

Natalia Pires de Vasconcelos

Judiciário e Orçamento Público

Considerações sobre o impacto orçamentário de decisões judiciais

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Orientador: Professor Dr. Marcos Paulo Verissimo

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO
São Paulo-SP
2014

Natalia Pires de Vasconcelos

Judiciário e Orçamento Público

Considerações sobre o impacto orçamentário de decisões judiciais

Dissertação de Mestrado apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção de título de Mestre em Direito, na área de concentração de Direito do Estado, Subárea de Concentração: Direito Constitucional, sob orientação do **Professor Dr. Marcos Paulo Verissimo**.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO
São Paulo-SP
2014

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

**Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**

Vasconcelos, Natália Pires de
V 451j Judiciário e orçamento público: considerações sobre o
 impacto orçamentário de decisões judiciais / Natália
 Pires de Vasconcelos . -- São Paulo: USP / Faculdade de
 Direito, 2014.
 167f.

Orientador: Prof. Dr. Marcos Paulo Verissimo
Dissertação (Mestrado), Universidade de São Paulo,
USP, Programa de Pós-Graduação em Direito, Direito do
Estado, 2014.

1. Decisão judicial. 2. Orçamento público
3. Política orçamentária. I. Marcos Paulo Verissimo.
II. Título.

CDU

Vasconcelos, Natalia Pires. *Judiciário e Orçamento Público. Considerações sobre o impacto orçamentário de decisões judiciais*. 167 folhas, Mestrado – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 16 de dezembro de 2014.

RESUMO

A literatura sobre judicialização da política no Brasil concentra-se, sobretudo, no estudo do Judiciário e das decisões judiciais. O processo de implementação das decisões e seus efeitos diretos ou indiretos sobre a sociedade e o processo político são praticamente desconsiderados, como se a decisão judicial, uma vez emitida pelo juiz, fosse a última e a mais importante palavra sobre a controvérsia. Este estado da arte das pesquisas sobre judicialização no Brasil não impede que hipóteses e constatações ainda empiricamente frágeis sejam retiradas deste cenário de incerteza. Este é o caso da ideia de impacto orçamentário das decisões judiciais, argumento formulado principalmente dentro do debate sobre a judicialização de direitos sociais. Minha intenção, nas próximas páginas, é problematizar a hipótese de que as decisões judiciais causam distorções orçamentárias. Pretendo demonstrar que a forma em que esta hipótese é comumente utilizada pela literatura tem problemas de validade e consistência. Não se baseia em evidências empíricas suficientes para assumir que existe uma relação privilegiada entre impacto orçamentário e judicialização de direitos sociais. Ademais, a mera condenação do Estado a pagar, prover serviços ou rever sua política orçamentária não necessariamente implica uma interferência real, definitiva ou significativa sobre o orçamento. Decisões judiciais precisam ser implementadas para que surtam efeitos sobre o orçamento público. O cumprimento destas decisões está nas mãos de outros atores que não juízes, sujeitos a outro conjunto de incentivos e desincentivos, em um contexto em que a possibilidade de sanção judicial por não cumprimento é mais uma das variáveis que precisam ser ponderadas antes de decidir o conteúdo de sua ação. A partir de uma revisão bibliográfica da literatura sobre impacto e implementação de decisões judiciais e da demarcação dos limites institucionais em que agem os atores políticos responsáveis pela implementação de decisões judiciais, analiso três casos, exemplos de como a administração pública e o legislativo responderam às decisões judiciais e como o impacto orçamentário destas está necessariamente condicionado à forma destas respostas: o caso da judicialização da saúde no Brasil, o sistema de precatórios judiciais e o controle de constitucionalidade do Fundo de Participação dos Estados.

PALAVRAS CHAVES

JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA, IMPACTO ORÇAMENTÁRIO, IMPLEMENTAÇÃO.

Vasconcelos, Natalia Pires. *The Judiciary and the Public Budget. Comments on the budget impact of judicial decisions*. 167 pages, Master – Faculty of Law, University of Sao Paulo, 16th December 2014.

ABSTRACT

The literature of judicialization of politics in Brazil focuses mainly on the study of the Judiciary and its decisions. The process of implementation and compliance of such decisions, and its direct and indirect effects over society and the political process are virtually unconsidered, as if the judge had the final and decisive word about the case. Such a state of the art of judicialization research in Brazil does not prevent authors from assuming as uncontested truths some empirically fragile considerations, one of which, the argument about the budget impact of judicial decisions, especially when guaranteeing social rights. On the next pages, I intend to show that such a literature does not work with empirical evidences sufficiently strong to support the assumption that the judicialization of social rights has more impact over the budget than the judicialization of other rights, such as civil and political ones. Not only, the budget impact cannot be assessed only by the analysis of judicial decisions. When the public administration is sentenced by the Judiciary to provide services, pay bonds or review the rules that regulate the budget administration, such decisions must be implemented by other actors, political ones, that are compelled by a structure of incentives and disincentives in which judicial orders are only one of its components. After assessing the current literature about impact and compliance of judicial decisions, I analyze three examples that show how the process of implementation can change and potentially reduce the budget impact of judicial decisions: the judicialization of health in Brazil, the Brazilian system of judicially ordered government bonds (“precatórios”) and the judicial review of the statute that regulate the State Participation Fund (“Fundo de Participação dos Estados”).

KEY WORDS

JUDICIALIZATION OF POLITICS, BUDGET IMPACT, JUDICIAL DECISIONS, IMPLEMENTATION, COMPLIANCE.

AGRADECIMENTOS

Agradeço inicialmente ao meu orientador, Marcos Paulo Verissimo, cujas aulas interdisciplinares e a capacidade de articular direito e ciência política despertaram em mim, desde o último ano da graduação em direito, o interesse pela pesquisa e me conduziram a uma nova graduação em ciências sociais. Agradeço sua paciência, seu apoio, críticas construtivas e desconstrutivas, que ao longo destes quatro anos de convivência me auxiliaram a determinar o conteúdo desta dissertação. Agradeço também aos meus outros dois quase-orientadores, Virgílio Afonso da Silva e Conrado Hübner Mendes, cujas publicações, aulas, comentários, convivência e exemplo me ajudaram tanto a pensar e organizar este trabalho quanto, e principalmente, a determinar minha escolha pela pesquisa e vida acadêmica. O professor Conrado tem sido, ainda, um amigo que se mostra sempre pronto para me ajudar e aconselhar, o que foi de importância fundamental para toda a minha trajetória tanto na pós-graduação da FDUSP como em outros espaços e até países.

Nesta mesma linha sou profundamente grata ao auxílio, apoio e amizade de Daniel Wei Liang Wang, cujos conselhos, publicações, trabalhos conjuntos e exemplo me serviram para seguir perseguindo a carreira acadêmica e me envolveram no tema desta dissertação. Com igual admiração, agradeço a Glauco Peres da Silva, que, ao mesmo tempo em que professor e mentor-guru, tornou-se um amigo importante e valioso cujo exemplo, conselhos e admissão no NECI me ajudaram a superar as dúvidas e sensação de desconforto associadas à pesquisa e vocação interdisciplinar. Sou grata, ainda, aos professores Diogo Coutinho, Vanessa Oliveira e Octávio Ferraz, cujos trabalhos me permitiram refletir sobre muitos pontos desta dissertação.

Agradeço aos meus colegas de pós-graduação, tanto os mais antigos, Flávio Beicker, Mariana Ferreira, Adriana Vojvodic, Fábio Oliveira, Rafael Bellem de Lima, Anna Venturini, Luciana Ramos, quanto os meus contemporâneos, Luiza Corrêa, Maria Olivia Junqueira, Gustavo Lucredi, Henrique Leite e Dennys Antonialli, e os mais novos, Livia Guimarães, Rafael Bezerra, Josecleyton Silva, Danilo Cronemberger. Sou grata, especialmente, aos comentários e companhia de Luiza Corrêa e Maria Olívia, que, através da pós-graduação, das monitorias e dos cafés, se tornaram minhas grandes amigas e a quem devo muito do conteúdo e ideias deste trabalho. Agradeço, também mais detidamente, ao meu amigo Rafael Bellem de Lima, por sua companhia nestes quatro anos, nossas conversas sobre a academia e o direito, seus comentários a outros trabalhos, e suas

contribuições fundamentais a esta dissertação, que leu inteira e com paciência sobre-humana. E a Fábio Oliveira, cujos comentários e leitura atenta, bem como amizade, conversas e conselhos me ajudaram a definir este trabalho.

Sou muito grata aos meus colegas da FFLCH, tanto da graduação em Ciências Sociais, sobretudo Luiza Lima e Victoria Gilardi, como do NECI, cuja convivência, amizade e conversas tornaram estes três anos fantasticamente ricos. Agradeço, especialmente, aos membros da extinta Liga da Democracia, San Romanelli, Tiago Borges, Sergio Simoni, Andreza Davidian e Patrick Silva, e especialmente, aos bolos e humor ácido da San, conselhos de musica e seleção de jazz do Tiago e conversas nerds com Sergio, Patrick e Tiago. Sua amizade e impressionante conhecimento me fizeram abraçar a teoria e ciência política e a sentir falta das nossas reuniões aos sábados. Agradeço também aos meus colegas da Escola de Formação 2010, a Roberta Sundfeld e a todos os meus amigos da SBDP, sobretudo Henrique Mota, Guilherme Klafke e Bruna Pretzel, esta última, em especial, pela atenta revisão desta dissertação. Sou grata ainda aos colegas do Dejusticia, sobretudo Cesar Garavito, Diana Rodriguez e Carlos Andrés Barquero e, especialmente, Elvia Saenz, que me receberam por dois meses em Bogotá e me deram estrutura e amizade para escrever os resultados finais desta dissertação.

Sou extremamente grata ao apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), cujos recursos concedidos tornaram esta pesquisa possível, e aos funcionários e estrutura da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, onde passei muitas das tardes envolvidas nesta pesquisa.

Agradeço a convivência e amizade de Deborah Galles, Julia Brandão, Maria Cecília Leal e Bruna Lima, que tentaram me ajudar a sair da clausura e divertir-me, quase nunca com sucesso. Sou grata ainda a minha mãe, cujo exemplo, força, coragem e apoio incondicional me ajudam a vencer todos os obstáculos e perseguir meus sonhos; aos meus avós, por seu exemplo de superação, de trabalho duro e sua ternura enquanto nos criavam e educavam e enquanto ainda nos ajudam todos os dias a superar nossos problemas e seguir em frente; a meus irmãos, Fabiana, Tarcísio e Eduardo, pela amizade e irmandade, recentemente reforçada.

Por fim e especialmente, agradeço a João Otávio, cujo exemplo, conhecimento, sensibilidade, apoio e amor dão sentido a tudo e me permitem todos os dias acordar e continuar trabalhando.

Este trabalho foi financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), Processo 2012/06294-3.

ÍNDICE

CAPÍTULO 1: INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO 2: DIREITOS SOCIAIS, CUSTOS DE DIREITOS E DECISÕES JUDICIAIS	20
2.1. CUSTOS DE DIREITOS SOCIAIS E LIBERDADES PÚBLICAS: UM PROBLEMA EMPÍRICO	24
2.2. CUSTOS DA JUDICIALIZAÇÃO DE DIREITOS SOCIAIS E LIBERDADES FUNDAMENTAIS: TAMBÉM UMA QUESTÃO EMPÍRICA	26
2.3. CUSTOS DA JUDICIALIZAÇÃO DE DIREITOS SOCIAIS E “CUSTO DE OPORTUNIDADE”	27
CAPÍTULO 3: DECISÕES JUDICIAIS E ORÇAMENTO: IMPLEMENTAÇÃO E IMPACTO	32
3.1. IMPACTO E IMPLEMENTAÇÃO: REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	32
3.2. IMPACTO ORÇAMENTÁRIO DE DECISÕES JUDICIAIS	40
CAPÍTULO 4: DECISÕES JUDICIAIS E ORÇAMENTO: NORMAS QUE REGEM AS CONDENAÇÕES JUDICIAIS, O PLANEJAMENTO E O REGISTRO ORÇAMENTÁRIO	45
4.1. CONDENAÇÕES DO ESTADO	45
4.2. PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA	48
4.3. MUDANÇAS NAS REGRAS DO JOGO	50
CAPÍTULO 5: ESTUDOS DE CASO	54
5.1. CASO DA SAÚDE	56
5.2. CASO DOS PRECATÓRIOS.....	95
5.3. CASO DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS	119
CAPÍTULO 6: CONCLUSÕES	129
BIBLIOGRAFIA	132
ANEXO	143

CAPÍTULO I

INTRODUÇÃO

A literatura sobre judicialização da política no Brasil concentra-se, sobretudo, no estudo do Judiciário e das decisões judiciais. Desde estudos que se voltam aos atores que acessam o Judiciário como arena política (TAYLOR, 2008; WERNECK VIANNA, et al., 1999), à capacidade institucional das Cortes em decidir questões tecnicamente complexas ou moralmente controversas (VERISSIMO, 2006; WANG, 2009, 2013a), ou a considerações sobre funcionamento do STF, condicionantes internos e externos de suas decisões (ARANTES, 1997; VERISSIMO, 2006, 2008; TAYLOR, 2008; BRINKS, 2011; KAPISZEWSKI, 2011), quase sempre o debate sobre o tema assume uma posição praticamente “monoinstitucional” (KOMESAR, 1994), tendo o Judiciário como o espaço em que se passa e onde praticamente se encerra o processo de judicialização. O processo de implementação das decisões e seus efeitos diretos ou indiretos sobre a sociedade e o processo político são praticamente desconsiderados (KAPISZEWSKI; TAYLOR, 2013), como se a decisão judicial, uma vez emitida pelo juiz, fosse a última e a mais importante palavra sobre a controvérsia (MENDES, 2011), contendo nela mesma os mecanismos que a tornam eficaz.

Talvez porque a maior parte dos estudiosos sobre o tema é formada de juristas, o que justificaria a especial atenção dada ao Judiciário e às decisões judiciais e a pouca aproximação com o funcionamento de outros espaços e atores políticos, ou mesmo por ser esta uma área de estudos empíricos relativamente recente no Brasil, fato é que a ausência de pesquisas que se voltam à implementação e aos efeitos das decisões judiciais não é constatação exclusiva deste trabalho (GLOPPEN, 2008; MAESTAD et al., 2010; FERRAZ, 2011; OLIVEIRA; NORONHA, 2011; BRINKS; FORBATH, 2011; KAPISZEWSKI; TAYLOR, 2013), tampouco confortável a muitos pesquisadores, que têm buscado de forma cada vez mais intensa a elaboração de estudos compreensivos sobre o fenômeno (GAURI; BRINKS, 2008; YAMIN; GLOPPEN, 2011; KAPISZEWSKI; TAYLOR, 2013).

Este estado da arte das pesquisas sobre judicialização no Brasil não impede, contudo, que hipóteses e constatações ainda empiricamente frágeis sejam retiradas deste cenário de incerteza por trabalhos doutrinários e normativos que as repaginam como argumentos claros e irrefutáveis. Este é o caso da ideia de impacto orçamentário das

decisões judiciais, argumento formulado principalmente dentro do debate sobre judiciário e direitos sociais e que assume usualmente a seguinte forma: **demandas judiciais que discutem a efetivação de direitos sociais, se decididas contra o Estado, levam à interferência do Judiciário sobre o orçamento público.**

Esta hipótese sobre a realidade é adotada por muitos trabalhos tanto para justificar como para condenar a intervenção judicial¹. Como parte da crítica a esta interferência, os direitos sociais exigiriam para sua efetivação a formulação de políticas públicas compostas de um conjunto de complexas escolhas, dentre elas a quantidade e a forma de alocação de recursos orçamentários (LOPES, 2006, p. 236; VERISSIMO, 2006). O Judiciário, quando revisa e substitui a escolha política pela sua decisão, tem alto potencial em desorganizar a política pública planejada e, do ponto de vista orçamentário, realocar recursos escassos de uma escolha orçamentária a outra de forma ineficiente e ilegítima (FERRAZ; VIEIRA, 2009; AMARAL; MELO, 2010; LOPES, 2006; SCAFF, 2010).

Por ser composto por juízes não eleitos, o Judiciário não possuiria representatividade democrática para gerenciar recursos públicos (TORRES, 1989, p. 44-45; TORRES, 2008, p. 430; OLIVEIRA, 2006, p. 404; TIMM, 2010; SCAFF, 2010) e tampouco deteria *expertise* para tanto, uma vez que os juízes seriam tomadores de decisão não especializados e tecnicamente pouco preparados para as difíceis e complexas decisões que estão por trás da organização orçamentária do Estado. O Judiciário não seria órgão preparado institucionalmente para lidar com as necessidades inerentes de qualquer política pública, não só por ser incapaz de conhecer completamente as alternativas disponíveis a cada alocação de recursos, por não ter capacidade técnica suficiente para mensurar as consequências da escolha por cada alternativa (SILVA, 2008; TIMM, 2010), como também por não estar munido de atributos institucionais que o permitiriam acompanhar a efetivação das decisões alocativas tomadas e modificá-las caso necessário (LOPES, 2006, p. 134-135). Todas estas características seriam atributos da burocracia estatal, de tal forma que ela estaria democrática e funcionalmente melhor equipada para decidir onde e como gastar os recursos públicos, que seriam, por natureza, escassos.

¹ Importa destacar que me concentro aqui no uso do argumento sobre impacto orçamentário quando é demonstrado como fato da realidade pela literatura que critica ou apoia a intervenção judicial. Não me volto aqui à análise da argumentação judicial sobre impacto orçamentário, ou seja, ao uso judicial da ideia de impacto potencial (e os problemas e consequências associados a ele) como mais um argumento das decisões. Neste caso a discussão sobre a pertinência ou não de considerações consequencialistas, dentre as quais se insere a ideia de impacto orçamentário, seria parte de um trabalho sobre teoria da argumentação judicial, o que prescinde da constatação empírica desse impacto.

Para o argumento em defesa da judicialização, fortalece-se a dimensão de direito dos direitos sociais deixando-a sobrepor-se à sua dimensão de política pública. Os problemas sociais persistentes relacionados à pobreza e desigualdade social demonstrariam que, como políticas, estes direitos têm sido promovidos de forma insuficiente pelo Estado (WATANABE, 2013; GRINOVER, 2013; TORRES, 2008; SARLET, 2006; BARCELLOS, 2010). A administração pública seria considerada assim inadimplente na sua obrigação de erradicar a pobreza e garantir a todos os direitos sociais constitucionalmente previstos, o que abriria espaço para a atuação judicial legítima (BARCELLOS, 2010). Uma vez que as escolhas políticas do Estado se mostram insuficientes, também o são as suas escolhas alocativas, ou seja, o seu próprio planejamento orçamentário para a efetivação destes direitos (MENDONÇA, 2008). Este planejamento, assim, pode ser revisto pelo juiz, que em última análise está priorizando a promoção de determinado direito social independentemente do custo deste direito (TAVEIRA; TRAVASSOS, [s.d.]). Neste argumento, seria então dever constitucional do Judiciário tornar direitos efetivos, sobretudo diante da inadimplência estatal e, assim, os juízes extrairiam sua legitimidade desta obrigação. Mesmo não sendo eleitos, seu compromisso com a promoção de direitos lhes autoriza a rever e corrigir decisões políticas que se desviem dos objetivos constitucionais, o que naturalmente lhes autorizaria a rever decisões orçamentárias que destinem recursos insuficientes à promoção de qualquer direito fundamental (TAVEIRA; TRAVASSOS, [s.d.]; GRINOVER, 2013; WATANABE, 2013).

Além disso, a administração pública não se mostraria completamente capaz de resolver o problema da efetivação de direitos sociais. Constatase que a estrutura governamental não estaria perfeitamente preparada tecnicamente para lidar com todos os problemas associados à elaboração e implementação de políticas públicas (sofria de problemas organizacionais associados à ausência de informação plena, inflexibilidade de sua estrutura burocrática, etc.), o que se mostraria ainda mais claro diante da persistência de problemas sociais relacionados à pobreza e à desigualdade social. O Judiciário, por outro lado, não seria um órgão tão incapaz institucionalmente de lidar com problemas de natureza policêntrica (CHAYES, 1976; FISS, 1978; WANG, 2009, p. 37-38; KING, 2008). Os juízes poderiam não apenas especializar-se, como valer-se de mecanismos institucionais para aumentar o seu conhecimento sobre o problema (convocar audiências públicas, valer-se de assessoria técnica, trazer outras partes afetadas à lide, etc.), reter jurisdição sobre determinados casos e acompanhar a implementação de suas decisões,

rever julgamentos e adaptá-los a novos problemas (GRINOVER, 2013; BARCELLOS, 2010; SCAFF, 2010; WANG, 2009, 37-38; BARROSO, 2007). A alegação de ausência de recursos públicos para a realização de determinado direito poderia assim ser tecnicamente avaliada pelo juiz, que pode exigir da administração pública o cumprimento de sua obrigação e a obtenção dos recursos públicos necessários (FIGUEIREDO; SARLET, 2010, p. 33-34) por diversos mecanismos diferentes: condenação em multa diária pelo descumprimento da decisão (astreintes), ameaça de prisão do administrador público que se recusa a cumprir a decisão, sequestro de recursos públicos necessários ao pagamento da obrigação, etc. (GRINOVER, 2013)².

A partir desta reconstrução simples e caricata dos argumentos e do debate, o trabalho que desenvolvo nesta dissertação parte deste cenário para discutir e analisar a ideia de impacto orçamentário das decisões judiciais de um pouco de vista descritivo. Minha intenção, nas próximas páginas, é problematizar a hipótese de que as decisões judiciais causam distorções orçamentárias. Não pretendo analisar a relevância ou não das considerações sobre impacto orçamentário para motivar uma determinada perspectiva normativa sobre os limites da intervenção judicial, ou seja, não tenho a pretensão de defender ou refutar qualquer das posições do debate acima.

A hipótese que será problematizada neste trabalho, que aqui chamarei de **hipótese do impacto orçamentário**, pressupõe de antemão duas ideias: (1) a primeira relaciona orçamento a direitos sociais, como se houvesse uma relação clara e privilegiada entre a promoção de direitos sociais e a mobilização de recursos públicos, algo que não ocorreria ou não ocorreria na mesma medida quando se trata da efetivação de outros direitos como civis e políticos; (2) a segunda presume que existe uma relação direta e imediata entre Judiciário e orçamento, como se a condenação do Estado automaticamente se traduzisse em interferência de juízes sobre a “bolsa”.

Esta primeira hipótese é problematizada no capítulo 2 deste trabalho. A partir das ideias de custos de direitos e escassez de recursos públicos, o argumento do impacto orçamentário de decisões judiciais em direitos sociais se apresenta normalmente de duas formas. Sua primeira versão enfatiza os prováveis altos custos envolvidos com promoção

² Como se pode verificar, não é apenas o argumento sobre o impacto orçamentário das decisões judiciais que é presumido pelas duas posições normativas como constatações empiricamente verificadas. Outras ideias associadas, sobretudo, à capacidade institucional das Cortes e da Administração Pública perpassam este debate, ainda que também elas sofram do mesmo mal da primeira: escassa verificação empírica definitiva do que se assume nestas posições como dados da realidade, se nos concentrarmos apenas no debate brasileiro.

de direitos sociais, a partir de uma comparação (nem sempre explícita) entre custos de direitos sociais e de outros direitos. Dessa comparação parte-se a uma argumentação favorável ou contrária à intervenção judicial na promoção de direitos sociais, omitindo-se o passo pouco lógico entre estas duas ideias.

Pretendo demonstrar que este raciocínio tem problemas quanto à validade de suas premissas e a sua própria consistência (BOODIN; ODDIE, 2010). Inicialmente afirmar que direitos sociais custam mais que outros direitos é uma hipótese que se elabora sobre uma expectativa da realidade. Para colocá-la à prova, algo normalmente não realizado, é necessário operacionalizar estes **direitos** em conceitos mensuráveis (KELLSTEDT; WHITTEN, 2009) o que exige identificar direitos com **políticas públicas**, tarefa pouco simples. Ainda, para que tal hipótese seja considerada verdadeira (ou não falsa) é necessário demonstrar que, em média, os direitos sociais identificados com políticas sociais em geral recebem mais recursos públicos que os demais direitos (e suas respectivas políticas)³, fato empírico que decorre de escolhas alocativas político-ideológicas de cada Estado e sociedade e não de uma suposta diferença estrutural destes direitos. Mesmo que esta hipótese não seja rejeitada, dela não decorre que **decisões judiciais** sobre um ou outro tipo de direito custem mais aos cofres públicos. Neste caso também se observa outra hipótese sobre a realidade que depende de comprovação empírica. Testá-la exige operacionalizar os conceitos de direitos sociais e demais direitos em cada decisão e medir comparativamente seus prováveis custos. E mesmo que não rejeitada esta hipótese, também é necessário testar e verificar a possível associação entre os custos dos direitos (e suas políticas) com os custos destas decisões judiciais para verificar se existe alguma relação de causalidade, ou seja, demonstrar que as decisões judiciais sobre direitos sociais custam mais porque em média tais direitos e suas respectivas políticas recebem mais recursos do Estado.

A segunda forma desse argumento enfatiza a ideia de escassez de recursos e trata do impacto orçamentário de decisões judiciais sobre direitos sociais de forma destacada de qualquer comparação com os custos de outros tipos de direitos e decisões. A ideia de impacto, neste raciocínio, não estaria relacionada aos custos absolutos das decisões, mas aos problemas de justiça distributiva associados com a atuação judicial. Neste caso a palavra da vez é “**custo de oportunidade**”. Considerando que os recursos públicos a determinado

³ Ademais, a quantidade de recursos provavelmente não seria explicada apenas pela natureza dos direitos (e respectivas políticas). Outras variáveis explicativas deveriam ser controladas, como partidos políticos, exigências formais e legais, quantidade de pessoas atingidas pelas políticas, etc.

direito social são escassos, sua alocação segue princípios distributivos eleitos pela política pública que o promove. Esta política, elaborada por gestores e legisladores, possui credenciais técnicas e democráticas ameaçadas pela interferência judicial *ad hoc* e ineficiente, que potencialmente favorece os não preteridos pela distribuição de bens sociais primários. A interferência judicial levaria, assim, a um alto custo de oportunidade, na medida em que desloca recursos dos fins eleitos por esta política eficiente e democrática a fins não planejados e potencialmente injustos.

Esta forma mais refinada do argumento de impacto orçamentário, no entanto, não precisa necessariamente aliar-se apenas à discussão sobre a judicialização de direitos sociais e pode ser estendida também a outros tipos de direitos e políticas. Não sofre, no entanto, dos mesmos problemas de validade da primeira, uma vez que se fundamenta em evidências observadas em trabalhos empíricos, sobretudo entre os estudos de judicialização da saúde. Estas pesquisas, contudo, encontram dificuldades em determinar e mensurar este impacto e, principalmente, o custo de oportunidade das decisões judiciais. Como se verá a seguir, a ausência de dados detalhados sobre a origem e destino dos recursos orçamentários e a recusa de gestores em pronunciarem-se sobre o assunto são alguns dos fatores que reduzem a capacidade explicativa dos dados até agora obtidos. Outro problema presente na maior parte desta literatura é a própria escassez de trabalhos que estudam os atores responsáveis pela implementação das decisões judiciais.

Decisões judiciais que condenam o Estado, para que detenham impacto orçamentário, precisam obrigar o poder público a uma destas providências: pagar quantia certa, dar coisa certa, prestar algum tipo de serviço, ou ainda rever a forma de organizar e dividir recursos, ou seja, mudar as regras do processo orçamentário (como nos casos de controle de constitucionalidade de leis orçamentárias e normas de direito financeiro). A mera condenação do Estado a pagar ou rever sua política orçamentária, contudo, não necessariamente implica uma interferência real, definitiva ou significativa sobre o orçamento. Como enunciado acima, as pesquisas empíricas em sua maior parte sofrem de um problema de ponto de vista ao concentrarem-se especialmente na análise do Judiciário e das decisões judiciais. Ao não estudarem como os atores responsáveis por dar eficácia às decisões judiciais se comportam, presumem tacitamente que estas são cumpridas e praticamente auto-implementáveis, como consequência lógica de um cenário em que a completa independência judicial garante que suas decisões sejam respeitadas e cumpridas (HELMKE; STATON, 2008).

Ainda que se possa pressupor que o Judiciário brasileiro possui significativa independência em relação às demais esferas de governo, o que permitiria a juízes decidir de forma sincera, sem temor que seu comportamento seja sancionado pelos demais atores políticos (HELMKE; RÍOS-FIGUEROA, 2008; BRINKS, 2008), dessa independência não decorre que suas decisões serão sempre implementadas nem que surtirão o efeito desejado. Isso porque, uma vez editadas, o cumprimento destas decisões passa às mãos de outros atores, sujeitos a outro conjunto de incentivos e desincentivos, em um contexto em que a possibilidade de sanção judicial pelo não cumprimento é mais uma das variáveis que precisam ponderar antes de decidir o conteúdo de sua ação. Estes atores podem se comportar de diferentes maneiras, mas sua ação dependerá do cálculo que realizam de custos e incentivos (CANON, 2003) para definir se cumprirão ou não a decisão judicial e de que forma o farão.

No Brasil, a gravidade das sanções judiciais ao comportamento inadimplente sugere que a balança tende a pesar sempre a favor do cumprimento da decisão judicial. Mas esta é uma hipótese, nunca mensurada de forma sistemática, e que por isso precisa ser testada. De outro lado, decidir por cumprir a decisão sob temor da sanção nada nos diz a respeito da forma como estes atores decidem cumprir e, principalmente, dos efeitos destas decisões sobre os demais aspectos de sua agenda. Isso quer dizer que, ainda que sempre decidam cumprir, o impacto destas decisões não pode ser presumido, pois a forma que escolhem para dar efeito à determinação judicial pode ser tal que reduz o impacto indesejado dessa decisão sobre a política que conduzem. Nesse sentido, um estudo que pretenda avaliar o impacto orçamentário de qualquer decisão judicial precisa necessariamente se voltar aos momentos posteriores à sentença e apreender o que ocorre uma vez que o Estado é condenado judicialmente.

Com estas ideias em mente, no capítulo 3 desenvolvo uma revisão bibliográfica de trabalhos que propõem maneiras de estudo empírico do impacto de decisões judiciais, inserindo gestores e atores políticos nesta análise. Como se observará, a maior parte da bibliografia pesquisada e analisada é de origem anglo-saxã. Este fato se dá em razão da relativa longa tradição, sobretudo nos Estados Unidos, de estudos que consideram seus juízes e Judiciário como atores políticos, o que traz as decisões judiciais ao âmbito de análise tanto de juristas como de cientistas políticos e sociólogos empenhados em compreender seus efeitos sobre a realidade e o funcionamento das demais instituições. Como se verá também, alguns trabalhos que estudam o Judiciário em países latino-

americanos e, especificamente, no Brasil já se lançam nesta tarefa de entender o processo de judicialização da política desta forma mais compreensiva, sobretudo trabalhos sobre a judicialização da política de saúde, âmbito do tema da judicialização da política no Brasil que, se não o mais avançado, é ao menos o com produção científica de maior volume, envolvendo pesquisadores de diferentes áreas.

A partir desta revisão bibliográfica, no capítulo 4 demarco minimamente o espaço institucional em que agem os atores políticos responsáveis pela implementação de decisões judiciais, estruturado sobre (i) as normas que exigem o cumprimento destas sentenças, (ii) as sanções que pretendem garantir *compliance* e (iii) as exigências de planejamento e execução orçamentária previstas em lei. Estas normas jurídicas, que existem para garantir o cumprimento de sentenças, constroem institucionalmente o contexto em que juízes, legisladores e administradores operam. No entanto, não determinam necessariamente os resultados da interação entre estes atores (HELMKE; RÍOS-FIGUEROA, 2011). Instituições com frequência produzem efeitos ambíguos ou competitivos (HELMKE; RÍOS-FIGUEROA, 2011), ou seja, não determinam de antemão os efeitos das decisões judiciais. Como a maior parte das pesquisas empíricas se furta em analisar o que ocorre depois da decisão, presume-se que estas instituições detêm pleno vigor e conduzem aos resultados esperados judicialmente. Como consequência, também presumem o impacto destas decisões sobre o orçamento público. Não é meu intuito medir de forma generalizável o peso destas instituições sobre os resultados da judicialização. Através de três exemplos, minha intenção é problematizar como, ainda que circunscritos por fortes incentivos institucionais para cumprir a decisão judicial, as agências e setores estatais condenados assimilam a decisão dentro de um âmbito de autonomia que lhes permite reduzir seu impacto provável sobre o orçamento público ou ainda, em algumas situações inclusive revertê-lo.

