

POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESJUDICIALIZAÇÃO DA SOLUÇÃO DE CONFLITOS DE NATUREZA CIVIL E ADMINISTRATIVA

Felipe Cidral Sestrem⁵⁵

Resumo: O presente trabalho utiliza o método de pesquisa dedutiva por meio a exploração de três vetores: bibliografia nacional e internacional, legislação estadual e municipal brasileira e jurisprudência federal e estadual brasileira. Quanto à exploração doutrinária, o trabalho utiliza descritores em ciências sociais aplicadas #desjudicialização, #políticas%públicas, #solução%alternativa%de%conflitos e #legislação nas plataformas HeinOnline, Scielo, ThomsonReuters e Google Scholar avaliando os primeiros vinte e cinco achados, descartados ou não em razão de sua aptidão para o desenvolvimento da pesquisa. Quanto à pesquisa legislativa, o trabalho avalia os resultados obtidos nas plataformas brasileiras leismunicipais.com.br e leisestaduais.com.br para identificar a existência de políticas públicas normatizadas. Com relação à pesquisa jurisprudencial, o trabalho se vale da plataforma BuscaJuris e dos sítios oficiais dos Tribunais Federais e Estaduais do Sudeste e do Sul do Brasil para catalogar julgados que tenham realizado e debatido a matéria afeta à desjudicialização e às políticas públicas relacionadas à solução alternativa de conflitos de natureza civil e administrativa. O estudo problematiza um espaço legislativo possível, na competência legislativa estadual e federal dos entes públicos brasileiros, para a regulação de instrumentos de desjudicialização. Conjuga esse espaço com a questão

⁵⁵ Mestre em Direito, Estado e Sociedade na Universidade Federal de Santa Catarina. Procurador do Município de Joinville. Presidente da Comissão Estadual de Procuradores Municipais da Ordem dos Advogados, Seccional de Santa Catarina – OAB/SC. Membro da Associação Nacional dos Procuradores Municipais – ANMP. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Processual – IBDP. E-mail: felipe.sestrem@joinville.sc.gov.br Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5562093009346927> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5244-2359>

eminentemente cultural que o fenômeno da desjudicialização apresenta para estruturas administrativas, jurídicas e jurisdicionais e para os operadores do Direito. Investiga-se a possibilidade do estabelecimento de políticas públicas de desjudicialização setoriais, diretamente relacionadas aos entes subnacionais. Num segundo momento, o estudo analisa quais os limites dessa regulação e quais instrumentos seriam elegíveis para nela estarem regulados. Os dados obtidos indicam a baixa incidência da regulação de instrumentos de desjudicialização no âmbito estadual e municipal, bem como a ausência de julgados relacionados ao tema. O terceiro capítulo enfrenta as experiências regulatórias de São Paulo, de Joinville e do Estado de Santa Catarina. O estudo conclui quanto à existência de um interesse legiferante na regulação normativa de instrumentos de desjudicialização civil e administrativa nos Estados-membro e Municípios brasileiros, capitalizado nas estruturas de advocacia pública estadual e municipal. Aponta para a existência de um incentivo processual na elaboração de legislações locais voltadas à transação administrativa, civil e tributária, como forma de racionalização dos valores gastos com a litigância em ambientes públicos fazendários e na racionalização de serviços jurídicos públicos prestados no âmbito dos Estados e dos Municípios brasileiros. O trabalho insere-se na linha de investigação do Eixo I “Desjudicialização: as opções legislativas em perspectiva” do II Congresso Internacional de Direito Processual Civil ao abordar o fenômeno nas esferas estadual e municipal.

Abstract: The present work uses the deductive research method through the exploration of three vectors: national and international bibliography, Brazilian state and municipal legislation and Brazilian federal and state jurisprudence. As for doctrinal exploration, the work uses descriptors in applied social sciences #dejudicialization, #public%polices, #alternative%-solution%of%conflicts and #legislation on the HeinOnline, Scielo, ThomsonReuters and Google Scholar platforms, evaluating the first twenty-five findings, discarded or not due to their suitability for research development. Regarding legislative research, the work evaluates the results obtained on the Brazilian platforms leismunicipais.com.br and leisestaduais.com.br to identify the existence of standardized public policies. Regarding jurisprudential research, the work uses the BuscaJuris platform and the official websites of the Federal and State Courts of the Southeast and South of Brazil to catalog judgments that have carried out and debated the matter affecting dejudicialization and public policies related to the alternative solution. civil and administrative conflicts. The study problematizes a possible legislative space, within the scope of the state and federal legislative competence of the public

entities that make up the Brazilian federation, for the regulation of dejudicialization instruments. It combines this space with the eminently cultural issue that the phenomenon of dejudicialization presents for administrative, legal and jurisdictional structures and for legal operators. The possibility of establishing public policies for sectoral dejudicialization, directly related to subnational entities, is investigated. Secondly, the study analyzes the limits of this regulation and which instruments would be eligible to be regulated within it. The data obtained indicate the low incidence of regulation of dejudicialization instruments at the state and municipal level, as well as the absence of judgments related to the topic. The third chapter deals with the regulatory experiences of São Paulo, Joinville and the State of Santa Catarina. The study concludes that there is a legislative interest in the normative regulation of civil and administrative dejudicialization instruments in Brazilian Member States and Municipalities, widespread in state and municipal public advocacy structures. It points to the existence of a procedural incentive in the elaboration of local legislation aimed at administrative, civil and tax transactions, as a way of rationalizing the amounts spent on litigation in public financial environments and in rationalizing public legal services provided within the scope of States and Brazilian municipalities. The work is part of the line of investigation of Axis I “Dejudicialization: legislative options in perspective” of the II International Congress of Civil Procedural Law by addressing the phenomenon at the state and municipal levels.

Palavras-Chave: Políticas públicas; desjudicialização; competência legislativa; limites e instrumentos da desjudicialização setorial; experiências municipais e estaduais na desjudicialização.

Keywords: Public policy; dejudicialization; legislative competence; limits and instruments of sectoral dejudicialization; municipal and state experiences in dejudicialization.

