Espanha (1978), e sendo potencializado entre nós com a Constituição de 1988. Para o autor, constitucionalizar uma matéria significa transformar Política em Direito.

Na pesquisa de Pedra (2012), há afirmação de que os tribunais estão exercendo outras funções que não apenas a de defensor da Constituição, e, desta forma, vem se transformando em um “poder político”, exercendo uma função legislativa no sentido estrito e preenchendo espaços normativos do ordenamento jurídico infraconstitucional, de modo a permitir a eficácia da Constituição. Para Aragão (2013), a judicialização da política no Brasil surgiu juntamente com as alterações constitucionais que ocorreram após a promulgação da Constituição de 1988, que modificou as ações e recursos que asseguram os direitos das pessoas perante a lei e possibilitou que os tribunais assumiram o protagonismo na solução de questões polêmicas.

Avritzer (2013) aponta que o fenômeno da judicialização no Brasil é recente, mas é muito significativo. A tradição brasileira não implicou inicialmente com a estrutura de equilíbrio de poderes. Para o autor, historicamente antes de 1988, o Judiciário tinha pouca autonomia, principalmente nos primeiros cem anos da República. O Executivo, no Brasil, até o ano de 1988, é o poder mais ativo, atuando sob preocupação no equilíbrio das suas prerrogativas. Para Avritzer (2013), esse panorama muda significativamente a partir da Constituição de 1988, pois ela aponta o equilíbrio de poderes, no qual o Supremo Tribunal Federal tem, efetivamente, o papel de equilibrar a estrutura de poderes, impondo limites às ações de outros poderes, especialmente nas matérias constitucionais. Finalmente, segundo Vianna (2013), é chamado de judicialização da política o exercício por parte de tribunais de justiça, sempre após ser provocado pela sociedade, de controle de constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Executivo.

2.2 JUDICIALIZAÇÃO E O IMPACTO NO ORÇAMENTO PÚBLICO

Para Vasconcelos (2015), deve-se constatar o quanto as decisões judiciais custam aos cofres públicos e, também, que não se deve considerar apenas o valor financeiro das decisões judiciais, mas também os demais impactos causados pelo cumprimento dessas decisões. É

preciso ter noção de que o impacto orçamentário das decisões judiciais é variável e inevitavelmente dependente do comportamento dos agentes e atores políticos responsáveis pelo cumprimento das decisões judiciais. Ou seja, este impacto depende de como eles escolhem cumpri-las.

Já Leal (2010) aponta que uma avaliação sobre as consequências de impactos econômicos e sociais resultantes das decisões judiciais visaria uma adequação dos critérios de justiça aplicados pelos tribunais em sua função social, restando, então, a questão de saber qual seria o melhor modo de discutir essas consequências: se através do Poder Legislativo, no âmbito de um debate político; ou do Poder Judiciário, que poderia ele estar perigosamente submetido à ideologia do "ativismo judiciário". Aponta ainda que é importante que se reconheça a riqueza didática e pedagógica, assim como as múltiplas formas criativas de enfrentamento de problemas não atendidos pelas vias legislativa e executiva. Porém, cabe estudar em que medida não se tem provocado fissuras estruturantes nos modelos de democracia representativa, além de promover sérios danos econômicos interinstitucionais no Orçamento Público.

Wang (2008) analisa o tratamento recebido pelas questões relativas à escassez de recursos, custos dos direitos das sentenças e reserva do possível na jurisprudência do STF Brasileiro. Para o autor, uma decisão judicial atendendo a um determinado direito social obriga o ente público a gastar além dos recursos disponíveis, fazendo com que a Administração prejudique o atendimento de outros direitos coletivos. Para ele, as decisões judiciais ignoram as consequências distributivas de alocação de recursos, limitando-se a garantir o direito individual sem se preocupar com aqueles que deixarão de ser atendidos para que a sentença possa ser cumprida.

Por outro lado, Mazza e Mendes (2014) apontam que, na medida que as decisões judiciais deixam de observar as leis orçamentárias, elas podem comprometer o orçamento principalmente para a área de saúde, de modo a inviabilizar a concretização da política de saúde universal que fora planejada. Os autores apontam que é impossível dissociar o provimento do direito à saúde e o estrito cumprimento das leis orçamentárias. Aponta ainda que a falta de observação de tais normas por parte do STF nas suas decisões impõe riscos à sustentabilidade financeira da política de saúde. Em conclusão, os autores apontam que as normas constitucionais, conjuntamente com as Leis orçamentárias, formam um instrumento eficaz de planejamento da ação governamental, e seu descumprimento, ainda que para atender as decisões judiciais, coloca em riscos a execução das despesas necessárias às atividades e projetos da Administração Pública, incluindo aqui aqueles direcionados ao oferecimento de serviços de saúde gratuita para todos os cidadãos.

Para Costin (2010), o orçamento público é o instrumento que regulamenta o processo de realização de despesas na administração pública, tendo em vista que a Lei Complementar 101/2000 obriga o ente público a manter o equilíbrio fiscal de suas contas, para que não exista a possibilidade de realização de despesas além do montante das receitas arrecadadas. Desta forma, para saber o quanto poderá ser gasto é necessário estimar as receitas com as quais o ente poderá contar, e isto é o objetivo principal do orçamento público, que traz o planejamento das atividades que serão desenvolvidas pela administração pública, para de forma preventiva prever e mitigar riscos e corrigir desvios que possam resultar em desequilíbrio entre receitas e despesas. Ou seja, a realização de gastos públicos depende estritamente da disponibilidade de crédito orçamentário. Sem o crédito orçamentário, não se torna possível realizar o empenho de despesas. Sem empenho, é impossível, dentro da lei, realizar a liquidação e o pagamento de gastos (Bruno, 2011).

A Lei Complementar 101/2000, ou seja, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi responsável pela introdução na Administração Pública brasileira da gestão fiscal responsável, na qual a ação planejada e também transparente visa prevenir e corrigir riscos potenciais de desequilíbrio das contas públicas (Brasil, 2000). O que deve seguir para o estrito cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas. De acordo com Assumpção (2011) e Bruno (2011), parte da receita estimada é destinada às despesas obrigatórias, ou seja, ao custeio de despesas pré-estabelecidas por lei ou decorrentes da atividade do órgão. Tem-se neste rol o pagamento de parcelas de dívidas, o pagamento da folha de servidores e o percentual mínimo da receita a ser destinado ao custeio da Educação e da Saúde. A flexibilidade desta norma, desde que aprovada e integrada à Lei Orçamentária, que funciona como forma de ajuste do orçamento e possibilita alterações das despesas fixadas, refere-se aos créditos adicionais.

Tem-se ainda que desse montante um pequeno percentual das despesas pode ser remanejado, desde que essas mudanças não impliquem na ampliação do valor global das despesas para além da capacidade de arrecadação e estejam previstos na LOA. Sendo essa a forma que, orçamentariamente, são tratadas as sentenças judiciais que não geram precatórios e que devem ser custeadas pelo ente público mesmo quando não há dotação orçamentária prevista. De acordo com Vasconcelos (2015), são pouco claros os mecanismos utilizados pelos gestores públicos na efetivação do pagamento de sentenças judiciais de pequeno valor, ou seja, das sentenças que não geram precatórios. Não existem informações objetivas a respeito de onde saem todos os recursos orçamentários utilizados e estes mecanismos não são facilmente rastreáveis.

Para Cirino (2025), do Conselho Nacional de Saúde, no caso da saúde pública no Brasil, só em 2020, foram 76.836 novos casos registrados na 1ª instância do judiciário. Esse número aumentou para 162.046, em 2024, aproximadamente 110,9% a mais, segundo dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Segundo o Conselho Nacional de saúde, a judicialização exige que as secretarias de saúde redirecionem esforços e recursos para lidar com processos judiciais, o que pode desviar a atenção de estratégias mais amplas de gestão e melhoria da assistência farmacêutica, além de trazer incertezas quanto à continuidade do financiamento de medicamentos, visto que as decisões judiciais podem variar. Essa insegurança pode dificultar o planejamento orçamentário e a execução de políticas públicas de saúde, além de incidir diretamente no tratamento das pessoas que dependem dos medicamentos, especialmente a pacientes com doenças raras ou condições específicas. Outro aspecto que prejudica a sustentabilidade do SUS é que a judicialização pode influenciar a forma como as empresas farmacêuticas desenvolvem e comercializam novos medicamentos, devido a incerteza em relação ao reembolso e à cobertura poder afetar investimentos em pesquisa em desenvolvimento e inovação.

Para Haddad (Portal Estado do Acre, 2025), Ministro da Fazenda (2023-), no evento promovido pela Advocacia Geral da União afirmou que é preciso trabalhar junto ao Congresso Nacional para combater o que chamou de “indústria dos precatórios e sentenças”, no qual ele diz ser necessário atuar diligentemente para alterar o “jogo”, senão não haverá sustentabilidade das finanças públicas. Haddad diz que esse nível de judicialização é retrato da injustiça, pois quando se apoia uma pretensão ilegítima, quem paga a conta é a sociedade e não o Estado, pois faltarão recursos para as políticas públicas por meio do aumento da dívida pública. A ministra do planejamento e Orçamento Simone Tebet (*apud* Pereira, 2025), que também participou do evento, afirmou que seria decisivo ter previsibilidade e segurança jurídica para que o governo não seja surpreendido por estes “meteoros” que vem da justiça. De acordo com Tebet (*apud* Pereira, 2025), acordos são legítimos, mas não podem ser firmados em cima de incompetência, leniência e erros. A ministra disse que, entre 2015 e 2019, os precatórios, por exemplo, representaram cerca de 2,6% das despesas primárias. No período de 2020 a 2024, os precatórios alcançaram cerca de 4%, quase o dobro do apresentado anteriormente.

Pela abordagem teórica apontada, pode-se observar que a judicialização da política é um fenômeno mundial, que vem crescendo em números e em sua complexidade. Como base na literatura exposta, de um ponto de vista institucional, a judicialização da política é um processo de transferência de decisões do Executivo e do Legislativo para o âmbito de atuação dos tribunais, que tem, através da decisão judicial, o poder para deliberar e implementar políticas

públicas, bem como alterar as regras do jogo democrático (Tate; Vallinder, 1995). Se partir para uma visão mais sociológica, a judicialização das relações sociais aponta a crescente invasão do direito na vida social do indivíduo e o Judiciário sendo utilizada como uma ferramenta para a resolução de conflitos coletivos, para a agregação do tecido social e mesmo para a adjudicação da cidadania (Vianna *et al.*, 1999).