A análise dos três casos, a partir do capítulo 5, traz exemplos de como a administração pública e o Legislativo responderam às decisões judiciais e como o impacto orçamentário destas está necessariamente condicionado à forma destas respostas. Nos dois primeiros casos, saúde e precatórios, analiso quais os incentivos e desincentivos que a administração pública enfrenta para cumprir estas decisões e como ela tem encontrado caminhos para contornar ou amenizar seus efeitos sobre o orçamento.

No caso da saúde, mecanismos de prevenção e remediação são postos em prática por gestores para reduzir o peso que o cumprimento destas sentenças assume sobre o

orçamento público. Através de uma extensa revisão bibliográfica dos trabalhos empíricos sobre a judicialização da política pública de medicamentos, pretendo demonstrar como a maior parte deles, ao concentrarem-se apenas nas decisões judiciais, razões e atores que acionam o Judiciário e argumentos de juízes, encerra sua análise antes mesmo que se possa avaliar se o impacto destas decisões é significativo. Sem analisar o grau e a forma de *compliance* das decisões judiciais pela administração pública e ao apenas apoiarem-se em referências anedóticas sobre quanto custam as decisões à política de medicamentos, estes trabalhos podem por vezes superestimar o real impacto destas decisões sobre o orçamento e subestimar a capacidade de resposta e adaptação organizacional que a administração pública possui para enfrentar as sentenças judiciais.

No caso da política de precatórios, o pequeno número de trabalhos empíricos dificulta a tarefa de pesquisa. Os trabalhos jurídicos (AFONSO DA SILVA, 2012; OLIVEIRA, 2006; BARROS, 2008; HARADA, 2012; DANTAS, 2010; HARADA, 2007; FLORENZANO, 2005; SILVA, 2000; FRANCIULLI NETO, 2000) contentam-se em descrever seu arcabouço normativo e traçar juízos avaliativos sobre a correção ou não da política, sempre se posicionando dentro do debate que opõe o “direito adquirido” dos vencedores do processo judicial e as possibilidades financeiras do Estado. A própria política de precatórios, contudo, é uma das formas que o Estado criou para administrar o cumprimento de sentenças judiciais e tornar a gestão de sua dívida pública viável, ainda que grande número de Estados e Municípios enfrente problemas com a quitação regular destes débitos. Como é impossível prevenir o grande número de condenações judiciais, uma vez que estas dizem respeito a diferentes temas e problemas (diferentemente do caso de saúde acima), as respostas dadas pela administração pública em parceria com os órgãos administrativos da Justiça tem se restringido a remediar o possível impacto destas condenações sobre o orçamento e organizar a quitação de débitos atrasados.

O último caso que compõe esta análise não se volta à interface das decisões judiciais com administração pública, mas desta vez com o Legislativo, este compelido pelo Judiciário a rever as regras do jogo orçamentário. Diferentemente dos dois primeiros casos, estas sentenças não condenam o Estado a despesas diretas, mas obrigam-no a rever como distribui e gasta os recursos como um todo. Em princípio, os incentivos à ação de atores políticos são diversos no caso de controle de constitucionalidade. Quando uma determinada norma é retirada do ordenamento, o Legislativo, diferentemente da administração pública, não é obrigado a nenhuma prestação e não está sujeito a sanções

legais que o compelem a corrigir a inconstitucionalidade da norma anterior. Pode simplesmente não legislar e esta pode nem ser uma atividade esperada dele pela decisão.

O caso do Fundo de Participação dos Estados (FPE), contudo, assim como a maior parte das normas de direito financeiro, exige alguma resposta ou atitude do Legislativo que não a simples inércia. Como todas as ações que regem o planejamento e execução do orçamento precisam de algum amparo legal, se este se torna inexistente, estas ações passam a ser juridicamente impossíveis. Uma vez que a arrecadação, distribuição, repasses e gastos orçamentários são ações rotineiras e necessárias ao funcionamento do Estado, os incentivos são muito altos para que exista alguma resposta legislativa ao menos para manter a situação de legalidade do *status quo*. Esta resposta, contudo, não se apresenta necessariamente nos termos e formas dados pela decisão judicial. O caso do FPE é bastante ilustrativo deste fato. Como se observará a seguir, a decisão que declarava a inconstitucionalidade da lei que previa o Fundo de Participação dos Estados, mais do que retirar a norma do ordenamento, exigia que outra norma fosse editada nas formas e termos da decisão do STF. O Legislativo, apesar de compelido a atender à decisão judicial sob o risco de ver legalmente inexistente o FPE, apenas o fez no tempo e com o conteúdo determinado por seu próprio processo político, desrespeitando as exigências da Corte. O estudo desta decisão e seu processo de implementação não ilustra propriamente o impacto orçamentário direto das decisões judiciais, uma vez que os custos em casos de controle de constitucionalidade são menos ponderáveis. No entanto, se ampliarmos a ideia de impacto orçamentário para considerar não só custos, mas também alterações sobre o próprio processo de tomada de decisão sobre a alocação de recursos, este é um tipo de caso relevante.

No capítulo final, resumo as principais observações e conclusões obtidas ao longo da pesquisa.

CAPÍTULO 2

DIREITOS SOCIAIS, CUSTOS DE DIREITOS E DECISÕES JUDICIAIS

O argumento jurídico pela diferença de custos em relação a diferentes tipos de direito sustenta-se normalmente sobre uma alegada diferença intrínseca a direitos negativos e positivos. Presume-se que, para os direitos do primeiro caso, isto é, as liberdades públicas (que incluem tanto direitos individuais quanto políticos⁴), o Estado deveria abster-se de qualquer interferência sobre o âmbito de autonomia individual dentro do qual estas liberdades podem ser exercidas. A eficácia destes direitos decorreria de sua própria natureza e sua efetividade dependeria apenas do indivíduo e da ausência de Estado. Se ausente o Estado, também desnecessários os recursos públicos. De outro lado, os direitos econômicos, sociais e culturais demandariam prestações estatais. Não haveria direito à saúde sem hospitais nem direito à educação sem escolas, do que decorre que direitos sociais não possuem eficácia plena, mas dependem da promoção de políticas públicas e, portanto, da arrecadação e do emprego de recursos orçamentários.

Ao problematizar este argumento, Virgílio Afonso da Silva (2009) demonstra como todos os direitos dependem de algum tipo de ação estatal para que se produzam seus efeitos⁵. A limitação da eficácia tanto de liberdades públicas quanto de direitos sociais é externa a estes direitos e depende de opções político-ideológicas que se conformam em prestações estatais. Em última análise todos os direitos indistintamente possuem eficácia limitada (SILVA, 2009, p. 232). Ainda que se espere, por exemplo, que as liberdades públicas no geral demandem abstenções do Estado, esta abstenção é apenas uma das

⁴ Adoto aqui a divisão de direitos em três esferas de cidadania elaborada por Marshall (1967), em que os direitos civis compõem parte do aspecto civil da cidadania, englobando principalmente os direitos à liberdade individual, liberdade de expressão, liberdade religiosa e o direito de propriedade; os direitos políticos como parte do aspecto político da cidadania, garantindo o direito de participação no exercício do poder político; e os direitos econômicos, sociais e culturais como parte do âmbito social da cidadania, englobando direitos a condições mínimas de bem-estar para uma vida digna, de acordo com os padrões sociais prevaletentes (BARAK-EREZ; GROSS, 2007). Para uma discussão sobre como estas dimensões de direitos e cidadania foram construídas historicamente no Brasil, ver Carvalho (2012). Agrupo as duas primeiras dimensões dentro da ideia de liberdades públicas. Também me refiro por diversas vezes aos “direitos sociais” como sinônimo de direitos econômicos, sociais e culturais.

⁵ Esta diferença entre direitos positivos e negativos, que se traduziria na diferença eminente entre direitos sociais, políticos e civis, além de servir a delegar direitos sociais a um espaço menor no discurso de direitos humanos (BARAK-EREZ; GROSS, 2007; COURTIS; ABRAMOVICH, 2002), está fundamentada em um desacordo substantivo sobre o espaço que o acesso e a distribuição de recursos públicos ocupa no próprio discurso de direitos. Nas palavras de Barak-Erez e Gross (2007, p. 7): “Assim podemos ver como delimitar uma linha artificial entre direitos resulta em mais que relegar os direitos sociais às margens do discurso de direitos humanos. Na verdade, também nega a presença de qualquer dimensão distributiva na aplicação dos assim denominados direitos civis. Ao afirmar que direitos sociais são os únicos a envolver questões de recursos, implicitamente se propaga a mensagem que questões de acesso e distribuição não são relevantes a direitos civis.” (tradução da autora). No mesmo sentido, Afonso da Silva (2009, p. 235-236).

dimensões que tornam estes direitos efetivos. Sua regulamentação e a promoção de condições materiais que permitam seu exercício e garantia (como a manutenção de órgãos judiciais, polícias, meios de transporte, etc.) compõem uma segunda dimensão que demanda ação estatal e, portanto, exige recursos públicos⁶.

A ideia de que todos os direitos custam ao Estado não é de toda nova. Ao menos desde o trabalho de Stephen Holmes e Cass R. Sunstein (1999)⁷, esta é uma frase reiteradamente resgatada pelo debate teórico sobre a judicialização de direitos sociais (TORRES, 1989, 2008; AMARAL, 2001; COURTIS; ABROMOVICH, 2002; SIMON; SABEL, 2004; SARLET, 2006; BARAK-EREZ; GROSS, 2007; MICHELMAN, 2007; BAXI, 2007; BARROSO, 2007; SARLET; FIGUEIREDO, 2010). Ao assumir logicamente que qualquer direito depende ao menos da existência do Estado para que seja garantido (HOLMES; SUNSTEIN, 1999, p. 14-15), desta “verdade óbvia” decorre que direitos custam dinheiro, não podem ser garantidos sem recursos públicos, constatação que atinge tanto os “novos” direitos econômicos, sociais e culturais como as antigas liberdades públicas.

Afirmar que todos os direitos exigem prestações estatais e, portanto, custam, não implica, contudo, dizer que são custosos da mesma forma. Para Virgílio Afonso da Silva (2009), direitos sociais em geral possuem menor efetividade que liberdades públicas, sobretudo, porque os “requisitos fáticos, institucionais e legais” (SILVA, 2009, p. 241) que permitem viabilizá-los não existiriam ou precisariam ser criados. Ademais, a criação desta estrutura seria “pura e simplesmente, mais cara” (SILVA, 2009, p. 241), já que direitos sociais exigiriam mais que “proteção, organizações, procedimentos”, como no caso das liberdades públicas, mas um “algo a mais”, uma “prestação estatal exclusiva que só é aproveitada para a sua realização, mas não na realização de outros” direitos (SILVA, 2009, p. 241). Como exemplifica o autor, a compra de ambulâncias e a construção de hospitais apenas serviria à promoção do direito à saúde, enquanto, por outro lado, a manutenção de uma estrutura judiciária ou de um corpo policial serve tanto à proteção das liberdades públicas quanto à garantia de direitos sociais. Neste sentido, por exigirem em geral mais prestações positivas e específicas do Estado, os direitos sociais seriam a princípio mais

⁶ E seguindo este raciocínio, direitos civis, políticos e sociais teriam todos em maior ou menos medida formas positivas ou negativas de proteção. Nesse sentido, Afonso da Silva (2009); Barak-Erez e Gross (2007); Michelman (2007); Baxi (2007); Curtis e Abromovich (2002).

⁷ E mesmo antes. Ver, por exemplo, Michelman (1979) e Michelman (1969).

caros que as liberdades públicas, mesmo aceitando-se que todos eles custam aos cofres públicos por dependerem de alguma atuação estatal (LOPES, 2010).

Da afirmação de que direitos sociais custam mais ao Estado, extrai-se ainda outra: que sua judicialização deteria um impacto maior sobre o orçamento público. Ao alto custo envolvido com a prestação de direitos sociais estaria associado o alto custo de sua judicialização. Ou seja, se direitos sociais custam mais ao Estado que liberdades públicas porque, em geral, exigem dele prestações, decisões judiciais que condenem o Estado a efetivar direitos sociais logicamente também exigiriam dele prestações e, portanto, custariam mais que decisões sobre liberdades públicas. Por esta perspectiva, portanto, para efetivar direitos sociais o Judiciário demandaria do Estado que entregasse coisas, prestasse serviços, elaborasse políticas e todas estas decisões seriam potencialmente mais caras que as ordens de não fazer associadas à garantia judicial de liberdades públicas. Argumenta Daniel Wang (2013) que, se todas as decisões judiciais possuem custos, decisões que envolvem direitos sociais, em geral, teriam um custo extra, marginal, enquanto decisões sobre direitos civis e políticos teriam este custo marginal pequeno ou próximo de zero.

Outra forma de pensar os custos de decisões judiciais em direitos sociais está associada à ideia de “custo de oportunidade”. Para este argumento, custar mais ou menos não é em si um problema, pois o impacto não se dá apenas pelos altos valores envolvidos, mas pelas questões de justiça distributiva associadas à alocação de recursos escassos (SILVA; TERRAZAS, 2011; FERRAZ; VIEIRA, 2009; WANG, 2009, p. 12-13). Segundo este raciocínio, a judicialização de direitos sociais “custa” mais porque evidencia de forma mais eminente o problema da escassez e da necessidade de distribuir entre escolhas trágicas (BOBBIT; CALABRESI, 1978). Direitos sociais, porque mais diretamente associados a políticas públicas que outros direitos, exigiriam do Estado prestações organizadas sobre um conjunto de recursos que são sempre escassos, senão absolutamente (diante da falta completa de recursos), ao menos em termos relativos, uma vez que todas as políticas competem entre si por parte dos recursos disponíveis ao Estado⁸, obrigado a distribuir, priorizando tragicamente uma área em detrimento da outra (WANG, 2009; FERRAZ; VIEIRA, 2009). Esta limitação geral de recursos orçamentários exige que eles

⁸ Octavio Ferraz e Fabiola Vieira (2009, p. 4) resumem bem o argumento da escassez, voltando-se especificamente para o problema no caso do direito e das políticas de saúde: “Ainda que soubéssemos exatamente quais políticas são eficazes para garantir o mais alto grau de saúde possível a toda a população, seria impossível implementar todas essas políticas. Isso porque, enquanto as necessidades de saúde são praticamente infinitas, os recursos para atendê-las não o são, e a saúde, apesar de ser um bem fundamental e de especial importância, não é o único bem que uma sociedade tem interesse em usufruir”.

sejam alocados de acordo com algum critério de justiça distributiva que considere todos os cidadãos, seus interesses e necessidades. O espaço político seria o espaço privilegiado para tanto (BARAK-EREZ; GROSS, 2007), já que estruturado para receber todos os âmbitos da sociedade e dotado de burocracias altamente especializadas, capazes de transformar a vontade geral em políticas eficientes (WANG, 2009, p. 13; LOPES, 2006).

Decisões judiciais, ao contrário, teriam o condão não só de fazer o Estado gastar mais que o previsto, mas de forma potencialmente injusta, desestruturando políticas públicas elaboradas para promover eficientemente tais direitos sociais de acordo com o critério de justiça escolhido. Isto se daria, entre outros motivos, principalmente porque as decisões judiciais não contemplam todos interessados e todas as necessidades igualmente, uma vez que se debruçam apenas sobre o caso concreto e consideram apenas os argumentos das partes em juízo; e juízes não detêm capacidade institucional para elaborar decisões tecnicamente consistentes ou gerir o processo de implementação destas sentenças, uma vez que não são treinados a compreender e operar dentro do âmbito especializado e técnico das políticas que efetivam direitos sociais, tampouco preparados para lidar com questões distributivas (LOPES, 2006; FULLER, 1978). Decisões judiciais, assim, importariam na realocação de recursos orçamentários de meios eficientes e prioridades escolhidas por toda a sociedade como justas para meios ineficientes e interesses particulares.

A partir desta reconstrução simples (e até grosseira) dos principais argumentos do debate, pretendo problematizar os dois principais pontos do primeiro raciocínio, que se sustenta sobre as ideias (a) de que direitos sociais custam mais que liberdades públicas; (b) e, por isso, que a judicialização de tais direitos importa em um impacto orçamentário maior que decisões judiciais sobre direitos políticos e civis. Por fim, me volto ao (c) segundo raciocínio, que relaciona impacto orçamentário a custo de oportunidade, e discuto como, mesmo sendo esta a melhor forma do argumento, além de não estar necessariamente adstrita a direitos sociais, atualmente seus estudos empíricos encontram problemas para determiná-lo com alguma precisão. Uma das principais razões, dentre outros fatores, está especialmente na excessiva concentração destes estudos sobre decisões judiciais exclusivamente, ignorando o processo de implementação.

2.1. Custos de direitos sociais e liberdades públicas: um problema empírico

Apesar de teoricamente plausível a premissa de que direitos sociais custam mais que liberdades públicas, sua validade depende da comprovação de que esta hipótese, uma afirmação de natureza necessariamente empírica, se constata na realidade⁹. Espera-se teoricamente que a efetivação estatal de direitos sociais seja mais cara porque, como afirmado acima, ela em geral demandaria uma prestação estatal específica, que se vale de mecanismos públicos que precisam ser criados e serviriam apenas à efetivação daquele direito.

O teste desta hipótese, contudo, exigiria operacionalizar os conceitos de direitos sociais e liberdades públicas a fim de identificar, entre as diferentes funções políticas do Estado, aquelas que poderiam compor os primeiros ou as últimas. Ou seja, em primeiro lugar seria preciso adotar uma determinada teoria sobre direitos fundamentais que os defina. A partir dela seria necessário relacionar tais conceitos de direitos com suas manifestações na realidade, operacionalizando estas definições em situações mensuráveis no mundo (KELLSTEDT; WHITTEN, 2009), para assim comparar quais direitos operacionalizados recebem em média mais ou menos recursos públicos.

Como apontado acima, o discurso que discute custos de direitos e compara nesses termos direitos sociais aos demais direitos normalmente tem pretensão de validade

⁹ Sem entrar em maiores detalhes, assumo aqui apenas a forma empírica do argumento sobre custos de direitos. A discussão sobre custos de direitos pode ter uma dimensão completamente teórico-normativa. Uma determinada teoria de direitos que os conceitue pode assumir que possuam um núcleo essencial cujo respeito e garantia exige determinadas ações do Estado, e estas podem ser, nesta teoria, maiores e mais custosas (em tese) para a efetivação de determinados direitos e não para outros. A ideia de custos de direitos tem também uma dimensão empírica, a que me refiro neste trabalho, associada aos custos realmente envolvidos com determinadas políticas públicas que entendemos garantir determinados direitos.

Por exemplo: em uma dimensão estritamente teórico-normativa, posso ter um conceito de direito à saúde que exija para sua efetivação uma política universal de concessão ampla de bens de saúde. Dentro desta minha definição, esta política de saúde sempre será custosa, uma vez que somente reconhecerei que o direito à saúde está sendo garantido quando esta política for de fato efetivada em toda a sua magnitude. Posso, a partir deste meu conceito de direito à saúde, avaliar a realidade e considerá-la injusta. A realidade em si, por outro lado, não é causada pelo meu conceito de direito à saúde. Isso quer dizer que o maior ou menor financiamento da saúde não ocorre porque meu conceito de direito à saúde exige da realidade que este seja efetivado por meio de uma política ampla e universal. As explicações não se confundem com minha noção do que é justo. Os maiores custos da política de saúde podem ser explicados por uma percepção das classes políticas de que esta deve ser ampla e universal, mas também por outras causas concorrentes, como a disponibilidade de recursos, a presença de outras prioridades associadas a outros direitos e políticas, interesses partidários, ideológicos, etc., cujo embate e discussão no processo político gera o resultado por maior ou menor financiamento. Minha impressão da discussão sobre custos de direitos, contudo, é que estas duas dimensões se confundem no debate teórico. As teorias de direitos fundamentais, porque definem direitos sociais como direitos prestacionais, assumem que é por esta razão que eles tendem a custar mais na realidade, confundindo os dois planos - normativo e descritivo. É nesta confusão, e nesta má-apropriação do empírico por estas teorias, que meu argumento se insere. Não estou, contudo, reduzindo a discussão sobre custos a sua dimensão apenas empírica. Devo esta reflexão e comentários desta nota de rodapé a Rafael Bellem de Lima.

independentemente do país ou do momento histórico observado. Ou seja, a hipótese, para sua verificação, teria que valer em média para a maior parte dos países do mundo e desde que a linguagem de direitos sociais passou a fazer parte do pensamento jurídico e político internacional, ou seja, aos menos para os últimos 60 anos¹⁰.

Não é o intuito desta dissertação realizar este trabalho empírico de teste de hipótese. No entanto, esta é tarefa normalmente não enfrentada pelos trabalhos que presumem a validade desta hipótese, que normalmente a entendem como premissa clara e óbvia, sem desenvolver qualquer esforço empírico (próprio ou com base em dados levantados por outros trabalhos) que permita preconizar sua validade.

Este esforço, por outro lado, não só não parece ser tarefa simples como, mesmo que realizável, poderia conduzir a conclusões bastante distintas daquelas que a hipótese preconiza. Em primeiro lugar, a conversão do conceito de determinado direito em política pública, cujos aportes financeiros podem ser mensuráveis, depende tanto da teoria sobre direitos fundamentais adotada e com a qual definem-se direitos e sua relação com o Estado, como da interpretação, através desta teoria, das escolhas já efetivadas pelas comunidades políticas. Esta é uma atividade teórica e abstrata que confunde normativo e descritivo e dentro da qual competem diferentes teorias e formas de definir direitos e políticas. A tarefa de definir e operacionalizar conceitos, além de árdua, não só não garante resultados no teste de hipótese como pouco tem a dizer sobre causalidade.

Em primeiro lugar, não existem trabalhos que de fato realizem a empreitada de testar empiricamente a hipótese de que direitos sociais custam mais que outros direitos, o que permite supor que qualquer resultado é possível. Ou seja, ao longo dos últimos 60 anos, direitos sociais podem ter recebido em média mais recursos que demais direitos ou o contrário, direitos civis e políticos podem ter sido mais custosos aos Estados. Ademais, qualquer uma destas conclusões nada tem a dizer sobre suas causas. Caso, por exemplo, constatássemos que direitos sociais realmente foram os que mais receberam recursos orçamentários, o máximo que poderíamos supor é que em média, em todo o período, apesar dos diferentes contextos sociais e econômicos, existiu uma ou mais causas que levaram Estados a despender mais recursos com direitos sociais e suas respectivas políticas. As causas para estes gastos podem ser conjunturais, institucionais, ou até

¹⁰ Assumo como marco a Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1948. Este período ainda poderia ser maior, se incluídos todos os documentos e momentos históricos que marcaram o pensamento socialista e comunista dos séculos XVIII e XIX.

culturais. Podem inclusive estar relacionadas com a forma como o teórico definiu a relação entre direitos e políticas, mas não há como supor de antemão que qualquer destas explicações possa ser pressuposta.

Virgílio Afonso da Silva (2009), por exemplo, atribui duas prováveis causas institucionais a estes custos. Estes direitos dependeriam de estruturas específicas que ainda não foram completamente criadas e, se criadas, serviriam apenas a prestação daquele direito. Apesar de plausíveis, estas possíveis causas institucionais precisam ser testadas na realidade, bem como seu poder explicativo, comparado com o de outros fatores (socioeconômicos, culturais, etc.). Como o autor não realiza esta empreitada (nem tem esta intenção), estas explicações são, como a própria hipótese, apenas suposições provisórias sobre a realidade, o que torna até temerário construir raciocínios normativos e recomendações sobre como proteger e garantir tais direitos.

2.2. Custos da judicialização de direitos sociais e liberdades fundamentais: também uma questão empírica

Da constatação empírica de que direitos sociais têm custado mais aos Estados que liberdades públicas não decorre necessariamente que esta relação se replique no caso de decisões judiciais sobre direitos sociais. Afirmar que a judicialização de direitos sociais custa mais é também uma constatação empírica que exige verificação e não decorre logicamente da premissa de que direitos sociais custam mais, mesmo que esta premissa seja considerada válida. Uma política de saúde pode ser muito cara e este fato não implica que a judicialização desta política será também custosa, tampouco que será mais custosa que a judicialização de outros direitos.

Principalmente em estudos sobre a judicialização da saúde, como se verá abaixo, é muito comum verificar referências anedóticas aos altos custos associados aos gastos com a concessão judicial de medicamentos. Sem analisar por enquanto os aspectos de justiça distributiva, afirmar que a administração pública gastou muito dinheiro com o cumprimento de decisões judiciais em saúde nada diz sobre a natureza específica da judicialização de direitos sociais em comparação com a judicialização de outros direitos. Como se verá abaixo, os gastos com o pagamento de precatórios (alimentares e não alimentares, o que inclui, no caso destes últimos, as condenações do Estado em questões de liberdades públicas) compõem quantias bastante altas, suficientes a ameaçar o

funcionamento e estabilidade financeira de muitos Estados e Municípios, mas não necessariamente maiores ou menores em função da natureza específica do direito judicializado.

Novamente, as causas do maior ou menor custo da judicialização não estão atreladas à natureza do direito, mas a questões externas, como o número de demandas, quantas delas são de fato concedidas judicialmente, quantas são cumpridas, como são cumpridas, em quanto tempo, por que órgãos públicos, etc.

2.3. Custos da judicialização de direitos sociais e “custo de oportunidade”

Como adiantado acima, uma alternativa ao argumento de que decisões judiciais sobre direitos sociais custam mais se coloca na versão do argumento que não se importa com custos totais da judicialização, mas com seu impacto relativo sobre o orçamento, resumida na ideia de custo de oportunidade. Entendo que por enquanto esta é a melhor versão do argumento sobre impacto orçamentário de decisões judiciais, mas que sua validade não precisa se estender apenas à judicialização de direitos sociais.

Por ora, esta é a melhor versão do argumento porque é a hipótese que apresenta menos problemas de validade, já que um número relativamente alto de trabalhos empíricos, sobretudo sobre a judicialização de direito à saúde, se empenha em demonstrá-la (p. ex. FERRAZ, 2012; SILVA; TERRAZAS, 2011; FERRAZ; VIEIRA, 2009; WANG, 2009). Ademais, sua validade não depende de uma análise comparativa entre a judicialização de direitos sociais e a de direitos civis e políticos. Como apenas se preocupa em demonstrar que a judicialização de direitos sociais traz problemas de justiça distributiva, seus resultados independem da existência de problemas semelhantes, maiores ou menores, em relação à judicialização de direitos civis e políticos, algo que para alguns é também bastante plausível (WANG, 2009, 2013b; FERRAZ, 2009).

De fato, a origem do argumento de que a judicialização de direitos sociais traz problemas de justiça distributiva tem em sua raiz uma associação entre problemas distributivos e direitos sociais (associados a políticas públicas e ação estatal) e entre problemas retributivos e direitos civis e políticos (sobretudo direitos civis, ver FULLER, 1978; LOPES, 2006). Assim, é possível perceber uma comparação implícita entre a naturalidade funcional de juízes em lidar com estes últimos direitos e sua incapacidade e ilegitimidade em lidar com os primeiros.

A diferença presumida por esse argumento, contudo, perde sentido se observadas apenas as decisões que têm o Estado como réu. Qualquer decisão que condena o Estado exige algo dele que será traduzido em recursos orçamentários. Como estes recursos são sempre públicos e sempre escassos, o cumprimento de qualquer decisão judicial que tenha o Estado como réu conduzirá necessariamente a problemas distributivos.

Ou seja, a diferença retributivo/distributivo não se sustenta quando o réu é o Estado. Mesmo que de algum ponto de vista jurídico exista sentido em tratar o Estado como um “ator coletivo” em algumas questões e “ator privado” em outras, esta diferença não se sustenta do ponto de vista orçamentário. Todas as decisões judiciais contra o Estado possuem repercussões financeiras que afetam a alocação de recursos orçamentários (SABEL; SIMON, 2004; KING, 2007; WANG, 2013) e todas se traduzem na retirada de recursos do bolo coletivo de valores arrecadados da sociedade para o atendimento da demanda judicial em questão. Uma decisão judicial, por exemplo, que condene o Estado a pagar indenizações por desapropriação não se diferencia, em termos de valores orçamentários, de uma decisão que condena o Estado a comprar medicamentos. Ambas determinam que o governo retire determinada soma de seu orçamento geral para cumprir o quanto disposto pela decisão. Isto não quer dizer que estas decisões são indistintas. Mesmo em meio às regras que regem o processo orçamentário, existem diferenças de cumprimento e garantia destas decisões exigidas por lei (previsão prévia na LOA para precatórios, por exemplo), mas ambas compelem o Estado a gastar. Estes gastos, custeados pelos recursos da sociedade, são realizados segundo um princípio de justiça que partiu do juiz e não do governo. Ou seja, o juiz determinou que determinada soma saia de uma escolha e seja alocada em outra considerada correta pelo juiz.

Por se sustentar sem depender de uma comparação com a judicialização de outros direitos, a ideia de custo de oportunidade das decisões judiciais em direitos sociais é por ora a forma mais bem fundamentada do argumento de impacto orçamentário. Mesmo assim, considerada como hipótese sobre a realidade, ainda é empiricamente bastante frágil. As pesquisas sobre custo de oportunidade de condenações do Estado, as quais se concentram, sobretudo, no estudo da judicialização do direito à saúde, encontram inúmeras dificuldades. Algumas são de ordem prática, como, por exemplo, a pouca transparência e disponibilidade dos dados sobre orçamento público (a dificuldade de acesso e compreensão dos orçamentos, sobretudo estaduais e municipais; falta de detalhamento suficiente das despesas realizadas nos demonstrativos de execução financeira dos governos; a falta de

uniformidade do registro de despesas e receitas em relação aos orçamentos públicos das diferentes esferas de governo no Brasil, o que dificulta a obtenção e a comparação de dados sobre diferentes Estados e Municípios) e a recusa de gestores em divulgar ou falar sobre questões alocativas em entrevistas (FERRAZ, 2012).

Considero que outra razão da fragilidade das constatações de impacto orçamentário no campo, e provavelmente a mais grave, está em um problema de ponto de vista: a relativa ausência de trabalhos sobre o processo de implementação das decisões, provavelmente explicada pela excessiva força e confiança conferida ao Judiciário e aos mecanismos processuais disponíveis para garantir o cumprimento de suas sentenças. Como antecipado acima, entendo que um dos principais problemas do campo de estudos empíricos sobre a judicialização da política no Brasil está em uma excessiva ênfase sobre o estudo do Judiciário, seus atores e decisões, sem acompanhamento e análise do processo de implementação, sobretudo por pesquisas que investiguem os atores responsáveis por dar cumprimento a essas decisões.

Novamente, utilizando como exemplo os trabalhos sobre judicialização da saúde, já que este é o tema de maior desenvolvimento científico hoje no país, como se verá no Capítulo 5, mesmo em grande número e empregando diferentes técnicas de pesquisa, os trabalhos empíricos no campo se voltam esporádica e anedoticamente aos gestores públicos responsáveis por dar cumprimento às sentenças e raramente estudam a estrutura de incentivos e desincentivos em que estão inseridos, a força e confiabilidade dos mecanismos processuais que procuram vinculá-los às decisões judiciais ou os mecanismos de que dispõem para reduzir custos e planejar o impacto provável que antecipam da judicialização.

Este problema dificulta a constatação clara e confiável de qualquer impacto orçamentário das decisões, sobretudo de seu custo de oportunidade, pois trata gestores como reféns das decisões judiciais, mesmo sem comprovar se esta é a realidade do cumprimento das sentenças. Implicitamente pressupõe que juízes gerem e retiram recursos do orçamento diretamente, excluindo os atores políticos e a burocracia que reside entre o Judiciário e a “bolsa” pública. Como adiantado acima, este ponto de vista pode levar à superestimação do impacto das decisões judiciais, já que se pressupõe que as palavras do juiz já surtem efeitos práticos sobre o orçamento, algo que não ocorre desta forma, como se verá nos próximos capítulos.