Sumário: 1. Introdução – 2. Políticas Públicas e Desjudicialização: conceitos e competência legislativa – 3. Limites e Instrumentos de Desjudicialização – 4. Experiências regulatórias – 5. Conclusões. Referências Bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO

Nos últimos vinte anos promoveu-se no Direito uma releitura da jurisdição e dos conceitos clássicos de direito processual civil em prol de uma maior celeridade e efetividade da Justiça. Nos últimos anos debate-se muito a respeito da recusa de um efetivo papel endoprocessual da solução

de conflitos, compreendendo-se a possibilidade de pacificação dos litígios por diversos instrumentos (portas).⁵⁶

Na vanguarda, valendo-se de experiências internacionais⁵⁷, atualmente debate-se no Brasil a possibilidade de desjudicialização da execução civil por meio do Projeto de Lei PL nº 6.204/2019, em trâmite perante a Câmara dos Deputados do Brasil, apresentando-se críticas e sugestões à proposição.⁵⁸

O presente trabalho realiza pesquisa doutrinária, legislativa e jurisprudencial acerca da temática desjudicialização e sua intersecção com o tema de políticas públicas. Problematisa-se a possibilidade de a desjudicialização, enquanto tema macro de jurisdição e direito processual civil, estruturar-se como objetivo de Estado (*lato sensu*), servindo às estruturas dos Municípios, Estados-membros e da União como técnica de enfrentamento de litígios, especialmente massificados.

Empreende-se pesquisa a partir de descritores em ciências sociais, utilizando-se quatro categorias (identificadas por meio de *dashes*: #desjudicialização, #políticas%públicas, #solução%alternativa%de%conflitos e #legislação). Os resultados foram filtrados a partir dos vinte e cinco primeiros achados, descartados em razão da sua aptidão para o desenvolvimento da pesquisa. Foram utilizadas quatro plataformas de pesquisa doutrinária exploratória: HeinOnline, licenciada perante a Universidade Federal de Santa Catarina (PPGD/UFSC); ThomsonReuters Brasil, licenciamento privado; GoogleScholar, licença aberta; e Scielo, licença aberta.

Os achados acerca das políticas públicas setoriais de desjudicialização foram nulos. Os achados acerca do macrotema desjudicialização foram pouco significativos para o tema da pesquisa, à exceção do primeiro capítulo relacionado aos aspectos conceituais e doutrinários, de forma ampla.

Para a pesquisa jurisprudencial utilizou-se a ferramenta BuscaJuris, licenciada perante o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil

⁵⁶ DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JUNIOR, Hermes. *Justiça Multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios adequados de soluções de conflitos*. Salvador: Editora Juspodivm, 2018. p. 38-39.

⁵⁷ RIBEIRO, Flávia Pereira. *Desjudicialização da execução civil*. São Paulo: Saraiva, 2013. Sobre as experiências internacionais, também, de forma ampla, GRADI, Marco. *Inefficienza della giustizia civile e fuga dal processo*. Messina: Edizione Leone, 2014.

⁵⁸ FARIA, Márcio Carvalho. Primeiras impressões sobre o projeto de Lei 6.204/2019: Críticas e sugestões acerca da tentativa de se desjudicializar a execução civil brasileira (Parte Um). *Revista de Processo – RePro*. São Paulo, v. 313, p. 393-414, mar. 2021.

(CFOAB, 2022-2023), com auxílio de ferramenta lastreada em inteligência artificial da própria plataforma. Adicionalmente foram realizadas buscas em 10 (dez) tribunais, dentre os quais três federais e sete estaduais, sem achados significativos para a temática em debate.

Há um espaço legislativo para a construção de políticas públicas setoriais de desjudicialização? Essa é a pergunta provocadora que impulsiona o presente trabalho, realizado a partir de uma metodologia hipotético-dedutiva, propositiva, sem a pretensão de esgotamento da matéria, focando em elementos empíricos da prática forense estruturada nos órgãos de advocacia pública brasileiros.

O trabalho apresenta uma lógica sequencial, dedutiva, partindo-se da temática geral de políticas públicas e de desjudicialização, perpassando conceitos e o problema da competência legislativa para, ao final, avaliar três propostas concretas: a legislação municipal paulista (Município de São Paulo, Estado de São Paulo – Sudeste do Brasil, maior município brasileiro em quantitativo populacional), a legislação estadual catarinense (Estado de Santa Catarina, Sul do Brasil) e a proposta legislativa joinvillense (Município de Joinville, Estado de Santa Catarina, Sul do Brasil, terceira maior cidade dessa região brasileira).

O presente estudo foi apresentado no Eixo I “Desjudicialização: as opções legislativas em perspectiva” do II Congresso Internacional de Direito Processual Civil da Universidade Portucalense – UPT, na cidade de Coimbra, Portugal, no mês de dezembro de 2023, ao abordar o fenômeno nas esferas estadual e municipal do Brasil.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS E DESJUDICIALIZAÇÃO: CONCEITOS E COMPETÊNCIA LEGISLATIVA

A desjudicialização é uma forma de simplificação processual. Ela é um recurso formal a meios informacionais para dar *performance* a processos judiciais.⁵⁹ Insere-se na lógica de resolução alternativa de litígios (*ADRs* – *Alternative Dispute Resolution*) que, de certa forma, impõe uma revisão do conceito tradicional de acesso à justiça, ao figurar o Poder Judiciário não

⁵⁹ DIAS, João Paulo; PEDROSO, João. As profissões jurídicas entre a crise e a renovação: o impacto do processo de desjudicialização em Portugal. Coimbra: Centros de Estudos Sociais, 2004. p. 2-3.

como necessária ou inafastável opção, mas como *ultima ratio* da solução (adequada) de conflitos.⁶⁰

Pragmaticamente, a desjudicialização têm sido concretizada por meio da arbitragem (Lei Federal nº 9.307/1996), do inventário, da partilha, da separação consensual e do divórcio consensual extrajudicial, inclusive perante delegatários de serviços públicos dos cartórios (Lei Federal nº 11.441/2007), por meio da retificação de registro imobiliário na via extrajudicial (Lei Federal nº 10.931/2004), na recuperação extrajudicial de pessoas jurídicas (Lei Federal nº 11.101/2005) e, também, a partir das reclamações administrativas dos consumidores perante os PROCONs.⁶¹

Ou seja, o movimento da desjudicialização não é novo, traduzindo uma iniciativa de mais de duas décadas por efetividade da jurisdição estatal como forma de solução e pacificação dos conflitos. Partindo-se também de estudos relacionados à conformidade, pode-se compreender que a desjudicialização, enquanto “viragem cultural”, também foi enfrentada por parte do direito português⁶² e do direito sueco⁶³.