É claro, segundo o ponto de vista lógico, que a judicialização da política significa o aumento crescente das formas de argumentação e de decisões judiciais para fóruns políticos, sejam eles institucionais ou não, apontando, assim, a absorção da política pela "linguagem do direito", bem como pelo discurso constitucional (Alexy, 2007). A judicialização é reconhecida como um fenômeno recorrente no país, e condenar a judicialização e o acesso à justiça para a efetivação dos direitos fundamentais seria um retrocesso democrático e um golpe à cidadania. Apesar disso, reconheceu-se que a judicialização possui, também, o viés de desorganizar as contas públicas (Bühler, 2017).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa tem caráter descritiva, empírica e documental. A metodologia utilizada nesta pesquisa é o estudo de caso, investigando aspectos estruturais, organizacionais, jurisdicionais e procedimentais da Procuradoria-Geral. A característica desta tipologia é eminentemente teórica e qualitativa, mais utilizada nas pesquisas em Ciências Sociais. Como o próprio nome diz, a característica principal do estudo de caso, que o distingue dos demais métodos de investigação, é o fato de ser uma metodologia que tem como centro o estudo detalhado e profundo de uma unidade de análise bem definida: o “caso”. Goode e Hatt (1979, p. 421-422), definem o estudo de caso como o método que traz um olhar para a realidade social: “Não é uma técnica específica, é um meio de organizar dados sociais preservando o caráter unitário do objeto social estudado”.

No entender de Goode e Hatt (1979), o estudo de caso considera a unidade como um todo, incluindo todo o seu desenvolvimento. Dessa forma, através de um estudo de caso, o que se pretende é investigar, como uma só unidade, as características relevantes que definem o objeto da pesquisa. Creswell (1997, p. 61) define que o estudo de caso é a “exploração de um sistema limitado ou um caso (ou múltiplos casos) que envolve coleta de dados em profundidade e múltiplas fontes de informação em um contexto”. Segundo o autor, deste raciocínio tem-se que “a noção de sistema limitado está relacionada com a definição de tempo e espaço, e o caso pode ser compreendido por um evento, uma atividade ou indivíduos” (Creswell, 1997, p. 37).

Já Yin (2015) define o estudo de caso como uma investigação empírica que tem como objeto de estudo um fenômeno contemporâneo, o caso, em seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre fenômeno e contexto não são claros. A principal diferença para com Goode e Hatt (1979) é que Yin (2015) enfatiza o contexto integrado ao fenômeno, e não apenas a descrição detalhada. Yin (2015) classifica o estudo de caso como um método exploratório, com objetivo de preparar pesquisas futuras, e descritivo, com o objetivo de documentar características e explicativo para testar relações de causa e efeito. Goode e Hatt (1979) não sistematizaram essa tipologia. Sobre o design da pesquisa, Yin (2015) propõe um modelo rigoroso composto de cinco etapas, sendo elas: pergunta de pesquisa, para evidenciar o “porquê” do caso; proposições ou hipóteses, que direcionam a análise, e não apenas a exploração; unidade de análise, que define o “caso”; lógica ligada às hipóteses, usando de triangulação, ou seja, múltiplas fontes; e critérios de interpretação, que se referem a padrões pré-definidos para validar conclusões. Em comparação, Goode e Hatt (1979) focam mais na coleta de dados do que no design da pesquisa.

Para a construção da base de dados destinados à análise, a pesquisadora partiu dos seguintes questionamentos: há de fato aumento na judicialização? Consequentemente, havendo aumento da judicialização, ela pode ter reflexos no orçamento público? Para esta pesquisa, foi priorizada, portanto, a análise do pagamento de sentença como uma política pública em si mesma, e para isso realizou-se uma pesquisa documental, bem como observou-se o funcionamento da Procuradoria-Geral do Município de Maringá. Classificou-se, assim, como um estudo de caso único (Yin, 2015), que para sua validade deverá ser crítico, extremo e revelador. Pois, pela falta de acesso a dados públicos confiáveis de Procuradorias de outros municípios, não seria possível a comparação e generalização analítica. As observações realizadas e as informações colhidas subsidiaram a elaboração preliminar dos instrumentos de pesquisa.

A coleta de dados em campo é eminentemente documental, realizada em duas etapas: na primeira, utilizou-se o sistema de relatórios, tanto do sistema Elotech (responsável pelos módulos contabilidade e licitação utilizados pela municipalidade), sendo estes relatórios demonstrativos de despesas simplificados dos anos de 2014 até 2024, do qual foram coletados os valores da despesa orçada e a despesa do valor pago. Logo após, foram confrontados estes dados com as publicações do portal transparência do município de Maringá, de acordo com os anos analisados, através do resumo anual das despesas e da Lei Orçamentária Anual, a LOA, da qual houve a coleta de relatórios do número de ações que o município tem vigentes no painel Justiça em Números, por meio do DATAJUD. O painel objetiva disponibilizar informações dos maiores litigantes do Poder Judiciário brasileiro, exibindo os dados dos vinte maiores demandantes (polo ativo) e dos vinte maiores demandados (polo passivo).

Para a criação dos *rankings*, foram utilizadas informações dos processos judiciais repassadas pelos próprios tribunais via Modelo de Transmissão de Dados (MTD), ao DATAJUD, Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário, instituído pela Resolução CNJ n. 331, de 20 de agosto de 2020. Foram contabilizados como processos novos ou pendentes apenas os processos das classes referentes a processos de conhecimento, execução judicial, cumprimento de sentença, execução extrajudicial e execução fiscal. Excluiu-se os embargos à execução de título judicial, às impugnações aos cálculos e ao cumprimento de títulos judiciais, aos recursos internos, aos procedimentos investigatórios, às cartas precatórias e de ordem recebidas e outros procedimentos passíveis de solução por despacho de mero expediente. Através destes dados, tem-se estatísticas do volume de ajuizamentos em face ao município de Maringá, que possibilitam, assim, verificar se há ou não crescimento na demanda.

Na segunda etapa de coleta de dados, investigou-se os municípios que buscaram o caminho inverso a judicialização como alternativa aos impactos das sentenças no orçamento público. Detectados alguns municípios, houve a seleção de municípios de regiões com realidades distintas e cenários políticos e econômicos diferentes. A sua legislação foi estudada e alguns pontos convergentes foram destacados como necessidades em comum destas municipalidades que ultrapassam suas diferenças e atacam o cerne da judicialização. Os textos das leis foram enxutos para deixar o mínimo necessário para um primeiro passo, a ser regulamentado no futuro, deixando, assim, espaço para a possibilidade de inclusão da população nas discussões futuras. Desta forma, o Município de Maringá/PR, através da Prefeitura do Município poderá dar a oportunidade de a população conhecer o cenário da judicialização no município e devidamente informada ser parte do movimento de mudança.

4 IMPACTO DA JUDICIALIZAÇÃO NO CONTEXTO DA PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ

O impacto da judicialização se faz sentir no orçamento da Procuradoria-Geral do município de Maringá de forma visível. Neste trabalho, busca-se analisar o comportamento do orçamento e da execução orçamentária no intervalo de tempo entre 2014 e 2024. O período de dez anos foi escolhido a fim de evitar distorções criadas por processos de alto valor e igualmente alto impacto, para evitar as interferências geradas pela pandemia, bem como a taxa de crescimento de ajuizamentos de ações contra e pelo município. Desta forma, analisa-se o orçamento como um todo, ano a ano, segregam-se os valores utilizados apenas em sentenças judiciais no período analisado e confronta-se com os dados da justiça, verificando se há relação entre eles.

Conforme relatórios do sistema Contabilidade da Elotech, sistema de gestão contábil utilizado pelo município de Maringá, aferiu-se que para o exercício de 2014, a Procuradoria-Geral teve em seu orçamento o valor de R\$ 20.880.041,00, e no final do ano o valor da despesa executada chegou a R\$ 40.153.447,88, aproximadamente 92.31% além do valor orçado, sendo que neste período registrou-se o total de R\$ 6.356.424,00 referente à folha de vencimentos e vantagens dos servidores. Já em 2015, o orçamento da Procuradoria foi de R\$ 33.689.692,00, e no final do ano, a despesa efetivamente paga foi de R\$45.609.276,20: neste caso, 35.38% além do orçado. Para o ano de 2015, registrou-se o valor de R\$ 5.559.706,00 para folha. O mesmo se repete nos anos subsequentes: o orçado, ou seja, a projeção da despesa sempre está aquém do efetivamente gasto pelo poder público. Quando analisado o exercício 2016, verificou-se o orçamento de R\$ 29.802.456,00, mas no final do ano a despesa executada chegou a R\$ 51.873.320,24, ou seja, 74.06% além do orçado. Para o período, alocou-se R\$ 5.963.410,00 para a folha de pagamento.

Em 2017, o orçamento anual para a Procuradoria-Geral previa R\$ 20.846.360,00, mas ao fim do ano somou-se a despesa de R\$ 15.950.064,45, sendo o período analisado inconforme, pois não houve o aumento da despesa e ficou constatado o não pagamento tempestivo de obrigações referentes a precatórios judiciais que viriam a causar impacto significativo no ano seguinte. Em 2018, o orçamento aprovado ficou em R\$ 25.213.996,00, e a despesa efetivamente paga chegou a R\$ 60.654.984,15, o que representa 140.56% de aumento percentual. Já em 2019, o orçamento previa para o exercício o valor de R\$ 34.588.073,00, sendo efetivamente executado o valor de R\$ 30.551.586,29, do qual se observou o não pagamento das obrigações referentes a precatórios judiciais. O impacto também seria sentido no ano seguinte, pois, em 2020, a

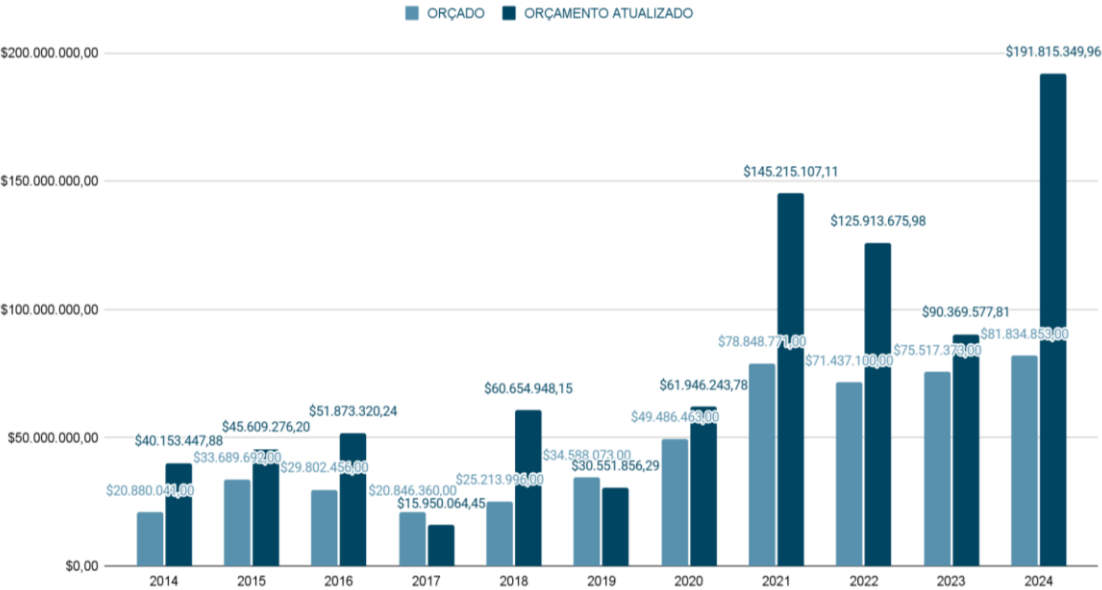
Procuradoria-Geral teve em seu orçamento o valor de R\$ 49.486.463,00, e no final do ano o valor da despesa executada chegou a R\$ 61.946.243,78, aproximadamente 25,18 % além do orçado, sendo que a suplementação de valores para atender a demanda do judiciário chegou a R\$12.459.780,78.