Breve resumo do capítulo

Neste capítulo procurei demonstrar que não há como supor teoricamente que direitos sociais custam mais que outros direitos, tampouco que decisões judiciais sobre direitos sociais custariam mais. São ambas hipóteses sobre a realidade que dependem de comprovação empírica ainda não disponível. Também argumentei que, ainda se comprovada, estas hipóteses nada têm a dizer sobre a causa destes gastos, que dependem de fatores externos à estrutura do direito em litígio. Por fim, argumentei que a discussão sobre a judicialização de direitos sociais e problemas de justiça distributiva é, por ora, a que encontra maior validade externa por estar mais aparada em trabalhos empíricos. No entanto, as conclusões destes trabalhos não só se restringem à discussão sobre direitos sociais como ainda são bastante frágeis, dentre outros motivos, por sua análise excessivamente centrada no Judiciário e nas decisões judiciais.

Partindo destas constatações, abandono qualquer distinção que relacione “tipos” de direitos judicializados e impacto orçamentário. Destaco a discussão sobre impacto orçamentário de decisões judiciais deste cenário, que se sustenta sobre uma alegada diferença de custos atribuída à efetivação de direitos sociais, e parto da premissa de que os custos da judicialização de um determinado direito não estão associados à sua natureza e, se o estão, esta é uma afirmação empírica não testada e por ora sem fundamentos. Pressuponho que decisões judiciais sobre quaisquer direitos têm potencial impacto sobre o orçamento, seja de uma forma absoluta (retirando recursos disponíveis do montante geral) e relativa (movimentando recursos de uma escolha à outra, ou seja, gerando custo de oportunidade), mas que este impacto potencial não pode ser nem pressuposto nem determinado a partir apenas da análise da decisão judicial, mas também deve ser considerada sobretudo a reação dos demais atores envolvidos no processo de implementação das sentenças, especialmente dos gestores públicos encarregados de gerir o orçamento, que lhes darão ou não eficácia.

Desenvolvo nos próximos dois capítulos uma revisão bibliográfica dos trabalhos que estudam implementação e impacto de decisões judiciais para depois traçar institucionalmente o cenário que restringe em geral a ação destes gestores diante do orçamento e das sentenças. Por fim, aproveito o quanto desenvolvido nestes dois capítulos para estudar três casos (saúde, precatórios e FPE) em que procuro analisar como gestores

públicos se comportaram diante de condenações do Estado e como geriram o potencial impacto orçamentário destas decisões.

CAPÍTULO 3

DECISÕES JUDICIAIS E ORÇAMENTO: IMPLEMENTAÇÃO E IMPACTO

Como adiantado acima, um dos problemas da literatura empírica que se utiliza da ideia de impacto orçamentário de decisões judiciais é sua excessiva ênfase em estudos que se voltam aos processos anteriores à sentença judicial e ao estudo da própria sentença, sem, contudo, voltarem-se de forma sistemática e compreensiva ao estudo do que ocorre depois da judicialização, sobretudo à ação de gestores públicos responsáveis por implementar a decisão judicial. Neste capítulo argumento que a ideia de impacto orçamentário depende desta análise e não pode ser realizada adequadamente sem ela. Antes de desenvolver este argumento, desenvolvo abaixo uma breve revisão sobre a literatura que define impacto de decisões judiciais e que se volta ao estudo de sua implementação e *compliance*, como uma das dimensões de seu impacto.

3.1. Impacto e Implementação: Revisão Bibliográfica

Implementação (ou *compliance*)

O estudo das respostas dos atores a quem as decisões judiciais se dirigem pode se dar de diferentes maneiras, a depender do conceito de resposta que se procura estudar e das relações de causalidade que se espera encontrar entre o comportamento do ator e a decisão judicial. Bradley Canon (2004), a partir de uma perspectiva *behaviorista*, cria um modelo conceitual útil para organizar o processo de tomada de decisão de atores políticos, sobretudo órgãos administrativos e burocracia estatal¹¹. Destaca o autor que determinações

¹¹ Bradley Canon (2004) estabelece este modelo tendo em mente a reação de agências regulatórias às decisões judiciais, mas entendo que suas considerações se aplicam de forma ampla a qualquer órgão político a quem as decisões judiciais se dirigem. Canon afirma que podem ser extraídas três reações possíveis destes atores diante das decisões: podem recebê-la positivamente e buscar implementá-la na sua máxima medida; podem ser indiferentes, promovendo eventualmente alguma mudança em seu comportamento, mas sem recepcionar a decisão com entusiasmo ou resistência; e por fim podem reagir negativamente porque percebem que a decisão tornará a condução de suas atividades e objetivos mais difícil ou até proibitiva, porque entendem que os ajustes exigidos pela corte são indevidos, disfuncionais ou ineficientes, por temerem perda de popularidade ou financiamento ou ainda porque acreditam que a decisão judicial é uma má política que deve ser resistida. Entendo que a estrutura de Canon é menos compreensiva que a desenvolvida pela ampla revisão de Diana Kapiszewski e Matthew Taylor (2013), discutida adiante, sobretudo porque estes também consideram em seu quadro a reação de legisladores (não somente de gestores e burocratas), listam como possíveis reações dos atores políticos, além do cumprimento ou não, a reversão da decisão judicial ou a sua retaliação e, por fim, se preocupam em não elaborar uma lista fechada de possíveis causas a estes comportamentos, considerando que múltiplos fatores podem explicá-los. Considero, contudo, que as considerações de Canon (2004) sobre os passos de tomada de decisão pelos atores políticos diante das sentenças judiciais – interpretação, busca pela melhor forma de implementação e implementação da sentença

judiciais são apenas uma das inúmeras demandas que se colocam sobre gestores e administração pública, muitas vezes de pouca importância ao funcionamento geral do órgão e ocasionalmente perturbadoras ou disfuncionais¹². O autor divide sua reação às sentenças judiciais em três passos¹³: (i) interpretação da decisão; (ii) busca pela resposta adequada; e (iii) implementação da resposta escolhida.

Neste primeiro passo o ator político deve interpretar como a decisão judicial se aplica às suas atividades, sobretudo se a decisão se apresenta de forma vaga, específica somente às atividades de um órgão mas não aos demais também responsáveis por sua implementação, imprecisa ou contraditória, internamente ou em relação a outras decisões emitidas por tribunais superiores ou pelo mesmo tribunal. A interpretação, destaca Canon (2004), é momento inclusive em que os atores políticos podem inserir seus próprios interesses, “colorindo” a decisão judicial com suas predisposições para até, em última análise, entenderem-se não responsáveis pelo seu cumprimento.

No segundo passo os atores políticos escolhem qual será a resposta que contempla a decisão judicial. Como se verá abaixo, Canon (2004) adota uma abordagem de custo-benefício para explicar por que atores políticos cumprem ou não decisões judiciais, assumindo que estes sopesam os custos e benefícios associados à reduzida ou não implementação da sentença em relação aos custos e benefícios associados à sua completa implementação, traduzida pela seguinte equação:

$$B(N) + C(N) <?> B(I) + C(I)$$

Onde B = benefício, C = custos, N = não implementação e I = implementação. Para Canon, é a partir deste cálculo que os atores escolhem os meios menos custosos para

– compõem um quadro resumido lógico e plausível do comportamento de qualquer ator responsável pelo cumprimento de decisões judiciais.

¹² Canon (2004) elabora este passo-a-passo da tomada de decisão pela implementação apenas tendo em mente burocracias hostis ou indiferentes às decisões judiciais. Considero, contudo, que também seja esta uma forma plausível de enxergar o processo de implementação para qualquer ator político (não só burocracias), mesmo que favoráveis à decisão. Ao contrário do que parece afirmar Canon, não só a falta de recursos é constrangimento para burocracias favoráveis. Também estas devem interpretar a decisão tomada e escolher a melhor forma de implementá-la, sobretudo se a decisão se apresenta de forma vaga ou determina mudanças que não podem ser imediatamente cumpridas pelo gestor (considerações que são assumidas pelo próprio Canon para os casos de indiferença ou hostilidade).

¹³ Estes três passos assemelham-se à descrição de Lawrence Baum (1976) sobre a implementação de decisões de Cortes superiores por tribunais inferiores em sua abordagem organizacional. Para ele, as cortes inferiores cumprirão as decisões judiciais a depender da sua clareza, da forma como são transmitidas e comunicadas, das motivações dos agentes que deverão implementá-las (interesses, preferências políticas e noções de autoridade) e da capacidade das cortes superiores de influenciar estas motivações (sancionar comportamentos recalcitrantes, persuadir o cumprimento e contratar, demitir ou afastar funcionários ligados ao processo de implementação).

implementar a decisão. Espera-se não implementação se o valor da parte esquerda da equação exceder o da direita; e completa implementação se o valor da direita exceder o da esquerda. Compõem a parcela de custos à não implementação da decisão, dentre outros, a cultura do órgão político, sobretudo seu respeito à legalidade; as sanções judiciais que ameaçam estes atores no caso de descumprimento; e a pressão de outros órgãos e da sociedade civil. Como parte dos custos à implementação, Canon destaca o comprometimento do órgão com sua própria política e os recursos necessários à implementação. O autor explica ainda que a decisão pela implementação não precisa ser dicotômica nem estática. Considerando que as preferências dos atores políticos e da corte sejam distintas, a decisão pode transitar ao longo do tempo em um espectro que vai desde o extremo mais afinado com as preferências dos atores políticos até o outro extremo, mais próximo do quanto desejado pela Corte¹⁴.

O terceiro passo consiste exatamente nas respostas dos atores políticos a partir do cálculo pela implementação, que para Canon (2004) podem ser resumidas em cinco alternativas: (i) inércia diante da ignorância, má percepção, ausência de importância conferida à decisão ou intensa oposição a ela; (ii) cumprimento apenas no caso particular, sobretudo quando ameaçados de sanções judiciais por descumprimento; (iii) alteração da política ou do seu modo de funcionamento, mas apenas *pro forma*, de modo a manter ao máximo o *status quo*; (iv) alterações reais mas mínimas a partir de um reconhecimento real da necessidade de não só cumprir a sentença mas alterar sua política; e por fim (v) a completa ou quase completa implementação, sobretudo se os atores concordam com a decisão e com as alterações gerais que ela implicaria ou ainda se a ameaça de sanção é muito alta.

Dentro deste terceiro passo, Diana Kapiszewski e Matthew Taylor (2013), a partir de uma ampla revisão bibliográfica, apresentam outra classificação de respostas possíveis às determinações das Cortes: cumprimento (ou “*compliance*”), reversão ou retaliação. Como explicam, o “cumprimento” de decisões judiciais (que abarcaria todo o terceiro passo de Canon, 2004) consiste no processo político por meio do qual decisões judiciais são interpretadas e executadas por autoridades públicas. Tratam este como um conceito relacional, a depender da interação entre o Judiciário e aqueles a quem as decisões se dirigem, também classificando o comportamento destes últimos dentro de um espectro que

¹⁴ Para o autor, este cálculo claramente não é tão racional quanto o modelo, sobretudo porque depende de considerável quantidade de informação que não necessariamente os atores políticos detêm facilmente ou podem obtê-la.

se estende desde a completa execução da ação (ou sua completa não realização) exigida (ou proibida) judicialmente (“*full compliance*”) até seu completo descumprimento (“*noncompliance*”). Cumprimento ou não da decisão judicial é para estes autores uma variável contínua, que mensuram pela atribuição de pontos em uma escala de correspondência entre a decisão judicial e a resposta pela implementação. Outra forma possível de mensurar esta variável, como explicam os autores, é considerá-la categórica, como fazem James Spriggs (1996), classificando o comportamento de gestores e agentes públicos entre “desafio”, “evasão”, “cumprimento estrito” e “completo cumprimento” das determinações judiciais, e Charles Johnson e Bradley Canon (1984) (e da mesma forma Canon (2004), acima), por meio de uma escala que se inicia em “não cumprimento”, passa por “evasão” (para cumprimento menor e alterações cosméticas na política), e chega em “cumprimento” (para implementação completa ou quase completa da decisão judicial).

Além de cumprir ou não uma decisão judicial (e as variações dentro deste espectro), Diana Kapiszewski e Matthew Taylor (2013) apontam que as autoridades públicas podem ainda procurar revertê-la tanto de forma retrospectiva (pela elaboração de nova lei com efeitos retroativos) como prospectiva (através da elaboração de nova lei ou emenda constitucional que sirva a regular as situações futuras de forma diversa da condenada pela Corte). Outra resposta possível é ainda a retaliação. Atores políticos podem desejar punir a Corte pela decisão tomada, o que pode se dar tanto pela mudança das normas que regulam o processo judicial, a fim de reduzir seu poder, como por meio de sanções dirigidas individualmente a juízes ou Cortes, de modo a moldar seu comportamento futuro.

Todas estas reações, contudo, são independentes entre si, ainda que possam ser realizadas ao mesmo tempo. Um gestor, por exemplo, pode cumprir uma determinada decisão ao prover um tratamento médico requerido liminarmente, procurar revertê-la junto às instâncias judiciais superiores e engajar-se na empreitada de reduzir os poderes da Corte ao propor projeto de lei que limite o Judiciário em questões de política de saúde.

A escolha por qualquer destes comportamentos, por outro lado, possui suas próprias variáveis explicativas. Diana Kapiszewski e Matthew Taylor (2013), referindo-se unicamente às teorias causais sobre como e por que atores políticos e gestores públicos cumprem ou não decisões judiciais (ou seja, analisando apenas teorias causais sobre um dos tipos de respostas possíveis às decisões judiciais: “*compliance*”), agrupam os trabalhos em duas abordagens: instrumental e baseada em normas. Classificam como abordagem instrumental (presente nos trabalhos de Lawrence Baum (1976), James Spriggs (1996),

Gerald Rosenberg (1991), Gauri e Brinks (2008), Cesar Rodriguez-Garavito (2011), por exemplo, e como visto acima também Canon (2004)) a hipótese de que atores políticos e gestores públicos cumprem ou não decisões judiciais a depender de um cálculo de custo-benefício em que sopesam seus próprios interesses com aqueles que a decisão judicial visa promover. Este cálculo ocorre em um cenário que, de acordo com James Spriggs (1996), considera pelo menos três grupos de fatores. O primeiro diz respeito aos mecanismos que a própria Corte possui e emprega para aumentar a probabilidade de cumprimento de suas decisões, seja impondo mecanismos sancionatórios como multas ou ameaça de prisão por descumprimento, seja elaborando decisões cujo próprio conteúdo afeta a forma como a comunidade jurídica passa a interpretar leis ou a Constituição, o que afeta indiretamente a probabilidade de seu cumprimento. Além disso, juízes e cortes podem agir estrategicamente, proferindo decisões vagas ou específicas a depender dos mecanismos que possuem para acompanhar seu cumprimento. Cortes podem ainda dotar-se de ferramentas e capacidade técnica para acompanhar a implementação de suas decisões e até funcionar como espaços de negociação, como sugerem Abraham Chayes (1976, 1983), Charles Sabel e William Simon (2004) e Cesar Rodríguez-Garavito (2011).

O segundo grupo de fatores da análise de Spriggs (1996), citado por Diana Kapiszewski e Matthew Taylor (2013), refere-se às características dos próprios órgãos e atores políticos a quem as decisões judiciais se dirigem, o conteúdo das respostas requeridas, o tipo de procedimento de que se exige revisão e a frequência com que a Corte e o órgão interagem. O grau de cumprimento da decisão dependerá da complexidade e extensão do procedimento em que a Corte determina alteração. Para Spriggs (1996), Cortes tendem a respeitar mais decisões que exigem alta capacidade técnica e revisarão atos administrativos que não se dirigem apenas aos próprios atos internos do órgão.

O terceiro grupo de fatores diz respeito ao papel de terceiros, como grupos de interesse, que não estão diretamente envolvidos no litígio, mas que podem servir como espaços de acompanhamento da implementação das decisões judiciais, atraindo atenção e pressão pública a este processo. Como destacam Diana Kapiszewski e Matthew Taylor (2013), para casos em que o processo de implementação é menos transparente, as autoridades administrativas e legislativas sentem-se menos compelidas a cumprir a determinação judicial. Outros fatores citados pelos autores se relacionam a maior ou menor legitimidade da Corte, cujas decisões podem ser vistas como desafios à democracia, e ao alinhamento destas decisões com as preferências dos atores políticos.

Diana Kapiszewski e Matthew Taylor (2013) agrupam ainda trabalhos que consideram como explicação ao cumprimento de decisões judiciais uma abordagem “baseada em normas”. Para estes trabalhos (dentre eles, segundo Kapiszewski e Taylor (2013), Johnson e Canon(1984) e na minha opinião também parte da explicação dada por Baum (1976)), atores políticos e gestores cumpririam decisões judiciais voluntariamente por se sentirem responsáveis e compelidos a tanto, em face do próprio caráter normativo do ordenamento jurídico. A explicação conferida ao grau de cumprimento ou não de uma decisão presume que estes atores desejam atender à determinação judicial por compartilharem uma determinada concepção de legitimidade jurídica destas decisões e de sua própria função pública. No entanto, problemas práticos impedem o completo cumprimento. Mesmo se normativamente compelidos a cumprir as decisões, podem não possuir recursos, informação ou capacidade técnica suficientes, o que tornaria o cumprimento completo muitas vezes impraticável. O não cumprimento pode ser resultado ainda de divisões políticas que impedem a elaboração de novos procedimentos, ou mesmo de problemas de ação coletiva.

Diana Kapiszewski e Matthew Taylor (2013) apresentam por fim sua própria estrutura causal, dotada de quatro categorias de fatores que devem ser considerados na construção de hipóteses sobre por que atores políticos cumprem ou não decisões judiciais: atributos do caso, atributos do Estado ou regime político, atributos das Cortes e suas ações e, por fim, atributos das próprias decisões. Em cada categoria os autores distinguem fatores com papel instrumental e prático de fatores com papel normativo.

As respostas dos atores envolvidos diretamente com a lide, como gestores públicos e atores políticos responsáveis por dar cumprimento à decisão, ou seja, o processo de implementação, pode ser considerado uma variável explicativa do impacto de decisões judiciais, mas nem sempre e não somente. A ideia de impacto é maior que o processo de implementação, podendo envolver efeitos mais amplos e ações de mais atores além daqueles envolvidos diretamente com a lide (KAPISZEWSKI; TAYLOR, 2013). Ou seja, o cumprimento ou não de uma decisão judicial pode ser uma das variáveis explicativas ao seu impacto, mas essa relação de causalidade não é necessária: decisões fielmente cumpridas podem ter baixo impacto e decisões de alto impacto podem não ter sido implementadas, por exemplo. Como exemplificam Diana Kapiszewski e Matthew Taylor (2013), para muitos estudos norte-americanos de impacto judicial, a decisão da Suprema Corte no caso *Brown v. Board of Education* não teve implementação simples e imediata, na

medida em que as próprias cortes federais e autoridades locais divergiam sobre o que a decisão de fato lhes exigia. No entanto, a ausência de implementação não impediu que esta decisão surtisse impacto significativo sobre o debate nacional à época. Este exemplo ilustra que, a depender da concepção de impacto adotada, a implementação de uma decisão pode ou não assumir papel explicativo.

Impacto

A literatura que se volta à análise do impacto de decisões judiciais é organizada por Marc Hertogh e Simon Halliday (2004) em duas vertentes: a da ciência política e a dos estudos de sociologia jurídica. Segundo os autores, a primeira corrente, normalmente ocupada por cientistas políticos norte-americanos, se preocupa com a possibilidade de as cortes promoverem algum tipo de mudança política ou social. Seu projeto volta-se a qualquer tipo de decisão judicial na tentativa de analisar seus grandes efeitos através de uma metodologia que, “de cima para baixo” (HERTOGH; HALLIDAY, 2003, p. 2), verifica os impactos particulares de uma determinada decisão em relação à política e à sociedade. Dentre os trabalhos que se encaixam nesta vertente, podem ser citadas as análises de Charles A. Johnson e Bradley C. Canon (1984), Martin Shapiro (1968), Theodore Becker e Malcom Feeley (1973), David L. Bazelon (1976), Lawrence Baum (1976), Donald L. Horowitz (1977), Charles A. Johnson (1979), Gerald N. Rosenberg (1991), Sheldon Ekland-Olson e Steve J. Martin (1988), James F. Spriggs (1996) e Robert Stover e Don W. Brown (2003).

A segunda vertente, mais nova e comum em países europeus e da Commonwealth, volta-se, sobretudo, a estudos de sociologia jurídica que buscam analisar a eficácia do controle judicial da administração pública na proteção de direitos, testando a hipótese de que o direito tem algum poder sobre o governo. Estes autores analisam mudanças sociais menores e aspectos mais particulares do direito público em uma perspectiva “de baixo para cima”, que procura observar como os agentes públicos e o público em geral interagem com o direito (HERTOGH; HALLIDAY, 2003, p. 2). Dentre os trabalhos que assumem essa vertente, podem ser citadas, por exemplo, as pesquisas de Carol Harlow (1976), Geneva Richardson e Maurice Sunkin (1996), Simon James (1996) e Geneva Richardson (2003).

Assumindo um ponto de vista mais compreensivo e próximo ao mesmo tempo de ambas as correntes, alguns trabalhos empíricos sobre a judicialização de direitos sociais em

países subdesenvolvidos e em desenvolvimento também se voltaram ao impacto de decisões judiciais. As pesquisas organizadas por Varun Gauri e Daniel M. Brinks (2008) sobre os impactos da judicialização dos direitos da saúde e educação na Indonésia, Nigéria, Brasil e África do Sul propõem uma metodologia de pesquisa que busca ao mesmo tempo compreender os efeitos das decisões judiciais na atividade de gestores públicos e atores políticos e medir as alterações sociais que a atividade judicial nestas áreas realmente promove. De forma semelhante, os trabalhos sobre impacto da judicialização do direito à saúde na Argentina, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Índia e África do Sul organizados por Alicia E. Yamin e Siri Gloppen (2012) voltam-se tanto ao estudo das partes que acionam o Judiciário, seus interesses e argumentos, quanto ao processo administrativo e político posterior à decisão judicial, na tentativa de captar efeitos diretos e indiretos da judicialização.

Todos estes trabalhos convergem em alguns pontos importantes. Em primeiro lugar, rejeitam a hipótese de que decisões judiciais esgotariam problemas e sanariam conflitos sozinhas, de forma independente do contexto social e político em que se inserem¹⁵. Para estes autores, a compreensão da eficácia e do impacto da atividade judicial, seja para alterar a política e a sociedade, seja para controlar o Estado, exige conhecer tanto o que ocorre antes e durante a judicialização (quem são os atores, seus interesses e motivações, por que procuram as cortes) como e principalmente o que ocorre depois dela, sobretudo pela análise de como agem os gestores e atores políticos responsáveis pela implementação das decisões judiciais.

Cesar Rodríguez-Garavito (2011) apresenta uma tipologia que organiza as diferentes concepções de impacto em duas dimensões: uma que apreende os efeitos de decisões judiciais de forma direta ou indireta, e outra que analisa sua natureza material ou simbólica. Os impactos diretos advêm da própria determinação da Corte e afetam imediatamente as partes do caso (demandantes, beneficiários, órgãos governamentais). Os impactos indiretos seriam todas as consequências que não derivam imediatamente da decisão judicial e afetam também outras partes não envolvidas no processo. Os efeitos materiais, por sua vez, consistem nas mudanças tangíveis identificadas nas condutas dos grupos e indivíduos afetados pela decisão e os efeitos simbólicos incluem as mudanças de ideias, percepções e constructos sociais e coletivos adjacentes ao problema enfrentado

¹⁵ Como já afirmavam Charles A. Johnson e Bradley Canon (1984), “políticas judiciais não são ‘autoimplementáveis’ e implementar políticas judiciais é um processo político” (p. 2, tradução da autora).

judicialmente. No quadro abaixo, extraído do texto de Garavito (2011), estas duas dimensões se cruzam e ao menos quatro concepções de impacto aparecem:

Tabela 1: “Tipos e Exemplos dos Efeitos das Decisões Judiciais”

	Direto	Indireto
Material	Desenho da política pública, como determinado pela decisão judicial.	Formação de grupos de ativistas influenciados pela questão judicializada.
Simbólico	Definição e percepção do problema como uma violação de direitos.	Transformação da opinião pública sobre a urgência e gravidade do problema.

Fonte: Cesar Rodríguez-Garavito (2011, p. 1679). Tradução da autora.

A depender da noção de impacto adotada, assim, o processo de implementação das decisões pode ou não ter valor explicativo. Neste trabalho, a ideia de impacto refere-se apenas ao que Rodriguez-Garavito (2011) denomina concepção “neorrealista” dos efeitos destas decisões, ou seja, concentra-se apenas nos efeitos diretos e palpáveis (materiais e diretos) da judicialização, em um teste de causalidade estrita que mensura impacto a partir da relação entre comportamento dos atores envolvidos e conteúdo da decisão.

3.2. Impacto orçamentário de decisões judiciais

A noção de impacto orçamentário é normalmente trazida pela literatura brasileira (por exemplo os trabalhos de Maestad et al. (2010, 2011); Naffah Filho et al. (2010); Machado et al. (2011); Biehl et al. (2009, 2012); Ramos, (2013); Karnikowski et al. (2013); Romero (2010); Ramos e Ferreira (2013); Reis Junior (2008); Pereira et al. (2010); Zucchi e Vieira (2007); Leite et al. (2009); Chieffi e Barata (2010); Lopes et al. (2010); Pereira (2010); Tavares et al. (2010); Menicucci e Machado (2010); Campos Neto et al. (2012); Diniz, Medeiros e Schwartz (2012); Pereira e Carneiro (2012); Stamford e Cavalcanti (2012)) como uma conta em termos absolutos de quanto as decisões judiciais custariam ou custaram aos cofres públicos. Esta constatação de impacto omite os atores responsáveis pelo cumprimento destas decisões ou os considera como suas “vítimas impotentes”, pressupondo em ambos os casos que o conteúdo das decisões judiciais se traduziria incontestavelmente em uma só ação perfeitamente interpretada e imediatamente cumprida por atores políticos que agiriam como *longa manus* do Judiciário.

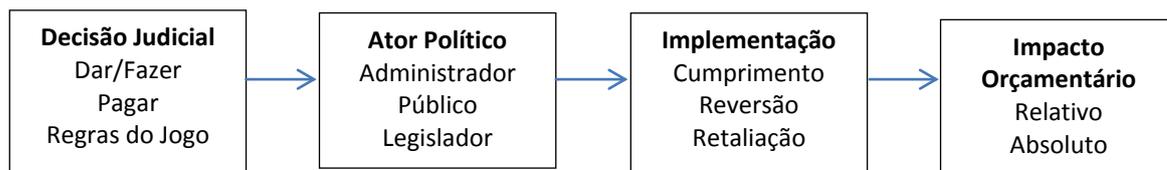


Como antecipado acima, alguns trabalhos sobre a judicialização da saúde (por exemplo, Ferraz e Vieira (2009); Wang (2009); Wang (2013); Ferraz (2011)) procuraram sanar este problema voltando-se à análise das políticas públicas judicializadas e dos gestores que cumprem decisões. Levar a ideia de recursos escassos a sério significaria, para eles, reconhecer o custo de oportunidade necessariamente associado ao gasto com a judicialização de recursos que poderiam estar disponíveis a outras políticas racionalmente planejadas pela administração pública. Para esta análise, contudo, baseiam-se normalmente apenas em entrevistas com gestores, e, apesar de analisarem criticamente suas razões, enxergam as reclamações e relatos de administradores públicos incomodados com os custos da judicialização no Brasil como evidências empíricas suficientes para demonstrar seu impacto orçamentário. Associada à dificuldade de obter dados detalhados sobre gastos com a judicialização e à recusa de oficiais e administradores públicos em informar de onde vieram os recursos despendidos com o cumprimento de sentenças (FERRAZ, 2009, 2011), este custo de oportunidade nunca é de fato mensurado por esta literatura. Estes trabalhos (conforme esquema abaixo), ademais, esparsa e escassamente se voltam ao estudo das alternativas de planejamento e gestão que estão disponíveis ou são de fato empregadas como tentativa de racionalizar custos da judicialização.



Apropriando-se das ideias levantadas no item anterior, para esta dissertação a noção de impacto orçamentário é considerada de forma mais compreensiva como consequência dos custos das decisões judiciais em face dos recursos disponíveis e das alternativas de resposta que os atores políticos responsáveis possuem para realizá-los. Ou seja, não basta saber quanto custam em termos absolutos as decisões judiciais aos cofres públicos, mas quanto custam em relação ao orçamento geral e em relação às diferentes alternativas de que gestores e legisladores dispõem uma vez que se deparam com a decisão judicial. O processo de implementação de decisões judiciais é um processo político (JOHNSON;

CANON, 1984) e seu impacto orçamentário deve ser analisado como uma consequência deste processo, o que torna necessário inserir entre a decisão judicial e suas consequências o ator político responsável por torná-la efetiva, conhecer sua organização, comportamentos adotados e possíveis, as condições que balizam sua ação e o procedimento de implementação que promove.



Para aferir se decisões judiciais custam aos cofres públicos e, mais ainda, se “impactam” o orçamento de tal forma a comprometer recursos escassos, não basta saber em valores absolutos quanto o cumprimento das decisões custaria ou custou, mas o que a administração pública e os legisladores poderiam fazer ou de fato fizeram para despender tais recursos, de onde eles vieram, de onde poderiam ter vindo, para onde poderiam ter ido (custo de oportunidade) e que ferramentas estão disponíveis a estes atores para controlá-los e racionalizá-los. Torna-se, portanto, necessário conhecer os diferentes padrões de resposta possíveis destes atores políticos que não estão subordinados hierarquicamente ao Judiciário, são dotados de diferentes *expertises* e movidos por um conjunto de interesses, preferências e noções de autoridade diverso daquele que motiva juízes e cortes.

Assim, nesta dissertação de mestrado desenvolvo a hipótese de que o impacto orçamentário das decisões judiciais é variável dependente do comportamento dos agentes e atores políticos responsáveis pelo cumprimento das decisões judiciais. A depender de como escolhem cumpri-las, e se o fazem, este impacto será maior ou menor. Sem embargo, não é uma preocupação deste trabalho desenvolver qualquer modelo generalizável de causalidade que ligue sentenças, reações dos atores políticos e impacto. O que se busca aqui é algo mais simples: problematizar e acrescentar nuances, sobretudo através dos três casos discutidos adiante, à noção explícita ou implícita de que sentenças judiciais são auto-implementáveis e desta força decorreria seu impacto sobre o orçamento. Ao inserir atores políticos e o processo de implementação de decisões, este trabalho visa inserir o orçamento dentro de seu contexto político e os custos com decisões judiciais dentro de uma lógica que não decorre das decisões judiciais, mas da ação dos atores que as implementam. Ademais,

também não é intuito deste trabalho explicar por que atores políticos cumprem ou não decisões, nem por que escolhem umas ou outras respostas entre cumprir, retaliar ou reverter as decisões. Estas escolhas têm suas próprias variáveis explicativas, que a literatura acima apresentada tenta mapear. Neste trabalho parto apenas das respostas, na tentativa de demonstrar qualitativamente que elas têm papel explicativo na constatação de impacto orçamentário.

Breve resumo do capítulo

Neste capítulo, depois de realizar uma revisão bibliográfica de trabalhos que estudam impacto e implementação, discuti como a literatura sobre a judicialização da política (sobretudo de saúde) no Brasil concentra-se excessivamente no estudo das decisões judiciais, deixando de fora o processo de implementação. Essa literatura geralmente presume que decisão judicial e seu impacto orçamentário se relacionariam diretamente, como se decisões judiciais fossem sempre e completamente cumpridas. Parte da literatura, contudo, já começa a estudar a política, os gestores e o processo de implementação. No entanto, por falta de informações suficientes e por uma excessiva confiança nos relatos e “pontos de vista” dos gestores, o impacto orçamentário e, inclusive, o custo de oportunidade das decisões judiciais segue presumido na maior parte dos casos. Para continuar o trabalho destes autores e acrescentar novas nuances à discussão sobre impacto orçamentário de decisões judiciais, propus que as respostas de atores políticos e gestores no processo de implementação das decisões é variável explicativa de seu impacto orçamentário.