⁶⁰ TRANI, Luiza. Alternative dispute resolutions (ADR) e on-line dispute resolutions (ODR): Porque os meios adequados de resolução de controvérsias e o avanço tecnológico implicam na necessária revisão do conceito de acesso à justiça. Revista de Direito e Novas Tecnologias. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, v. 13, out./dez. 2021. No mesmo sentido quanto ao papel secundário que o Judiciário deve ostentar perante as técnicas autocomposição e desjudicializadas (do ponto de vista estatal) de solução dos conflitos ver GAJARDONI, Fernando da Fonseca. Levando o dever de estimular a autocomposição a sério: uma proposta de releitura do princípio do acesso à Justiça à luz do CPC/15. Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP, a. 14, v. 21, n. 2, p. 99-114, mai./ago. 2020.

⁶¹ DI SPIRITO, Marco Paulo Denucci. A relação entre a Defensoria Pública e a OAB pelo ângulo dos limites constitucionais à atuação das entidades de fiscalização profissional um enfoque a partir do art. 5º, XIII, da CF/1988. Revista dos Tribunais. São Paulo: RT, v. 912, p. 249-302, out. 2011; CORREIA, Adelson Luiz. Desjudicialização como Política Pública de acesso à Justiça. Direitos Humanos na Contemporaneidade: problemas e experiências de pesquisa. v. 1. Guarujá: Editora Científica, 2021. p. 23-37.

⁶² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Constituição dirigente e vinculação do legislador. Coimbra: Almedina, 2001.

⁶³ No modelo sueco, realiza-se a concentração da atividade executiva mediante um serviço público de execução forçada: “um órgão administrativo que se incumba de realizar, em todas as classes de títulos executivos – judicial e extrajudicial –, o levantamento de bens do executado e expropriá-lo, portanto, não cabendo ao Poder Judiciário, sobretudo, em sentenças decorrentes de condenação pecuniária, a atividade executiva” (GAIO JÚNIOR, Antônio Pereira. Execução e desjudicialização: modelos, procedimento extrajudicial pré-executivo e o PL nº 6204/2019. Revista de Processo – RePro. São Paulo. v. 306, p. 151-175, ago. 2020, p. 156).

Inclusive, é de Portugal, a partir da Lei n. 32, de 30 de maio de 2014, a iniciativa do estabelecimento de um procedimento extrajudicial “pré-executivo” perante um agente de execução, com a incumbência de examinar requerimento e requisitos do título executivo, a existência de prescrição e decadência, consulta à base de dados, promoção de procedimentos de citação e penhora, atos de expropriação, pagamentos, etc.⁶⁴

Estudos no Brasil indicam a possibilidade de focar nesse movimento a partir de uma lógica de política judiciária. Fala-se em “execução fiscal administrativa”, admitindo-se o uso de máquina estatal judicial como um direito do Fisco, de forma muito semelhante àquilo que se verifica na arbitragem.⁶⁵

Nos Estados Unidos, a partir dos estudos acerca da arbitragem e da mediação, fala-se em um dever de evitabilidade do litígio (*dispute avoidance*), decorrência do princípio da boa-fé objetiva. Essa evitabilidade deve ser pensada sob duas perspectivas: um prévio dever das partes de apenas submeter casos ao litígio em meios habituais de solução nos quais não seja possível solvê-los por outros meios, mais céleres e menos dispendiosos e, também, um dever de os próprios meios alternativos (ADRs) possuíram um efeito preventivo geral de poder evitar novos conflitos futuros a serem abertos entre as mesmas partes ou partes semelhantes (cf. Cláusula 20.5. do FIDIC Gold Book).⁶⁶ A interpretação dessas regras no Direito Francês se estende não apenas para fase pré-processual, mas também à execução das obrigações (administrativamente e judicialmente), quanto às negociações realizadas, elemento também secundado pela jurisprudência alemã.⁶⁷

⁶⁴ GAIO JÚNIOR, Antônio Pereira. Execução e desjudicialização: modelos, procedimento extrajudicial pré-executivo e o PL nº 6204/2019. Revista de Processo – RePro. São Paulo. v. 306, p. 151-175, ago. 2020.

⁶⁵ OLIVEIRA, Weber Luiz de. Execução Fiscal Administrativa e Federalismo: a produção do Direito pelos Estados no contexto da desjudicialização da Administração Pública. 2023. 357 f. Tese (Doutorado em Ciências Jurídicas). Centro de Doutorado em Ciência Jurídica – CDCJ, Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, Itajaí, 2023.

⁶⁶ HÖK, Götz-Sebastian. Alternative Dispute Resolution and Dispute Adjudication in Civil Law Countries Hype or Substance? Revista de Arbitragem e Mediação. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, v. 34, p. 299-333, jul./set. 2012.

⁶⁷ “Hence, dispute avoidance practices do not only depend on the free and deliberate intention to avoid a dispute. Rather the contract and the law require each party to act in good faith in the endeavour to reach agreement. Failure to comply with these duties may lead into breach of contract” (HÖK, Götz-Sebastian. Alternative Dispute Resolution and Dispute Adjudication in Civil Law Countries Hype or Substance? Revista de Arbitragem e Mediação. São Paulo: TRB, v. 34, p. 299-333, jul./set. 2012. p. 303-304).