No exercício de 2021, a Procuradoria-Geral teve em seu orçamento o valor de R\$ 78.848.771,00, e ao final do ano o valor da despesa atualizada chegou a R\$ 145.215.107,11, aproximadamente 84,17% além do orçado, sendo que a suplementação chegou a R\$ 66.366.336,11. Já no exercício 2022, a Procuradoria-Geral teve em seu orçamento o valor de R\$ 71.437.100,00, e no final do ano o valor da despesa atualizada chegou a R\$ 125.913.675,98, aproximadamente 76,26% além do orçado, e a suplementação de valores chegou a R\$ 54.476.575,98. No exercício de 2023, a Procuradoria-Geral teve em seu orçamento o valor de R\$ 75.517.373,00, e no final do ano o valor da despesa executada chegou a R\$ 90.369.577,81, aproximadamente 19,67 % além do orçado, do qual a suplementação de valores para atender a demanda do judiciário chegou a R\$ 14.852.204,81. No exercício de 2024, último ano analisado, a Procuradoria-Geral teve em seu orçamento o valor de R\$ 81.834.853,00 e no final do ano o valor da despesa atualizada chegou a R\$ 191.815.349,96, aproximadamente 134,39 % além do valor orçado. Neste ano, a suplementação de valores chegou a R\$ 109.980.496,96, o que demonstra que os valores tendem a crescer, salvo nos casos onde há inadimplência do ente público.

Os valores apontados como créditos suplementares são expressivos em contraste com os demais orçamentos encontrados na Prefeitura Municipal de Maringá. O município de Maringá possuía um orçamento de R\$3.255.737.000,00 para o ano de 2024, o maior de sua história, cerca de 17% a mais do que o orçamento do ano de 2023, Maringá tem o 3º maior orçamento do Estado do Paraná. A maior parte do orçamento estava concentrada entre as secretarias de saúde e educação, que juntas receberam R\$ 1,4 bilhão: enquanto a saúde teve um orçamento de R\$793.601.385,00, a educação ficou com o aporte de R\$636.942.109,00. A Maringá Previdência consumiu R\$545.776.108,00 do orçamento, enquanto a Procuradoria-Geral teve R\$ 81.834.853,00 orçados e consumiu R\$ 191.815.349,96, dados estes obtidos no portal transparência do município.

O Gráfico 01 traz a evolução dos valores orçados *versus* os valores executados na Procuradoria-Geral do Município ano a ano, de 2014 até 2024, apontando que apenas nos anos em que a inadimplência freou os gastos houve a tendência ao crescimento não só do orçamento, mas também das suplementações necessárias para atender e cumprir o pagamento das sentenças judiciais.

Gráfico 01 - Comparativo entre o orçamento previsto e atualizado na Procuradoria-Geral
PROCURADORIA-GERAL ORÇAMENTO



Fonte: A autora (2025).

Quando apontada a diferença em 2024, de R\$ 109.980.496,96 entre os valores orçados e executados pela Procuradoria, pode-se comparar estes valores com as secretarias com os menores orçamentos para o exercício 2024, que foram referentes à da Pessoa com Deficiência, R\$1.343.807,27, e aos Assuntos Metropolitanos e Institucionais, R\$1.682.878,00. Pode-se notar que a Secretaria Municipal de Juventude, Cidadania e Migrantes teve seu orçamento em R\$ 5.431.608,00, a Secretaria Municipal de Políticas Públicas para Mulheres teve em seu orçamento R\$ 4.841.185,11, a Secretaria Municipal de Proteção e Bem-Estar Animal R\$ 5.785.980,00, a Secretaria Municipal da Criança e do Adolescente com R\$ 14.554.688,44 e, finalmente, a Secretaria de Segurança Municipal teve seu orçamento previsto em R\$ 34.013.032,43. A Tabela 1, colocada a seguir, abrange a comparação realizada neste momento.

Tabela 01 - Tabela comparativa entre suplementação da PROGE versus orçamentos de outras secretarias.

Valores suplementados pela PROGE 2024 para pagamento de sentenças judiciais	SECRANÇA ORÇAMENTO 2024	SEGURANÇA ORÇAMENTO 2024	SEBEA ORÇAMENTO 2024	SEPED ORÇAMENTO 2024	SEJUC ORÇAMENTO 2024	SE-MULHER ORÇAMENTO 2024
RS 109.980.496,96	RS 14.554.688,44	RS 34.013.032,43	RS 5.785.980,00	RS1.343.807,27	RS 5.431.608,00	RS 4.841.185,11

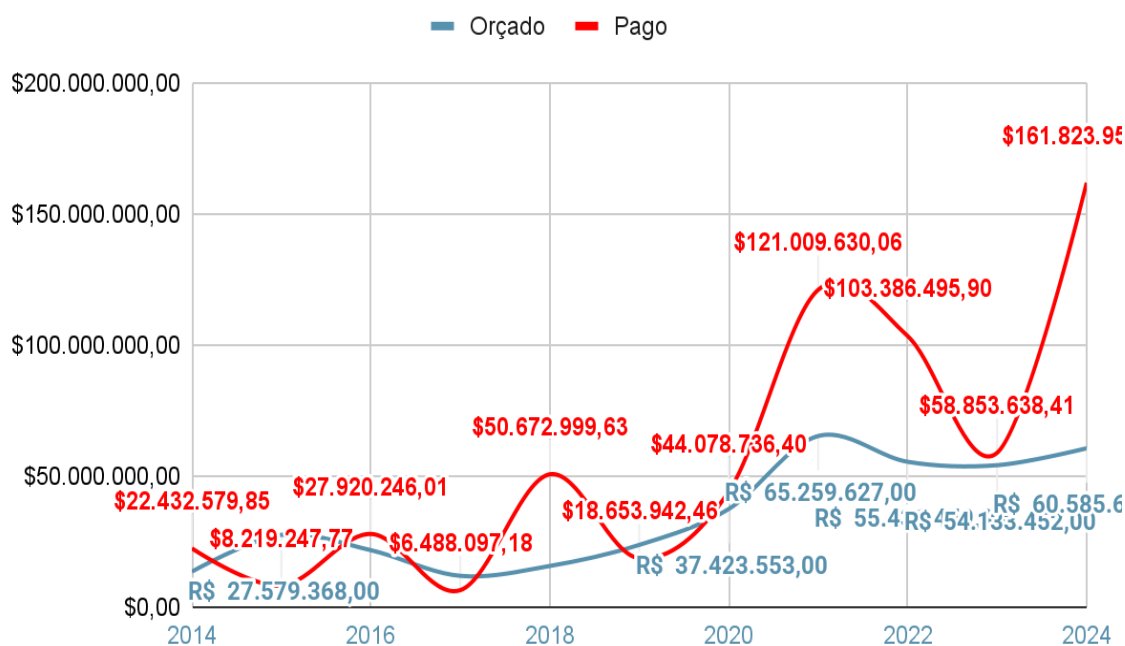
Fonte: A autora (2025).

Lado a lado, pode-se observar que a discrepância do aporte financeiro utilizado nas suplementações necessárias para o pagamento de sentenças, que poderia sozinho dobrar ou triplicar o orçamento de secretarias primordiais ao desenvolvimento de políticas públicas essenciais à população do município de Maringá.

Quando se observa o Gráfico 02, ao excluir as demais despesas do orçamento, como a folha de pagamento, desapropriações e aquisições de imóveis, nota-se o crescimento de forma sinuosa, com momentos de baixa, devido à inadimplência, principalmente de precatórios judiciais que não foram devidamente liquidados nos anos de 2017 e 2019, com impactos na curva significativos nos anos subsequentes. Pode-se perceber que o orçamento vem aumentando, porém sem alcançar a despesa efetiva.

Gráfico 02 - Comparativo entre o orçamento previsto e pago.

Pagamento de Sentenças judiciais



Fonte: A autora (2025).

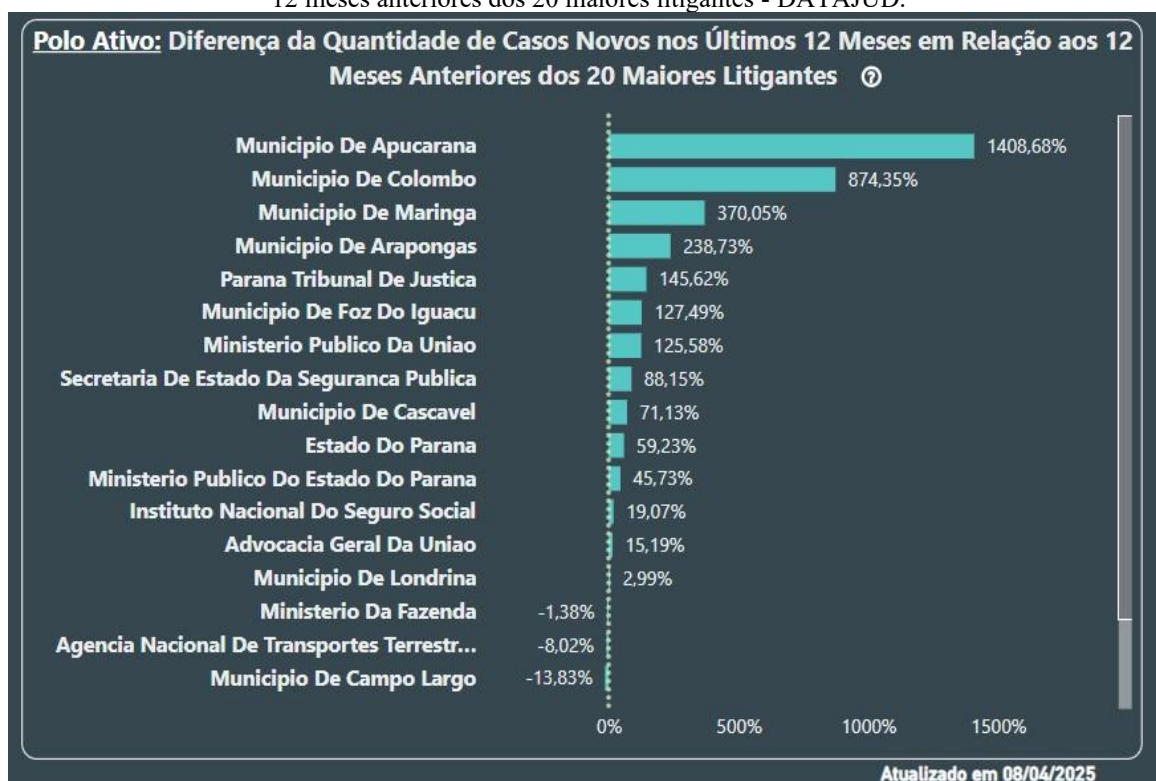
Dentre os tipos de processos judiciais pagos, há destaque para o período de 2014 a 2017, para casos de devolução de Taxa de Iluminação Pública, por conta de decisão do Supremo Tribunal Federal que entendeu ilegalidade na tributação, sendo estas devoluções a maior incidência de ações. Estas devoluções são seguidas pelas ações trabalhistas, que de 2018 a 2024 são, em número, a maioria das ações que resultam em pagamentos pelo ente público, sendo elas processos referentes a Trimestralidade, horas extraordinárias, promoção e ascensão,