A depender de quanto, quando e como escolhem cumprir a decisão, ou se escolhem outras respostas, como retaliar ou reverter a decisão, seu impacto sobre o orçamento público pode ser maior ou menor. Parte importante do que condiciona estas escolhas está na estrutura institucional que organiza a ação destes gestores, ou seja, as normas que pretendem garantir o cumprimento das decisões judiciais (como as possibilidades de sanção por descumprimento), e as normas que condicionam o planejamento e execução orçamentários. No próximo capítulo me volto brevemente a elas para então aplicar nos três estudos de caso algumas das ideias discutidas até aqui.

CAPÍTULO 4

DECISÕES JUDICIAIS E ORÇAMENTO: NORMAS QUE REGEM AS CONDENAÇÕES JUDICIAIS, O PLANEJAMENTO E O REGISTRO ORÇAMENTÁRIO

Uma vez condenado, o Estado pode engajar-se em uma ou mais das três escolhas dispostas acima: cumprir a decisão judicial, o que pode fazer dentro de um espectro que varia do total cumprimento ao total descumprimento, a depender de fatores como a interpretação que gestores dão à decisão, os mecanismos disponíveis para cumpri-la, e quanto tempo leva todo este processo; reverter a decisão, recorrendo às cortes superiores, por exemplo; ou retaliar cortes e juízes pela decisão tomada, “punindo” juízes individualmente ou engajando-se na empreitada de reduzir os poderes do Judiciário e/ou influenciar suas decisões futuras. Qualquer uma destas escolhas terá custos próprios, podendo mobilizar mais ou menos recursos públicos. Todas elas, no entanto, precisam lidar com a forma como institucionalmente estas sentenças são emitidas, com os mecanismos processuais existentes para lhes conferir maior força e eficácia. Ou seja, a forma como as condenações se dão, e como seu cumprimento é regido juridicamente influencia a decisão por qualquer uma das três alternativas acima. Por isto, neste capítulo, organizo em linhas gerais como institucionalmente o Estado pode ser condenado, os dispositivos processuais que conferem maior ou menor força à exigência de cumprimento das sentenças e como todo este processo é organizado e limitado pelas normas orçamentárias e financeiras vigentes.

4.1. Condenações do Estado

A primeira grande categoria de condenações do Estado exige, sobretudo da administração pública, a entrega de alguma coisa, serviço ou pagamento e, portanto, a mobilização imediata de recursos públicos. São elas as condenações do Estado em obrigações de dar, obrigações de fazer e obrigações de pagar. Outras formas de condenação decorrem destas três, como obrigações de não dar, não fazer, não pagar (DINAMARCO, 2009; DINAMARCO; FERRARI, 2008). Além destas, condenações do Estado a isentar ou reconhecer imunidade, por exemplo, podem ser vistas como obrigações de pagar ao inverso, uma vez que, ao reconhecerem a determinado indivíduo o direito de não recolher tributo, por exemplo, indiretamente obrigam o Estado a renunciar receita.

Cada uma destas três formas de condenação judicial do Estado possui regime jurídico próprio. O Código Civil prevê em seus artigos 461 a 461-A como se dá o cumprimento de sentenças que demandam obrigações de fazer ou dar coisa certa. São elas condenações de tutela específica, com possível conversão em perdas e danos se requerido pelo autor ou nos casos de impossibilidade. O Código também prevê a possibilidade de multa diária para garantir cumprimento da sentença (astreintes, cf. DINAMARCO, 2009, p. 535) e a jurisprudência ainda permite o bloqueio de recursos públicos e o sequestro de verbas que garantam o cumprimento da obrigação de fazer (DINAMARCO, 2009, p. 707).

As condenações do Estado a pagar acionam regime diverso. A Constituição Federal prevê em seu artigo 100 que todos os pagamentos devidos pelas fazendas públicas, federais, estaduais ou municipais, sejam feitos em ordem cronológica (com preferência aos débitos de natureza alimentícia) e por meio de precatórios, salvo as obrigações de pequeno valor¹⁶. Este mesmo artigo torna obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento destes débitos¹⁷. A previsão deve ser feita até 1º de julho do ano em vigor para constar do orçamento do ano seguinte e ser paga em valores atualizados. As dotações orçamentárias são consignadas diretamente ao Poder Judiciário, cabendo ao presidente do tribunal que proferiu a decisão determinar o pagamento integral do débito. Este pode inclusive autorizar o sequestro da quantia respectiva a requerimento do credor e nos casos de preterimento de seu direito de precedência ou de não alocação orçamentária do valor necessário à satisfação de seu débito¹⁸. Como se verá no próximo capítulo, o pagamento de precatórios estava ainda sujeito a um polêmico regime especial de parcelamento em 15 anos, criado pela Emenda

¹⁶ Para José Afonso da Silva, o sistema de precatórios é a forma encontrada pela Constituição de dar eficácia às condenações da Fazenda Pública por quantia certa. Sendo os bens públicos impenhoráveis, indisponíveis e inalienáveis, não se admite execução forçada contra o Estado, o que impõe grande dificuldade em fazê-lo cumprir obrigações pecuniárias, quando condenado (AFONSO DA SILVA, 2012, p. 530-532). As sucessivas reformas que o sistema de precatórios teria passado nos últimos anos (como, por exemplo pelas Emendas Constitucionais 30/2000, 37/2002 e 62/2009) refletem esta dificuldade enfrentada sobretudo pelos Estados e Municípios.

¹⁷ A Lei 4320/1964 já dispunha em seu artigo 67 que “Os pagamentos devidos pela Fazenda Pública, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, sendo proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para esse fim.”

¹⁸ Cf. art. 100, §6º da Constituição Federal: “As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados diretamente ao Poder Judiciário, cabendo ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequenda determinar o pagamento integral e autorizar, a requerimento do credor e exclusivamente para os casos de preterimento de seu direito de precedência ou de não alocação orçamentária do valor necessário à satisfação do seu débito, o sequestro da quantia respectiva. (Redação da EC 62/2009)”. Regulamenta este dispositivo o artigo 731 do Código de Processo Civil: “Se o credor for preterido no seu direito de preferência, o presidente do tribunal, que expediu a ordem, poderá, depois de ouvido o chefe do Ministério Público, ordenar o sequestro da quantia necessária para satisfazer o débito.”

Constitucional 62/2009¹⁹ para Estados e Municípios em mora na quitação de débitos vencidos. Este regime, disposto no artigo 97 do ADCT, foi declarado inconstitucional pelo STF no julgamento das ADI 4357 e 4425 em março de 2013.

Além do regime de precatórios, o artigo 100 ainda previu que, nos casos de condenação do Estado a pagar quantia considerada de pequeno valor, o credor pode receber o montante imediatamente após o trânsito em julgado da sentença, sem ter de esperar sua previsão em lei orçamentária, a expedição de precatórios e sua ordem na fila de pagamentos. Para a União a Lei 10.259/2001 fixou essa quantia em 60 salários mínimos (AFONSO DA SILVA, 2010, p. 536). Os Estados e Municípios, na ausência de lei própria, seguem as quantias fixadas pelo artigo 97, §12 do ADCT, considerando como de pequeno valor condenações abaixo de 40 salários mínimos e 30 salários mínimos, respectivamente (AFONSO DA SILVA, 2010, p. 536). Também para as requisições de pequeno valor o Judiciário pode autorizar o sequestro de valores como forma de garantir o cumprimento de sua sentença.

Como mecanismos de garantia mais gerais ao cumprimento das decisões judiciais, o ordenamento brasileiro ainda prevê, sobretudo nos casos de RPV e precatórios, a possibilidade de intervenção da União sobre Estados e Municípios e dos Estados sobre Municípios como forma de reorganizar as finanças da federação e garantir o pagamento de dívidas (art. 34, IV e art. 35, I, ambos da Constituição Federal). A esta previsão constitucional somam-se outros dispositivos legais que sancionam condutas de agentes públicos no caso de descumprimento de decisão judicial. Dentre eles podem ser diretamente citados o crime de desobediência, previsto tanto no art. 26 da Lei 12.016/2009 como no art. 330 do Código Penal, e o crime de responsabilidade, previsto nos arts. 4º, VIII e 12 da Lei 1079/1950. Além deles, são possíveis ainda sanções administrativas de

¹⁹ Cf. art. 97 do ADCT: “Até que seja editada a lei complementar de que trata o § 15 do art. 100 da Constituição Federal, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, na data de publicação desta Emenda Constitucional, estejam em mora na quitação de precatórios vencidos, relativos às suas administrações direta e indireta, inclusive os emitidos durante o período de vigência do regime especial instituído por este artigo, farão esses pagamentos de acordo com as normas a seguir estabelecidas, sendo inaplicável o disposto no art. 100 desta Constituição Federal, exceto em seus §§ 2º, 3º, 9º, 10, 11, 12, 13 e 14, e sem prejuízo dos acordos de juízos conciliatórios já formalizados na data de promulgação desta Emenda Constitucional. § 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios sujeitos ao regime especial de que trata este artigo optarão, por meio de ato do Poder Executivo (...) II - pela adoção do regime especial pelo prazo de até 15 (quinze) anos, caso em que o percentual a ser depositado na conta especial a que se refere o § 2º deste artigo corresponderá, anualmente, ao saldo total dos precatórios devidos, acrescido do índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança e de juros simples no mesmo percentual de juros incidentes sobre a caderneta de poupança para fins de compensação da mora, excluída a incidência de juros compensatórios, diminuído das amortizações e dividido pelo número de anos restantes no regime especial de pagamento”.

responsabilidade decorrentes das leis dos servidores públicos de cada ente federativo (como os artigos 121 a 126-A da 8112/1990 para os servidores públicos da União) e, desde a Lei Complementar 135/2010 (Lei da Ficha Limpa), a condenação transitada em julgado acarreta ainda a inelegibilidade do agente político.

4.2. Previsão Orçamentária

O que se observa dos três regimes acima descritos é que para precatórios o Estado tem obrigação constitucional de planejar-se e prever no seu orçamento anual dotação específica ao cumprimento destas sentenças. Nos dois outros casos, para obrigações de pequeno valor e condenações em dar ou fazer, apesar de obrigado por lei a cumprir as sentenças, não existe qualquer constrangimento legal que especificamente exija do Estado prever em cada lei orçamentária estes gastos (SCAFF, 2010). A própria lógica de cumprimento destas sentenças não permitiria uma previsão como a dos precatórios, uma vez que a lei exige que estas sejam cumpridas imediatamente e os precatórios, por outro lado, no mínimo um ano após a condenação.

Apesar de não necessariamente previstas (ou previsíveis) pela lei orçamentária, todas estas despesas devem estar demonstradas na lei de execução orçamentária, obrigação disposta pela própria Constituição (art. 165, §3º). A forma como devem estar previstas, contudo, não é tão clara quanto no caso dos precatórios, nem legalmente pré-determinada. O Manual Técnico do Orçamento, editado pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento(MTO 2014), contabiliza como elemento de despesa²⁰ 91:

Sentenças Judiciais: Despesas orçamentárias resultantes de: a) pagamento de precatórios, em cumprimento ao disposto no art. 100 e seus parágrafos da Constituição, e no art. 78 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT; b) cumprimento de sentenças judiciais, transitadas em julgado, de empresas públicas e sociedades de economia mista, integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social; c) cumprimento de sentenças judiciais, transitadas em julgado, de pequeno valor, na forma definida em lei, nos termos do § 3o do art. 100 da Constituição; d) cumprimento de decisões judiciais, proferidas em Mandados de Segurança e Medidas Cautelares; e) cumprimento de outras decisões judiciais (BRASIL, 2014, p. 69).

²⁰ Segundo o MTO 2014: “O elemento de despesa tem por finalidade identificar os objetos de gasto, tais como vencimentos e vantagens fixas, juros, diárias, material de consumo, serviços de terceiros prestados sob qualquer forma, subvenções sociais, obras e instalações, equipamentos e material permanente, auxílios, amortização e outros que a Administração Pública utiliza para a consecução de seus fins.” (BRASIL, 2014, p. 59)

Sob este elemento de despesa, a princípio, estariam contabilizados os gastos com toda e qualquer ação judicial, tanto decorrentes de obrigações de pagar como de obrigações de fazer e dar coisa certa. Bittencourt e Graça (2010), contudo, ao realizarem estudo empírico sobre a judicialização do orçamento, assinalam ser quase sempre impossível determinar que tipo de decisão judicial originou cada gasto registrado, sobretudo por inexistirem, mesmo no detalhado orçamento da União, informações individualizadas sobre cada pagamento e sua respectiva sentença. Os gastos com condenações de fazer e dar coisa certa, ainda, não se traduzem sempre e imediatamente em valores contabilizados como custos derivados de decisões judiciais. A concessão judicial de vagas em creches, vagas de urgência ou tratamentos já disponíveis em hospitais da rede pública, por exemplo, são condenações que impõem ao Estado uma obrigação de fazer cujos custos já estão internalizados pelas próprias despesas correntes destas políticas, o que dificulta a contabilização do quanto custaram estas decisões judiciais aos cofres públicos. Como se verá no caso da concessão judicial de medicamentos, é possível obter algum detalhamento destas despesas com sentenças judiciais associando o elemento de despesa 91 à classificação por programa ou ação. Mesmo assim, esta possibilidade varia de Estado a Estado e os dados obtidos não permitem atestar com muita certeza a natureza do gasto e a origem dos recursos.

Todo o disposto acima pode ser resumido pela seguinte tabela.

Tabela 2: Tipos de Decisão, Mecanismos de *Compliance*, Previsão e Registro Orçamentário

Tipo de Decisão	Mecanismos de <i>Compliance</i>	Previsão Orçamentária	Disposição na Lei de Execução Orçamentária
Precatórios em geral	Sequestro de Verbas (art. 100, §6º, da CF); Intervenção Federal (art. 34, V da CF); Crime de desobediência (art. 26 da Lei 12.016/2009 e art. 330 do Código Penal); Crime de responsabilidade (arts. 4º, VIII e 12 da Lei 1079/1950)	Obrigatória (art. 100, §5º da CF)	Obrigatória, registrada como "91-sentenças judiciais".
Precatórios alimentícios	Sequestro de Verbas (art. 100, §6º, da CF); Intervenção Federal (art. 34, V da CF); Crime de desobediência (art. 26 da Lei 12.016/2009 e art. 330 do Código Penal); Crime de responsabilidade (arts. 4º, VIII e 12 da Lei 1079/1950)	Obrigatória (art. 100, §5º da CF)	Obrigatória, registrada como "91-sentenças judiciais".

RPV	Sequestro de Verbas (art.); Intervenção Federal (art. 34, V da CF); Crime de desobediência (art. 26 da Lei 12.016/2009 e art. 330 do Código Penal); Crime de responsabilidade (arts. 4º, VIII e 12 da Lei 1079/1950)	Não Obrigatória	Obrigatória, registrada como "91-sentenças judiciais".
Condenações Fazer ou Dar	Multa Diária (astreintes) (art. 461, §§4º e 5º do CPC); Crime de desobediência (art. 26 da Lei 12.016/2009 e art. 330 do Código Penal); Crime de responsabilidade (arts. 4º, VIII e 12 da Lei 1079/1950)	Não Obrigatória	Obrigatória; sem despesa específica. Possivelmente registrada como "91-sentenças judiciais".

Tabela 1: Elaboração própria.

4.3. Mudanças nas regras do jogo

A segunda grande categoria de decisões judiciais com possíveis repercussões aos cofres públicos são aquelas que possivelmente alteram ou anulam as regras do jogo orçamentário que regulam a arrecadação, alocação de receitas e execução de despesas. A natureza deste tipo de decisão não é a mesma que das condenações anteriores. Se no primeiro caso fala-se de decisões judiciais que obrigam a administração pública a alguma prestação, acompanhadas do risco iminente de uma sanção forte que atinge tanto a instituição como o gestor, no caso de controle de constitucionalidade, uma decisão que retira uma norma do ordenamento porque a considera inconstitucional não necessariamente compele o Legislativo a alguma atitude. A decisão pode simplesmente declarar a inconstitucionalidade e, apesar de a fundamentação judicial da decisão possivelmente predizer que conteúdo poderia ser considerado constitucional pela Corte, essa decisão não exige necessariamente qualquer ação dos legisladores. Pode, inclusive, demandar a inação.

Da parte dos legisladores, estes podem concordar com a decisão tomada pela Corte e simplesmente nada fazer, preferindo um cenário em que aquela determinada norma não exista. De outro lado, pode não haver o consenso necessário à edição de uma nova norma que substitua aquela anterior e, mesmo sendo de grande interesse que determinada situação seja regulada, parlamentares podem simplesmente não chegar a nenhuma decisão e da mesma forma permanecerem inertes. A inércia nestes dois casos não é ameaçada necessariamente por qualquer consequência jurídica - o Judiciário não possui, a princípio,

mecanismos sancionatórios fortes que lhe permitam pressionar o legislador a legislar, mesmo que isto seja de interesse dos juízes, o que não necessariamente é verdade. Também os juízes podem preferir que a situação regulada pela norma inconstitucional permaneça desregulada.

No caso das normas que regem o processo orçamentário, contudo, decisões que declaram sua inconstitucionalidade assumem um peso diferenciado e a mera retirada do ordenamento pode funcionar como incentivo suficiente para que legisladores sanem a inconstitucionalidade através da edição de nova lei. Isso porque, ao menos juridicamente, todo o processo orçamentário precisa estar amparado por lei. A Constituição Federal de 1988 despende toda a sua Seção II do Capítulo II²¹ com a organização geral deste processo, traçando competências e limites ao exercício das iniciativas de planejamento e fixação das despesas públicas nacionais. Para além deste capítulo específico, outros artigos constitucionais vinculam a atividade do legislador e do administrador dentro do processo orçamentário, prevendo a repartição de receitas da União em fundos de participação para Estados e Municípios²²; a fixação de percentuais mínimos (TORRES, 2008, p. 210-211) a serem destinados à educação, à saúde, ou a fundos de pobreza²³; ou ainda afetando a arrecadação de determinados tributos, como no caso das contribuições sociais e de intervenção sobre domínio econômico²⁴.

Além da Constituição, leis federais, como a Lei Complementar n.º 101/2001 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e a Lei 4.320/1964, estabelecem preceitos a serem seguidos para a elaboração e execução orçamentária, vinculando os Poderes Executivo e Legislativo a uma série de limitações em sua competência financeira. Como apontam Fernando Limongi e Argelina Figueiredo (2008), a definição de gastos públicos se defronta com uma enorme rigidez decorrente da própria legislação constitucional e infraconstitucional, bem como da política macroeconômica adotada pelo Estado²⁵.

²¹ Arts. 163 a 169 da Constituição Federal.

²² Art. 159 da Constituição Federal.

²³ Art. 198 e 212 da Constituição Federal e art. 79 do ADCT.

²⁴ Arts. 149 e 177, §4º da Constituição Federal.

²⁵ Segundo os autores, “a análise da distribuição de recursos orçamentários entre os diferentes grupos de despesas mostra que a escolhas do Executivo e do Legislativo são fortemente limitadas pelas restrições impostas pela política macroeconômica e pela proteção constitucional e legal de importantes componentes do gasto público. Grande parte do gasto está fora da alçada de decisão seja do Executivo, seja do Legislativo. (...) Os recursos para investimento são, na prática, os únicos disponíveis para a livre utilização dos dois poderes” (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2008, p. 39-40).

Afirmar que o processo orçamentário é altamente regulado e que seus respectivos atos precisam de amparo legal não é o mesmo que afirmar que a declaração de inconstitucionalidade de qualquer destes dispositivos obriga legisladores a alguma resposta. A decisão, em si, não precisa exigir qualquer atuação legislativa, mas, ao retirar ou ameaçar retirar determinada norma que rege o processo orçamentário, esta decisão pode ter implicações orçamentárias. No caso, por exemplo, da declaração de inconstitucionalidade da lei que previa a repartição de receitas federais entre Estados dentro do Fundo de Participação dos Estados (a ADI 875/2010, analisada abaixo), sua retirada do ordenamento previa implicações incalculáveis ao orçamento dos Estados, sobretudo daqueles mais dependentes do fundo.

Este possível impacto, contudo, não se verificou. Como se verá no próximo capítulo, ainda que institucionalmente a decisão tenha potencial impacto orçamentário, como era o caso da ADI 875, este impacto somente pode ser verificado na realidade a partir da análise de como os atores políticos responderam à decisão. Neste caso, mesmo após o descumprimento pelo Congresso do prazo de dois anos estipulado pelo STF para que nova lei fosse editada, a inércia do Congresso (que, como se verá abaixo, não foi de todo inerte) não resultou nos efeitos catastróficos previstos à época. Ao editar uma nova lei para o FPE, o Legislativo escolheu uma forma de cumprir a decisão que, ao mesmo tempo em que atendia aos requisitos exigidos pelo STF ao novo fundo, repartia as receitas da mesma forma que o antigo FPE, mantendo o *status quo* e prevenindo mudanças significativas nas receitas estaduais.

Breve resumo do capítulo

Neste capítulo procurei traçar, em linhas bem gerais, o espaço institucional em que operam gestores e atores políticos compelidos pelo Judiciário quando condenado o Estado ou quando alteradas as regras do jogo orçamentário. Este quadro, genérico, serve para melhor compreender a impressão e o contorno das ações destes atores. Como se verá a seguir, a existência de sanções fortes ao comportamento inadimplente, em casos como a concessão judicial de medicamentos, permite a muitos estudos pressupor que haverá sempre o completo cumprimento da decisão, subestimando o que gestores podem fazer diante das decisões judiciais para reduzir seu impacto, ainda que as cumpram. Não somente, mesmo mecanismos fortes como a possibilidade de intervenção federal não são

capazes de garantir sempre o cumprimento das decisões. O caso dos precatórios ilustra esta afirmação, já que este sistema de pagamentos sofreu diferentes alterações ao longo dos anos para comportar e conferir legalidade à situação de inadimplência de Estados e Municípios. Por fim, mesmo diante de ameaças como a retirada do ordenamento de norma que rege o FPE, a resposta dos atores políticos demonstra como mesmo decisões do STF não são necessariamente fortes e seu impacto, presumido como catastrófico, pode ser completamente manejado, e reduzido a praticamente zero pelo Legislativo.

Como pretendo demonstrar com os casos a seguir, o estudo do cumprimento das decisões é pressuposto para aferir seu impacto. Mesmo que acompanhadas de sanções fortes, é a resposta dos atores políticos a estas decisões, e como lidam com estas sanções, que determinará quanto a decisão de fato custou aos cofres públicos.

CAPÍTULO 5

ESTUDOS DE CASO

A metodologia para cada caso considera o ponto de vista do órgão ou Poder que deve cumprir a decisão. Para o caso da judicialização da saúde, dada a sua dimensão, realizei um levantamento bibliográfico extenso, sobretudo de trabalhos empíricos, buscando neles referências ao impacto orçamentário das decisões e respostas da administração pública ao problema da judicialização. Como se verá abaixo, estes trabalhos foram classificados segundo a estrutura de análise proposta por Gloppen (2008) e, dentre aqueles que se voltam à implementação das decisões, as medidas promovidas pela administração foram classificadas entre medidas de prevenção e remediação dos possíveis custos orçamentários da judicialização.

Para o caso dos precatórios, o próprio sistema de precatórios é considerado uma resposta da administração pública e do sistema político ao possível impacto orçamentário das decisões judiciais. Para seu estudo foram analisadas as normas que reformaram o sistema ao longo do ano de 1988, documentos orçamentários, relatórios do CNJ e Secretaria Nacional do Tesouro, assim como os poucos trabalhos empíricos que levantam informações sobre a situação de Estados e Municípios em relação ao seu estoque de precatórios.

Por fim, para o caso do FPE, foi realizada uma pesquisa dos projetos legislativos propostos após a decisão do STF, os documentos do Tribunal de Contas da União que regularam o repasse de verbas após a decisão, os trabalhos empíricos elaborados pelo Núcleo de Estudos do Senado sobre o tema e os relatos dos atores políticos e gestores publicados pela mídia ao longo dos dois anos após a decisão de 2010, que tratavam das dificuldades em aprovar o novo projeto de FPE.

A escolha destes casos ilustra duas das três grandes respostas possíveis de atores políticos às decisões judiciais, discutidas no capítulo anterior – reversão das decisões e seu cumprimento (*compliance*). Nenhum caso foi trazido aqui para discutir qualquer tentativa patente de retaliação, sobretudo pela dificuldade em atribuir causalidade a determinadas interferências judiciais sobre a política (e a distribuição de recursos públicos) e reações concretas de parlamentares e Executivo na elaboração de medidas de restrição dos poderes de juízes ou Cortes.

Como se verá a seguir, o caso da saúde, provavelmente em razão da força das possíveis sanções ao comportamento inadimplente (discutidas acima), traz exemplos da administração pública reagindo às decisões tanto para revertê-las (medidas de prevenção) quanto para cumpri-las, ainda que desenvolva, com maior ou menor sucesso, mecanismos administrativos que buscam remediar o impacto destas decisões sobre suas atividades correntes (medidas de remediação).

O caso dos precatórios é também uma ilustração dos diferentes graus possíveis ao cumprimento das decisões judiciais. O sistema de precatórios é criado e reformado tanto para garantir o cumprimento das decisões judiciais que condenam o Estado em grandes quantias como para permitir que as diferentes unidades federativas envolvidas neste sistema administrem estas dívidas e consigam pagá-las dentro de suas possibilidades orçamentárias.

Por fim, também o caso do FPE é uma ilustração de cumprimento e reversão – o Congresso assume a tarefa, determinada pelo STF, de elaborar uma nova lei, mas o faz a seu tempo, com o conteúdo que entende pertinente e de forma a não alterar significativamente o *status quo*, revertendo as determinações de mudança do STF ao mesmo tempo em que busca cumprir a decisão.

5.1. Caso da Saúde

Dentro do contexto da judicialização da política e, sobretudo, no que toca a discussão sobre a determinação judicial de direitos sociais, o tema da judicialização da saúde no Brasil tem sido um dos mais debatidos e estudados, presente na agenda de pesquisa de diferentes áreas, sobretudo do Direito, das Ciências Sociais e da Administração Pública. A enorme²⁶ profusão de trabalhos sobre o tema, dispersos em diferentes áreas, cria uma dificuldade considerável na determinação de um método que permita catalogar de forma rigorosa toda a produção sobre o tema. A presente revisão bibliográfica, assim, não tem esta pretensão. Concentra-se, sobretudo, nos trabalhos empíricos mais importantes, alguns que são hoje referência quase obrigatória aos novos estudos.

Claramente, a determinação do que é importante ou não, na falta de um método objetivo, acaba por restar determinada pela minha subjetiva experiência e aproximação com o tema. Busquei objetivar ao máximo²⁷ esta análise pela busca em periódicos eletrônicos de todas as referências bibliográficas presentes nos primeiros artigos sobre o tema com os quais tomei contato, e a partir delas busquei também as referências das referências, chegando a analisar um total de 94 trabalhos, dentre eles capítulos em livros, artigos em periódicos brasileiros e internacionais, monografias, dissertações de mestrado e teses de doutorado. Concentrei-me principalmente na leitura de trabalhos empíricos, mas trabalhos teóricos e normativos sobre o direito à saúde no Brasil muito citados (e com

²⁶ A busca pelos termos “judicialização saúde” no <http://scholar.google.com.br/> (última consulta em 17 de março de 2014) gerou aproximadamente 94 resultados. Com os termos “judicial right health Brazil”, aplicados à mesma ferramenta de pesquisa, foram obtidos 45.700 resultados, dos quais, selecionando apenas os trabalhos escritos em língua inglesa permaneceram 44.500. Mesmo restringindo os resultados para apenas contemplarem os trabalhos publicados nos últimos cinco anos (desde 2009), ainda restam 16.800. Esta consulta simples, ainda que estes números possam ser reduzidos pelo acréscimo de outros filtros de pesquisa, permite demonstrar a dimensão do número de trabalhos publicados sobre o tema e a dificuldade de estudar toda a literatura em extensão. Como referido acima, diferentes áreas se dedicam ao tema. Nesta última pesquisa, com 16.800 resultados, foram encontrados trabalhos publicados em periódicos de “saúde e ciências médicas”, “negócios, economia e administração” e “ciências sociais” (incluindo direito). Na verdade, os periódicos com maior número de citações contendo estas palavras pertencem às duas primeiras áreas.

²⁷ Experiência esta marcada inicialmente pelos trabalhos de pesquisadores como Virgílio Afonso da Silva, Daniel Wei Liang Wang, Octávio Luiz Motta Ferraz, Fernanda Vargas Terrazas, Vanessa Oliveira e Siri Gloppen. Para complementar os trabalhos destes autores e suas referências, realizei três pesquisas a partir dos termos “medicamentos” e “ações judiciais” junto: ao Sistema Integrado de Bibliotecas da USP (www.sibi.usp.br, última consulta realizada em 08 abr. 2014), que resultou em 71 resultados; ao Banco de Teses CAPES (disponível em <http://capesdw.capes.gov.br/>, última consulta realizada em 08 abr. 2014), que resultou em 102 resultados; e ao Lilacs (disponível em <http://lilacs.bvsalud.org/>, última consulta realizada em 08 abr. 2014), que gerou 37 resultados. Por meio da leitura dos títulos e resumos de todos estes trabalhos foram selecionados apenas aqueles que se relacionavam diretamente com o tema da judicialização da saúde, possuíam algum compromisso empírico e estavam facilmente disponíveis, seja por acesso online, seja por consulta física em bibliotecas da cidade de São Paulo. Associando o método de cruzamento de referências, acima mencionado, com as buscas nestes mecanismos de pesquisa, chegou-se a 102 trabalhos, dentre eles artigos em periódicos ou livros e monografias, dissertações ou teses.

direta relação com o tema) também foram analisados a fim de compreender os pontos de partida dos trabalhos empíricos e, sobretudo, em busca de referências à necessidade do estudo da execução das sentenças, remédios judiciais e respostas dos demais atores políticos, especialmente no que toca a constatação de impacto orçamentário das decisões judiciais.

Para classificar os trabalhos encontrados, utilizei a estrutura analítica desenvolvida por Siri Gloppen (2008), que divide a judicialização da saúde e seu estudo em quatro grandes estágios – (1) o de formação das demandas judiciais, (2) o de adjudicação judicial, (3) o de implementação das decisões e, por fim, (4) o de resultados sociais da adjudicação. Para cada estágio, a autora propõe uma série de perguntas e variáveis cuja análise permitiria uma compreensão mais abrangente do fenômeno, conforme Tabela 3 abaixo (para uma versão mais detalhada do trabalho da autora, conferir Anexo).

Tabela 3: Quadro metodológico das etapas de estudo de caso para a judicialização da saúde

1. Estágio de Formação das Demandas		2. Estágio de Adjudicação		3. Estágio de Implementação			4. Resultados Sociais
LITIGANTES	DEMANDA	CORTE	JULGAMENTO	AUTORIDADE PÚBLICA DE SAÚDE	IMPLEMENTAÇÃO	MUDANÇAS POLÍTICA E NO SISTEMA	RESULTADOS FINAIS E EQUIDADE
Quem são os demandantes?	O que os demandantes querem?	Em que instância ou Corte o litígio ocorre?	A Corte aceita ou rejeita o caso?	Quais são as autoridades responsáveis pela política?	Em que medida as autoridades cumprem a decisão?	Em que medida a ação modifica ou reforma a política de saúde ou suas instituições?	Quais são as mudanças para os usuários da política/demandantes?
Quais são suas razões?	Qual o fundamento jurídico do pedido?	Qual a composição da Corte?	A Corte dá ou não provimento ao pedido?	Que funções desempenham?	Quais são os mecanismos de <i>enforcement</i> ?		Como os recursos são realocados?
Qual sua estrutura de oportunidade?	Quais os argumentos fáticos do pedido?	Quão acessível é a Corte?	Que tipo de ordem judicial é emitida?	Quais delas se beneficiam com a ação judicial?			Quem ganha com a decisão?
Que recursos possuem?			Qual o fundamento jurídico da decisão?				De onde os recursos públicos provêm?
			Como a Corte lida com argumentos técnicos?				Como o resultado da ação judicial se reflete no direito à saúde para toda a sociedade?

Fonte: Gloppen (2008). Tradução livre da autora com omissão de detalhes que constam na tabela do Anexo.