Também nos Estados Unidos, a atuação dos *Public Advocate* por meio de uma advocacia sistêmica (*systemic advocacy*)⁶⁸, pensando-se os casos de forma global e coletiva, afastando-se da solução hiperfocal e solipsista dos casos concretos, sempre buscando a implementação mais eficiente da solução de conflitos.⁶⁹ Esse mesmo movimento de abandono da atomização dos casos pode ser verificado na doutrina dos litígios estruturais, desenvolvida por norte-americanos e, recentemente, por brasileiros.⁷⁰

Portanto, a desjudicialização traduz um movimento de reestruturação da jurisdição, restringindo-se às matérias habitualmente remetidas ao Poder Judiciário, sem, contudo, estar necessariamente vinculada à efetivação de obrigações pecuniárias, a exemplo do enquadramento da arbitragem como instrumento de desjudicialização.⁷¹

Paralelamente, o tema Políticas Públicas, sem olvidar sua interrelação com o Direito Público, apresenta, de antemão, a dificuldade da própria conceituação. Habitualmente as *public policies* são concebidas a partir das funções estatais: classificam-se como tal porque o Estado deve desenvolver determinadas ações ou, ainda, estimular determinadas condutas.⁷² Por apresentarem um vínculo a uma estrutura pública (ou com *múnus* público) e uma função de natureza pública, possuem um programa e são definidas a partir de recursos públicos, cujo gasto é autorizado nos termos da lei.⁷³

Adota-se por definição nesse trabalho as políticas públicas como instrumentos de materialização dos objetivos do Estado, por legislação interna (i.e. federal, estadual ou municipal) ou, ainda, por força de tratados e

⁶⁸ BROWN, Ivan; BROWN, Roy I. Quality of life and disability: an approach for community practitioners. London: JKP, 2003. p. 244-247.

⁶⁹ MORGAN, Bronwen. Social citizenship in the shadow of competition: the bureaucratic politics of regulatory justification. Burlington: Ashgate Publishing, 2003. p. 165-167.

⁷⁰ VITORELLI, Edilson. Processo civil estrutural: teoria e prática. 2. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2021. p. 56-58. E, também, nesse mesmo sentido: FISS, Owen. To Make the Constitution a living Truth: Four Lectures on the Structural Injunction. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Felix. Processos estruturais. 3. ed. Salvador: Editora JusPodivm. 2021. p. 31-55.

⁷¹ NASCIMBENI, Asbrubal Franco. A importância da arbitragem na atual tendência à desjudicialização dos conflitos. Revista de Arbitragem e Mediação. v. 70, p. 113-152, jul./set. 2021.

⁷² Para quem dos registros quanto à ausência de uniformidade do conceito, ver BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. REI. a. 34, n. 113, p. 89-98, 1997, p. 91-92.

⁷³ KINGDON, John W. Agendas, Alternatives and Public Policies. 2. ed. Harlow: Pearson, 2014. p. 3-4.

convenções internalizados, não necessariamente vinculados à promoção de direitos sociais.⁷⁴ Assim, políticas públicas em sentido estrito diferem-se de políticas sociais e econômicas desenvolvidas por parte do Estado *lato sensu*, na qualidade de ações estatais.⁷⁵

A grande peculiaridade de políticas públicas é sua temporalidade: devem ser desenvolvidas tomando-se em conta um plano de ação, na expectativa de incutirem na sociedade determinadas práticas que posteriormente afastarão a necessidade de regramento. Elas são, portanto, projetos; não processos; demandam monitoramento e avaliação de resultados, justamente para se justificarem no tempo e espaço.

No caso em estudo, a promoção da desjudicialização, enquanto política pública, apresenta um caráter dirigente, objetivando a alteração do comportamento e, por isso, da cultura dos cidadãos e dos operadores do direito.

Sob essa perspectiva, a definição das políticas insere-se no dever de produção legislativa, ou seja, de normatização. Avaliar a possibilidade de sua estruturação impõe, antes, avaliar a possibilidade de o Estado *lato sensu* poder legislar sobre seu conteúdo.

Partindo-se da premissa de que políticas públicas *stricto sensu* não são processos, mas um instrumento para a consecução de determinado objetivo estatal, no caso da *desjudicialização* a restrição legiferante do art. 22, I⁷⁶, da Constituição da República Federativa do Brasil (CFRB), quanto à competência privativa da União para legislar sobre direito processual civil, não se aplicaria. Políticas de desjudicialização não tratariam de questões processuais; buscariam, antes, definir estruturas e ações estatais locais

⁷⁴ Para alguém dos registros quanto à ausência de uniformidade do conceito, ver MASTRODI, Josué; IFANGER, Fernanda Carolina de Araújo. Sobre o conceito de Políticas Públicas. Revista de Direito Brasileira. Florianópolis, v. 24, n. 9., p. 05-18, set./dez. 2019. p. 15-16.

⁷⁵ “Nesse sentido, impraticável entender políticas públicas como uma ação estatal qualquer, mas como práticas definidas na agenda política dos poderes Legislativo e Executivo visando a consecução de um objetivo público qualquer, porém bem delineado, estabelecido segundo avaliações e comparações da proposta de ação com soluções alternativas tanto no aspecto dos custos quanto dos benefícios envolvidos, assim como nas formas de manter e corrigir as ações implementadas, se bem avaliadas, quanto de interrompê-las, em caso de avaliação negativa (MASTRODI, Josué; IFANGER, Fernanda Carolina de Araújo. Sobre o conceito de Políticas Públicas. Revista de Direito Brasileira. Florianópolis, v. 24, n. 9., p. 05-18, set./dez. 2019. p. 15-16).

⁷⁶ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; [...]

(CRFB/88, art. 30, I) ou mesmo suplementar as regras de aplicação desses instrumentos no âmbito local (CRFB/88, art. 25, §1º; art. 30, II).⁷⁷

No debate legislativo do Projeto de Lei nº 01-00502/2019, da autoria da Vereadora Janaína Lima (NOVO) e do Vereador Eduardo Tuma (PSDB), posteriormente convertido na Lei Municipal nº 17.324, de 18 de março de 2020, a Política de Desjudicialização no âmbito da Administração Pública Municipal Direta e Indireta de São Paulo/SP, compreenderam os legisladores, a partir da doutrina de Celso Bastos, que a temática se enquadraria nos interesses locais dos entes subnacionais municipais e estaria imbricada com a efetivação do princípio da eficiência administrativa.⁷⁸

Avaliando-se habitualmente as matérias veiculadas no corpo das propostas de instituição de políticas públicas setoriais de desjudicialização, grande parte vinculadas à forma de tratamento de demandas massificadas por parte do Estado-membro ou do Município e, ainda, as regras administrativas de tratamento de composições extrajudiciais, acordos em gerais, inclusive judiciais e a estruturação de Câmaras de Conciliação e Resolução Administrativa de Disputas, não se compreende possível a aproximação dos objetivos pretendidos nessas políticas com a pretensão de regulação processual ou procedimental da legislação federal ou estadual.