periculosidade, insalubridade, dentre outras. Dentre as ações sofridas pela municipalidade, não há registro expressivo de ações da área da saúde, judicialização que tem aumentado significativamente no Brasil, impulsionada pela garantia constitucional do direito à saúde e pela crescente necessidade de acesso a tratamentos de alto custo, especialmente para doenças crônicas e degenerativas ou medicamentos de alto custo. O fenômeno pode ser associado ao fato de que a responsabilidade de fomentar estes recursos majoritariamente pertence ao Estado e a União.

Já o crescimento anual das ações judiciais, em número, não foi registrado internamente pela Procuradoria-Geral, então a busca de evidências no painel de estatísticas do DATAJUD sobre as variações no número de processos judiciais em que a Prefeitura Municipal de Maringá figura como parte. Por meio do portal de estatísticas DATAJUD do Justiça em Números, pode-se analisar os números de casos como polo ativo, ou seja, casos em que o município entrou com a ação judicial, ou como polo passivo, em que um cidadão entrou com ação contra o município.

Na Figura 02, detecta-se um crescimento de 370,05% de processos novos no Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, Tribunal Regional do Trabalho e Justiça Federal do município de Maringá, como polo ativo no período dos últimos 12 meses em relação aos 12 meses anteriores. Já na Figura 03 a seguir, pode-se observar o aumento de 60,09% como polo passivo.

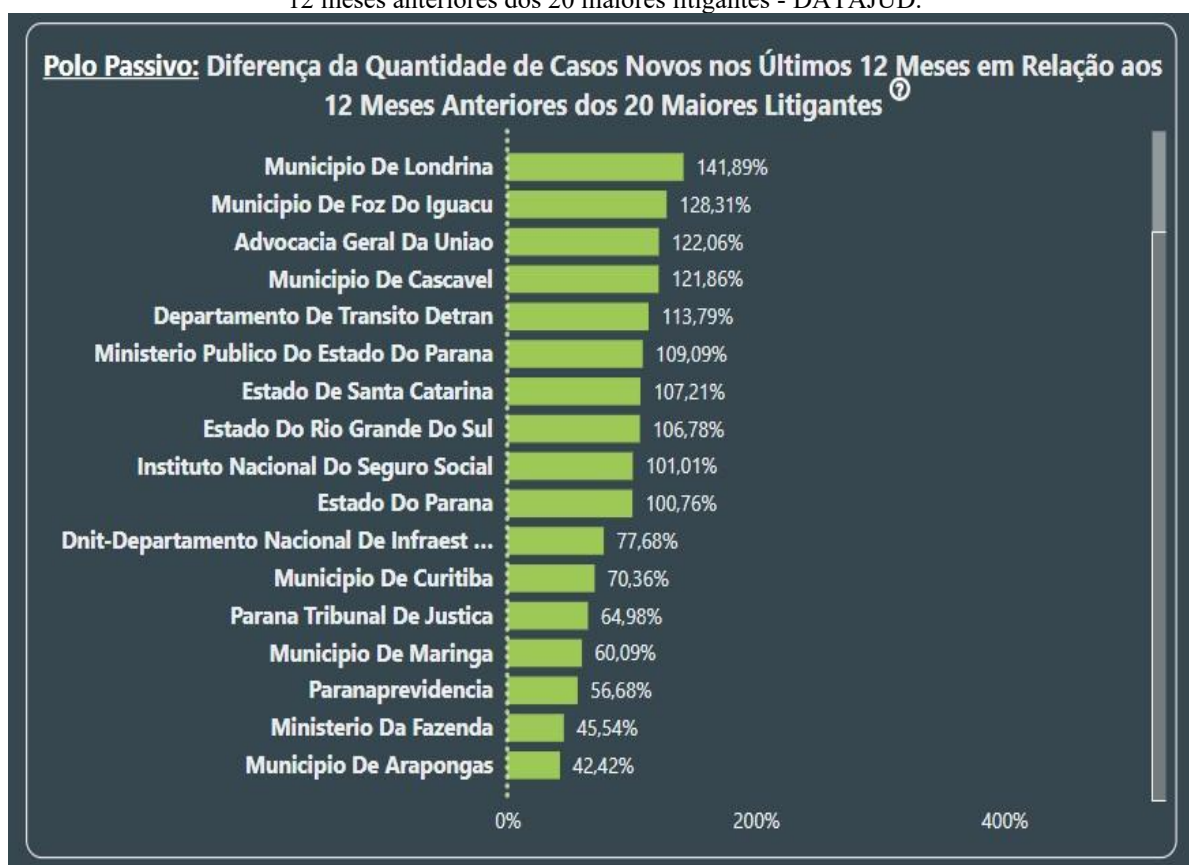
Figura 02 – Polo ativo - Diferença da quantidade de caso novos nos últimos 12 meses em relação aos 12 meses anteriores dos 20 maiores litigantes - DATAJUD.



Fonte: Conselho Nacional de Justiça, via DATAJUD (2025).

Já na Figura 03, observa-se o aumento de 60,09% das ações impetradas contra o município, ou seja, como polo passivo. A principal diferença entre estes gráficos está na desproporcionalidade entre as ações como polo ativo ou passivo, e essa discrepância se dá devido ao grande número de ações ajuizadas pelo município como execuções fiscais, onde cabe à Procuradoria-Geral efetuar a cobrança por meio da via judicial através das execuções fiscais, atividade esta que é realizada pelo Núcleo de Execuções fiscais da Procuradoria (NEF), conforme Portaria nº 04/2020 - PROGE.

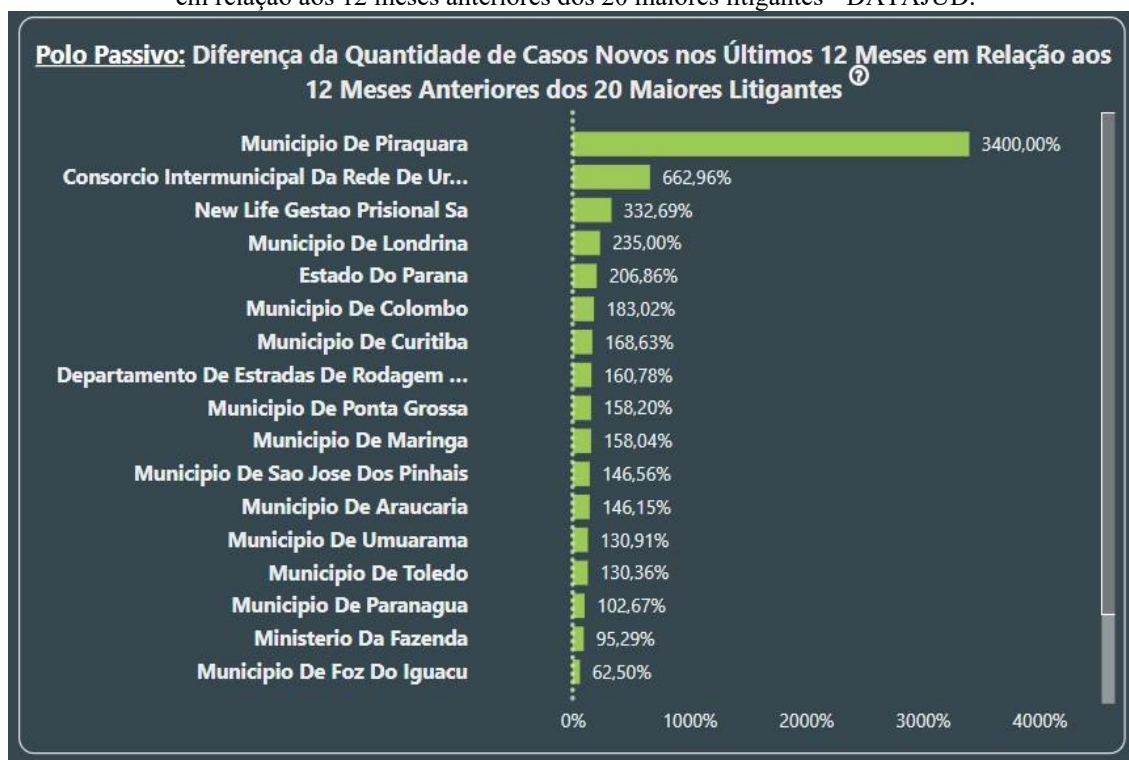
Figura 03 - Polo passivo - Diferença da quantidade de caso novos nos últimos 12 meses em relação aos 12 meses anteriores dos 20 maiores litigantes - DATAJUD.



Fonte: Conselho Nacional de Justiça, via DATAJUD (2025).

Na Figura 04, o sistema DATAJUD registra 158,04% de crescimento no número de processos novos somente no Tribunal Regional do Trabalho, como polo passivo, no período dos últimos 12 meses, em relação aos 12 meses anteriores.

Figura 04 - Polo passivo TRT 9ª Região - Diferença da quantidade de caso novos nos últimos 12 meses em relação aos 12 meses anteriores dos 20 maiores litigantes - DATAJUD.



Fonte: Conselho Nacional de Justiça, via DATAJUD (2025).

Através destes dados, pode-se verificar o crescimento do número de ações judiciais nos últimos 12 meses em relação aos 12 meses anteriores, entender que o número de ações tem aumentado e que a Prefeitura Municipal de Maringá figura entre os 20 maiores litigantes no seguimento Administração Pública.

Em consulta ao DATAJUD, verificou-se que o município conta exatamente com 48.766 ações judiciais, sendo que 12.479 são ações novas, ou seja, ajuizadas nos últimos 12 meses. A coleta de dados, aqui apresentados, não tem a intenção de dar um enfoque produtivista, mas sim trazer uma perspectiva qualitativa, tendo em vista que as ações que tramitam no Poder Judiciário possuem reflexos no orçamento público e, por conseguinte, consequências para o próprio Município.