Como o intuito desta pesquisa é analisar o que a literatura tem a dizer sobre impacto orçamentário, para os quatro estágios concentrei-me apenas em verificar se os trabalhos analisados tinham algo a dizer sobre qualquer destas dimensões e se o faziam com alguma profundidade. Assumi assim uma variável categórica para cada estágio e subelemento deste estágio (demandante, demanda, corte, julgamento, autoridade de saúde, implementação, mudança política e do sistema) atribuindo os valores “não cita”; “apenas menciona” e “analisa” para a análise que o trabalho realizou de cada um deles, sem verificar como tratou destes estágios nem se respondeu a todas as perguntas que a autora propõe.

Segundo esta estrutura, o impacto orçamentário de decisões judiciais seria parte da análise dos resultados sociais da adjudicação (estágio 4), como resposta às perguntas “como os recursos são realocados?” e “de onde vêm os recursos?”. Para extrair maior especificidade destas questões, elaborei sete outras, cujas respostas também se dariam da mesma forma acima – “não cita”, “apenas menciona”, ou “analisa” (conferir tabela no Anexo): (1) qual foi o impacto orçamentário absoluto da decisão ou das decisões, ou seja, quanto custou ao todo seu cumprimento; (2) que ente público pagou a conta (quem pagou?); (3) sob que condições pagou, ou seja, se foi ou não compelido por sanções judiciais; (4) o que foi pago, ou seja, se todos os itens judicializados foram adquiridos e pagos, se houve custos adicionais com o processo, pessoal, construção de hospitais, disponibilização de vagas; (5) quanto tempo a administração pública levou para cumprir a decisão e mobilizar recursos orçamentários; (6) como os recursos foram mobilizados, ou seja, se foi necessária a obtenção de novos recursos ou apenas se realizou a realocação de recursos já consignados à política de saúde; e, por fim, (7) o custo de oportunidade, ou seja, quais políticas ganham e quais perdem, em termos orçamentários, com o cumprimento da decisão (em última análise, se é possível verificar de onde vieram os recursos utilizados).

Os trabalhos foram catalogados em planilha do Excel, onde também foram registradas suas referências bibliográficas, o tipo de trabalho elaborado (se teórico-metodológico, teórico-normativo, empírico-estudo de caso, empírico-estudo comparativo, ou revisão bibliográfica), os locais analisados (casos de judicialização da saúde de Estados ou Municípios específicos, a jurisprudência de tribunais de justiça ou tribunais superiores, etc.), o período analisado pelos trabalhos e o método empregado por cada um²⁸.

5.1.1. Resultados:

Dos 102 trabalhos selecionados, 8 não foram encontrados, o que deixou 94 para análise²⁹. Destes, foram considerados como predominantemente empíricos 75, dentre eles estudos de caso, estudos comparativos, e revisões bibliográficas.

²⁸ Em razão do formato da planilha final e da quantidade de informações registradas, esta e o Codebook estão disponíveis nos links: https://www.dropbox.com/s/lr1ip3t9_qrg18j2/Codebook.docx?dl=0 e https://www.dropbox.com/s/v1yd0xqins2k7mc/Planilha_Artigos_CasoSaude_MES.xlsx?dl=0. Ver Tabela em Anexo para a lista de artigos analisados.

²⁹ Oito trabalhos cujas referências foram encontradas para esta pesquisa não estavam disponíveis eletronicamente tampouco em bibliotecas paulistanas, sendo excluídos do universo de análise.

Tabela 4: Tipos de trabalhos analisados

Tipo de trabalho	Total	Percentual
Teóricos	19	20%
Empíricos (estudo de caso)	61	65%
Empíricos (estudos comparativos)	5	5%
Revisões Bibliográfica	9	10%
Total	94	100%

Fonte: Elaboração própria.

A maior parte dos trabalhos empíricos volta-se ao estudo dos dois primeiros estágios, de formação das demandas judiciais e de adjudicação, tal como já constatado por outros autores (GLOPPEN, 2008; FERRAZ, 2009; FERRAZ, 2012; NORONHA; OLIVEIRA, 2012). Poucos fazem referência aos demais estágios e quando o fazem não desenvolvem uma análise profunda, concentrando-se apenas em citar informações ou impressões dos autores.

Tabela 5: Trabalhos classificados pelo estágio da judicialização que analisam

	Não cita	Menciona	Analisa	Total
1. Estágio de Formação das Demandas				
Litigantes	22 29%	24 32%	29 39%	75 100%
Demanda	17 23%	16 21%	42 56%	75 100%
2. Estágio de Adjudicação				
Corte	33 44%	15 20%	27 36%	75 100%
Julgamento	20 27%	14 19%	41 55%	75 100%
3. Estágio de Implementação				
Autoridade Pública de Saúde	33 44%	27 36%	15 20%	75 100%
Implementação	55 73%	12 16%	8 11%	75 100%
Mudanças Políticas e no Sistema	41 55%	21 28%	13 17%	75 100%
4. Resultados Sociais				
Quais são as mudanças para os usuários da política/demandantes?	40 53%	20 27%	15 20%	75 100%

Como os recursos são realocados?	52	22	1	75
	69%	29%	1%	100%
Quem ganha com a decisão?	47	20	8	75
	63%	27%	11%	100%
De onde os recursos públicos vêm?	62	11	2	75
	83%	15%	3%	100%
Como o resultado da ação judicial se reflete no direito à saúde para toda a sociedade?	36	28	11	75
	48%	37%	15%	100%

Fonte: Elaboração própria.

Em razão do grande número de trabalhos elaborados por pesquisadores de saúde pública, existem muitos trabalhos em que se faz referência à autoridade pública responsável pelo cumprimento das decisões, mas poucos vão além de mencionar suas dificuldades, normalmente se valendo apenas de afirmações coletadas de algumas entrevistas com gestores. A análise dos resultados sociais é ainda mais rara, presente em poucos trabalhos, sobretudo quando se discute a origem e aplicação de recursos.

Tabela 6: Classificação dos trabalhos conforme sua análise do impacto orçamentário de decisões judiciais.

	Não cita	Menciona	Analisa	Total
Impacto Absoluto (Quanto custou?)	39	15	21	75
	52%	20%	28%	100%
Quem pagou?	55	5	15	75
	73%	7%	20%	100%
Sob que condições paga? (Remédios judiciais que estimulam compliance)	70	3	2	75
	93%	4%	3%	100%
O que se paga? (Paga todas as decisões, toda a decisão, parte delas; custos do processo, pessoal, etc.)	69	5	1	75
	92%	7%	1%	100%
Quanto tempo demora para pagar?	72	1	2	75
	96%	1%	3%	100%
Como os recursos são mobilizados? (Novos recursos; realocação de recursos)	68	6	1	75
	91%	8%	1%	100%
Custo de Oportunidade (Quem ganha, quem perde?)	52	21	2	75
	69%	28%	3%	100%

Fonte: Elaboração própria.

A discussão sobre impacto orçamentário é conduzida na maior parte dos casos apenas por meio de referências pontuais sobre os grandes custos associados à judicialização e apenas tratada em termos absolutos, ou seja, quanto custou em determinado ano para determinada secretaria de saúde o cumprimento de decisões judiciais, informações normalmente coletadas de notícias em jornais ou relatos de gestores entrevistados.

A dificuldade de levantar dados sobre o orçamento público da saúde, a origem dos recursos e a dificuldade de mensurar o custo de oportunidade da judicialização são fatores que podem explicar ausência de discussões mais apuradas. Tal como relatado por Ferraz (2009, 2011), pesquisadores encontram resistência de gestores públicos quando a discussão sobre os custos da judicialização tenta aprofundar-se para além dos gastos absolutos, sobretudo no que toca à origem dos recursos, informação que permitiria identificar as políticas preteridas pelo sistema de saúde no pagamento das sentenças judiciais.

O pequeno número de trabalhos que analisa o processo de implementação das decisões é outra razão importante à falta de informações sobre o impacto orçamentário. Ao não acompanhar quem cumpre e como cumpre a decisão, assume-se o Judiciário como a última palavra e a decisão judicial como automaticamente produzindo efeitos e custos.

Mesmo diante da ausência de dados sistematizados ou disposição de gestores para informar custos totais e custo de oportunidade da judicialização da saúde, o estudo das autoridades públicas, de como lidam e respondem à judicialização e de que mecanismos dispõem e criam para tanto poderia contribuir para dimensionar o impacto de forma mais compreensiva. Dentre os poucos trabalhos que tentam fazê-lo, foi possível identificar dois grupos de resposta possíveis que gestores públicos de saúde põem em prática a fim de reduzir o impacto orçamentário das decisões judiciais: (1) medidas de prevenção, que visam reduzir o número de demandas judiciais e o número de condenações da Administração Pública; e (2) medidas de remediação, que visam reduzir os custos inerentes ao cumprimento destas condenações.

As primeiras podem ser consideradas, seguindo a classificação de respostas discutida no capítulo 3, formas que a administração pública encontra de tentar reverter o grande número de resultados judiciais desfavoráveis, mesmo que seus esforços não surtam efeitos sobre as mesmas demandas judiciais que os estimulam, mas voltem-se, sobretudo, ao controle e redução da judicialização futura. As medidas de remediação, por sua vez,

consistem em mecanismos de implementação das sentenças judiciais que reduzem seu impacto sobre a atividade corrente do órgão de saúde e, assim, também seus custos. Importante notar que, em meio aos trabalhos analisados, nenhuma referência foi encontrada a medidas de retaliação da administração pública em relação ao Judiciário, tampouco notícia sobre qualquer descumprimento aberto e declarado das decisões. As referências a descumprimento das decisões aparecem esparsamente referidas a problemas da própria política pública, que por vezes tem dificuldade em prover continuamente os próprios serviços que assume e, assim, também enfrenta problemas para dar completo e tempestivo cumprimento às decisões judiciais (HOFFMAN; BENTES, 2008; FERRAZ, 2011). Muito provavelmente, a força dos mecanismos sancionatórios que garantem as sentenças (como discutido no capítulo anterior) exerce alguma pressão sobre gestores, que os impede de reagir declaradamente descumprindo as decisões judiciais. Suas respostas, assim, precisam estar dentro do âmbito de cumprimento das decisões, ainda que disponham de algum grau de liberdade para escolher as formas para fazê-lo que menos afetem suas atividades, na tentativa de remediar seu impacto e reverter ou prevenir novas decisões.

4.1.3. Medidas de Prevenção

Diferentemente das medidas de remediação, como se verá abaixo, as medidas de prevenção adotadas pela administração pública são as mais citadas em trabalhos sobre judicialização da saúde. Não existe, contudo, nenhum trabalho compreensivo que estude todas elas nacionalmente, tampouco que examine sua efetividade em lidar com o impacto da judicialização no tempo. Dentre as medidas de prevenção encontradas na literatura, destacam-se:

- (1) Fortalecimento dos órgãos e processos administrativos que revisam e atualizam as listas de medicamentos, para que o processo de incorporação de medicamentos seja mais transparente e acessível aos cidadãos (PEREIRA; CARNEIRO, 2012; PEREIRA, 2010). Passo importante neste caminho, como explicam Daniel Wang (2013) e Mariana Prado (2013), foi obtido com a Lei Federal 12.401/2011, que criou a Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias do SUS, responsável por auxiliar o Ministério da Saúde na incorporação, exclusão ou alteração de tecnologias de saúde disponíveis ao sistema público.

- (2) Publicidade das listas de medicamentos fornecidos e divulgação dos Protocolos Clínicos e Diretrizes Terapêuticas (PCDT), de modo a instruir tanto cidadãos como, especialmente, profissionais de saúde sobre o que já é ou não fornecido pelo SUS e como devem ser utilizados tais recursos (PEREIRA; CARNEIRO, 2012; FIGUEIREDO, 2010).
- (3) Parcerias com órgãos do Judiciário, Ministério Público e Defensorias Públicas a fim de reduzir o número de demandas judiciais, pondo fim àquelas que requerem medicamentos já fornecidos pela política de saúde ou que a administração pública está disposta a fornecer naquele caso em particular (PEREIRA; CARNEIRO, 2012; PEREIRA, 2010; FANTI, 2009; WANG, 2009; REIS JUNIOR, 2008; NAFFAH FILHO, 2010).
- (4) Auxílio técnico às procuradorias públicas para que elaborem defesas mais técnicas e melhor instruídas diante de demandas que já chegaram ao Judiciário (PEREIRA; CARNEIRO, 2012).

Pode-se ainda adicionar como medidas preventivas (ainda que não conduzidas pela administração, mas pelo Judiciário) as respostas do STF e do CNJ à judicialização da saúde através da Audiência Pública nº 4 (MACHADO; DAIN, 2012; WANG, 2013a; WANG, 2013b; PRADO, 2013), conduzida em 2009 pela Corte, a qual acarretou a Recomendação n. 31 do CNJ (VALLE; CAMARGO, 2011; WANG, 2013a; WANG, 2013b) e a criação do Fórum Nacional do Judiciário para monitoramento e resolução das demandas de assistência à Saúde³⁰.

4.1.4. Medidas de Remediação

Além das medidas de prevenção, a administração pública ainda recorre a outros meios para tentar lidar com a judicialização de forma racional e minimizar seus custos. Identifiquei quatro estratégias presentes na literatura sobre o tema.

(a) Criação de órgão ou setor que centraliza atendimento às demandas judiciais

Alguns trabalhos identificam como consequência da judicialização da saúde a criação de órgãos administrativos especificamente estruturados para centralizar a resposta das secretarias de saúde a todas as demandas judiciais. Seria parte de sua função controlar todos os casos de acesso judicial de medicamentos, insumos e tratamentos, além de prestar

³⁰ Conferir: <http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/saude-e-meio-ambiente/forum-da-saude> (Consulta 26 jun. 2014).

assessoria técnica às procuradorias municipais e estaduais. Associada a estes setores está a criação de sistemas de informação capazes de congregar dados sobre os pedidos, demandantes e acompanhar seu fornecimento contínuo pelas farmácias judiciais. Alguns exemplos destas iniciativas são: a Coordenação das Demandas Estratégicas do SUS responsável pela gestão das demandas judiciais contra a Secretaria Estadual de Saúde de São Paulo e o S-Codes, sistema informatizado que registra informações de todas estas ações (NAFFAH FILHO, 2010); o DEMANDE, órgão criado pela Secretaria de Saúde do Município de São Paulo (OLIVEIRA et al., 2012) para centralizar e acompanhar as demandas judiciais contra esta secretaria; a Assessoria Técnica criada em 2007 pela Secretaria de Saúde do Estado de Minas Gerais (PEREIRA; CARNEIRO, 2012); a Central de Mandados Judiciais da Secretaria de Saúde do Município do Rio de Janeiro, transformada em 2007 na Central Única de Demandas Judiciais, formada por membros das secretarias municipal e estadual (REIS JUNIOR, 2008, p. 74-75); o AME-Sistema da Administração de Medicamentos, criado pela Secretaria de Saúde do Estado do Rio Grande do Sul (NAUNDORF, 2009); a informatização do Núcleo de Armazenamento, Controle e Distribuição de medicamentos (NACD) da Secretaria do Espírito Santo e a criação do setor de judicialização da Secretaria Estadual de Saúde do Espírito Santo (TAVARES et al., 2010); e o Núcleo de Assuntos Judiciais da SES de Pernambuco.³¹

Centralizar as demandas sob um mesmo órgão especializado permite que as secretarias de saúde coletem informações sobre os medicamentos e insumos solicitados, demandantes e médicos, o que lhes dá alguma margem de planejamento para comprar com antecedência, reduzindo custos. Além disso, este controle lhes permite acionar outros entes sobre casos cujo provimento não é de sua competência, ou mesmo contatar demandantes e médicos diretamente para negociar a substituição de medicamentos solicitados por outros providos pela política de saúde.

(b) Formas de Contratação – Registro de Preços e Dispensa de Licitações

Não há nenhum trabalho compreensivo que analise o impacto da judicialização sob o prisma dos mecanismos de contratação disponíveis à administração pública. Os poucos que se voltam ao tema (PEREIRA; CARNEIRO, 2012; DINIZ; MEDEIROS; SCHWARTZ, 2012; OLIVEIRA et al., 2014; FIGUEIREDO, 2010) fazem-no dentro de

³¹ Conferir: <http://portal.saude.pe.gov.br/noticias/secretaria/ses-estrutura-nucleo-de-acoes-judiciais-para-acelerar-demandas-da-saude> (Consulta 26 jun. 2014).

uma análise mais geral sobre impacto de decisões judiciais. Suas conclusões demonstram que a judicialização desorganiza o processo licitatório comum e previsível, forçando a administração pública a recorrer a modalidades de dispensa ou inexigibilidade de licitação, que levaria à compra de medicamentos por valores mais caros (FIGUEIREDO, 2010). As informações que trazem sobre os casos permitem identificar ao menos dois mecanismos utilizados por gestores a fim de tornar a judicialização um fenômeno mais previsível, reduzindo em alguma medida seu impacto geral sobre a política e, mais especificamente, seu impacto orçamentário.

O art. 37, XII da Constituição Federal determina que a contratação de obras, serviços compras e alienações deve se dar, salvo exceções previstas em lei, por meio de processo de licitação pública. Ao regulamentar este artigo constitucional, a Lei 8666/1993 estabelece, em seus artigos 14 a 16, que as compras a serem realizadas pela administração devem ter sempre clara a caracterização do objeto a ser adquirido e dos recursos orçamentários necessários ao seu pagamento. Ademais, sempre que possível, devem ser padronizadas e processadas através de sistema de registro de preços, submetendo-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado, realizadas de forma parcelada em respeito à economicidade, de acordo com as peculiaridades do mercado e tendo como referência os preços praticados pelos demais órgãos e entidades da administração pública (BRASIL, 2010, p. 209-210).

Apesar de ser esta a regra, a licitação pode ser dispensada, dispensável ou inexigível em casos previstos pela Lei 8666/1993, como o de contratação direta³². Como explica o Manual do TCU, a licitação é dispensável nos casos que a Lei 8666/1993 enumera como situações em que o procedimento licitatório é possível, mas não obrigatório, sobretudo em função do princípio da eficiência administrativa. Para a concessão judicial de medicamentos, sobretudo, os casos que mais importam são aqueles previstos nos incisos II (contratação de bens ou serviços cujo valor não exceda 10% de R\$ 80.000,00) e IV (casos de emergência, calamidade pública ou urgência no atendimento de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos)³³. Já a licitação se torna inexigível quando

³² Casos previstos nos artigos 17, 24 e 25 da Lei 8666/1993. A licitação é dispensada nos casos arrolados pelo art. 17 que envolvem a alienação de bens móveis e imóveis pela Administração (BRASIL, 2010, p. 577).

³³ Art. 24, II e IV da Lei 8666/1993 : “II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez; (...)IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas,

“a competição entre os licitantes não é viável, seja em razão da singularidade do objeto contratado ou da existência de um único agente apto a fornecê-lo” (BRASIL, 2010, p. 578).

As compras individuais de medicamentos e insumos via dispensa ou inexigibilidade de licitação são consideradas formas ineficientes de compra (DINIZ et al., 2012; REIS JUNIOR, 2008; CARNEIRO; PEREIRA, 2012), uma vez que impõem gastos excessivos e não planejados à administração pública decorrentes da perda de sua capacidade em administrar os preços de aquisição, especialmente quando estas compras são feitas de poucos fornecedores ou de fornecedores monopolistas³⁴.

O poder de barganha do Estado é reduzido com a judicialização se a estratégia é a compra individual e não planejada de medicamentos, o que invariavelmente aumenta seus custos. Em meio aos trabalhos empíricos analisados, duas alternativas complementares foram encontradas como forma de permitir que a administração pública reduza o impacto orçamentário destas compras: o sistema de registro de preço e a centralização e planejamento de compras em grande quantidade de medicamentos e insumos frequentemente judicializados.

O sistema de registro de preços (SRG) consiste em “conjunto de procedimentos adotados pela Administração para registro formal de preços relativos à execução de serviços e fornecimento de bens” (BRASIL, p. 243). Este sistema estabelece um “cadastro de produtos e fornecedores, selecionados mediante prévio processo de licitação, para eventual e futura contratação de bens e serviços por parte da Administração” (BRASIL, 2010, p. 244). O SRP não obriga a contratação pela administração pública, mas permite selecionar, por concorrência ou pregão (BRASIL, 2010, p. 244), fornecedores e propostas não específicas, que podem ou não realizadas repedias vezes por determinado período (BRASIL, 2010, p. 243).

obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;”

³⁴ Como explicam Diniz et al. (2012, p. 483): “Quando não pode definir diretamente os termos de aquisição de medicamentos, o sistema de saúde perde seu poder de monopsonio e, conseqüentemente, parte de sua capacidade de administrar compras. Mas, ainda assim, é esse sistema que precisa arcar com os custos finais de aquisição dos medicamentos judicializados. A consequência imediata da perda de capacidade de administração é uma elevação dos custos acima dos valores mínimos possíveis.”

Neste sistema o licitante se compromete a manter o preço e a disponibilidade do produto e da quantidade acordados durante o prazo de validade do registro (que não pode ser superior a um ano). Outro aspecto importante do SRP é que seu estabelecimento independe de dotação orçamentária prévia, já que não há obrigatoriedade na contratação. Como informa o Tribunal de Contas da União, uma vez contratados, os preços e condições de contratação são registrados em ata de registro de preços e, durante a vigência da ata, o órgão contratante pode formalizar a requisição do bem contratado e providenciar o empenho da despesa rapidamente. Para o TCU, os “procedimentos de contratação tornam-se ágeis com o SRP. Outra vantagem do sistema de registro de preços é evitar o fracionamento da despesa, pois a escolha da proposta mais vantajosa já foi precedida de licitação nas modalidades concorrência ou pregão, não restritas a limite de valores para contratação” (BRASIL, 2010, p. 245).

Como relatam Carneiro e Pereira (2012) e Oliveira et al. (2014), tanto a Secretaria de Saúde do Estado de Minas Gerais quanto a Secretaria de Saúde do Município de São Paulo adotaram este sistema especificamente para racionalizar a compra de medicamentos altamente judicializados.

A compra centralizada e em grande quantidade de medicamentos e insumos judicializados, por sua vez, é outra alternativa que reduz custos com o cumprimento de decisões judiciais. Como explicam Diniz et al. (2012, p. 483):

Mesmo na impossibilidade de ganhos expressivos, a compra em maior quantidade assegura, ao menos, a capacidade de manter estável e em níveis mais baixos a relação entre quantidades e preços. A aquisição fragmentada não permite esses ganhos.

Um sistema centralizado, ademais, detém controle sobre os níveis de consumo de tais medicamentos, controlando as quantidades adquiridas, utilizadas e estocadas, o que tornaria possível realocar recursos e medicamentos de pacientes que não precisem ou abandonem o tratamento a outros indivíduos, ou ainda estocá-los para uso futuro.

Naundorf (2009), analisando o caso da Secretaria de Saúde do Estado do Espírito Santo, demonstra o uso de ambas as estratégias pelo Estado. Como explica, a forma de compra de medicamentos até 2005 pela Secretaria se dava sem licitação em compras coletivas emergenciais. Para racionalizar estas compras e reduzir seus custos, o Estado contratou uma distribuidora para a aquisição de medicamentos e insumos normalmente

judicializados, adquirindo produtos não previstos neste contrato por licitação internacional, depósito judicial ou ainda por atas de registro de preço.

Reis Junior (2009, p. 95-96), analisando o caso do Município do Rio de Janeiro, apresenta sugestões semelhantes para a redução de custos:

A utilização da licitação na modalidade pregão instituída pela Lei Federal nº 10.520/00 poderia constituir uma alternativa interessante e adequada para o atendimento das situações emergenciais, tanto por privilegiar a competitividade permitindo a prática de preços compatíveis com os de mercado, quanto em razão da celeridade do procedimento que pode estar concluído em um prazo de 09 dias. Outra alternativa que poderia contribuir para a prática de preços mais vantajosos para administração municipal sem prejudicar os prazos de fornecimento seria a utilização da prerrogativa prevista pela Lei Federal nº 10.191/01 que permite a utilização do registro de preços efetuado por outros entes da federação nas compras de materiais hospitalares e medicamentos, tornando regular o instituto definido na doutrina como "carona", quando as compras são efetuadas por ente diverso daquele que realizou a licitação, adotando-se por referência os preços registrados e os mesmos fornecedores que venceram a disputa.

Falar das possibilidades da Administração não é o mesmo que afirmar ser possível evitar todos os tipos de problemas, ou constatar que estas modalidades estão sempre adequadas com a quantidade de demandas judiciais a que os gestores devem responder e o prazo que possuem para tanto sem sujeitar-se às sanções por descumprimento. Como narram Carneiro e Pereira (2012), dentre as formas de contratação adotadas pela SES-MG entre 2009 e 2011 para atender a demandas judiciais, aquela que absorveu a maior quantidade de gastos foi a modalidade de registro de preços. No entanto, neste mesmo período, também cresceram em valor as despesas pagas pela Secretaria por meio de contratações nas modalidades dispensa de licitação por emergência, por valor ou acordo de resultados. Ou seja, se se gastou mais com contratações via registro de preço para atender a demandas judiciais, a maioria das decisões judiciais foi atendida por mecanismos de dispensa de licitação, o que deveria ser “a exceção à regra de licitar”. Isso leva os autores a constatar que a Secretaria “está respondendo reativamente à judicialização na contramão da racionalização” (CARNEIRO; PEREIRA, 2012, p. 10). Para eles este fato se explica não somente em razão do número de decisões judiciais que precisam ser atendidas pela Secretaria, mas, sobretudo, dos curtos prazos determinados por juízes para seu cumprimento, incompatíveis com o tempo necessário à formalização da maior parte dos processos de licitação ou de dispensa de licitação. Diniz et al. (2012) traçam considerações

semelhantes. Mesmo se valendo da compra em lotes, o Ministério da Saúde não obtém as reduções de gasto esperadas, o que na opinião dos autores se dá porque “o fluxo de ações judiciais é espontâneo, o que dificulta o controle de estoques da política” (DINIZ et al., 2012, p. 487).

(c.) Rubrica específica ao cumprimento de decisões judiciais

Dentre os trabalhos analisados foi encontrada referência à dotação específica para sentenças judiciais inserida no orçamento do Fundo Estadual de Saúde de MG (CARNEIRO; PEREIRA, 2012), a qual serviria para financiar os custos com a judicialização da saúde. Para observar se essa é situação que se repete possivelmente em outros Estados, realizei para o presente trabalho uma breve pesquisa junto aos orçamentos dos cinco Estados mais estudados empiricamente dentre os trabalhos analisados na revisão bibliográfica. Busquei identificar nos orçamentos das Secretarias Estaduais de Saúde e Fundos Estaduais de Saúde a presença de previsões iniciais de gastos com sentenças judiciais, ou seja, cujos recursos para cumprimento já estariam previstos na própria Lei Orçamentária Anual para determinado exercício financeiro, o que evidenciaria uma atividade de planejamento e adaptação funcional relevante por parte das administrações públicas estaduais.

Algumas considerações metodológicas, contudo, precisam ser feitas antes da apresentação dos dados. Para este tipo de estudo foi necessário o levantamento de dados agregados constantes, sobretudo, dos demonstrativos contábeis ou acessíveis por meio de sistemas de transparência fiscal disponibilizados para acesso livre pelas Secretarias da Fazenda de cada Estado. Busquei levantar dados referentes às despesas com sentenças judiciais previstas (quando houve), autorizadas e pagas pelas Secretarias Estaduais de Saúde e, quando houve, pelos Fundos Estaduais de Saúde³⁵, tentando obter o máximo de detalhamento possível quanto à natureza da despesa e sua origem. Pela classificação que agrega as despesas quanto à sua unidade orçamentária, programa ou ação³⁶, foi possível

³⁵ Foram estes, portanto (as Secretarias Estaduais de Saúde e os Fundos Estaduais de Saúde) as Unidades Orçamentárias de análise. Segundo o Manual Técnico Orçamentário 2014 (MTO 2014), a classificação por unidades orçamentárias é parte do tipo de classificação institucional que responde à pergunta – “Quem é o responsável por fazer?”. Neste caso, considere apenas como responsáveis pelo pagamento de determinada despesa com sentença judicial as Secretarias de Saúde ou os Fundos. Conferir BRASIL, 2014).

³⁶ Também conforme o MTO 2014, “toda ação do Governo está estruturada em programas orientados para a realização dos objetivos estratégicos definidos para o período do PPA”. Os programas, ou seja, já previstos no Plano Plurianual, são novamente contemplados pela LOA que também os densifica em ações, estas,

obter informações sobre que órgão ou programa arcou diretamente com o pagamento dos recursos despendidos. Constatar que determinada unidade orçamentária ou ação pagou por determinada despesa não é necessariamente o mesmo que dizer que os recursos para aquela despesa saíram do orçamento daquela instituição. Se previstos inicialmente, em dotação específica ao cumprimento de decisões judiciais, como no caso do Estado de Minas Gerais, essa relação mostra-se clara, ou seja, o orçamento público inicial destinou recursos especificamente para que aquela unidade arcasse com despesas de decisões judiciais. Para os casos em que não há dotação ou em que houve a necessidade de mais recursos que aqueles inicialmente previstos, a origem destes – se do próprio orçamento daquela unidade, por meio da realocação de dotações, ou da obtenção de novos recursos pela aprovação de créditos adicionais – não é clara e não pode ser facilmente rastreada^{37 38}.

A impossibilidade de rastrear a origem efetiva dos recursos não permite um juízo definitivo sobre quem pagou a conta da judicialização. No entanto, saber que unidade orçamentária foi mobilizada para arcar com os custos, independente de como obteve os recursos, e que ação ou programa suportou o cumprimento da decisão judicial já diz muito mais sobre o impacto orçamentário da judicialização e possivelmente sobre seu custo de oportunidade que apenas afirmar quanto a Secretaria de Saúde gastou com a judicialização, informação bastante comum em trabalhos empíricos que entrevistam gestores.

Além da unidade orçamentária, programa e ação, busquei determinar ao máximo os detalhes da despesa por meio da classificação de elemento de despesa e subelemento de despesa³⁹. A este quesito, o acesso livre de alguns sistemas de dados orçamentários forneceu mais detalhes que outros. No caso do Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, foi

segundo o MTO operações das quais “resultam produtos (bens ou serviços) que contribuem para atender ao objetivo de um programa. Incluem-se também no conceito de ação as transferências obrigatórias ou voluntárias a outros entes da Federação e a pessoas físicas e jurídicas, na forma de subsídios, subvenções, auxílios, contribuições, entre outros, e os financiamentos”. (BRASIL, 2014, p. 35-36).

³⁷ A modalidade de aplicação para despesas com sentenças judiciais é sempre contabilizada com o código “90”, que significa, segundo o MTO 2014: “90 - Aplicações Diretas: Aplicação direta, pela unidade orçamentária, dos créditos a ela alocados ou oriundos de descentralização de outras entidades integrantes ou não dos Orçamentos Fiscal ou da Seguridade Social, no âmbito da mesma esfera de governo”. (BRASIL, 2014, p. 56).

³⁸ Como identificar o custo de oportunidade traria à luz as escolhas trágicas (CALABRESI; BOBBIT, 1978) realizadas dentro do sistema de saúde para o cumprimento de decisões judiciais, parece ser natural esperar que a origem dos recursos e, portanto, os perdedores da judicialização, não possa ser identificada claramente. Como explica Elster, comentando a ideia de escolhas trágicas de Calabresi e Bobbit, “Porque as escolhas trágicas não suportam a luz do dia, elas não podem ser realizadas com base em princípios que se conformam à condição de publicidade que constrange a alocação de recursos em sociedades democráticas” (ELSTER, 1992, p. 9).

³⁹ Segundo o MTO 2014 o subelemento de despesa é uma especificação do elemento de despesa que confere mais detalhes à despesa planejada e paga.

possível determinar com algum detalhe o tipo de condenação judicial que exigiu recursos do Fundo Estadual de Saúde. De outro lado, em nenhum dos Estados é possível atestar com completa certeza, apenas diante dos dados acessíveis publicamente, que as despesas com elemento e subelemento de despesa de classificação “sentenças judiciais” são de fato e unicamente gastos com a concessão judicial de medicamentos, insumos, tratamentos, etc. No entanto, a combinação das classificações unidade orçamentária, programa, ação, elemento e subelemento de despesa permite contextualizar a despesa com algum detalhe e para a maior parte dos Estados pressupor que os dados obtidos consistem de fato em gastos com a judicialização da saúde, sobretudo se contextualizados com os demais trabalhos empíricos.