3. LIMITES E INSTRUMENTOS DE DESJUDICIALIZAÇÃO

O acesso à justiça, direito básico dos cidadãos, qualificado como direito humano, prima por soluções de conflitos céleres, adequadas e razoáveis. Acessar à justiça não necessariamente impõe o acesso do cidadão à jurisdição estatal.⁷⁹

⁷⁷ Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. § 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição. [...] Art. 30. Compete aos Municípios: [...] I - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

⁷⁸ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Competências na Constituição de 1988. São Paulo: Ed. Atlas, 1991, p. 124; SÃO PAULO, Câmara de Vereadores. Parecer Conjunto nº 2637/2019. Comissões Reunidas de Constituição e Legislativa Participativa; Administração Públicas; e de Finanças e Orçamento. Substitutivo Apresentado ao PL 502/19. São Paulo: Câmara de Vereadores Municipal, 2019. p. 34-38.

⁷⁹ Refuta-se, nesse particular a ideia de que o acesso à justiça estaria traduzido no princípio da inafastabilidade do controle judicial (BULOS, Uadi Lammêgo. Direito constitucional ao alcance de todos. 3. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2011. p. 339-340). Nesse sentido, ver COSTA, Thaise Graziottin; RIBAS, Lídia Maria. Inovação na jurisdição estatal: de contenciosa

Mais do que a possibilidade de os entes federados promoverem políticas públicas setoriais de desjudicialização, a efetivação do acesso à justiça em todos os seus planos, inclusive administrativos, demanda o alcance do acesso à justiça à ideia de jurisdição compartilhada, com a oferta por meio do Estado *lato sensu* de todos os meios aptos para se permitir a solução dos conflitos.⁸⁰

Portanto, o acesso à justiça pode ser compreendido como propulsor da ideia de judicialização, na medida em que os instrumentos de redução da litigiosidade, regulados e componentes da própria política, são seu objeto.

Como dito anteriormente, o primeiro limite identificável das políticas de desjudicialização é o caráter legiferante dos órgãos estatais e a vinculatividade das regulações (principalmente normatizações legislativas) à definição de estruturas públicas. Em outros termos, é porque cada ente público (i.e., União, Estados-membros e Municípios) possui uma competência constitucional há um espaço de oportunidade para normatizar a desjudicialização em cada nível de governo. E mais: o nível da desjudicialização está diretamente relacionada às estruturas públicas possíveis que podem ser pensadas e previstas no nível estatal (i.e. municipal, estadual) que se pretende aplicar. O segundo limite é a capacidade orçamentário-financeira dos entes estaduais e municipais para definirem custos com a execução das ações do programa estabelecido.

Admitindo-se que um dos instrumentos de desjudicialização é a estruturação de Câmaras Administrativas de Resolução de Conflitos, nos termos do art. 32 e seguintes da Lei Federal nº 13.140/2016, a obediência ao referido diploma é um horizonte demarcado, da mesma forma que o entendimento restritivo de alguns tribunais de contas, a exemplo do catarinense, quanto à caracterização de renúncia de receita para a entabulação de acordos administrativos em execuções fiscais pode ser qualificado como um dos principais limites à promoção dessas políticas.⁸¹ Esses horizontes não descartam outras possibilidades, a exemplo da sobredita adoção de procedimentos administrativos de execução fiscal. O que se defende é apenas

para uma jurisdição singular, compartilhada, efetiva, democrática e emancipatória. *Conpedi Law Review*, Costa Rica, v. 3, n. 1, p. 190-215, jan./jun. 2017.

⁸⁰ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 60-61.

⁸¹ TCE/SC. Consulta @CON 17/00707865. Prejulgado 2236 (Processo 1700707865). Prefeitura Municipal de Blumenau. Possibilidade de transação do principal, juros e multa de crédito tributário e configuração de renúncia de receita. Tribunal Pleno, DJ 24.06.2020.

a conformação da desjudicialização para formas tipicamente aceitas pela atual legislação, na qualidade de meios alternativos de solução de conflitos.

Dentre os outros instrumentos de desjudicialização podem ser citados os tipicamente debatidos pela doutrina, a exemplo dos acordos judiciais e extrajudiciais (incluída a transação fiscal do art. 171⁸², *caput* e parágrafo único, do CTN), da mediação e da arbitragem, bem como os atipicamente apurados, especialmente o gerenciamento do volume massificado de processos administrativos e judiciais.

4. EXPERIÊNCIA REGULATÓRIA

A regulação da matéria afeta à desjudicialização no âmbito local, a partir dos estudos empíricos conduzidos nesse trabalho, demonstrou a existência de experiências na legislação municipal e estadual no Brasil. Essas políticas foram estruturadas para a solução de conflitos de natureza civil e administrativa.

A despeito da baixa incidência da matéria no âmbito da doutrina e de questões atreladas à própria conceituação do termo judicialização e sua justificação, aproximando-o ou não à execução civil, o foco da legislação estadual e municipal não é relacionado à proceduralização, à natureza da jurisdição (i.e. escopo da legislação federal e do PL referenciado nos tópicos 1. e 2.), tampouco à definição de regras complementares ou suplementares ao Código de Processo Civil.

As legislações identificadas em São Paulo (capital⁸³ e interior, Município de Araras⁸⁴) e em Santa Catarina (Lei Estadual PRODEX⁸⁵; Projeto de

⁸² Art. 171. A lei pode facultar, nas condições que estabeleça, aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária celebrar transação que, mediante concessões mútuas, importe em determinação de litígio e conseqüente extinção de crédito tributário. Parágrafo único. A lei indicará a autoridade competente para autorizar a transação em cada caso.