5 A DESJUDICIALIZAÇÃO COMO ALTERNATIVA.

Diante do cenário encontrado na Procuradoria-Geral do Município de Maringá, percebe-se que é imperativo buscar medidas alternativas para resolver conflitos antes da fase judicial, para conter o aumento de sentenças bem como mitigar os impactos orçamentários que delas advêm. Para tanto, o presente trabalho apresenta como produto uma norma na forma de Lei, para iniciar esse movimento na contramão da judicialização: a desjudicialização.

A desjudicialização, segundo Cambi e Vasconcelos (2016), é o processo na contramão da judicialização. Ela transfere a resolução de conflitos, ou litígios, do Judiciário para esferas extrajudiciais. Este é um movimento que utiliza de métodos alternativos para o litígio, como a mediação, a conciliação e a arbitragem, sendo estas ferramentas que visam reduzir o número de processos judiciais e proporcionar uma justiça acessível a todos, com menores prazos e custos. Ainda conforme os autores, quando existe o deslocamento da responsabilidade pela resolução dos conflitos para instâncias alternativas, promove-se uma maior autonomia das partes envolvidas, que passam a ter um maior controle sobre os processos e sobre a escolha dos profissionais encarregados de mediar ou arbitrar suas disputas. A desjudicialização promove a ampliação dos meios de acesso a direitos através da inclusão de novos atores, instâncias e instituições na distribuição e efetivação da justiça.

De acordo com Dias e Pedroso (2002), é por meio do processo de desjudicialização dos procedimentos e ritos legais e da criação de novos meios de resolução de conflitos extrajudicialmente que se criam impactos sociais e institucionais. Da mesma forma contribui-se para a efetividade da justiça, por caminhos mais participativos e democráticos, que permitem que as partes tenham participação mais ativa, com a liberdade de escolher o caminho que melhor se adapta às suas necessidades e interesses.

A desjudicialização, contudo, não implica a exclusão do Judiciário, mas sim a busca por soluções mais ágeis, menos burocráticas e, em muitos casos, mais especializadas, que possam atender de maneira mais eficaz às demandas específicas das partes. Esta política pública está amparada por diversos dispositivos legais que autorizam e até mesmo incentivam a resolução de litígios fora dos tribunais. Por exemplo, a Lei nº 9.307/1996, que regula a arbitragem, permite que as partes possam resolver litígios relativos a direitos patrimoniais disponíveis sem a necessidade de processo judicial (Brasil, 1996); ou então a Lei nº 13.140/2015, que traz a mediação como alternativa para resolução de conflitos, tanto na esfera judicial quanto extrajudicial (Brasil, 2015); e também a Lei nº 11.441/2007, que traz a possibilidade de realizar inventários, partilhas, separações e divórcios consensuais diretamente em cartórios, desde que

não haja menores ou incapazes envolvidos (Brasil, 2007), o que retira tais procedimentos do âmbito exclusivo do Judiciário.

A desjudicialização se implementa por meio de ferramentas, dentre elas a conciliação e a mediação, que integram a Política Judiciária Nacional de tratamento dos conflitos de interesses; e a Política Pública, desenvolvida pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) com o objetivo de assegurar a todos o direito à solução dos conflitos através de meios adequados à sua natureza e peculiaridades, não necessariamente via judicial. Nesse contexto, a conciliação e a mediação são importantes instrumentos efetivos de pacificação social, prevenção e resolução de conflitos, além de técnicas efetivas para a redução da judicialização dos conflitos de interesses e para a redução da quantidade de recursos e execuções de sentenças. Segundo o CNJ, a Política Judiciária Nacional foi regulamentada pelo Conselho Nacional de Justiça na Resolução nº 125, de 29 de Novembro de 2010 (Brasil, 2010), e está sendo incentivada por meio de campanhas como a da Semana Nacional de Conciliação, na qual processos que tenham a possibilidade de acordo são selecionados pelos Tribunais, que intimam as partes envolvidas no conflito, ou incluem novos processos a pedido dos cidadãos ou de instituições, como empresas e órgãos públicos, quando identificam demandas padronizadas e repetitivas.

O movimento iniciado pela Resolução nº 125/2010, do Conselho Nacional de Justiça, é um marco decisivo de mudança de paradigma, que se solidifica com a edição do novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015) e, também, da nova Lei de Mediação (Lei nº 13.140/2015). Desta forma, este ato normativo propõe um passo adiante na equivocada noção de que a via judicial é a única forma para a solução de qualquer conflito. Esse novo modelo se baseia na diretriz fixada pela Resolução nº 7011 do próprio Conselho Nacional de Justiça, que diz que se constitui sob um objetivo estratégico do Poder Judiciário: sempre estimular a ampliação ao acesso à justiça, com o firme propósito de afastar a oposição à possibilidade de utilização de meios consensuais e participativos de solução pelas Fazendas Públicas, ou seja, União, Estados, Municípios, Distrito Federal, autarquias e fundações.

O art. 1174 do novo Código de Processo Civil, inclusive, coloca que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão criar câmaras de mediação e conciliação, com atribuições que guardem relação com a solução consensual de conflitos no âmbito administrativo. A desjudicialização da solução dos conflitos que envolvem as Fazendas Públicas, quando permitida a possibilidade de controle da atuação por meios integrados de solução de conflitos, possibilita ao cidadão participar ainda mais ativamente da gestão da coisa pública (Franco, 2015).

Desta forma, este trabalho propõe uma alternativa para iniciar o processo de desjudicialização no município, por meio de uma minuta de projeto de Lei que Institui a Política de Desjudicialização no âmbito da Administração Pública Municipal Direta e Indireta. O poder público, assim, poderá dar o passo inicial na busca de desjudicializar as demandas contra a fazenda pública, assim como as demandas ajuizadas pela municipalidade, buscando o diálogo com a população, democratizando o acesso à justiça e reduzindo custos ligados aos litígios e o impacto financeiro na máquina pública.

Para chegar nessa alternativa, foi necessário proceder uma pesquisa junto a municípios que aplicaram a Resolução nº 125/2010, do Conselho Nacional de Justiça, como primeiro passo da desjudicialização. Os municípios pesquisados foram Brusque em Santa Catarina, Manaus no estado de Amazonas, São Paulo capital e Teresina no Piauí. Buscou-se abranger cidades com realidades sociais e econômicas distintas para entender como estas municipalidades deram início a esse movimento e quais fatores foram considerados e elencados nestas leis.

O município de Brusque teve sua Lei aprovada ainda em 2023, a Lei de Desjudicialização, e segundo entrevista do Dr. Rafael Maia a uma rádio local do Procurador-Geral do município, começou a render bons frutos, visto que o mês de março de 2024 marcou o início dos pagamentos de acordos de até 10 salários-mínimos favoráveis aos contribuintes. Desta forma, o município de Brusque começou a buscar acordos, ajudando a desafogar o Judiciário e conseguindo alcançar a economia para os cofres públicos e o pagamento imediato de processos que poderiam se arrastar por anos, o que acaba por elevar o valor a ser corrigido na sentença. A Lei Ordinária nº 39/2023 de Brusque é bem abrangente, e busca como objetivo reduzir a litigiosidade, estimular a solução adequada de controvérsias, promover a solução consensual dos conflitos e aprimorar o gerenciamento do volume de demandas administrativas e judiciais (Brusque, 2023).

Já o município de Manaus promulgou a Lei 3.064/2023, sob os mesmos objetivos, porém em um aspecto mais amplo inclui ações esperadas e uma extensa previsão de formas de acordos, sejam eles tributários, de créditos de pequenos valores ou por adesão (Manaus, 2023). Além disso, essa lei também traz as formas que se darão os acordos, ou seja, quais ferramentas o município vai dispor à população para que se obtenha acesso à conciliação, mediação ou arbitragem. Publicando, na sequência, a Portaria nº 48 da Procuradoria-Geral do Município de Manaus, nela se disciplina os critérios para aferição do grau de recuperabilidade das dívidas, os parâmetros para aceitação da transação individual, a concessão de descontos relativos a créditos da Fazenda Pública, os procedimentos, requisitos e condições necessárias à realização da transação na cobrança da dívida ativa tributária e não tributária do Município de Manaus, com

vista à necessidade de diminuição do acervo processual em que o Município de Manaus é demandante ou demandado, considerando a promulgação da Lei 3.046/2023, que dispõe sobre a conciliação, transação e desistência nas causas que envolvam o Município de Manaus, de forma a ampliar as formas de negociação de dívidas ativas. Na sequência, o Município de Manaus começou a incluir cláusulas de mediação e arbitragem nos contratos de concessão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, de iluminação pública e de estacionamento rotativo pago Zona Azul, e com isso buscou obter a resolução consensual de conflitos e a redução de litígios, sobretudo junto à Justiça.

A cidade de São Paulo, por sua vez, promulgou a Lei 17.324/2020, que visa reduzir a litigiosidade e promover soluções consensuais para conflitos envolvendo a Administração Pública Municipal, estabelecendo uma política de desjudicialização, e incentivando a resolução de controvérsias por meios autocompositivos e extrajudiciais (São Paulo, 2020). A lei é bem estruturada e se assemelha muito com a norma implantada em Manaus, porém é mais complexa, possivelmente devido à magnitude da cidade. Embora abrangente, a Procuradoria-Geral da cidade de São Paulo foi diligente em disciplinar a lei com várias portarias, que tanto criaram um núcleo especializado em desjudicialização e arbitragem, quanto disciplinaram a modalidade de transação por adesão na cobrança de créditos de natureza tributária e não tributária inscritos em dívida ativa.

Também houve no município a publicação de um decreto regulamentando a norma: o Decreto 60.067, que dispõe sobre a adoção dos Comitês de Prevenção e Solução de Disputas em contratos de obras públicas e de execução continuada, celebrados pela Administração Pública Direta e Indireta do Município de São Paulo. Assim como o Decreto 59.963 regulamenta o artigo 7º da Lei nº 17.324, de 18 de março de 2020, a fim de dispor sobre o emprego da arbitragem como um meio de resolução de conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis que envolvam a Administração Pública Municipal Direta e Indireta, nos termos da Lei Federal nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, também houve a edição da Portaria 28/2022 PGM, que disciplina e cria o núcleo especializado em desjudicialização e arbitragem, mostrando que a lei implementadora da desjudicialização rendeu frutos à cidade e está sendo aplicada na prática.