Ademais, com base na combinação destas classificações é possível, na maior parte dos casos, discernir e desconsiderar as despesas com sentenças judiciais que decorrem do pagamento de precatórios e requisições de pequeno valor das demais condenações, o que já restringe os achados às despesas com sentenças judiciais que se deram para o provimento de determinados bens ou serviços, como é típico dos casos de judicialização da saúde⁴⁰.

A partir destas considerações, a pesquisa avaliou os orçamentos de cinco Estados cuja judicialização da saúde foi bastante analisada nos trabalhos empíricos levantados, e atribuída como causa de grande impacto orçamentário. A análise destes casos ilustra um ponto importante na argumentação desta seção: o impacto orçamentário é algo que gestores tentam prever de modo a organizar-se e planejar gastos, sobretudo se pretendem reduzir seu impacto. Assumir ano a ano que a judicialização é um fato previsível, especialmente no caso da saúde, não significa, contudo, considerar que este impacto pode ser sempre remediado, tampouco que os gastos, porque previstos, são justos ou injustos, corretos ou incorretos. No entanto, mesmo para avaliações normativas dos gastos com a judicialização, uma análise que considera a resposta da administração pública (e neste caso a resposta específica ao impacto orçamentário provável) torna-se relevante se a literatura deseja argumentar que ela causa ineficiências alocativas.

⁴⁰ A União Federal, por exemplo, tem ações padronizadas específicas que indicam no orçamento o tipo de sentença judicial que está sendo planejada e paga, como o pagamento de precatórios (alimentícios ou não) e RPVs, das demais sentenças judiciais e gastos com as demandas. Além da classificação por ações, a natureza do item especificado no elemento de despesa também permite diferenciar o que é precatório (se alimentício ou não) ou RPV. Ver por exemplo rol de definições constantes no MTO 2014 para as ações específicas ao pagamento de precatórios (p. 177), ou nos documentos que explicam as definições de planejamento do Estado de São Paulo http://www.planejamento.sp.gov.br/noti_anexo/fil es/Documentacao_Tecnica.pdf, p. 32, consulta 26 abr 2014)

Um argumento adicional desenvolvido nesta seção, e possível a partir dos dados, versa sobre o possível custo de oportunidade das decisões judiciais, ideia importante à literatura de judicialização da saúde, mas até então pouco estudada. Proponho aqui uma forma de obter empiricamente este possível custo de oportunidade, a depender do grau de detalhamento dos dados relacionados ao cumprimento de decisões judiciais por unidades ligadas à política de saúde. Se considerarmos que as unidades gestoras são aquelas que ao menos imediatamente devem arcar com o ônus de responder financeiramente à sentença judicial, é possível argumentar que existe um custo de oportunidade para estas unidades com relação aos recursos que precisam ser gastos com sentenças. Os perdedores, se considerarmos que é a unidade orçamentária aquela a mobilizar recursos, seriam, neste caso, exatamente aqueles que se beneficiam, sem a judicialização, da ação destas unidades. Elas podem ter funções tão amplas quanto a própria Secretaria Estadual de Saúde, ou tão específicas quanto a Fundação para o Remédio Popular (FURP), a Fundação Oncocentro de São Paulo ou a Fundação Pró-sangue Hemocentro de São Paulo; e as ações mobilizadas para cumprir a decisão podem ser definidas de forma genérica, como a “Gestão Administrativa”, ou mais especificamente como “Fabricação e Distribuição de Medicamentos”, como se verá abaixo.

Postas estas considerações, a seguir analiso a “origem” e possível previsão orçamentária dos gastos com a judicialização da saúde nos Estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Após a exposição dos dados gerais, discuto brevemente o caso de cada Estado (e as especificidades da pesquisa nos orçamentos de cada um, já que adotam bancos de dados com acesso e consulta, por vezes, bastante distintos) e, enfim, discuto brevemente nas conclusões parciais deste capítulo algumas das ideias apresentadas aqui, relacionando-as com os capítulos anteriores.

c.1. Dados gerais

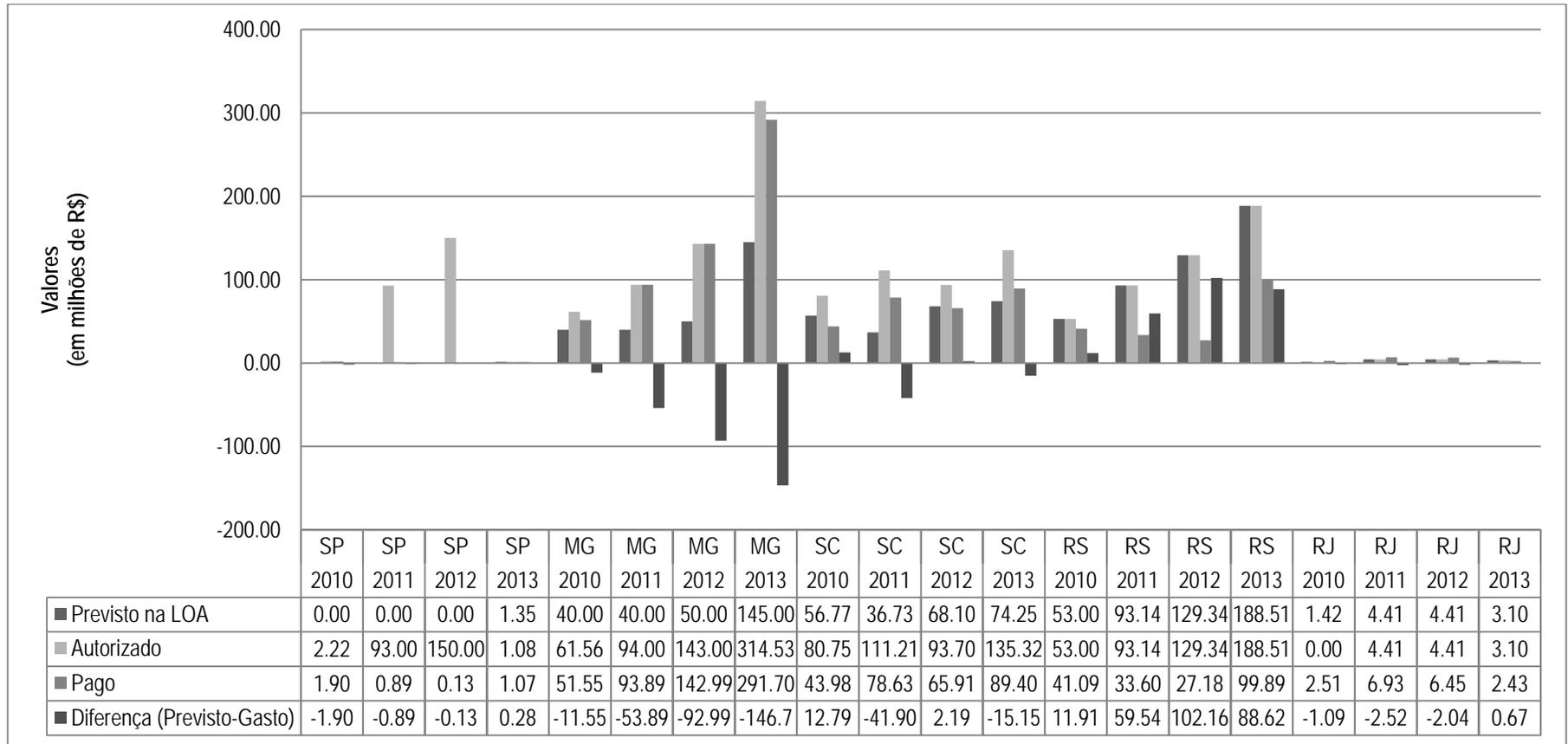
Como se pode observar no gráfico abaixo, os cinco Estados estudados têm padrões de previsão e gasto com sentenças judiciais bastante distintos, o que reforça a hipótese de que a judicialização não segue um padrão claro (DINIZ et al., 2012), mas um fluxo espontâneo. Salvo São Paulo, contudo, todos os Estados continham em suas leis orçamentárias, para todos os anos, alguma previsão de despesas para gastos com a judicialização. Mesmo assim, para todos os Estados, menos o Rio Grande do Sul (para o qual não foram obtidos dados de seus gastos autorizados com estas despesas), houve a necessidade de complementar estes valores previstos (ou sua ausência, como no caso de

São Paulo) com valores adicionais, autorizados ao longo do ano. Esta é outra informação que reforça a hipótese anterior de fluxo espontâneo.

Observa-se, adicionalmente, que, nos quatro anos, os valores previstos, autorizados e gastos com a judicialização foram crescentes para os Estados de MG, SC e RS. O Estado de SP conseguiu manter estes gastos sob algum controle (em média pouco mais de 1 milhão por ano)⁴¹. Já o Estado do RJ teve estes gastos triplicados nos anos 2011 e 2012, conseguindo reduzi-los aos valores de 2010 para o ano de 2013.

⁴¹ Os dados encontrados para São Paulo contrastam com o que a literatura traz sobre gastos com a judicialização no Estado (BARATA; CHIEFFI, 2010; LOPES et al., 2010). Apesar de ser metodologicamente mais defensável valer-se dos documentos orçamentários públicos para expor e contabilizar estes gastos, algo que a literatura em geral apenas apresenta sem citar mais do que o dado, este trabalho falha por provavelmente não ser capaz de contabilizar o que oficialmente não está registrado por seu elemento de despesa como relativo a gastos com decisões judiciais. Como é possível e provável que muitos dos gastos com a judicialização não sejam registrados como tal, os resultados encontrados aqui pode ter subestimado os gastos efetivos com a judicialização no Estado. Devo esta observação a Daniel Wang.

Gráfico 1: Despesas previstas e pagas com Sentenças Judiciais pelas Secretarias de Saúde



Fonte: Elaboração própria com dados consolidados dos Portais de Transparência dos Estados de SP, MG, RJ, SC e RS. Foram desconsideradas despesas com precatórios e RPVs.

Em termos absolutos, os maiores gastos com a judicialização estão nos Estados de Minas Gerais, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. No estado mineiro, os gastos nos quatro anos somam mais de 500 milhões. Comparando estes gastos com os valores orçados e gastos para toda a Secretaria de Saúde destes cinco Estados, e mais especificamente para os seus programas de Assistência Farmacêutica⁴², observa-se que o Estado em que a judicialização tem menor impacto absoluto é o Estado de São Paulo, com o comprometimento de em média 0,01% do seu orçamento de saúde. Comparativamente, estes valores representariam 0,23% por ano, em média, de seus gastos com assistência farmacêutica. É também este Estado o de maior previsão e gastos com Saúde dos cinco, o que pode explicar este impacto menor do pagamento de sentenças judiciais. O impacto também é menor para o Estado do Rio de Janeiro, que consegue manter os gastos com a judicialização entre 0,07% e 1,7% dos gastos totais com saúde. Comparativamente, o percentual de despesas previstas e pagas em sentenças judiciais, ainda que o segundo menor dos três Estados, é maior sobre o orçamento de Assistência Farmacêutica no Rio de Janeiro que em São Paulo. Como ambos os Estados têm orçamentos semelhantes para este

⁴² Para o orçamento da saúde em São Paulo, considerou-se todos os recursos ao órgão “Secretaria Estadual de Saúde”. Para o orçamento da Assistência Farmacêutica em São Paulo, considerou-se tanto o programa geral de assistência farmacêutica do Estado como o programa Dose Certa, ambos especificados pela classificação por programas e funcional programática nas categorias “Fabricação e Distribuição de Medicamentos”; “Dose Certa-Programa” “Assistência Farmacêutica” e “Assistência Farmacêutica Especializada”. Para o orçamento da Saúde de Minas Gerais, considerou-se os recursos destinados às unidades orçamentárias: Fundo Estadual de Saúde, Secretaria Estadual de Saúde e Escola de Saúde Pública do Estado de Minas Gerais; para o orçamento da Assistência Farmacêutica de Minas Gerais, considerou-se o orçamento e despesas dos Projetos/Atividades “Implantação e Manutenção da Farmácia de Minas – Incentivo à Atenção Farmacêutica”, “Manutenção da Rede Farmácia Minas” “Medicamentos Básicos”, “Medicamentos de Alto Custo”, “Aquisição, Armazenamento e Distribuição de Medicamentos de Alto Custo”, “Aquisição, Armazenamento e Distribuição de Medicamentos Básicos”, “Distribuição de Medicamentos Básicos”, “Distribuição de Medicamentos de Alto Custo” e “Produção e Distribuição de Medicamentos”. Para o Estado do Rio de Janeiro considerou-se como total previsto para a saúde o valor disposto para órgão “Secretaria de Estado de Saúde e Defesa Civil”; e como previsto para a Assistência Farmacêutica, as despesas calculadas para o programa “Assistência Farmacêutica” e adicionalmente para as ações “Qualificação da Assistência Farmacêutica” e “Operacionalização da Farmácia Popular”. Para o Estado de Santa Catarina considerou-se o total orçado e gasto com despesas de saúde as despesas para o órgão “Secretaria de Estado da Saúde”; e para a Assistência Farmacêutica, as despesas vinculadas às ações “Repasse financeiro de assistência farmacêutica básica”; “Ações Programa em Saúde na Área de Assistência Farmacêutica”, “Assistência Farmacêutica”, “Programas de Medicamentos” e “Construção almoxarifado medicamentos”(estes dois últimos para os anos 2010 e 2011, antes que todo o programa de assistências farmacêutica fosse classificado sob as duas primeiras categorias). Por fim, para o Estado do Rio Grande do Sul assumiu-se como despesas realizadas com a Saúde aquelas realizadas pelos órgãos Fundação Estadual de Produção e Pesquisa em Saúde; Fundo de Assistência à Saúde e Secretaria Estadual da Saúde. Para as despesas realizadas com a Assistência Farmacêutica, consideraram-se as despesas com o Programa “Assistência Farmacêutica” e com a Ação “Assistência Farmacêutica”. Para os valores previstos no orçamento deste Estado, foram analisadas as LOAs, na ausência de um sistema que indique estes valores diretamente.

programa (salvo o ano de 2013 em São Paulo⁴³), este fato pode ser explicado pelos valores mais altos de gastos previstos e pagos com sentenças judiciais no Rio de Janeiro.

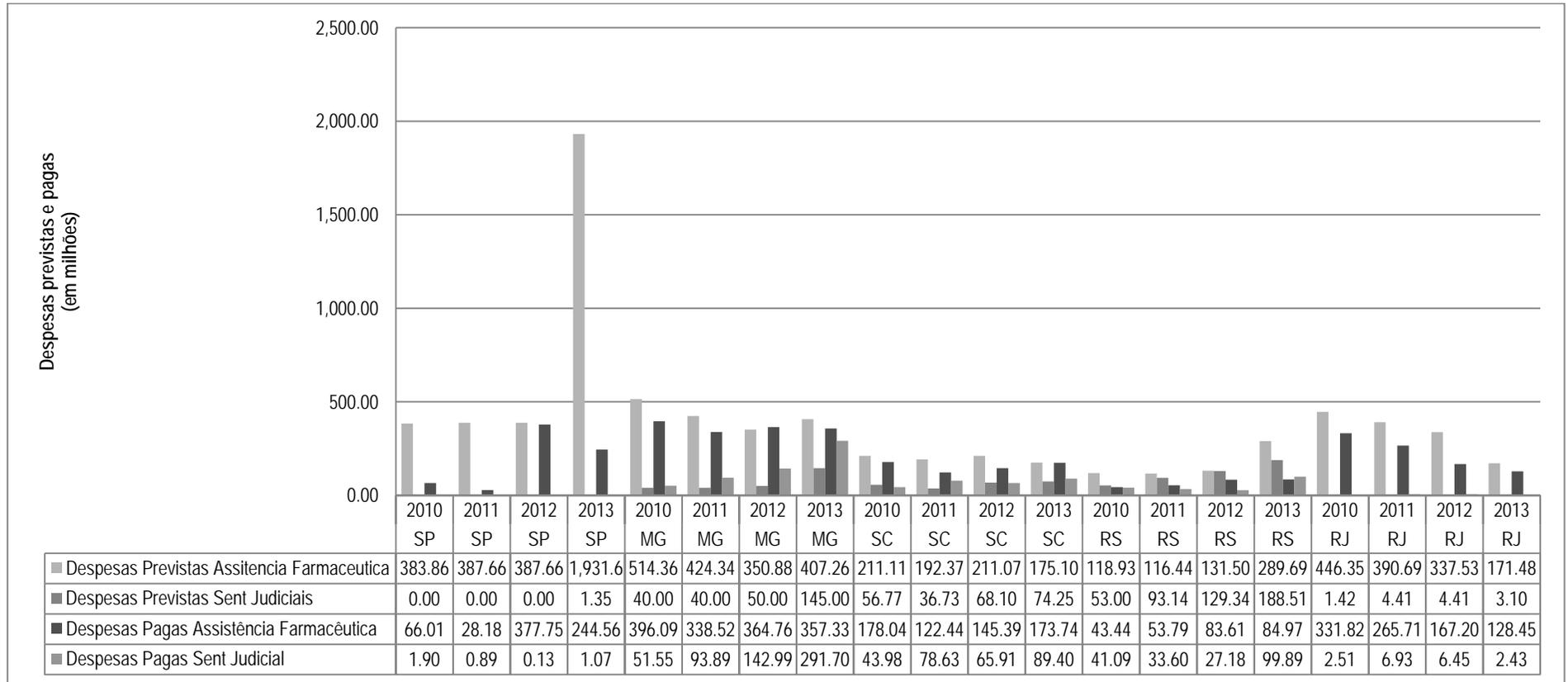
Tabela 7: Gastos com a Política de Saúde e a proporção de gastos com Sentenças Judiciais (em milhões de R\$)

	Ano	Previsto Saúde	% Previsto Sent Judiciais	Gasto Saúde	% Gasto Sent Judiciais
SP	2010	11.731,90	0,00%	11.978,76	0,02%
	2011	13.889,85	0,00%	12.554,69	0,01%
	2012	13.889,85	0,00%	12.554,69	0,00%
	2013	16.630,72	0,01%	15.097,28	0,01%
MG	2010	2.788,97	1,43%	5.581,42	0,92%
	2011	3.014,18	1,33%	2.619,60	3,58%
	2012	3.230,30	1,55%	3.538,25	4,04%
	2013	4.115,25	3,52%	3.997,04	7,30%
SC	2010	1.846,09	3,08%	1.543,50	2,85%
	2011	2.019,22	1,82%	1.704,07	4,61%
	2012	2.152,54	3,16%	1.801,72	3,66%
	2013	2.381,57	3,12%	2.015,37	4,44%
RS	2010	3.093,18	1,71%	2.331,95	1,76%
	2011	3.475,59	2,68%	2.664,89	1,26%
	2012	3.677,82	3,52%	2.913,53	0,93%
	2013	4.716,33	4,00%	3.388,48	2,95%
RJ	2010	4.187,58	0,03%	3.691,80	0,07%
	2011	4.779,88	0,09%	4.104,50	0,17%
	2012	4.529,50	0,10%	3.734,40	0,17%
	2013	5.201,38	0,06%	4.172,08	0,06%

Fonte: Elaboração própria com dados consolidados dos Portais de Transparência dos Estados de SP, MG, RJ, SC e RS. Foram desconsideradas despesas com precatórios e RPVs.

⁴³ A grande diferença de gastos com a Assistência Farmacêutica encontrada no Estado de São Paulo entre o período de 2010-2012 para o ano de 2013 se deve à forma como estes foram contabilizados. Até 2013 os gastos com a assistência farmacêutica especializada não possuíam classificação funcional programática própria, o que passou a ocorrer em 2013 e foi decisivo para este salto em recursos previstos e pagos, com um aporte de mais de 1 bilhão nesta classificação específica.

Gráfico 2: Comparação Previsão e Gastos com Assistência Farmacêutica e Sentenças Judiciais
(em milhões)



Fonte: Elaboração própria com dados consolidados dos Portais de Transparência dos Estados de SP, MG, RJ, SC e RS. Foram desconsideradas despesas com precatórios e RPVs.

O Estado de Minas Gerais, ao contrário, é o que sofre o maior impacto absoluto das sentenças judiciais sobre seu orçamento de saúde. Observa-se um progressivo crescimento nos quatro anos analisados do percentual de recursos despendidos com o cumprimento de sentenças judiciais sobre o total de gastos com a saúde. Em 2010 este percentual não alcançava a marca do 1%, mas em 2013 já comprometia mais de 7% dos recursos totais com a saúde. O crescimento de valores pagos foi acompanhado de um crescimento de valores previstos inicialmente para estas despesas, ainda que este crescimento não tenha ocorrido no mesmo ritmo que o primeiro. Os gastos totais não foram acompanhados de previsões orçamentárias iniciais suficientes, salvo para o ano de 2010. Isso quer dizer que, ao planejar seus gastos anuais, o Estado não esperava ter de arcar com todo este montante de despesas, sendo obrigado a autorizar a liberação de novos recursos ao longo do exercício fiscal para complementar a dotação inicial e cumprir os gastos com sentenças. O crescimento dos gastos com sentenças judiciais em Minas Gerais é tal que, comparativamente, estas despesas representariam mais 7% do total gasto com a assistência farmacêutica estadual em 2010 e mais 35% destes gastos em 2013.

Os gastos com a judicialização em Santa Catarina não apresentam uma clara tendência de crescimento, como em Minas Gerais, mas comprometem em média quase 3% dos recursos previstos ao orçamento da saúde do Estado e quase 4% em média das despesas de saúde pagas a cada ano. Comparativamente, as despesas previstas e pagas com sentenças judiciais representariam entre 26% e 51% dos recursos destinados e despesas pagas com a Assistência Farmacêutica para os quatro anos. Por fim, o caso do Estado de Rio Grande do Sul pode ser considerado intermediário dentre os cinco. Ainda que apresente percentuais de previsão orçamentária dos gastos com sentenças judiciais semelhantes aos de Santa Catarina, o peso do cumprimento destas despesas sobre o orçamento da saúde efetivamente pago é menor, aproximando este Estado do caso do Rio de Janeiro. Comparativamente, por outro lado, observa-se que mesmo com aportes crescentes de recursos previstos e pagos com o programa de Assistência Farmacêutica, os gastos com sentenças judiciais mostram-se crescentes, superando em 2013 mais de 100% dos recursos pagos com esta política.

Os dados acima permitem refletir sobre a ideia de impacto orçamentário e problematizar a forma como normalmente é trazida pela literatura. Esta usualmente traz este como um argumento que prescinde de comprovação empírica e, especialmente, como algo que depende unicamente da judicialização, ou seja, dos níveis de condenação dos

Estados pelo Judiciário em fornecer medicamentos, insumos e serviços de saúde. Os dados acima permitem problematizar este ponto por demonstrarem que gestores públicos tentam se antecipar a este impacto e prevê-lo. Isto ocorreu nos cinco Estados e, salvo em São Paulo, para todos os quatro anos. Uma consequência importante desta tentativa de previsão é necessariamente a adaptação da administração pública à constante judicialização. Encarando-a como um fato comum e presente, e buscando prever e separar anualmente a quantidade de recursos que ela irá consumir, ainda que esta tentativa não seja sempre bem sucedida (sobretudo porque a judicialização segue um fluxo relativamente espontâneo, que, fora as medidas de prevenção, e seu possível sucesso, depende de outros atores não necessariamente influenciados pelas decisões e interesses dos gestores públicos), gestores reduzem o impacto “desorganizativo” que o cumprimento destas sentenças têm sobre seu orçamento, mesmo que não completamente e ainda que persistam outros tipos de impacto (como acima discutido para os casos de compras sem licitação e de urgência, diante dos curtos prazos das decisões judiciais). Outro apontamento importante trazido pelos dados é que os gastos com a judicialização variam, e isto, apesar de parecer óbvio, não é considerado adequadamente pela literatura. Salvo menções pontuais (HOFFMAN; BENTES, 2008; FERRAZ, 2011; OLIVEIRA et al., 2013), a ideia de impacto é trazida em bloco, como algo que não só depende apenas das decisões judiciais mas, mais ainda, que não necessariamente depende da quantidade de recursos destinados à política em saúde, em geral, e a suas ações e programas, em particular. Dado que a gestão do SUS é descentralizada, envolvendo todos os entes da federação, governos com diferentes orçamentos para a saúde e diferentes capacidades organizativas tenderão a sofrer também de forma diversa o impacto da judicialização (OLIVEIRA et al., 2013).

Claramente, os dados destes cinco Estados não podem ser generalizados para todo o país, porque, dentre outras razões, para que sejam os mais estudados pela literatura, muito provavelmente são também os mais atingidos pela judicialização. Outras pesquisas, com demais Estados e outras unidades da federação, devem ser realizadas para testar estas afirmações de formas mais ampla.

c.2. “Origem” dos recursos - Informações por Estado

(i.) Estado de São Paulo:

Como se observou acima, entre os anos de 2010 e 2014⁴⁴ a Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo executou, com o cumprimento de decisões judiciais, desconsiderando os valores pagos a título de precatório, mais de 4 milhões de reais, uma média de pouco mais de 1 milhão por ano. Destes quatro anos, apenas 2013 teve recursos orçados em dotação inicial, ou seja, previstos no orçamento anual para o cumprimento de decisões judiciais que não precatórios. Isso demonstra duas coisas: a primeira é que a judicialização de fato toma a administração pública de surpresa, e a ausência de dotação inicial, ou seja, previsão no orçamento público de quanto é esperado gastar com sentenças judiciais de um ano a outro é um indício forte deste “choque externo”. De outro lado, contudo, a possibilidade de prever quantias que possivelmente serão mobilizadas com a judicialização é possível e, como se observa, em 2013, único ano em que isso ocorreu, a administração pública até mesmo superestimou o que gastaria com estas despesas. Os valores acima, ressalvo, não podem ser tomados como o total gasto com a judicialização, tampouco com apenas a concessão judicial de medicamentos, já que não há como obter mais detalhes destas demonstrações contábeis além das especificações quanto ao órgão, programa e elemento de despesa. Ademais, é provável que muito do quanto gasto com a compra de medicamentos seja absorvido pelo orçamento comum da política e não contabilizado como um gasto específico com sentença judicial.

Destes gastos, três unidades orçamentárias foram responsáveis por sua execução, a Fundação para o Remédio Popular, a Fundação Oncocentro de São Paulo e a Fundação Pró-sangue Hemocentro de São Paulo. Ademais, estas despesas foram classificadas como parte de três Programas distintos: “Produção de Medicamentos”, “Diagnóstico, Reabilitação, Capacitação, Informação”, “Sangue, Componentes e derivados” e “Produção de Imunobiológicos, Soros, Hemoderivados”; e de três tipos de Ações distintas, “Fabricação e Distribuição de Medicamentos”, “Coordenação e Administração Geral” e “Atendimento Hemoterápico”.

⁴⁴ O sistema de pesquisa disponibilizado pela Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo somente permite pesquisar dados desagregados referentes às despesas orçadas e executadas para os anos de 2010 à 2014 (Conferir em: <https://www.fazenda.sp.gov.br/SigeoLei131/Paginas/FlexConsDespesa.aspx>, acesso 24 abr. 2014). Apenas foram encontrados valores para o elemento de despesa “339091 – Sentenças Judiciais”, referente às despesas com sentenças judiciais classificadas como despesas correntes. Também foram pesquisados, sem nenhum resultado, para todos os anos disponíveis, valores executados para o elemento “449091 – Sentenças Judiciais”, para o caso de despesas como sentenças judiciais classificadas como despesas de capital.

Tabela 8: UO, Programa e Ação para Despesas Pagas com Sentenças Judiciais (em R\$)

	Unidade Orçamentária	Programa	Ação	Elemento	Total Despesas Pagas
2010	Fundação para o Remédio Popular (FURP)	Produção de Medicamentos	Fabricação e Distribuição de Medicamentos	339091 - Sentenças Judiciais	1.892.738,15
	Fundação Oncocentro de São Paulo	Diagnóstico, Reabilitação, Capacitação, Informação	Coordenação e Administração Geral	339091 - Sentenças Judiciais	16.391,57
	Total 2010				1.909.129,72
2011	Fundação para o Remédio Popular (FURP)	Produção de Medicamentos	Fabricação e Distribuição de Medicamentos	339091 - Sentenças Judiciais	895.818,31
	Fundação Pró-sangue Hemocentro de São Paulo	Sangue, Componentes e derivados	Atendimento Hemoterápico	339091 - Sentenças Judiciais	818,9
	Total 2011				896.637,21
2012	Fundação para o Remédio Popular (FURP)	Produção de Imunobiológicos, Soros, Hemoderivados	Fabricação e Distribuição de Medicamentos	339091 - Sentenças Judiciais	125.772,58
	Fundação Pró-sangue Hemocentro de São Paulo	Sangue, Componentes e derivados	Atendimento Hemoterápico	339091 - Sentenças Judiciais	9.640,00
	Total 2012				135.412,58
2013	Fundação para o Remédio Popular (FURP)	Produção de Imunobiológicos, Soros, Hemoderivados	Fabricação e Distribuição de Medicamentos	339091 - Sentenças Judiciais	1.045.177,00
	Fundação para o Remédio Popular (FURP)	Produção de Imunobiológicos, Soros, Hemoderivados	Fabricação e Distribuição de Medicamentos	339091 - Sentenças Judiciais	2.100,00
	Fundação Pró-sangue Hemocentro de São Paulo	Sangue, Componentes e derivados	Atendimento Hemoterápico	339091 - Sentenças Judiciais	25.273,06
Total 2013				1.072.550,06	

Fonte: Elaboração própria. Dados da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo. Portal da Transparência. Consulta em 24 abr. 2014 e 26 nov. 2014.

Ainda que não se possa atestar definitivamente que tais recursos foram gastos apenas com a judicialização de medicamentos (ainda que a especificação da “ação” e “elemento de despesa”⁴⁵ nos permita fortemente assumir esta hipótese como correta),

⁴⁵ Conforme Documentação Técnica das Definições Orçamentárias (disponível em http://www.planejamento.sp.gov.br/noti_anexo/files/Documentacao_Tecnica.pdf, consulta 24 abr. 2014): “91 - Sentenças Judiciais: despesas resultantes de: a) pagamento de precatórios, em cumprimento ao disposto no art. 100 e seus parágrafos da Constituição, e no art. 78 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT (Emenda Constitucional nº 30); b) cumprimento de sentenças judiciais, transitadas em julgado, de empresas públicas e sociedades de economia mista, integrantes do Orçamento Fiscal; c) cumprimento de sentenças judiciais, transitadas em julgado, de pequeno valor, na forma definida em lei, nos termos do § 3º do art. 100 da Constituição; e d) cumprimento de decisões judiciais, proferidas em mandados de segurança e

observa-se que a análise detida do balanço contábil ano a ano de cada Estado, quando disponível, e o controle pelo órgão executor da despesa e a ação em que esta foi classificada nos permitem ao menos pensar na ideia de custo de oportunidade.

Como se pode observar na tabela abaixo, os recursos gastos com decisões judiciais representaram, a estas unidades orçamentárias, menos de 1% do total executado com estas despesas (salvo para o ano de 2010). Mesmo que os valores não sejam muito altos, em termos absolutos, saber a tarefa pela qual cada uma destas unidades é responsável permite discutir que atividades (e indivíduos) são potencialmente preteridas com as decisões judiciais (WANG, 2009, 2013), determinando, assim, em alguma medida, o custo de oportunidade dos gastos com a judicialização. Como se pode observar acima, mais de 98% dos recursos gastos com decisões judiciais nos quatro anos vêm de ações para a fabricação e distribuição de medicamentos promovidas pela Secretaria de Saúde do Estado através da Fundação para o Remédio Popular (FURP). Além da FURP, 2% destes recursos também se deram através de recursos destinados à Fundação Oncocentro de São Paulo e à Fundação Pró-sangue Hemocentro de São Paulo⁴⁶.

Tabela 9: Gastos com decisões judiciais por Unidades Orçamentárias (em R\$)

medidas cautelares, referentes a vantagens pecuniárias concedidas e ainda não incorporadas em caráter definitivo às remunerações dos beneficiários. Despesas decorrentes de ações judiciais em que haja interesse da Fazenda Pública, autarquias e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público e empresas públicas e sociedades de economia mista integrantes do Orçamento, inclusive ações trabalhistas. Despesas de sentenças judiciais em atraso no pagamento e recolhimento das obrigações patronais sobre os valores pagos ao interessado nas ações de reclamação trabalhista.” “Programa: Programa é o instrumento de organização da atuação governamental que articula um conjunto de ações que concorrem para a concretização de um objetivo comum preestabelecido, mensurado por indicadores instituídos no plano (PPA), visando à solução de um problema ou ao atendimento de determinada necessidade ou demanda da sociedade.” “Ações: As ações são operações das quais resultam produtos (bens ou serviços), que contribuem para atender ao objetivo de um programa”.