⁸³ SÃO PAULO. Lei Municipal nº 17.324, de 18 de março de 2020. Política Municipal de Desjudicialização na Administração Direta e Indireta. 18 de março de 2020. Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17324-de-18-de-marco-de-2020>> Acesso em: 02.12.2023.

⁸⁴ ARARAS. Lei Complementar Municipal de nº 218, de 10 de abril de 2023. Disponível em: <<https://www.legislacaodigital.com.br/Araras-SP/LeisComplementares/218>> Acesso em: 02.12.2023.

⁸⁵ SANTA CATARINA. Lei Estadual nº 18.302, de 23 de dezembro de 2021. Disponível em: <http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2021/18302_2021_lei.html> Acesso em: 02.12.2023.

Lei Municipal de Joinville), trouxeram disposições gerais afetas ao objetivo da política estatal, princípios aplicáveis e, após, os instrumentos *stricto sensu*, acima identificados.

A inovação de Santa Catarina, no âmbito estadual, foi estabelecer um programa formal de incentivo (*nudge*) à desjudicialização vinculada ao êxito processual (PRODEX) e, inversamente, aos riscos do caráter inexitoso das defesas e das transações. Santa Catarina foi pioneira ao incluir atos jurídicos análogos aos acordos como instrumentos formais de desjudicialização (Capítulo II, Seção I, art. 3º, §1º). Por atos análogos devem ser entendidos os procedimentos administrativos de dispensa da apresentação de defesa e do reconhecimento do pedido em processos judiciais, encurtando a marcha processual (administrativa e judicial), bem como o deferimento de pedidos de indenização, satisfação e reconhecimento de direitos no âmbito administrativo, com a potencialidade de gerar efeitos prospectivos a ampliados para casos essencialmente semelhantes, guardando-se similitude fática e jurídica (moldura regulatória).

A proposta joinvillense (Projeto de Lei SEI 22.0.278620-6, Minuta PGM.GAB 0013954893, de 17 de agosto de 2022⁸⁶) avançou ao promover uma sistematização mais ampla, incluindo-se dentre os instrumentos atípicos de desjudicialização os mutirões de conciliação, a realização de negócios jurídicos processuais (NPs) e a promoção de acordos coletivos por adesão, veiculados por meio de editais com incentivos pré-determinados na legislação local.

A proposta do Município de Joinville também buscou delimitar de forma mais clara, ponto uníssono nas legislações estadual e municipal anteriormente analisadas, mas não claramente exposto, quanto ao papel e ao protagonismo da advocacia pública na manutenção da segurança jurídica da solução adequada de controvérsias e no controle do apetite ao risco dos gestores (i.e., controle de juridicidade da desjudicialização).

Dito de outra forma, ao prever no corpo da proposição legislativa um papel equidistante dos procuradores municipais à tutela do interesse público, não assumindo propriamente a figura de partes interessadas, tampouco de conciliadores ou de mediadores, mas de fiscais do interesse municipal, a proposta joinvillense promoveu de forma ativa (porque prevista na legislação

⁸⁶ JOINVILLE, Projeto de Lei SEI 22.0.278620-6, Minuta PGM.GAB 0013954893. Gabinete da Procuradoria-Geral do Município de Joinville/SC. 18 de agosto de 2022.

em dispositivo expresso) uma estabilização dos interesses, garantindo-se, também, maior espaço de diálogo e debate na construção conjunta e cooperação das soluções aos litígios.

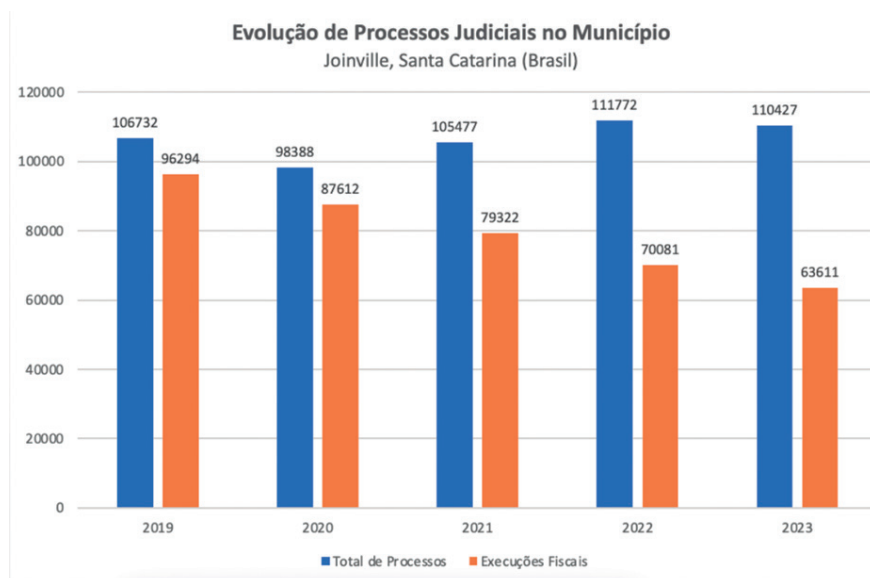


Tabela 1. Evolução de Processo Judiciais no Município de Joinville. Dados extraídos do Sistema Eletrônico de Informações – SEI/PMJ

Empiricamente, foram obtidos dados a partir de consultas ao órgão de representação jurídica de Joinville/SC, quanto à utilização de atos jurídicos análogos, com foco na área de créditos municipais (tributários e não tributários) ao longo de 2021 e 2023. Em 36 (trinta e seis) meses de acompanhamento estatístico foi obtida uma paulatina redução no acervo de execuções fiscais, contrariamente ao incremento consequente de processos.

Os dados confirmaram uma tendência quanto ao êxito de um grande quantitativo de processos envolvendo matérias públicas (sob uma perspectiva da eficácia da prestação jurisdicional e da evitabilidade da demanda pública na jurisdição estatal).