Também nessa toada seguiu o município de Teresina, que promulgou a Lei Complementar nº 5.842, de 19 de dezembro de 2022, ao qual institui a Câmara Administrativa de Prevenção e Solução de Conflitos, no âmbito do Município de Teresina, e dá outras providências (Teresina, 2022). Esta Lei Complementar institui a Política de Desjudicialização no âmbito da Administração Pública Municipal Direta e Indireta, do município de Teresina. A

lei traz os mesmos objetivos das demais, ou seja, reduzir a litigiosidade, estimular a solução adequada de controvérsias, promover a solução consensual dos conflitos e aprimorar o gerenciamento do volume de demandas administrativas e judiciais. No texto da lei já se prevê a câmara de conciliação, mediação e arbitragem, e também institui o núcleo responsável pela atuação destes processos, sendo, portanto, completa e dinâmica. Em entrevista ao site *Cidadeverde.com*, o procurador-geral Aurélio Lobão afirma que a intenção é mediar e solucionar, de forma rápida, cerca de 20 mil conflitos em que a gestão municipal foi acionada judicialmente, tanto no âmbito administrativo, quanto no tributário, conciliação judicial e precatório. Declarou o procurador-geral à época:

Adotamos essa nova metodologia para tentar resolver os conflitos dentro da administração pública. Criamos essa Câmara de Mediação para que, sob a tutela da PGM, possamos resolver as ações que hoje estão ajuizadas nas Varas da Fazenda Pública, tudo isso é uma forma de desburocratizar a administração, de dar celeridade e eficiência para a gestão pública municipal (Moreno, 2023, n. p.).

Na área de cobranças dos créditos da Fazenda Pública, a desjudicialização já é uma realidade. O país está explorando pelo menos dois mecanismos nesse sentido, inclusive obtendo êxito. A Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020, regulamenta a transação resolutiva de litígio relativo à cobrança de créditos da fazenda pública, seja de natureza tributária ou não tributária (Brasil, 2020; Theodoro; Hill; Pinho, 2025). Para Theodoro, Hill e Pinho (2025), este instrumento permite que as partes negociem condições de pagamento de débitos, com possibilidade de concessões, como descontos e parcelamentos, o que visa evitar ou encerrar os litígios. Os números demonstram o sucesso da iniciativa: no ano de 2023, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional conseguiu recuperar R\$48 bilhões em créditos inscritos em dívida ativa, sendo que 42,86%, ou seja, R\$20,7 bilhões foram provenientes de transações. Theodoro, Hill e Pinho (2025) apontam outra iniciativa no mesmo sentido da desjudicialização, que é o protesto da CDA. A Lei nº 12767, de 27 de dezembro de 2012, que inclui o protesto de certidões de dívida ativa à CDA, em que a fazenda pública pode protestar a pendência e o devedor poderá sofrer restrições de crédito com a inclusão em cadastros de inadimplentes.

O CNJ vem implementando ações próprias no sentido da desjudicialização. Em outubro de 2023, a Portaria 07/2023, cujos signatários foram o CNJ, CJP, AGU, PGFN e TRF, que dispõe sobre procedimentos, iniciativas e estratégias para racionalizar e aprimorar o fluxo de execuções fiscais promovidas pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, trouxe como primeiros resultados a extinção de 270 mil processos. Em dezembro do mesmo ano, a Portaria conjunta 08/2023, assinada pelo CNJ, TJCE e a Procuradoria-Geral do município de Fortaleza,

que regulamenta o fluxo de extinção em bloco de execução fiscal e ações correlatas, bem como estabelece diretrizes e estratégias para racionalizar e aprimorar o fluxo de processos da mesma natureza em trâmite na Justiça Estadual Cearense, em que o município de Fortaleza é representado judicialmente pela PGM-Fortaleza, teve como primeiros resultados a extinção de 71% das execuções fiscais do município. Afirmou o presidente do CNJ e do Supremo Tribunal Federal (STF), Luís Roberto Barroso, durante a assinatura da portaria conjunta, no TJCE, em Fortaleza:

É pioneiro o que estamos fazendo no Ceará e pretendemos replicar a mesma ideia em diferentes estados e municípios da Federação para dar uma baixa significativa nesse estoque. O Brasil tem 80 milhões de ações em curso e 160 milhões de adultos. Se a estatística fosse algo simples, poderíamos dizer que 1 a cada 2 brasileiros está em litígio (Bandeira, 2024, n. p.).

Já em dezembro de 2023, o Acordo de Cooperação Técnica 24/2023, tendo como signatários o CNJ, TJBA, TCE-BA e a Procuradoria-Geral do município de Salvador, sob o objetivo de uma cooperação técnica. Mobilizou-se para o desenvolvimento de ações para racionalizar e o aprimoramento da cobrança administrativa do crédito fiscal, do fluxo de execuções fiscais e ações correlatas e da promoção de intercâmbio de conhecimento, estudos e experiências, em observância ao disposto na Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado à Alta Litigiosidade do Contencioso Tributário, teve como primeiros resultados a extinção de 66 mil processos judiciais.

Em fevereiro de 2024, o CNJ publicou a resolução 547/2024, que cria medidas para a tramitação mais eficiente das execuções fiscais, priorizando a desjudicialização e a extinção de processos de baixo valor ou sem chance de recuperação, ou seja, de até 10 mil reais. Ela também prevê a extinção de execuções fiscais sem movimentação útil por mais de um ano e sem bens penhorados, além da necessidade de protesto prévio e da tentativa de conciliação administrativa antes do ajuizamento. Somente no município de Maringá, foram extintos 8 mil processos de execução fiscal. Em abril do mesmo ano, o Acordo de Cooperação Técnica 76/2024 entre CNJ, TJSP, TCE-SP e PGE-SP e o Acordo de Cooperação Técnica 85/2024 entre CNJ, TJSP e Prefeitura do município de São Paulo tiveram a previsão inicial de extinção de 2 milhões de processos judiciais.

No entendimento de que o município de Maringá ainda precisa dar os primeiros passos em direção à desjudicialização, é necessário manter a Lei voltada ao município, contendo os mesmos objetivos centrais almejados por estas cidades, pois são objetivos comuns a todas elas. A cidade de Maringá busca, da mesma forma, obter semelhante êxito, mas para tanto é

necessário manter a lei simplificada para o início de uma jornada, que ao longo do tempo deverá reunir os procuradores e demais profissionais da Procuradoria-Geral. Esses profissionais deverão discutir a melhor forma de implantar e regulamentar esta lei, dando a ela o melhor cumprimento, e objetivando a real aplicação no dia a dia desta norma, que poderá vir a ser um grande passo em direção à cidade de Maringá, sem invadir as atribuições dos procuradores, porém com mecanismos relevantes, para que essa *virada de chave* rumo à desjudicialização como ferramenta para reduzir o número de processos na via judicial proporcione uma justiça acessível a todos os cidadãos, por meio de caminhos mais participativos e democráticos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo, pode-se observar que o fenômeno da judicialização não é um problema localizado, tampouco recente, mas sim um evento global que vem levantando discussões importantes sobre a interferência do judiciário nos demais poderes, principalmente frente a inércia do executivo e do legislativo. Aferiu-se que este movimento também se faz notar na Procuradoria-Geral do município de Maringá, com o aumento do custo para atender as demandas judicializadas, impactando o orçamento do município, bem como o aumento da judicialização por parte da própria municipalidade. Observou-se, também, que os entes municipais, seguindo uma tendência nacional, vêm buscando investir em políticas públicas de desjudicialização, para que a médio/longo prazo possam diminuir o impacto sofrido pela máquina pública e, no mesmo sentido, aumentar a participação da população na solução de conflitos que poderiam levar ao litígio via judicial.

Em razão dos dados apresentados ao longo da pesquisa, e como perspectiva de melhoria, este trabalho propõe, por meio de uma minuta de projeto de Lei, uma ferramenta para que o poder público possa buscar o diálogo com a comunidade e trazer a população para o protagonismo, na busca de soluções que possam, ao mesmo tempo, atender a necessidade do contribuinte e reduzir o impacto para os cofres públicos, para que se dê o primeiro passo em direção a desjudicialização, reduzindo, assim, a judicialização, sem estreitar o caminho do cidadão em busca de justiça.

Com a implementação de processos de desjudicialização, o intercâmbio de experiências entre municípios também se torna possível, bem como o diálogo institucional, na busca de soluções viáveis de acordo com cada cenário experienciado por estes municípios. Isso poderá agregar não somente às atividades que trouxeram sucesso externos, mas evitar caminhos já percorridos que não resultaram em benefícios para as cidades. Este aprendizado com experiências externas também é combustível para planejamentos futuros, pois coletando dados e investigando procedimentos aplicáveis em nossa cidade, Maringá, torna-se possível um avanço seguro em direção à desjudicialização, à aplicação e à destinação eficaz de recursos.

Espera-se que este trabalho possa trazer um novo olhar sobre a judicialização, bem como ampliar o diálogo acadêmico, incentivar a reflexão sobre este tema tão relevante, fomentar o debate e que possa, além disso, oferecer a perspectiva de que a administração pública pode, a todo momento, buscar ferramentas de inovação e incorporar políticas de participação popular.

REFERÊNCIAS

- ADEODATO, João Maurício. Adeus à separação de poderes. *In*: NOVELINO, Marcelo (org.). **Leituras complementares de direito constitucional: teoria da Constituição**. Salvador: Juspodivm, 2009. p. 283-292.
- ALEXY, Robert. **Constitucionalismo discursivo**. Porto Alegre: Liv. Advogado, 2007.
- ARAGÃO, João Medeiros de. **Judicialização da política no Brasil: influência sobre atos interna corporis do Congresso Nacional**. Brasília: Câmara dos Deputados/Ed. Câmara, 2013.
- ARANTES, Rogério Bastos. Judiciário: entre a justiça e a política. *In*: AVELAR, Lucia; CINTRA, Antonio Octavio (org.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: F. Konrad Adenauer; São Paulo: Edunesp, 2007. p. 81-115.
- ASSUMPÇÃO, Marcio José. **Contabilidade aplicada ao Setor Público**. Curitiba: Editora Ibpex, 2011.
- AVRITZER, Leonardo. Judicialização da política e equilíbrio de poderes no Brasil. *In*: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; FILGUEIRAS, Fernando; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa (org.). **Dimensões políticas da justiça**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. p. 215-220.
- BADINTER, Robert; BREYER, Stephen. **Judges in contemporary democracy**. New York: New York Univ. Press, 2004.
- BANDEIRA, Regina. CNJ facilita concentração de esforços nas execuções fiscais de maior valor. **Agência de notícias do CNJ**, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-facilita-concentracao-de-esforcos-nas-execucoes-fiscais-de-maior-valor/>. Acesso em: 24 out. 2025.
- BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Revista Direito do Estado**, Salvador, v. 4, n. 13, p. 71-91, jan./mar 2009. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/synthesis/article/view/7433/5388>. Acesso em: 24 out. 2025.
- BARROSO, Luís Roberto. Constituição, democracia e supremacia judicial: direito e política no Brasil contemporâneo. *In*: FELLET, André Luís Fernandes; PAULA, Daniel Giotti de; NOVELINO, Marcelo (org.). **As novas faces do ativismo judicial**. Salvador: Juspodivm, 2011. p. 225-270.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 02 fev. 2025.
- BRASIL. Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996. **Dispõe sobre a arbitragem**. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9307.htm. Acesso em: 20 de abr. 2025.
- BRASIL. Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**.