⁴⁶ Como informa seu sítio eletrônico, a Fundação Oncocentro de São Paulo é instituição ligada à Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo que tem como objetivo gerar as condições necessárias ao aprimoramento de ações médico-assistenciais em oncologia, através de estudos e pesquisa em cancerologia e da formação de profissionais especializados no tema. Ver http://www.fosp.saude.sp.gov.br/quem_somos.html (Consulta em 24 abr. 2014). Já a Fundação Pró-Sangue é um hemocentro público ligado à SES-SP e ao Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo. Como informa em seu sítio eletrônico, a instituição “coleta e processa mensalmente cerca de 12.000 bolsas de sangue que têm como destino mais de 100 instituições de saúde, entre elas o Hospital das Clínicas, Instituto do Coração e Instituto do Câncer de São Paulo”. Ver <http://www.prosangue.sp.gov.br/artigos/institucional> (Consulta em 24 abr. 2014).

Ano	Unidade Orçamentária	Total Despesas Pagas	% Despesas pagas Sentenças Judiciais
2010	Fundação para o Remédio Popular (FURP)	153.305.248,44	1,23%
	Fundação Oncocentro de São Paulo	7.554.716,79	0,22%
2011	Fundação para o Remédio Popular (FURP)	154.326.875,07	0,58%
	Fundação Pró-sangue Hemocentro de São Paulo	54.307.807,20	0,00%
2012	Fundação para o Remédio Popular (FURP)	175.426.650,49	0,07%
	Fundação Pró-sangue Hemocentro de São Paulo	57.755.339,28	0,02%
2013	Fundação para o Remédio Popular (FURP)	163.939.321,55	0,64%
	Fundação Pró-sangue Hemocentro de São Paulo	69.770.016,40	0,04%

Fonte: Elaboração própria. Dados da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo. Portal da Transparência. Consulta em 24 abr. 2014 e 26 nov. 2014.

Conforme descrição do sítio eletrônico da fundação, a FURP é o laboratório farmacêutico oficial do Governo do Estado de São Paulo, vinculado à SES-SP⁴⁷ e parte da política de Assistência Farmacêutica como produtor e distribuidor de medicamentos tanto ao Componente Básico da política estadual (como os medicamentos do Programa Dose Certa da Secretaria de Saúde do Estado, operacionalizando as Farmácias Dose Certa e comercializando o excedente com outros órgãos municipais, estaduais, federais e entidades filantrópicas); como ao Componente Estratégico da política, por meio da fabricação de medicamentos para a AIDS, tuberculose, hanseníase, gripe aviária e meningite; e ao Componente Especializado da política, que envolve a fabricação de medicamentos imunossupressores e para diabetes insípido⁴⁸.

A FURP também é a responsável pelo armazenamento e distribuição dos medicamentos adquiridos judicialmente no Estado de São Paulo. Este dado, fornecido pelo próprio sítio eletrônico da instituição, associado aos dados orçamentários acima, permite constatar que parte do orçamento desta fundação está sendo direcionado ao custeio da judicialização, o que significaria que parte dos recursos destinados à produção de medicamentos destinados a suprir a política mais ampla de assistência farmacêutica do

⁴⁷ Conforme descrição disponível em: http://www.furp.sp.gov.br/fundacao/quem_somos.aspx (Consulta em 24 abr. 2014).

⁴⁸ Conforme descrição disponível em: http://www.furp.sp.gov.br/cliente/assist_farma.aspx (Consulta em 24 abr. 2014)

Estado foi direcionada à compra de medicamentos outros, não produzidos pela FURP e fora da política. Sem entrar em detalhes, já que este não é o escopo do trabalho, pode-se dizer que parte do custo de oportunidade neste caso encontra-se dentro da própria política de assistência farmacêutica.

(ii.) Minas Gerais

De acordo com trabalho de Carneiro e Pereira (2012), o Estado de Minas Gerais criou dotação orçamentária específica para atender a demandas judiciais por medicamentos, valendo-se dos recursos provenientes do Fundo Estadual de Saúde. Os autores juntam dados obtidos por meio do SIAFI-MG para os anos de 2009 a 2011. Como o acesso ao SIAFI é restrito, atualizei estes dados para os anos de 2012 e 2013 por meio do sistema de consulta avançada disponível no Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais⁴⁹. Dos dados discutidos no item anterior, é possível observar que de 2009 a 2013, a quantidade de recursos do fundo previstos para o cumprimento de decisões judiciais em saúde cresceu, sobretudo de 2012 a 2013 (um crescimento de mais de 100%), mas durante quase todo o período não foi suficiente para cobrir completamente tais despesas, o que levou à necessidade da aprovação de créditos adicionais para quase todos os anos. A criação de rubricas específicas para atender a demandas judiciais por medicamentos, contudo, demonstra a tentativa dos gestores de “minimizar, ao menos internamente e no que diz respeito à previsibilidade de recursos orçamentários, os impactos causados pela judicialização da saúde” (CARNEIRO; PEREIRA, 2012, p. 6-7).

Tabela 10: UO e Projeto/Atividade para Despesas Pagas com Sentenças Judiciais (em R\$)

Ano	Unidade Orçamentária	Projeto/Atividade	Pago
2009	FUNDO ESTADUAL DE SAUDE	SENTENCAS JUDICIAIS	34.454.995,81
2010	FUNDO ESTADUAL DE SAUDE	SETENCAS JUDICIAIS	61.551.288,54
2011	FUNDO ESTADUAL DE SAUDE	SENTENCAS JUDICIAIS	93.893.236,88
2012	FUNDO ESTADUAL DE SAUDE	SENTENCAS JUDICIAIS	142.999.785,48
2013	FUNDO ESTADUAL DE SAUDE	SENTENCAS JUDICIAIS	291.703.262,63

⁴⁹ Conferi a correspondência entre os valores encontrados por Carneiro e Pereira (2012) para os anos de 2009 a 2011 com aqueles disponíveis no Portal da Transparência, o qual pode ser acessado em <http://www.transparencia.mg.gov.br> (Consulta em 25 abr. 2014).

Fonte: Pereira e Carneiro (2012) para os anos de 2009 a 2011 e Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais para todos os anos. Consulta realizada em 25 abr. 2014.

Tabela 11: Despesas totais pagas pelo Fundo Estadual de Saúde e percentual de despesas pagas com sentenças judiciais (em R\$)

Ano	Unidade Orçamentária	Total Despesas Executadas	Projeto/Atividade	Despesas Pagas Sentenças Judiciais	% Despesas Executadas com Sentenças Judiciais
2010	FUNDO ESTADUAL DE SAUDE	2.358.818.062,65	SETENCAS JUDICIAIS	61.551.288,54	3%
2011	FUNDO ESTADUAL DE SAUDE	2.271.836.219,42	SENTENCAS JUDICIAIS	93.893.236,88	4%
2012	FUNDO ESTADUAL DE SAUDE	3.121.444.522,25	SENTENCAS JUDICIAIS	142.999.785,48	5%
2013	FUNDO ESTADUAL DE SAUDE	3.481.518.988,37	SENTENCAS JUDICIAIS	291.703.262,63	8%

Fonte: Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais para todos os anos. Consulta realizada em 25 abr. 2014 e 26 nov. 2014.

A unidade orçamentária responsável pelo custeio do cumprimento de sentenças judiciais é o Fundo Estadual de Saúde. Como se observa da planilha acima, estas despesas estão classificadas como parte do Projeto/Atividade⁵⁰ “Sentenças Judiciais”. Para determinar em alguma medida o custo de oportunidade do uso destes recursos com o cumprimento de sentenças judiciais, importa conhecer um pouco quais ações de saúde o fundo foi criado para financiar. Segundo a Lei 11.983/1995, o fundo foi instituído para criar condições financeiras e permitir a administração de recursos destinados ao desenvolvimento das ações e serviços de saúde executados e coordenados pela Secretaria Estadual de Saúde de Minas Gerais. O fundo é administrado pela SES-MG e financia a maior parte de suas atividades, o que torna difícil precisar o custo de oportunidade dos gastos com sentenças judiciais, diferentemente do quanto discutido para o Estado de São Paulo. Pode-se dizer, ao menos, que os recursos comprometidos e as despesas pagas com a judicialização retiram recursos do montante total disponível à Secretaria de Saúde, o que importaria em uma redução generalizada do quanto ela dispõe para todas as atividades de conduzir.

⁵⁰ A consulta disponível no Portal de Transparência do Estado de Minas Gerais não possui para seleção as categorias “programa” e “ação” para classificação das despesas pagas.

(iii.) Rio de Janeiro⁵¹

Como pôde ser observado acima, em termos de previsão orçamentária prévia dos recursos a serem gastos com a judicialização, o Estado do Rio de Janeiro previu menos do que o necessário para três dos quatro anos estudados, tendo apenas em 2013 superestimando na LOA os recursos suficientes ao pagamento das despesas com sentenças judiciais. Nos quatro anos houve uma média de mais de 4 milhões gastos por ano com o cumprimento de sentenças (não incluídas, como já mencionado, despesas com precatórios e RPVs), variando entre 2,51 milhões em 2010 e 6,93 milhões em 2011.

Três unidades orçamentárias foram responsáveis por estes gastos: o “Fundo Estadual de Saúde”, a “Fundação Saúde do Estado do Rio de Janeiro” e o “Instituto Vital Brazil S.A.”; classificados como parte de três programas distintos: “Assistência Farmacêutica”, “Gestão Administrativa” e “Assistência Hospitalar e Ambulatorial nas Unidades Próprias”.

Tabela 12: UO e Projeto/Atividade para Despesas Pagas com Sentenças Judiciais (em R\$)

Ano	Unidade Orçamentária	Programa	Pago
2010	Fundo Estadual de Saúde	Gestão Administrativa	1.300.000,00
	Instituto Vital Brazil SA.	Gestão Administrativa	1.211.758,68
		Total 2010	2.511.758,68
2011	Fundo Estadual de Saúde	Assistência Farmacêutica	4.980.559,66
	Instituto Vital Brazil SA.	Gestão Administrativa	1.957.230,06
		Total 2011	6.937.789,72
2012	Fundo Estadual de Saúde	Gestão Administrativa	2.943.688,26
	Instituto Vital Brazil SA.	Gestão Administrativa	3.513.080,99
		Total 2012	6.456.769,25
2013	Fundo Estadual de Saúde	Gestão Administrativa	369.206,62
	Fundação Saúde do Estado do Rio de Janeiro	Assist. Hospit. e Ambulat. nas Unid. Próprias	7.058,11
	Instituto Vital Brazil SA.	Gestão Administrativa	2.057.068,28
		Total 2013	2.433.333,01

Fonte: Consulta Portal de Transparência do Estado do Rio de Janeiro. Última consulta em 14 de novembro de 2014. Excluídas despesas realizadas com o pagamento de sentenças judiciais pelo órgão Instituto de Assistência dos Servidores do Estado de Rio de Janeiro e pela Secretária da Defesa Civil⁵².

⁵¹ Para o Rio de Janeiro existem dados desde 2002, o que possibilitaria uma pesquisa ainda maior do que a realizada aqui, já me concentrei nos anos com dados comuns aos cinco Estados.

⁵² Foram excluídas as despesas realizadas pela unidade orçamentária Instituto de Assistência dos Servidores do Estado do Rio de Janeiro com precatórios judiciais, identificadas por especificação no sub-elemento de despesa “Precatórios - Ativo Civil”, e demais despesas pagas com sentenças judiciais presumindo que estas também se tratam do pagamento de precatórios ou de RPVs derivadas de obrigações trabalhistas e

Tabela 13: Despesas totais pagas pelas Unidades Orçamentárias e percentual de despesas pagas com sentenças judiciais (em R\$)

Ano	Unidade Orçamentária	Total Despesas Executadas	Despesas Pagas Sentenças Judiciais	% Despesas Executadas com Sentenças Judiciais
2010	Fundo Estadual de Saúde	3.075.221.711,25	1.300.000,00	0,04%
	Instituto Vital Brazil SA.	34.296.421,41	1.211.758,68	3,53%
2011	Fundo Estadual de Saúde	3.391.287.619,75	4.980.559,66	0,15%
	Instituto Vital Brazil SA.	36.217.646,01	1.957.230,06	5,40%
2012	Fundo Estadual de Saúde	3.592.388.145,45	2.943.688,26	0,08%
	Instituto Vital Brazil SA.	83.990.039,70	3.513.080,99	4,18%
	Fundo Estadual de Saúde	3.653.300.072,01	369.206,62	0,01%
2013	Fundação Saúde do Estado do Rio de Janeiro	250.961.095,49	7.058,11	0,00%
	Instituto Vital Brazil SA.	244.923.789,42	2.057.068,28	0,84%

Fonte: Consulta Portal de Transparência do Estado do Rio de Janeiro. Última consulta em 14 de novembro de 2014.

O Fundo Estadual de Saúde, parte da estrutura da Secretaria de Saúde do Estado e sob sua administração⁵³, foi instituído pela Lei 1512/1989 com fim de dar suporte financeiro geral para “o desenvolvimento das ações nas áreas médica, sanitária, hospitalar e de apoio, executadas ou coordenadas pela Secretaria”⁵⁴. O Instituto Vital Brazil S.A., por sua vez, é uma empresa de economia mista, parte da administração pública indireta do Estado do Rio de Janeiro, responsável pela produção de soros e medicamentos, sendo um dos 21 laboratórios oficiais do Brasil⁵⁵. Até 2008 este instituto era responsável pela gestão do programa Farmácia Popular, assumido então pela SES. Mantém-se como um dos laboratórios fornecedores de medicamentos ao SUS. Por fim, a Fundação Saúde do Estado do Rio de Janeiro também é entidade da administração pública indireta, criada em 2007 e responsável pelo gerenciamento das unidades públicas de saúde do Estado⁵⁶.

previdenciárias do Estado do RJ com seus servidores firmadas em sentenças judiciais. Também foram desconsideradas despesas da unidade orçamentária Secretaria da Defesa Civil, pois todas elas tinham como sub-elemento de despesa o pagamento com sentenças transitadas em julgado junto por ativo militar, o que provavelmente indica despesas com sentenças judiciais relacionadas às atividades desta secretaria, obrigações previdenciárias e trabalhistas com seus funcionários. Adicionalmente, para o ano de 2012 houve despesas do Fundo Estadual de Saúde com despesas em sentenças judiciais do ativo militar, as quais também foram excluídas.

⁵³ Conferir: <http://www.saude.rj.gov.br/estrutura.html> (consulta 19 de nov.2014).

⁵⁴ Lei Estadual do Rio de Janeiro nº 1512, de 25 de agosto de 1989.

⁵⁵ Conferir: <http://www.vitalbrazil.rj.gov.br/> e <http://www.vitalbrazil.rj.gov.br/noticias/vital-brazil-produzira-mais-um-medicamento-para-o-sus.html> (consulta 19 de nov.2014).

⁵⁶ Conferir: <http://www.fundacaosaude.rj.gov.br/institucional/historico/> (consulta 19 de nov.2014).

Se considerarmos, como nos casos acima, que as unidades orçamentárias são aquelas que sofrem diretamente o impacto orçamentário com o cumprimento de sentenças, no caso do Rio de Janeiro são as entidades gerais, responsáveis pela gestão macro dos recursos de saúde do Estado, as mais atingidas pela judicialização, o que prejudicaria o provimento de serviços básicos de saúde no Estado: desde a disponibilidade de recursos para as funções básicas da SES, financiadas pelo fundo estadual de saúde, até recursos para a fabricação de medicamentos para o atendimento farmacêutico geral do Estado, ou a manutenção das unidades públicas de atendimento à saúde do Estado, como aquelas administradas pela fundação.

(iv.) Santa Catarina

Como discutido acima, as dotações orçamentárias na LOA para o cumprimento de sentenças judiciais existem para os quatro anos estudados. Em metade desses anos, a administração pública subestimou esses gastos (2011 e 2013), superestimando-os para os dois outros anos (2010 e 2012). Os recursos para o cumprimento dessas despesas foram mobilizados sempre pela unidade orçamentária “Fundo Estadual de Saúde”, em gastos classificados como parte dos programas “Gestão Administrativa - Poder Executivo”; “Descentralização da Média e Alta Complexidade”; “Gestão do SUS”; “Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar” e “Assistência Farmacêutica”; e das ações “Manutenção e serviços administrativos gerais”; “Programas de medicamentos”; “Manutenção das atividades da SES”; “Manutenção das Unidades de Saúde”; “Ampliação e reforma para as unidades hospitalares”; “Manutenção do Programa de Tratamento Fora do Domicílio”; “Assistência ambulatorial e hospitalar”; “Assistência Farmacêutica”; e “Serviços e materiais administrativos”.

Tabela 14: UO e Projeto/Atividade para Despesas Pagas com Sentenças Judiciais (em R\$)

Ano	Unidade Orçamentaria	Programa	Ação	Sub-ação	Pago
2010	Fundo Estadual de Saúde	Gestão Administrativa - Poder Executivo	Manutenção e serviços administrativos gerais	Manutenção e serviços administrativos gerais - SES	9.568,69
		Descentralização da Média e Alta	Programas de medicamentos	Ações judiciais medicamentos	66.111.001,30

		Complexidade	Manutenção das atividades da SES	Manutenção das unidades assistenciais sob administração da SES	821.417,20
				Total 2010	66.941.987,19
2011	Fundo Estadual de Saúde	Gestão Administrativa - Poder Executivo	Manutenção e serviços administrativos gerais	Manutenção e serviços administrativos gerais - SES	34.071,47
			Manutenção e serviços administrativos gerais - GERSA	Manutenção dos serviços administrativos gerais - GERSA - SDR - Canoinhas	0,00
		Descentralização da Média e Alta Complexidade	Programas de medicamentos	Ações judiciais medicamentos	97.382.029,49
			Manutenção das atividades da SES	Manutenção das unidades assistenciais sob administração da SES	3.175.503,32
				Total 2011	100.591.604,28
2012	Fundo Estadual de Saúde	Gestão do SUS	Manutenção das Unidades de Saúde	Manutenção da Superintendência de Serviços Especializados e Regulação	404.972,44
				Manutenção das unidades assistenciais sob administração da SES	2.060.505,40
			Ampliação e reforma para as unidades hospitalares	Ampliação e reforma para as unidades hospitalares da SES	6.000,00
		Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar	Manutenção do Programa de TFD	Manutenção do Programa de TFD do Complexo Regulador Estadual	1.261.711,94
			Assistência ambulatorial e hospitalar	Assistência ambulatorial e hospitalar de média e alta complexidade contemplada na PPI	38.020,16
		Assistência Farmacêutica	Assistência Farmacêutica	Assistência farmacêutica - ações judiciais	71.775.845,56
	Gestão Administrativa - Poder Executivo	Serviços e materiais administrativos	Serviços e materiais administrativos - SES	0,00	
				Total 2012	75.547.055,50
2013	Fundo Estadual de Saúde	Gestão do SUS	Manutenção das Unidades de Saúde	Manutenção da Superintendência de Serviços Especializados e Regulação	1.689.484,73
				Manutenção das unidades assistenciais sob administração da SES	3.692.969,99
		Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e	Manutenção do Programa de TFD	Manutenção do Programa de TFD do Complexo Regulador Estadual	1.338.709,29

Hospitalar	Assistência ambulatorial e hospitalar	Assistência ambulatorial e hospitalar de média e alta complexidade contemplada na PPI	45.489,49
Assistência Farmacêutica	Assistência Farmacêutica	Assistência farmacêutica - ações judiciais	126.268.865,14
Gestão Administrativa - Poder Executivo	Serviços e materiais administrativos	Serviços e materiais administrativos – SES	38.020,16
Total 2013			133.073.538,80

Fonte: Consulta Portal de Transparência do Estado de Santa Catarina. Última consulta em 19 de novembro de 2014.

Tabela 15: Despesas totais pagas pelas Unidades Orçamentárias e percentual de despesas pagas com sentenças judiciais (em R\$)

Ano	Unidade Orçamentária	Total Despesas Executadas	Despesas Pagas Sentenças Judiciais	% Despesas Executadas com Sentenças Judiciais
2010	Fundo Estadual de Saúde	1.543.504.119,89	66.941.987,19	4%
2011	Fundo Estadual de Saúde	1.704.068.769,90	100.591.604,28	6%
2012	Fundo Estadual de Saúde	1.801.716.361,97	75.547.055,50	4%
2013	Fundo Estadual de Saúde	2.015.369.647,43	133.073.538,80	7%

Fonte: Consulta Portal de Transparência do Estado de Santa Catarina. Última consulta em 19 de novembro de 2014.

O Fundo Estadual de Saúde foi criado pela Lei Estadual n. 5254/1976 (com alterações dadas pela Lei Estadual n. 7.548/89 e LC 323/06), com o intuito de “apoiar em caráter supletivo, os programas de trabalho relacionados com a saúde individual e coletiva e com o meio ambiente, desenvolvidos ou coordenados pela Secretaria da Saúde”. O fundo financia as diferentes atividades conduzidas pela SES-SC, o que aparentemente indica que os recursos mobilizados para o pagamento da judicialização, tal como no caso de Minas Gerais, são extraídos do total de recursos disponíveis para a política de saúde estadual. Esta hipótese é reforçada pelo amplo rol de programas e ações em que são classificados os gastos com despesas judiciais. É possível argumentar que estes gastos mobilizam recursos que estariam envolvidos com diferentes atividades da SES-SC, ligadas não apenas à assistência farmacêutica em si, mas também à manutenção geral dos serviços de saúde, tanto recursos para reformas em unidades hospitalares como necessários à assistência ambulatorial e hospitalar corrente.

(v.) Rio Grande do Sul⁵⁷

Como apontado acima, o Estado do Rio Grande do Sul previu na LOA recursos ao pagamento de sentenças judiciais e superestimou estes gastos em todos os quatro anos estudados. Estas despesas foram realizadas pela unidade orçamentária “Fundo Estadual de Saúde”, tal como nos Estados de Minas Gerais e Santa Catarina. A Secretaria de Saúde do Rio Grande do Sul possui em seu orçamento uma ação específica de gerenciamento e pagamento de decisões judiciais (“Gerenciamento das Ações Judiciais”), o qual, junto com as ações mais gerais de “Gerenciamento das Ações do SUS” e “Equipamentos Diversos”, compõe as categorias de ação em que são classificadas as despesas do fundo com a judicialização.

Tabela 16: UO e Projeto/Atividade para Despesas Pagas com Sentenças Judiciais (em R\$)

Ano	Unidade Orçamentária	Programa	Ação	Despesas Pagas
2010	Fundo Estadual de Saúde	Gestão e Financiamento do SUS	Gerenciamento de Ações do SUS	69.412,76
			Gerenciamento das Ações Judiciais	41.009.313,11
			Equipamentos Diversos	17.080,00
			Total 2010	41.095.805,87
2011	Fundo Estadual de Saúde	Gestão e Financiamento do SUS	Gerenciamento de Ações do SUS	81.182,00
			Gerenciamento das Ações Judiciais	33.518.783,66
			Equipamentos Diversos	1.940,00
			Total 2011	33.601.905,66
2012	Fundo Estadual de Saúde	Gestão e Financiamento do SUS	Gerenciamento de Ações do SUS	2.006,42
			Gerenciamento das Ações Judiciais	1.832.005,60
		Gestão, Financiamento e Infraestrutura do SUS	Equipamentos Diversos	18.796,00
			Gerenciamento de Ações do SUS	4.792,90

⁵⁷ Para o Estado do Rio Grande do Sul, o Portal da Transparência mantém dados detalhados desde 2004, o que tornaria possível a elaboração de um panorama dos gastos para últimos 10 anos. Para fins deste estudo, apenas foram avaliados os gastos dos últimos 4 exercícios fiscais completos – 2010, 2011, 2012 e 2013, tanto porque os demais Estados apenas mantêm dados a partir de 2009 (Minas Gerais) ou 2010 (São Paulo, Rio de Janeiro e Santa Catarina), como pelo tamanho e detalhamento das bases de dados deste Estado, o que dificulta o trabalho massivo que deverá ser aprofundado em trabalhos futuros. Os dados analisados foram obtidos a partir da consulta na modalidade “Dados Abertos”, consolidando para os quatro anos as despesas obtidas mês a mês com o elemento de despesa “91-sentenças judiciais”. As informações quanto à previsão orçamentária foram obtidas da própria lei do orçamento, para os quatro anos, diante da ausência desta informação no próprio sistema de consulta de gastos disponibilizado pelo Portal da Transparência. Esta dificuldade se estendeu a obtenção de valores atualizados para as dotações aprovadas na lei orçamentária, o que deixou este caso como o único sem estes valores dentre os cinco, assumindo-se os valores da LOA como os finais.

		Gerenciamento das Ações Judiciais de Medicamentos	24.710.616,62	
		Gerenciamento de Ações Diversas	617.144,62	
		Total 2012	27.185.362,16	
2013	Fundo Estadual de Saúde	Gestão e Financiamento do SUS	Gerenciamento das Ações Judiciais	214,50
			Equipamentos Diversos	69.301,81
			Gerenciamento de Ações do SUS	16.998,30
		Gestão, Financiamento e Infraestrutura do SUS	Gerenciamento das Ações Judiciais de Medicamentos	90.376.346,11
			Gerenciamento de Ações Diversas	9.436.770,64
			Total 2013	99.899.631,36

Fonte: Consulta Portal de Transparência do Estado do Rio Grande do Sul. Última consulta em 19 de novembro de 2014.

Tabela 17: Despesas totais pagas pelas Unidades Orçamentárias e percentual de despesas pagas com sentenças judiciais (em R\$)

Ano	Unidade Orçamentária	Total Despesas Executadas	Despesas Pagas Sentenças Judiciais	% Despesas Executadas com Sentenças Judiciais
2010	Fundo Estadual de Saúde	2.331.947.841,04	41.090.000,00	2%
2011	Fundo Estadual de Saúde	2.664.887.862,78	33.600.000,00	1%
2012	Fundo Estadual de Saúde	2.913.527.959,41	27.180.000,00	1%
2013	Fundo Estadual de Saúde	3.388.478.351,30	99.890.000,00	3%

Fonte: Consulta Portal de Transparência do Estado do Rio Grande do Sul. Última consulta em 19 de novembro de 2014.

Os recursos do Fundo Estadual de Saúde do Rio Grande do Sul, segundo a Lei n. 14.368/2013, estão destinados ao cumprimento de despesas gerais da Secretaria de Saúde do Estado com ações e serviços públicos de saúde. Com a elaboração de uma ação específica para classificar as despesas com a judicialização, não é possível determinar com maior precisão um possível custo de oportunidade destes gastos. No entanto, como se observa na tabela acima, é possível visualizar gastos classificados como ações gerais do SUS e equipamentos diversos, o que sugere, como no caso de Santa Catarina, que os pagamentos de ações judiciais também mobilizam recursos de ações regulares da SES-RS, comprometendo seu orçamento geral.

Breve resumo do capítulo

Carneiro e Pereira (2012), utilizando como exemplo o caso do Estado de Minas Gerais, sugerem que a judicialização da política de saúde pode ser vista como um choque externo que força a organização burocrática a lidar com incertezas, rever suas praticas e adaptar-se às novas exigências⁵⁸. Gestores possuem uma ideia bastante clara de como alocar de forma justa os recursos escassos que administram – desejariam por em prática um princípio “first-best” de alocação de recursos (ELSTER, 1992, p. 5). No entanto, enfrentam dificuldades práticas que muitas vezes os impedem de fazê-lo, como custos de implementação, problemas de informação, diferenças de incentivos e a oposição de outros atores (ELSTER, 1992, p. 5). É parte da atuação rotineira do gestor lidar com as pressões externas de cima, dos políticos que tomam decisões gerais sobre como alocar recursos, informadas por ideias de eficiência que nem sempre estão acompanhadas de uma reflexão sobre a alocação justa de tais recursos; e também pressões vindas dos receptores potenciais destas políticas, os quais também desejam expressar o que entendem como alocação justa ou injusta de recursos, com pretensões sinceras ou não (ELSTER, 1992, p. 5).

As decisões judiciais aparecem como uma das formas de oposição à aplicação de um determinado princípio “first-best” de justiça local. Essa oposição, contudo, não bloqueia por completo a atuação de gestores, que se empenham em manter-se dentro da estrutura geral da política por meio de comportamentos e procedimentos alternativos. Dispor de alternativas não significa, contudo, que estas são suficientemente eficazes a garantir completamente o âmbito de autonomia de gestores e neutralizar o impacto da judicialização.

O estudo dos cinco Estados acima demonstra que o impacto absoluto dos gastos com o atendimento de demandas judiciais também varia diante do fluxo espontâneo da judicialização, da quantidade de recursos previstos e pagos com a política de saúde em cada Estado e da capacidade organizativa das diferentes secretarias de saúde. Isso permite supor que a eficácia de qualquer medida de prevenção ou remediação não é certa nem garantida. Mas a análise destas respostas permite também indicar que tampouco o impacto da judicialização, e seu impacto orçamentário, é algo invariável. Os gastos com o cumprimento de sentenças judiciais podem de fato ser grandes e comprometer parte

⁵⁸ Nas suas palavras: “a Administração Pública não está imune aos choques externos, pois até mesmo as organizações marcadamente burocráticas são consideradas sistemas abertos e, portanto, indeterminados, que lidam com incertezas.” (CARNEIRO; PEREIRA, 2012, p. 2)

considerável dos recursos destinados a outras prioridades políticas, escolhidas por gestores como opções “first-best”. No entanto, o que o estudo deste caso geral da judicialização da saúde quis demonstrar é que gestores não estão inertes diante de decisões judiciais e sua ação tem o condão de interferir e potencialmente reduzir custos, ou seja, de definir o impacto orçamentário destas decisões. O uso deste argumento e o seu estudo, assim, precisam levar em conta os atores responsáveis por gerir a política e cumprir tais decisões.

5.2. Caso dos Precatórios

Na tipologia organizada no capítulo 3, o sistema de precatórios é em si uma política organizada para dar cumprimento às decisões judiciais que condenam as fazendas públicas ao pagamento de prestações pecuniárias. Criado justamente para organizar a ordem destes pagamentos e garantir a adimplência governamental, o sistema de precatórios põe lado a lado administração pública e Judiciário como gestores do processo de implementação destas sentenças.

Neste sistema, o Judiciário assume tripla função. Em primeiro lugar, como nos casos de saúde, enquanto exerce sua função jurisdicional, é dele que partem as sentenças que condenam o Estado, ou seja, os comandos à administração pública para que gaste recursos orçamentários e as sanções que condenam o comportamento inadimplente. Diferentemente do caso da saúde, contudo, o Judiciário também se comporta como o ator administrativo responsável por implementar estas decisões, o que para tanto realiza por meio de sua própria estrutura administrativa. Esta estrutura é responsável por relacionar credor e devedor em uma ordem de pagamento determinada constitucionalmente, além de administrar as contas especiais que recebem os recursos para pagamento destas dívidas. Por fim, o Judiciário ainda assume a função de revisor das normas que regem o sistema de precatórios. Sobretudo através do STF, este poder pode rever a ordem e lógica de pagamento de precatórios ao retirar do ordenamento normas que permitem parcelamentos e viabilizar ou não a prática de sanções fortes como a intervenção federal e o sequestro de verbas.

Apesar de deter todas estas funções, falta aos juízes o controle sobre a disponibilidade real dos recursos que servirão ao pagamento das sentenças, o que os sujeita ao cálculo de incentivos e prejuízos que gestores realizam em um cenário de escassez dada pela concorrência de diferentes obrigações e prioridades políticas com os altos valores em precatórios a pagar acumulados ao longo dos anos. Apesar de sujeitos a sanções fortes no caso de inadimplência (como a possibilidade de intervenção federal, sequestro de verbas ou mesmo responsabilização administrativa e penal), a maior parte dos Estados e Municípios possui grande estoque de precatórios vencidos (muitos deles representando alto percentual de suas receitas correntes), mesmo após as reformas constitucionais que instituíram diferentes regimes de pagamento e parcelamento.