Por sua vez, analisando-se o modelo paulista, verificou-se que São Paulo/SP focou estritamente na criação de um modelo agregador de conciliação e mediação no âmbito da Administração Pública, com adesão da arbitragem, primando por acordos extrajudiciais, seja na Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos, seja por meio da criação

e sistematização das regras aplicáveis à transação fiscal, todos elementos conduzidos e executados dentro das Procuradorias Municipais.

Essa aproximação da advocacia pública de um papel construtivo cooperativista da solução dos conflitos configurou verdadeiro vetor de indução da Justiça Multiportas, prestigiando-se uma visão contemporânea de acesso à justiça e de jurisdição compartilhada

5. CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou apresentar um panorama geral do recorte setorial que a desjudicialização pode se apresentar, enquanto política pública de Estado, rompendo-se a ideia de Judiciário como única forma de solução dos conflitos.⁸⁷

Sob essa perspectiva, os achados doutrinários e jurisprudenciais foram nulos, inexistindo trabalhos densos que abordem a temática, representando esse o primeiro dos estudos a realizar uma análise transversal da potencialidade da desjudicialização ser encarada como política setorial a ser difundida em diferentes estruturas públicas no âmbito do Brasil, senão de outros países.

Concluindo-se ao longo das pesquisas exploratórias da doutrina, especialmente a partir da temática geral de desjudicialização e dos quatro descritores de ciências sociais utilizados para o catálogo das informações, apurou-se a existência de um interesse legiferante dos órgãos administrativos estatais brasileiros na regulação normativa da desjudicialização e dos instrumentos que podem ser aplicados no âmbito dos órgãos de representação jurídica (advocacia pública; i.e. Procuradorias Estaduais e Municipais).

A adoção desse ferramental está relacionada com uma mudança de cultura dos agentes públicos e dos profissionais de direito integrantes dessas estruturas administrativas, assim como com o incentivo processual decorrente da eficiência da adoção desses procedimentos consensuais no âmbito do Poder Público. Essa eficácia decorre muito em razão da redução dos acervos de processos, permitindo a alocação mais adequada de recursos públicos nos órgãos de advocacia pública e no próprio Poder Judiciário.

⁸⁷ Essa viragem cultural e de comportamento dos operadores do Direito já vinha sendo debatida e proposta por Canotilho e por parte da doutrina de Direito Português ao longo dos últimos vinte anos, especialmente a partir de uma perspectiva dirigente das normas constitucionais e do papel da jurisdição portuguesa (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Constituição dirigente e vinculação do legislador. Coimbra: Almedina, 2001).

Legislações locais voltadas à transação administrativa, civil e tributária, como forma de racionalização dos valores gastos com litigância (especialmente de massa) em ambientes públicos fazendários, somadas ao dever de dar eficiência às estruturas administrativas dos serviços jurídicos, diminutas em sua grande parte no Brasil, impulsionam políticas de desjudicialização. Traduzem ambientes de oportunidade para o Poder Público e para os particulares solucionarem de forma mais efetiva os litígios, evitando-se o uso tradicional da jurisdição estatal.

Na vanguarda, o Município de São Paulo/SP representou o primeiro ente público brasileiro a promover, de forma substancial, a estruturação de uma política pública formal de incentivo à desjudicialização, congregando diversos instrumentos de solução consensual de conflitos no respectivo diploma normativo.

À rebote, outros municípios e o Estado de Santa Catarina produziram legislações semelhantes, focadas na regulação dos órgãos administrativos, na procedimentalização e na criação de marcos materiais (i.e. pisos e tetos) para o uso dos instrumentos de desjudicialização, traduzindo um escorço mínimo lefgerante acerca da matéria.

Outras propostas, a exemplo daquela apresentada por Joinville/SC, buscam sistematizar ainda mais os instrumentos de desjudicialização existentes, ampliando-se a ideia de jurisdição para além daquela habitualmente identificada no Judiciário, apresentando um compêndio, não apenas para os servidores públicos, mas também aos particulares, das formas e do modo pelos quais os conflitos poderão ser solvidos perante o Poder Público, com foco nos princípios estruturas da desjudicialização: eficiência, celeridade, uniformidade e justiça, sem se descurar das restrições previstas na legislação processual brasileira.

Essa é uma outra forma de compreender a desjudicialização, não como um problema de efetividade da execução civil⁸⁸, mas como uma política de Estado voltada ao incremento da qualidade da solução de conflitos e da

⁸⁸ Sob o rompimento da ideia hermética de desjudicialização focada na execução, muito porque vinculada à satisfatividade, é interesse avaliar a abordagem da cooperação prognóstica, isso é, a adoção de práticas inovadoras fora do ambiente jurisdicional permitindo-se a colaboração entre os órgãos judiciais e outros alheios a sua estrutura buscando testar essas novas práticas em ambientes controlados, aferindo-se a viabilidade de sua generalização (MINAMI, Marcos Youji; ANDRADE, Juliana Melazzi. *Cooperação Prognóstica: cooperação judiciária nacional como instrumento de inovação nos termos da Res. CNJ 395/2021*. Revista de Processo – RePro. São Paulo, v. 347, p. 351-377, jan. 2024). Nessa temática, a própria desjudicialização pode ser implementação por meio de cooperação prognóstica entre órgãos estatais e não estatais.

própria justiça, assim como um impulso à eficiência estatal e à aproximação do Estado Social ao cidadão.

A desjudicialização, compreendida dessa forma abrangente como política pública, caracteriza desafio à advocacia pública, especialmente no dever de atuar de forma conjugada com particulares, terceiros e com os próprios agentes públicos, gestores estatais, na definição de responsabilidades, identificação de ilícitos e desconformidades e solução adequada dos conflitos, prevenindo-os.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Ed. Atlas, 1991.

ARARAS. **Lei Complementar Municipal de nº 218, de 10 de abril de 2023**. Disponível em: <<https://www.legislacaodigital.com.br/Araras-SP/LeisComplementares/218>> Acesso em: 02.12.2023.