Brasília: Presidência da República. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 20 de abr. 2025.

BRASIL. Lei nº 11.441 de 4 de janeiro de 2007. **Altera dispositivos da Lei no 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, possibilitando a realização de inventário, partilha, separação consensual e divórcio consensual por via administrativa.** Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111441.htm. Acesso em: 24 out. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010. **Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências.** Diário de Justiça Eletrônico/CNJ, n. 219, 01 dez. 2010, p. 2-14; republicada no DJe/CNJ n. 39, 01 mar. 2011, p. 2-15. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 26 mar. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.140 de 26 de junho de 2015. **Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública.** Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm. Acesso em: 20 de abr. 2025.

BRASIL. **Conselho Nacional de saúde.** Pesquisa revela que 33% em média dos custos com medicamentos no SUS é proveniente de judicialização. 05 de Maio de 2025. Brasília: Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113988.htm. Acesso em: 24 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.988 de 14 de abril de 2020. **Dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica; e altera as Leis nºs 13.464, de 10 de julho de 2017, e 10.522, de 19 de julho de 2002.** Brasília: Presidência da República. Disponível em:
<https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/assuntos/noticias/2025/maio/pesquisa-revela-que-33-em-media-dos-custos-com-medicamentos-no-sus-e-proveniente-de-judicializacao>

BRUNO, Reinaldo Moreira. **Lei de Responsabilidade fiscal e orçamento público municipal.** 3. ed. 3. reimpr. Curitiba: Juruá, 2011.

BRUQUE. Substitutivo global nº 01/2023 ao Projeto de Lei Ordinária nº 39/2023. **Institui a Política de Desjudicialização no âmbito da Administração Pública Municipal Direta e Indireta.** Prefeitura do Município de Brusque, 2023. Disponível em:
<https://www.camarabrusque.sc.gov.br/proposicoes/Substitutivos-Globais/2023/1/0/55572>. Acesso em: 20 de abr. 2025.

BÜHLER, Alex Pereira. **Orçamento Público e Decisão Judicial sob uma Perspectiva dos Limites Constitucionais.** Pouso Alegre, MG: FDSM, 2017.

CAMBI, Eduardo; VASCONCELOS, João Paulo A. Desjudicialização de políticas públicas e o Novo Código de Processo Civil - Contributo do Ministério Público e da Advocacia Pública à solução extrajudicial de conflitos. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 16, n. 64, p. 225-251, 2016. DOI:

10.21056/aec.v16i64.245. Disponível em:
<https://revistaec.com/index.php/revistaec/article/view/245>. Acesso em: 30 abr. 2025.

CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes legisladores?** Porto Alegre: S. A. Fabris, 1993.

CARVALHO, Ernani Rodrigues de. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. **Revista de Sociologia Política**, n. 23, p. 127-139, 2004. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/N7mbY9C3VmBv7866K974jfp/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 24 out. 2025.

CASTRO, Marcus Faro de. O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 12, n. 34, p. 147-156, 1997. Disponível em:
https://www.researchgate.net/publication/280978240_O_Supremo_Tribunal_Federal_e_a_Judicializacao_da_Politica. Acesso em: 24 out. 2025.

CIRINO, Cris. Pesquisa revela que 33% em média dos custos com medicamentos no SUS é proveniente de judicialização. Gov.br; Ministério da Saúde, 2025. Disponível em:
<https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/assuntos/noticias/2025/maio/pesquisa-revela-que-33-em-media-dos-custos-com-medicamentos-no-sus-e-proveniente-de-judicializacao#:~:text=No%20caso%20da%20sa%C3%BAde%20p%C3%BAblica,pesquisa%20em%20desenvolvimento%20e%20inova%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 24 out. 2025.

CITTADINO, Gisele. Judicialização da política, constitucionalismo democrático e separação dos poderes. In: VIANNA, Luiz Werneck (org.). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Rio de Janeiro: Iuperj, 2002. p. 17-42.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Painel de indicadores**. DATAJUD; Microsoft Power BI, 2025. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/datajud/monitoramento>. Acesso em 26 mar. 2025.

COSTIN, Claudia. **Administração Pública**. 4. reimpr. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CRESWELL, John W. **Qualitative Inquiry Research Design: Choosing Among Five Approaches**. 2. ed. California: SAGE Publications, 1997. Disponível em:
<https://revistapsicologia.org/public/formato/cuali2.pdf>. Acesso em: 30 out. 2025.

DIAS, Paulo; PEDROSO, João. As profissões jurídicas entre a crise e a renovação: o impacto do processo de desjudicialização em Portugal. **Revista do Ministério Público**, 91, 11-54, 2002. Disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/handle/10316/33085?mode=simple>. Acesso em: 24 out. 2025.

DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio**. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

FEREJOHN, John. Judicializing politics, politicizing law. **Journal of Law and Contemporary Problems**, v. 65, n. 3, p. 41-69, 2002. Disponível em:
<https://scholarship.law.duke.edu/lcp/vol65/iss3/3/>. Acesso em: 24 out. 2025.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Poder Judiciário na Constituição de 1988: judicialização da política e politização da justiça. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 198, p. 1-17, out./dez. 1994. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46407>. Acesso em: 24 out. 2025.

FRANCO, Marcelo Veiga. Câmaras de Mediação e conciliação na Fazenda Pública: o artigo 174 do Novo Código de Processo Civil como contribuição para o acesso à justiça “desjudicializado”. In: ARAÚJO, José Henrique Mouta; CUNHA, Leonardo Carneiro da. **Advocacia Pública**. Coleção Repercussões do Novo CPC, v. 3. Salvador: Juspodivm, 2015, p. 249-261.

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

GOODE, William J.; HATT, Paul K. **Métodos em pesquisa social**. 7.ed. São Paulo: Nacional, 1979.

HIRSCHL, Ran. The new constitutionalism and the judicialization of pure politics worldwide. **Fordham Law Review**, v. 75, n. 2, p. 722-727, 2006. Disponível em: <https://ir.lawnet.fordham.edu/flr/vol75/iss2/14/>. Acesso em: 24 out. 2025.

IBÁÑEZ, Perfecto Andrés. Democracia com juízes. **Revista do Ministério Público**, Lisboa, v. 24, n. 94, p. 31-47, jun. 2003.

LEAL, Rogério Gesta. **Impactos econômicos e sociais das decisões judiciais: aspectos introdutórios**. Brasília: ENFAM, 2010. Disponível em: https://www.enfam.jus.br/wp-content/uploads/2014/04/Impactos-Economicos_site.pdf Acesso em 20/04/2025. Acesso em: 24 out. 2025.

LEITE, Evandro Gueiros. Ativismo judicial. In: SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **STJ: Dez Anos a Serviço da Justiça – Doutrina**. Brasília: Superior Tribunal de Justiça, 1999, p. 29-55. Disponível em: http://bdjur.stj.jus.br/xmlui/bitstream/handle/2011/16980/Ativismo_Judicial.pdf?sequence=1. Acesso em: 01 abr. 2025.

MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei. Sentidos da judicialização da política: duas análises. **Lua Nova: Rev. Cultura e Política**, São Paulo, n. 57, p. 113-133, 2002.

MANAUS. Lei Ordinária n.º 3.064, de 01 de junho de 2023. **Institui a Política de Desjudicialização no âmbito da Administração Pública Municipal e dá outras providências**. Republicada. Manaus: Câmara Municipal de Manaus, 2023. Disponível em: https://sapl.cmm.am.gov.br/media/sapl/public/normajuridica/2023/6950/lei_n_3064_de_01_jun_2023_republicada_.pdf. Acesso em: 25 abr. 2025.

MAZZA, Fábio Ferreira; MENDES, Áquilas Nogueira. Decisões judiciais e orçamento: um olhar sobre a saúde pública. **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo, v. 14, n. 3, p. 42-65, nov. 2013/ fev. 2014. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/entities/publication/d7965d58-cd62-4f0b-8a92-7fb4fb3acbae>. Acesso em: 24 out. 2025.

MORENO, Breno. Câmara vai mediar conflitos de 20 mil processos judiciais do município. **CIDADEVERDE notícias**, 2023. Disponível em: <https://cidadeverde.com/noticias/384744/camara-vai-mediatar-conflitos-de-20-mil-processos-judiciais-do-municipio>. Acesso em: 15 mai. 2025.

PEDRA, Anderson Santana. O Tribunal Constitucional e o exercício da função legislativa stricto sensu para a efetivação dos direitos fundamentais de uma omissão legislativa. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória, n. 11, p. 221-256, jan./jun. 2012.

PEREIRA, Gabriela. Haddad chama precatórios de “indústria” e declara: “É insustentável”. **Metrópolis**, 2025. Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/economia-br/haddad-chama-precatorios-de-industria-e-declara-e-insustentavel>. Acesso em: 20 out. 2025.

POGREBINSCHI, Thamy. Ativismo Judicial e Direito: considerações sobre o debate contemporâneo. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, n. 17, ago./dez. 2000.

PORTAL ESTADO DO ACRE. Haddad chama precatórios de “indústria” e declara: “É insustentável”. **Portal Estado do Acre Notícias**, 17 set. 2025. Disponível em: <https://estadodoacre.com.br/2025/09/haddad-chama-precatorios-de-industria-e-declara-e-insustentavel/>. Acesso em: 24 out. 2025.

RAMOS, Elival da Silva. **Ativismo judicial: parâmetros dogmáticos**. São Paulo: Saraiva, 2010.

SADEK, Maria Teresa. Poder Judiciário: seu panteão. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 131-137, jan./mar. 2007

SÃO PAULO. Lei nº 17.324, de 18 de março de 2020. **Institui a Política de Desjudicialização no âmbito da Administração Pública Municipal Direta e Indireta**. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2020. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17324-de-18-de-marco-de-2020>. Acesso em: 25 abr. 2025.

TAYLOR, Matthew M. O Judiciário e as políticas públicas no Brasil. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, p. 229-257, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/hcw8bdc7Ywfrp6cNjmCvPVh/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 24 out. 2025.

TEIXEIRA, Ariosto. **Decisão liminar: a judicialização da política no Brasil**. Brasília: Plano Ed., 2001.

TERESINA. Lei Complementar n.º 5.842, de 19 de dezembro de 2022. **Institui a Câmara Administrativa de Prevenção e Solução de Conflitos, no âmbito do Município de Teresina, e dá outras providências**. Teresina: Município de Teresina, 2022. Disponível em: https://legis.teresina.pi.gov.br/wp-content/uploads/2024/12/LC_5842_2022.pdf. Acesso em: 25 abr. 2025.

THEODORO, Ana Cláudia Rodrigues; HILL, Flávia Pereira; PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. **Desjudicialização: Atualidades e Novas Tendências**. v. 2. Londrina: Thoth, 2025.

VALLINDER, Torbjörn; TATE, C. Neal. **The Global Expansion of Judicial Power: the Judicialization of Politics**. New York: New York University, 1995.

VASCONCELOS, Natália Pires de. **Judiciário e orçamento público: considerações sobre o impacto orçamentário de decisões judiciais**. Orientador: Marcos Paulo Verissimo. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. DOI: <https://doi.org/10.11606/D.2.2016.tde-03082016-144546>. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-03082016-144546/pt-br.php>. Acesso em: 22 abr. 2025.

VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Resende de; MELO, Manuel Palacios Cunha; BUGOS, Marcelo Baumann. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VIANNA, Luiz Werneck. "A judicialização da política". In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; FILGUEIRAS, Fernando; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa. (orgs.). **Dimensões políticas da justiça Rio de Janeiro**: Civilização Brasileira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

WANG, Daniel WeiLiang. Escassez de Recursos, Custos dos Direitos e Reserva do Possível na Jurisprudência do STF. In: COUTINHO, Diogo R.; VOJVODIC, Adriana (orgs.). **Jurisprudência Constitucional: como decide o STF?** São Paulo: SBDP/Malheiros, 2008.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 5. ed. [S. l.]: Bookman, 2015.

ANEXOS

ANEXO A: MINUTA DE PROJETO DE LEI



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ

Estado do Paraná

MINUTA DE PROJETO DE LEI

Autoria: Poder Executivo.

Institui a Política de Desjudicialização no âmbito da Administração Pública Municipal Direta e Indireta.

A CÂMARA MUNICIPAL DE MARINGÁ, ESTADO DO PARANÁ, aprovou e eu, PREFEITO MUNICIPAL, sanciono a seguinte

LEI: /2025

CAPÍTULO I

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta lei institui a Política de Desjudicialização no âmbito da Administração Pública Municipal Direta e Indireta, com os seguintes objetivos:

- I – reduzir a litigiosidade;
- II – estimular a solução adequada de controvérsia;
- III – promover e estimular a adoção de medidas para a autocomposição de conflitos, na esfera administrativa, extrajudicial e judicial, visando a pacificação social e institucional;
- IV – aumentar a eficiência e dar celeridade na condução de resolução de conflitos e combater a judicialização excessiva;

Parágrafo único. A política de que trata esta lei visa atender às disposições das Leis Federais nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, nº 10.259, de 12 de julho de 2001, nº 12.153, de 22 de dezembro de 2009, nº 13.105, de 16 de março de 2015, bem como das leis que vierem a substituí-las.

Art. 2º No âmbito da Administração Direta, a Política de Desjudicialização será coordenada pela Procuradoria-Geral do Município e no âmbito da Administração Indireta por seus respectivos dirigentes, cabendo-lhes, dentre outras ações:

I – dirimir, por meios autocompositivos, entre órgãos e entidades da Administração Pública Municipal Direta e Indireta;

II – avaliar a admissibilidade de pedidos de resolução de conflitos, por meio de composição, no caso de controvérsia entre particular e a Administração Pública Municipal direta e indireta;

III – requisitar aos órgãos e entidades da Administração Pública Municipal informações para subsidiar sua atuação;

IV – promover, no âmbito de sua competência e quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta nos casos submetidos a meios autocompositivos;

V – fomentar a solução adequada de conflitos;

VI – propor, em regulamento, a organização e a uniformização dos procedimentos e parâmetros para a celebração de acordos envolvendo a Administração Direta e Indireta, nos termos desta lei;

VII – disseminar a prática da negociação e auxiliar na prevenção da litigiosidade;

VIII – identificar matérias elegíveis à solução consensual de controvérsias.

CAPÍTULO II

DOS INSTRUMENTOS PARA A SOLUÇÃO ADEQUADA DE CONFLITOS

Seção I

Dos acordos judiciais

Art. 3º Fica o Poder Executivo autorizado, por intermédio dos representantes legais da Fazenda Pública Municipal Direta e Indireta, a celebrar acordos em processos judiciais em que o Município de Maringá ou as Entidades Autárquicas e Fundacionais figurarem como parte e cujo valor da obrigação não exceda o limite previsto de trinta salários mínimos vigentes.

§ 1º É vedada a realização de acordo judicial quando o valor da pretensão for superior ao determinado no caput, salvo se houver renúncia, pela parte contrária, do montante excedente.

§ 2º Havendo litisconsórcio ativo, bem como substituição processual, considerar-se-á o valor devido individualmente, por autor, para fins de aplicação dos limites de que trata este artigo.

§ 3º Quando a pretensão da ação versar sobre obrigações vencidas e vincendas, o acordo será possível se o somatório das parcelas não ultrapassar o limite estabelecido pelo caput.

Art. 4º O valor da proposta de acordo será apresentado com base:

I – no menor orçamento, nos casos atinentes à reparação de danos materiais;

II – em relatório técnico apresentado pelo setor de recursos humanos, nas lides que envolvam verbas de natureza trabalhista, independentemente do regime de contratação;

III – em relatório técnico do setor de licitações e contratos ou do setor competente pela contratação, quando a pretensão versar sobre licitações, inadimplemento ou inexecução de contratos ou convênios;

IV – em relatório técnico dos órgãos ou entidades competentes, nas demais matérias.

§ 1º Os relatórios previstos nos incisos II, III e IV deverão informar qual o valor que a Administração Pública entende devido e se existem situações técnicas que impedem a realização do acordo.

§ 2º Na proposta de acordo apresentada pelo Poder Público será descontado o percentual de 10% (dez por cento) do valor principal.

§ 3º A correção monetária e os juros de mora serão reduzidos pela metade e os índices aplicados respeitarão os parâmetros da Fazenda Pública.

Art. 5º A celebração de acordos em processos judiciais deverá atender, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

I – relatório técnico do órgão ou entidade competente pelo objeto em litígio, nos termos do artigo 4º desta lei;

II – análise jurídica dos aspectos da proposta, mediante parecer fundamentado, elaborado pelo procurador atuante na causa, apontando a existência de interesse público e da vantajosidade ao Erário;

III – previsão orçamentária, ratificada por parecer contábil.

Parágrafo único. Os pareceres e relatórios mencionados neste artigo serão submetidos à apreciação do Procurador-Geral quando a judicialização for inerente à Administração Direta, e ao Dirigente, quando a lide envolver a Administração Indireta, os quais poderão autorizar ou rejeitar a proposta, através de ato homologado pelo Prefeito.

Art. 6º Os acordos em processos judiciais não poderão ser autorizados nas seguintes hipóteses:

I – ações de Mandado de Segurança e por atos de improbidade administrativa;

II – ações que versem sobre danos extrapatrimoniais;

III – causas em que se discute a penalidade aplicada à servidores públicos;

IV – quando houver parecer jurídico vinculativo sobre o objeto do acordo.

§ 1º Os processos que tratem de desapropriação e de divisão e demarcação poderão ser celebrados acordos e transações, desde que respeitados o interesse público primário, os princípios da economicidade, da justa indenização, da razoabilidade e da proporcionalidade, como forma de solução rápida de conflitos.

§ 2º Nas ações populares, somente se admitirá transação nas hipóteses em que seja possível a Administração Pública Direta e Indireta reconhecer, de plano, o vício do ato que causou lesão ao patrimônio público, histórico, paisagístico, ambiental e urbanístico, limitado à transação a anulação do referido ato que gerou o dano.

§ 3º O acordo judicial somente será permitido quando a sua realização resultar na extinção total do processo.

Art. 7º É dever do Procurador Municipal:

I – analisar as provas juntadas pela parte contrária da demanda judicial e aferir se estas são suficientes para demonstrar o direito alegado;

II – examinar a plausibilidade do direito, mediante o estudo das normas e jurisprudência sobre o tema;

III – elaborar parecer jurídico, nos termos do inciso II do 5º.

Parágrafo único. Os Procuradores têm o dever de promover a tentativa de celebração de transação em matéria controversa quando verificarem que o valor da causa é adequado ao limite estabelecido no artigo 3º desta lei e quando o risco de perda da demanda for significativo.

Art. 8º É vedado aos Procuradores a celebração de conciliações, transação ou acordo judicial quando houver a necessidade de adequação orçamentária para fins de suportar a despesa a ser gerada, seja por suplementação ou criação de rubrica orçamentária.

Art. 9º Os termos do acordo surtirão efeitos somente após a devida homologação judicial.

Art. 10º A autorização para a realização dos acordos previstos nesta lei, inclusive os judiciais, será conferida:

I - pelo Procurador-Geral do Município, diretamente ou mediante delegação, quando a controvérsia envolver a Administração Direta, bem como as autarquias e fundações representadas judicialmente pela Procuradoria Geral do Município;

II - pelo dirigente máximo das entidades, diretamente ou mediante delegação, quando a controvérsia envolver as autarquias e fundações não representadas judicialmente pela Procuradoria Geral do Município, bem como as empresas públicas, as sociedades de economia mista e suas subsidiárias.

Parágrafo único. O regulamento desta lei disporá sobre as hipóteses em que a autorização prevista no inciso II deste artigo exigirá, sob pena de nulidade, prévia e expressa anuência do Procurador-Geral do Município.

Seção II

Da mediação e arbitragem

Art. 10. A Administração Pública Municipal Direta e Indireta poderá prever cláusula de mediação nos contratos administrativos, convênios, parcerias, contratos de gestão e instrumentos congêneres.

Art. 11. A Administração Pública Municipal Direta e Indireta poderá utilizar-se da arbitragem para dirimir conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis, nos termos da Lei Federal nº 9.307, de 23 de setembro de 1996.

CAPÍTULO III

DA CÂMARA DE PREVENÇÃO E RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA DE CONFLITOS

Art. 12. Fica o Poder Executivo autorizado a criar, por decreto, a Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos no Município de Maringá, que terá as seguintes atribuições:

I – dirimir, por meios autocompositivos, os conflitos entre órgãos da Administração Pública Municipal Direta e Indireta;

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

III – promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta nos casos submetidos a meios autocompositivos.

§ 1º O modo de composição e funcionamento da Câmara de que trata o caput será estabelecido em regulamento.

§ 2º Se houver consenso entre as partes, o acordo será reduzido a termo e constituirá título executivo extrajudicial.

Art. 13. A Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos indicará, para cada processo em que couber mediação, um mediador para conduzir o procedimento de comunicação entre as partes, buscando o entendimento e o consenso e facilitando a resolução do conflito.

Parágrafo único. Será admitida a co-mediação nas hipóteses previstas em regulamento.

CAPÍTULO IV

DO GERENCIAMENTO DO VOLUME DE PROCESSOS

Art. 14. A Administração Pública Direta e Indireta poderá programar mutirões de conciliação para a redução do volume de processos administrativos e judiciais.

CAPÍTULO V

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 15. As despesas decorrentes da presente lei correrão por conta do orçamento do Município de Maringá.

Art. 16. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.