BROWN, Ivan; BROWN, Roy I. **Quality of life and disability: an approach for community practitioners**. London: JKP, 2003.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de Informação Legislativa**. a. 34, n. 113, p. 89-98, 1997.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Direito constitucional ao alcance de todos**. 3. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**. Coimbra: Almedina, 2001.

CORREIA, Adelson Luiz. Desjudicialização como Política Pública de acesso à Justiça. **Direitos Humanos na Contemporaneidade: problemas e experiências de pesquisa**. v. 1. Guarujá: Editora Científica, 2021. p. 23-37.

COSTA, Thaise Graziottin; RIBAS, Lúcia Maria. Inovação na jurisdição estatal: de contenciosa para uma jurisdição singular, compartilhada, efetiva, democrática e emancipatória. **Conpedi Law Review**, Costa Rica, v. 3, n. 1, p. 190-215, jan./jun. 2017.

DIAS, João Paulo; PEDROSO, João. **As profissões jurídicas entre a crise e a renovação: o impacto do processo de desjudicialização em Portugal**. Coimbra: Centros de Estudos Sociais, 2004

DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JUNIOR, Hermes. **Justiça Multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios adequados de soluções de conflitos**. Salvador: Editora Juspodivm, 2018.

DI SPIRITO, Marco Paulo Denucci. A relação entre a Defensoria Pública e a OAB pelo ângulo dos limites constitucionais à atuação das entidades de fiscalização

profissional um enfoque a partir do art. 5º, XIII, da CF/1988. **Revista dos Tribunais**. São Paulo: RT, v. 912, p. 249-302, out. 2011.

GRADI, Marco. **Inefficienza della giustizia civile e fuga dal processo**. Messina: Edizione Leone, 2014.

FARIA, Márcio Carvalho. Primeiras impressões sobre o projeto de Lei 6.204/2019: Críticas e sugestões acerca da tentativa de se desjudicializar a execução civil brasileira (Parte Um). **Revista de Processo – RePro**. São Paulo, v. 313, p. 393-414, mar. 2021.

FISS, Owen. To Make the Constitution a living Truth: Four Lectures on the Structural Injunction. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Felix. **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: Editora JusPodivm. 2021. p. 31-55.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. Levando o dever de estimular a autocomposição a sério: uma proposta de releitura do princípio do acesso à Justiça à luz do CPC/15. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, a. 14, v. 21, n. 2, p. 99-114, mai./ago. 2020.

GAIO JÚNIOR, Antônio Pereira. Execução e desjudicialização: modelos, procedimento extrajudicial pré-executivo e o PL nº 6204/2019. **Revista de Processo – RePro**. São Paulo. v. 306, p. 151-175, ago. 2020.

KINGDON, John W. Agendas, **Alternatives and Public Policies**. 2. ed. Harlow: Pearson Editors, 2014.

RIBEIRO, Flávia Pereira. **Desjudicialização da execução civil**. São Paulo: Saraiva, 2013.

HÖK, Götz-Sebastian. Alternative Dispute Resolution and Dispute Adjudication in Civil Law Countries Hype or Substance? **Revista de Arbitragem e Mediação**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, v. 34, p. 299-333, jul./set. 2012.

JOINVILLE, Projeto de Lei SEI 22.0.278620-6, **Minuta PGM.GAB 0013954893**. Gabinete da Procuradoria-Geral do Município de Joinville/SC. 18 de agosto de 2022.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2014.

MASTRODI, Josué; IFANGER, Fernanda Carolina de Araújo. Sobre o conceito de Políticas Públicas. **Revista de Direito Brasileira**. Florianópolis, v. 24, n. 9., p. 05-18, set./dez. 2019.

MINAMI, Marcos Youji; ANDRADE, Juliana Melazzi. Cooperação Prognóstica: cooperação judiciária nacional como instrumento de inovação nos termos da Res. CNJ 395/2021. **Revista de Processo – RePro**. São Paulo, v. 347, p. 351-377, jan. 2024.

MORGAN, Bronwen. **Social citizenship in the shadow of competition: the bureaucratic politics of regulatory justification**. Burlington: Ashgate Publishing, 2003.

NASCIMBENI, Asrubal Franco. A importância da arbitragem na atual tendência à desjudicialização dos conflitos. **Revista de Arbitragem e Mediação**. v. 70, p. 113-152, jul./set. 2021.

OLIVEIRA, Weber Luiz de. **Execução Fiscal Administrativa e Federalismo**: a produção do Direito pelos Estados no contexto da desjudicialização da Administração Pública. 2023. 357 f. Tese (Doutorado em Ciências Jurídicas). Centro de Doutorado em Ciência Jurídica – CDCJ, Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, Itajaí, 2023.

SÃO PAULO, Câmara de Vereadores. **Parecer Conjunto nº 2637/2019**. Comissões Reunidas de Constituição e Legislativa Participativa; Administração Públicas; e de Finanças e Orçamento. Substitutivo Apresentado ao PL 502/19. São Paulo: Câmara de Vereadores Municipal, 2019. p. 34-38.

SÃO PAULO. **Lei Municipal nº 17.324, de 18 de março de 2020**. Política Municipal de Desjudicialização na Administração Direta e Indireta. 18 de março de 2020. Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17324-de-18-de-marco-de-2020>> Acesso em: 02.12.2023.

SANTA CATARINA. **Lei Estadual nº 18.302, de 23 de dezembro de 2021**. Disponível em: <http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2021/18302_2021_lei.html> Acesso em: 02.12.2023.

TCE/SC. **Consulta @CON 17/00707865**. Prejulgado 2236 (Processo 1700707865). Prefeitura Municipal de Blumenau. Possibilidade de transação do principal, juros e multa de crédito tributário e configuração de renúncia de receita. Tribunal Pleno, DJ 24.06.2020.

TRANI, Luiza. Alternative dispute resolutions (ADR) e on-line dispute resolutions (ODR): Porque os meios adequados de resolução de controvérsias e o avanço tecnológico implicam na necessária revisão do conceito de acesso à justiça. **Revista de Direito e Novas Tecnologias**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, v. 13, out./dez. 2021.

VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. 2. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2021.

Enviado em 29.09.2025.

Aprovado em 04.12.2025.



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.