O caso do sistema de precatórios é, assim, mais um exemplo de que o processo de cumprimento e implementação das decisões é determinante na definição de seu impacto orçamentário. Nas próximas páginas, após uma revisão geral de como a discussão sobre precatórios tem se colocado para a literatura, descrevo brevemente como o sistema é estruturado institucionalmente, recuperando algumas das definições do capítulo 4. Em seguida, apresento dados sobre como o Judiciário se aproxima do tema, concentrando-me, sobretudo, na jurisprudência do STF em casos de intervenção federal, sequestro de verbas e ADIs, especialmente a recente decisão que declarou inconstitucional o sistema de parcelamento instituído pela EC 62/2009. Com isso, analiso dados indiretos, obtidos de relatórios parcialmente divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional e pelo GEFIN, e de relatórios elaborados pelo CNJ, para então demonstrar a situação geral de adimplência (e inadimplência) da União, Estados e Municípios em relação ao seu estoque de precatórios.

5.2.1. Regime de precatórios: apresentação geral e revisão bibliográfica

A impenhorabilidade dos bens públicos se reflete na difícil tarefa de garantir o cumprimento de condenações pecuniárias pela Fazenda Pública (AFONSO DA SILVA, 2012; CARVALHO, 1982). O instituto dos precatórios foi criado justamente para enfrentar esta tarefa. Previsto desde a Constituição de 1934, somente em 1988 recebe extensa atenção constitucional (conforme Anexo). O art. 100 da Constituição Federal de 1988 disciplina o regime de execução contra a Fazenda Pública. Além dele, os artigos 33, 78, 86 e 97 do ADCT também dispõem sobre o regime de pagamento destes débitos. Todos eles, exceto o art. 33 (presente desde o texto original), foram incluídos pelas Emendas Constitucionais 30/2000, 37/2002 e 62/2009, as quais também alteraram a redação do art. 100.

A cada emenda o constituinte derivado acrescentou mais dispositivos ao ADCT que pudessem reger o sistema de precatórios e racionalizar seus pagamentos. Já com a promulgação da Constituição de 1988, facultou-se aos governos o parcelamento em oito anos de débitos com precatórios pendentes até aquele momento (art. 33 do ADCT). A Emenda Constitucional de 2000 criou outro regime de parcelamento, desta vez em dez anos, para débitos abertos até sua promulgação. A Emenda de 2002 excluiu deste regime os débitos considerados de pequeno valor, garantindo a estes o pagamento em ordem

cronológica. A maior alteração em todo este sistema veio com a Emenda 62/2009. Esta não só alterou toda a estrutura do art. 100 como criou um novo regime de parcelamento.

As várias reformas neste sistema, contudo, não têm garantido a adimplência do pagamento de precatórios, sobretudo de governos estaduais e municipais (BUGARIN; MENEGUIN, 2012). A crítica a esta situação dá o tom do escasso debate acadêmico sobre o tema, que se estrutura pela oposição entre a defesa do direito adquirido de credores, especialmente no caso de precatórios alimentícios (AFONSO DA SILVA, 2012; OLIVEIRA, 2006; BARROS, 2008; HARADA, 2012; DANTAS, 2010; HARADA, 2007; FLORENZANO, 2005; SILVA, 2000; FRANCIULLI NETO, 2000), e as dificuldades financeiras reais do Estado, principalmente dos estes subnacionais, em sanar suas dívidas e alocar recursos escassos (WANG, 2010; BUGARIN; MENEGUIN, 2012; AFONSO; BARROS, 2013; FERNANDES; SBICCA, 2011; FLORENZANO, 2005).

A primeira posição, normalmente defendida entre juristas, assume que a atual situação de inadimplência relacionada ao sistema de precatórios impede que se dê eficácia ao direito adquirido de credores em receber valores que o Estado foi judicialmente condenado a pagar. No caso de créditos de natureza alimentícia, como salários e benefícios previdenciários, esta situação seria ainda mais grave porque impediria que estes credores, muitos deles pessoas idosas ou doentes, obtivessem do Estado quantias necessárias ao seu sustento e sobrevivência (HARADA, 2012). Ademais, se o Estado não é capaz de cumprir decisões judiciais, a própria ideia de Estado de Direito estaria comprometida (FLORENZANO, 2005). As reformas constitucionais que criaram os diferentes regimes de parcelamento e, sobretudo, a EC 62/2009, são consideradas saídas políticas que Estados e Municípios encontraram para continuar inadimplentes. Este quadro justificaria o uso de sanções fortes como a intervenção federal e sequestro de verbas públicas para “forçar o pagamento” da dívida de precatórios.

Ao contrário desta posição, os trabalhos econômicos, de administração e contabilidade pública, enfatizam a dificuldade em criar um sistema que promova o pagamento destes débitos sem desestabilizar a organização financeira já frágil dos entes subnacionais (BUGARIN; MENEGUIN, 2012; AFONSO; BARROS, 2013). Sustentam como a capacidade de pagamento varia segundo a situação fiscal de cada Estado e Município, o que torna a elaboração de um sistema único de pagamento altamente complexa (FERNANDES; SBICCA, 2011; AFONSO; BARROS, 2013). Ademais, pagar precatórios seria escolha que aloca recursos públicos escassos e envolve altos valores que

comprometem boa parte das receitas subnacionais, o que imporia que seu pagamento se desse dentro de uma lógica de planejamento público que levasse em conta outras obrigações fiscais e vinculações financeiras dos Estados e Municípios, como o comprometimento de suas receitas com saúde, educação, salários de servidores, etc. As emendas constitucionais teriam aliviado o fluxo de caixa das entidades públicas devedoras, mas também contribuíram para a situação de inadimplência, já que novos precatórios continuaram entrando na fila e a expectativa de novos parcelamentos estimularia gestores a não honrar débitos a tempo (BUGARIN; MENEGUIN, 2012).

A primeira posição utiliza dados de forma normativa e propositiva, preocupada em justificar sua posição e mudanças pró-credores que fortaleçam o sistema judicial. A segunda posição debruça-se mais detidamente sobre dados empíricos que a primeira e assume um tom mais descritivo, propondo ao final reformas no próprio sistema de pagamento de precatórios que permitam compatibilizar interesses privados e limitações governamentais.

Um ponto importante desta literatura, que não se repete no caso de direito à saúde, é o reconhecimento de que as decisões judiciais não encerram o processo de implementação. Para os autores da primeira posição, este é um dado do mundo que vai de encontro com suas expectativas de correção – o direito deveria ser a última palavra e o pagamento dos precatórios, automático. Desta forma, parece natural que a correção desta situação real “incorreta”, “injusta” ou “antijurídica” esteja dentro do próprio direito. Por isso, os autores desta posição acreditam que a correção pode ser encontrada pelo reforço dos mecanismos sancionatórios das próprias sentenças judiciais (ou, ainda, a declaração de inconstitucionalidade de medidas de parcelamento ou “calote”). De outro lado, a segunda posição, porque inicialmente preocupada em descrever a situação de inadimplência, inclui os atores políticos responsáveis pela tomada de decisão dentro do quadro explicativo e, de igual modo, também dentro da solução política proposta para a reversão deste cenário. Pelo quanto discutido até aqui, a segunda posição apresenta-se mais próxima do ponto proposto por este trabalho.

Como se verá a seguir, apesar das fortes medidas e sanções jurídicas disponíveis e utilizadas por juízes e cortes, o cenário geral de inadimplência permanece para muitos Estados e Municípios, o que os estudos desta segunda corrente conseguem explicar ao incluírem as características particulares do sistema administrativo e dos governos responsáveis pela quitação destes débitos dentro do seu conjunto explicativo. Somente pela

inclusão destas características e atores, e de como viabilizam o cumprimento destas decisões e encaram as sanções judiciais, é possível determinar o impacto orçamentário destas decisões. A própria existência do sistema de precatórios e suas constantes alterações são demonstrações de que as decisões judiciais não possuem eficácia em si mesmas, tampouco impacto, ainda que potencialmente custem muito ao Estado.

5.2.2. Regime de precatórios: processo de pagamento de precatórios e EC 62/2009

As normas jurídicas que regem o processo de pagamento de precatórios preconizam que ele deve se estruturar da seguinte forma: uma vez que a decisão judicial que condena o Estado a pagar transita em julgado, abre-se prazo de dez dias para embargos à execução, conforme o art. 730 do Código de Processo Civil. Caso não se proponham embargos ou após a decisão final sobre estes, o juiz responsável pela execução requer o pagamento do débito por intermédio do presidente do tribunal competente, o que deve se dar na ordem de apresentação do precatório e à conta do respectivo crédito. Segundo o CNJ⁵⁹, este procedimento deve ser composto por 3 grandes fases:

- (1.) O ofício requisitório é emitido pelo juiz de execução e remetido ao presidente do tribunal ou à coordenadoria do setor de precatórios (órgãos da presidência do tribunal).
- (2.) Considera-se como momento de apresentação do precatório o do recebimento do ofício perante o Tribunal. Quando recebido, o presidente ou a coordenadoria avaliam se o pedido atende aos requisitos do art. 5º da Resolução CNJ 115/2010⁶⁰.

⁵⁹ Conselho Nacional de Justiça, “Precatórios: Racionalização de Procedimento”, disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/precatórios/manual_precatorios_grafica.pdf (Consulta 24 jun. 2014). O Relatório do CNJ narra este processo em um fluxograma composto de 16 etapas, que foram agrupadas neste trabalho nas três grandes fases acima, diferentes entre si pelo ator e procedimentos que mobilizam – juiz de execução, presidência e gestores públicos.

⁶⁰ Art. 5 da Resolução do CNJ 11/2010: “Art. 5º O juiz da execução informará no precatório os seguintes dados, constantes do processo: I – número do processo de execução e data do ajuizamento do processo de conhecimento; II – natureza da obrigação (assunto) a que se refere o pagamento e, em se tratando de indenização por desapropriação de imóvel residencial, indicação de seu enquadramento ou não no art. 78, § 3º, do ADCT; III – nomes das partes, nome e número de seu procurador no CPF ou no CNPJ; IV – nomes e números dos beneficiários no CPF ou no CNPJ, inclusive quando se tratar de advogados, peritos, incapazes, espólios, massas falidas, menores e outros; V – natureza do crédito (comum ou alimentar); VI – o valor individualizado por beneficiário, contendo o valor e a natureza dos débitos compensados, bem como o valor remanescente a ser pago, se houver, e o valor total da requisição; VII – data-base considerada para efeito de atualização monetária dos valores; VIII – data do trânsito em julgado da sentença ou acórdão no processo de conhecimento; IX – data do trânsito em julgado dos embargos à execução ou impugnação, se houver, ou data do decurso de prazo para sua oposição; X – data em que se tornou definitiva a decisão que determinou a compensação dos débitos apresentados pela Fazenda Pública na forma dos art. 100, §§ 9º e 10, da

Caso inadequado, diante das exigências dessa resolução, o ofício é devolvido ao juiz, que deve promover a correção (cf. art. 4º, §1º da Resolução CNJ 115/2010). Atendidas as exigências, a presidência ou coordenadoria promove a autuação ou registro eletrônico da requisição, ordenando-a cronologicamente segundo as disposições do art. 100 da Constituição Federal. Ademais, promove a intimação do ente público devedor por meio de ofício que deve ser enviado até o dia 20 de julho de cada ano, no caso de precatórios, requisitados até 1.º de julho, e com periodicidade quinzenal para as requisições de pequeno valor.

(3.) Com a intimação dos entes devedores inicia-se o prazo de 60 dias para pagamento das requisições de pequeno valor e, no caso de precatórios, inclusão no orçamento e repasse de verbas ao tribunal. Caso o repasse seja feito, o tribunal atualiza monetariamente os débitos e expede o alvará para pagamento ao credor, que deve realizar o levantamento dos valores. Disto segue a comprovação do pagamento nos autos, arquivamento e extinção do processo de execução. No caso de não pagamento, resta ao tribunal o sequestro de valores, conforme o art. 731 do CPC.

Os precatórios devem ser pagos em ordem cronológica, prioritariamente os precatórios alimentícios (salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou por invalidez) e assumindo preferência sobre estes os precatórios alimentícios de titulares com mais 60 anos ou portadores de doenças graves.

Como adiantado acima, o art. 100 da Constituição estabelece como obrigatória a inclusão no orçamento das entidades de direito público devedoras da verba necessária ao pagamento de seus débitos judiciais. Especificamente no caso de precatórios, espera-se a inclusão do montante necessário ao pagamento dos ofícios apresentados até 1º de julho, para quitação até o final do exercício seguinte. Contudo, esta inclusão nem sempre

Constituição Federal; XI – em se tratando de requisição de pagamento parcial, complementar, suplementar ou correspondente a parcela da condenação comprometida com honorários de advogado por força de ajuste contratual, o valor total, por beneficiário, do crédito executado; XII – em se tratando de precatório de natureza alimentícia, indicação da data de nascimento do beneficiário e se portador de doença grave, na forma da lei; XIII – data de intimação da entidade de Direito Público devedora para fins do disposto no art. 100, §§ 9º e 10, da Constituição Federal, ou, nos casos em que tal intimação for feita no âmbito do Tribunal, data da decisão judicial que dispensou a intimação em 1ª instância. XIV – em relação a processos de competência da Justiça Federal, o órgão a que estiver vinculado o servidor público civil ou militar da administração direta federal, quando se tratar de ação de natureza salarial, com a indicação da condição de ativo, inativo ou pensionista, e; XV – em relação a processos de competência da Justiça Federal e do Trabalho, o valor das contribuições previdenciárias, quando couber.

acontece, o que gera um estoque de precatórios não pagos a tempo que compõem parte da dívida pública dos entes federados. A Emenda Constitucional 30 de 2000 procurou estabelecer um regime alternativo aos Estados e Municípios, determinando que os precatórios pendentes na data de promulgação da Emenda, ou que decorressem de ações iniciais ajuizadas até 31 de dezembro de 1999, deveriam ser liquidados em prestações anuais, iguais e sucessivas, dentro de um prazo máximo de dez anos. Ainda assim, a dívida de muitos Estados e Municípios com o pagamento de precatórios permaneceu e em alguns casos aumentou, o que justificou nova reforma constitucional, desta vez mais ampla⁶¹, com a EC 62/2009.

Como explicam Bugarin e Meneguín (2012)⁶², basicamente o sistema de pagamentos trazido por essa emenda estipula que os entes públicos devedores, Estados e Municípios, comprometerão parte fixa e limitada de suas receitas com o pagamento de precatórios, enquanto credores poderão receber seus créditos mais prontamente, porém com deságio. Ademais, obriga-se a compensação de débitos e créditos de credores que são ao mesmo tempo devedores da fazenda pública, o que permite proteger “o erário de ser obrigado a pagar, em dinheiro, uma dívida a uma pessoa que também lhe deve” (BUGARIN; MENEGUÍN, 2012, p. 676). Este sistema ainda permite o uso de precatórios (próprios ou de terceiros) para pagamento de dívida ativa e proíbe a cobrança de juros compensatórios, o que, como explicam os autores, “reduz a conta a ser paga pelos entes públicos” (BUGARIN; MENEGUÍN, 2012, p. 677).

O art. 97 do ADCT, introduzido por esta emenda constitucional, cria ainda um regime especial de pagamento de precatórios, exceção ao sistema de ordem cronológica. Estados e Municípios que, na data de publicação da emenda, estivessem em mora na quitação de débitos com precatório vencidos poderiam escolher um das duas opções seguintes:

- (1.) Reservar parcela de recursos para o pagamento destas dívidas, com depósitos mensais, em conta especial, de 1/12 dos seguintes percentuais sobre as receitas correntes líquidas:

⁶¹ Como consta da PEC 12/2006, que deu origem à EC 62/2009: “A questão de precatórios assumiu relevância no cenário nacional a partir do enorme volume de precatórios não pagos por parte dos Estados e Municípios. O total pendente de pagamento a preços de junho de 2014 é de 61 bilhões, dos quais 73% se referem a débitos dos Estados”. PEC 12/2006, disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=45530&tp=1> (Consulta em 24 jun. 2014)

⁶² As explicações das próximas páginas sobre o sistema de parcelamento baseiam-se quase inteiramente na análise de Bugarin e Meneguín (2012), diante da ausência de trabalhos mais compreensivos e analíticos sobre o sistema de precatórios atual.

(a) no caso dos Estados e para o Distrito Federal: no mínimo, 1,5% para os Estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, além do Distrito Federal, e para Estados de outras regiões, caso seu estoque de precatórios pendentes corresponda até 35% do total da receita corrente líquida; e no mínimo 2% para os Estados das regiões Sul e Sudeste ou demais Estados cujo estoque de precatórios pendentes exceda 35% da sua receita corrente líquida.

(b) no caso dos Municípios: no mínimo 1% para Municípios das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e demais municípios cujo estoque de precatórios pendentes corresponda a até 35% da receita corrente líquida; e no mínimo, 1,5%, para Municípios das regiões Sul e Sudeste e demais municípios cujo estoque de precatórios pendentes exceda em valor 35 % da sua receita corrente líquida.

(2.) dentro do prazo de até 15 anos, com depósitos anuais em conta especial do saldo total de precatórios devidos, acrescidos “do índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança e de juros simples no mesmo percentual de juros incidentes sobre a caderneta de poupança para fins de compensação da mora, excluída a incidência de juros compensatórios, diminuído das amortizações e dividido pelo número de anos restantes no regime especial de pagamento” (cf. redação do art. 97, §1º, II do ADCT).

Em qualquer desses casos, o art. 97 determina que se reserve pelo menos 50% dos recursos das contas especiais para o pagamento de precatórios em ordem cronológica. Como explicam Bugarin e Meneguim (2012), o restante dos valores disponíveis destina-se a precatórios de três formas distintas, por leilão; pagamento à vista em ordem crescente de valor e pagamento por acordo direto com credores. Um dos dispositivos mais importantes introduzidos pela Emenda 62/2009 proibia o sequestro de valores no caso de entes federativos que tivessem adotado qualquer das duas opções de regime especial e estivessem “em dia” com seus pagamentos. No entanto, no caso de inadimplência, além do sequestro, os credores poderão ter constituído direito líquido e certo a compensação automática de débitos.

Ademais, o chefe do poder Executivo poderia responder por improbidade administrativa, estar sujeito às sanções previstas pela legislação de responsabilidade fiscal, além da entidade devedora não poder contrair empréstimo externo ou interno, estar impedida de receber transferências voluntárias e até ter os repasses constitucionais do FPE

e FPM retidos pela União. Por fim, os dois regimes cessam quando o valor de precatórios devido for inferior ao valor de recursos vinculados à conta especial ou decorrido o prazo de 15 anos.

Para Bugarin e Meneguín (2012) o sistema criado pela EC 62/2009 teria grandes vantagens. Em primeiro lugar, ao instituir o sistema de leilões com recursos fixos e separados ao pagamento de precatórios, permitiria que se acelere o ritmo de pagamento das dívidas judiciais e nisso “ganham credores que receberão mais prontamente seus direitos; ganham os entes públicos, que não correrão o risco de ter uma parcela crescente de suas receitas comprometidas com o pagamento de precatórios; e ganha a sociedade, que não corre o risco de ter serviços públicos essenciais interrompidos em função de bloqueio judicial das contas dos entes públicos” (BUGARIN; MENEGUÍN, 2012, p. 678). Além disso, complementam, reduzem-se os “pontos de atrito entre o Poder Judiciário (que manda pagar) e o Poder Executivo (que não pagava ou pagava a menor)” (BUGARIN; MENEGUÍN, 2012, p. 678).

Apontando uma de suas principais desvantagens, os autores argumentam que o sistema poderia incentivar a criação, pela administração pública, de novos precatórios, já que a possibilidade de leilões é acompanhada por descontos nos valores a pagar. Nisso as “vantagens seriam duas: ganhar-se-ia prazo para o pagamento de uma obrigação e esta seria quitada com desconto” (BUGARIN; MENEGUÍN, 2012, p. 678). Não somente, como o regime especial se encerra quando o montante total da dívida for inferior ao valor de recursos reservados à conta especial (ou seja, 1,5 % ou 2% da receita corrente líquida), haveria também um incentivo para acumular novos precatórios, caso o sistema de depósitos mensais seja visto pela administração pública como mais benéfico que o pagamento anual por ordem cronológica e previsão na LOA.

5.2.2. O Judiciário e os precatórios: Justiças Estaduais, CNJ e STF

O sistema de precatórios, como observado acima, envolve tanto a administração pública como setores administrativos dentro do próprio Judiciário. Mais do que proferir a sentença que condena o Estado a pagar, os tribunais ainda são responsáveis por organizar a fila de precatórios alocando conforme a ordem de preferência os recursos liberados pelo governo. Constatando deficiências na organização administrativa do Judiciário, sobretudo dos tribunais estaduais, para a condução destas funções, o Conselho Nacional de Justiça

tem desenvolvido um trabalho de monitoramento e reestruturação dos setores responsáveis em cada tribunal pela organização e pagamento de dívidas judiciais. Além de um manual de racionalização de procedimentos sobre precatórios (brevemente narrados acima), o CNJ ainda criou o Reesprec, sistema que reúne e organiza informações sobre o processo de reestruturação do sistema de precatórios em cada Estado⁶³.

Além de envolver-se diretamente com a administração do sistema de precatórios, o Judiciário ainda define a aplicação ou não de sanções ao comportamento inadimplente dos governos, como intervenções federais ou sequestro de verbas, bem como decide sobre as regras do jogo, com o controle de constitucionalidade das normas que regulam este sistema de pagamentos. Neste trabalho restrinjo-me à análise destas duas funções apenas no âmbito do STF⁶⁴.

Para esta pesquisa foram analisadas 149 decisões distribuídas entre os anos de 1998 e 2012 junto ao STF. Em nenhum dos casos a Corte se pronunciou a favor do pedido de intervenção federal em razão do não pagamento de precatórios⁶⁵. Na maior parte dos casos

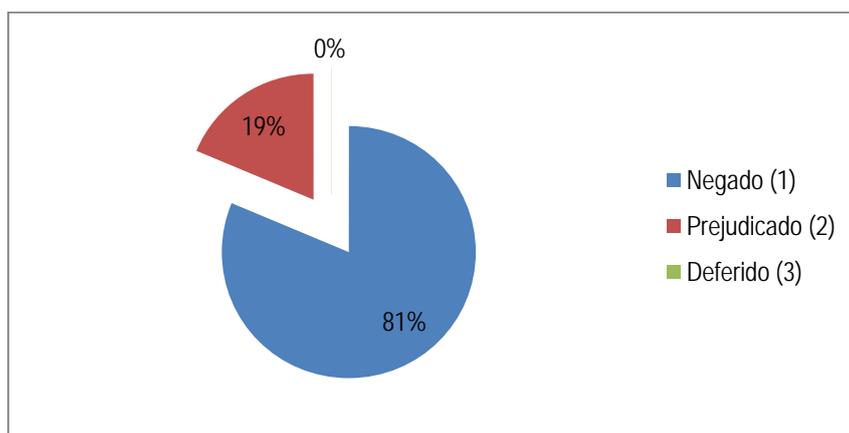
⁶³Conferir: <http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/eficiencia-modernizacao-e-transparencia/precatorios> (Consulta 26 jun. 2014). O relatório elaborado a partir dos dados deste sistema analisou apenas a situação dos tribunais de justiça de Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Mato Grosso, Pernambuco e Piauí, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte e Tocantins. Em todos eles foram encontrados problemas administrativos ligados principalmente à falta de setor especializado e de servidores suficientes; falta de dados atualizados sobre a situação e estoque de precatórios, sua ordem cronológica, repasse de recursos e opção dos governos estaduais e municipais por regime de parcelamento, bem como a situação dos depósitos destas parcelas. O processo de reestruturação se deu em três fases: avaliação da situação de cada tribunal, reunião com gestores públicos e governos devedores e realização de audiências conciliatórias para pagamento de precatórios vencidos. Conferir: http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/precatorios/reatorio_precatorios_CNJ_FINAL1.pdf (Consulta 26 jun. 2014)

⁶⁴ Esta escolha simplifica a análise, mas sacrifica sua capacidade explicativa. A discussão sobre sequestro de verbas deve, por exemplo, iniciar-se nas decisões dos presidentes dos Tribunais de Justiça. Analisar apenas o que chega ao STF restringe a pesquisa apenas àquilo que foi alvo de algum tipo de recurso ou controvérsia constitucional, o que pode não ser o caso na maior parte das determinações. Ademais, cada tribunal possui especificidades próprias quanto à forma de condução do pagamento de precatórios, ainda que sigam um regime em linhas gerais unificado. Uma análise mais detida, deveria passar pela forma como cada tribunal regula internamente estes procedimentos, operacionalizando as regras constitucionais, mesmo que recentemente tenha havido certa padronização em face das recomendações do CNJ. Outro ponto importante é que a discussão sobre a constitucionalidade de normas municipais que regulam o pagamento de precatórios raramente chega ao STF, o que também restringe a pesquisa. No entanto, como o escopo do estudo deste caso é apenas ilustrar o argumento principal – que o impacto orçamentário das decisões reside fora delas, no processo de implementação, largamente sobre o controle da administração pública e legisladores, essas limitações não interferem na exposição a seguir.

⁶⁵ Pesquisa por pedidos de intervenção federal em razão do não pagamento de precatórios se deu junto ao acervo eletrônico de jurisprudência do STF (disponível em www.stf.jus.br) por meio dos termos “intervenção adj federal e precatório”. Foram obtidos 63 acórdãos, 221 decisões monocráticas e 810 decisões da presidência. Para este trabalho foram analisados todos os acórdãos, dos quais apenas 54 permaneceram no universo; todas as decisões monocráticas, das quais apenas 9 permaneceram no universo e uma amostra aleatória de 20% das decisões da presidência, ou seja, 162 decisões julgadas entre os anos de 1998 e 2012. Destas apenas 87 eram decisões finais da Corte sobre o pedido de intervenção federal. Foram analisadas ao todo, portanto, 150 decisões. A lista de todas elas, data de julgamento e decisão tomada pela Corte está disponível no Anexo.

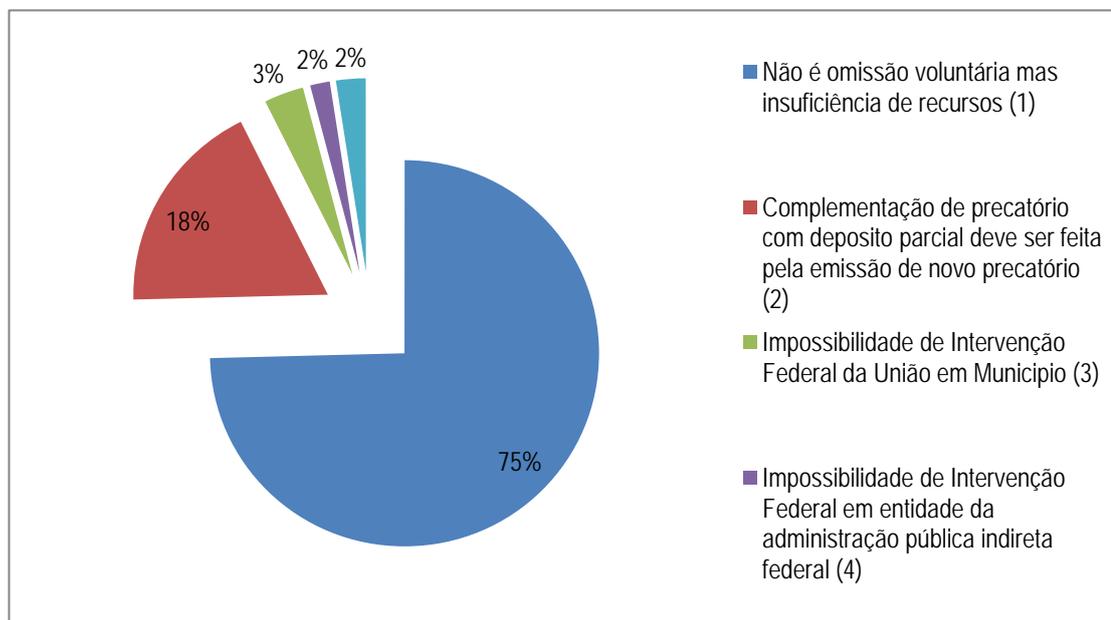
acatou o argumento dos Estados de não possuírem recursos suficientes ao pagamento dos precatórios vencidos sem correrem o risco de comprometer o cumprimento de suas funções essenciais.⁶⁶ Este é achado que ratifica as conclusões já obtidas em pesquisa realizada por Daniel Wang (2010), com uma amostra menor de casos.

Gráfico 3 : Intervenções Federais decididas no STF entre 1998 e 2012



Fonte: Elaboração própria. Dados obtidos do sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal, www.stf.jus.br.

Gráfico 4: Argumentos Intervenções Federais negadas

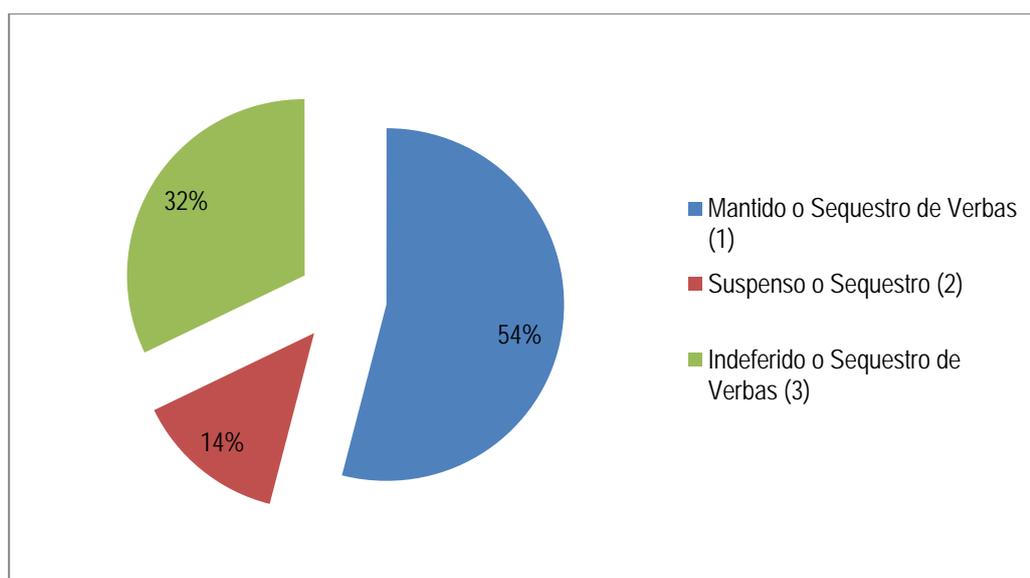


⁶⁶ Conferir, por exemplo: “Ementa: Intervenção Federal. Pagamento de precatório judicial. Descumprimento voluntário e intencional. Não ocorrência. Inadimplemento devido a insuficiência transitória de recursos financeiros. Necessidade de manutenção de serviços públicos essenciais, garantidos por outras normas constitucionais. Agravo improvido. Precedentes. Não se justifica decreto de intervenção federal por não pagamento de precatório judicial, quando o fato não se deva a omissão voluntária e intencional do ente federado, mas a insuficiência temporária de recursos financeiros. Não se justifica decreto de intervenção federal por não pagamento de precatório judicial, quando o fato não se deva a omissão voluntária e intencional do ente federado, mas a insuficiência temporária de recursos financeiros” (IF 4640 AgR / RS, Rel. Min. Cezar Peluso, j. 29/03/2012).

Fonte: Elaboração própria. Dados obtidos do sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal, www.stf.jus.br.

Essa posição, contudo, não se estende aos pedidos de sequestro de verbas, estes sim mantidos pela Corte na maior parte dos casos⁶⁷. Como explicado acima, o sequestro de verbas encontra amparo tanto na Constituição quanto no Código de Processo Civil, sobretudo para os casos de preterição no direito de precedência do credor e, após a EC 62/2009, também na ausência de alocação orçamentária suficiente à satisfação dos débitos com precatórios⁶⁸. O ADCT ainda previu outras duas possibilidades de sequestro de verbas: no caso de não inclusão no orçamento de recursos suficientes para pagamento das parcelas de débitos com precatórios sujeitos ao regime de parcelamento em dez anos, previsto pelo art. 78 do ADCT; e o não pagamento dos débitos com precatórios submetidos aos dois regimes especiais previstos pelo art. 97 do ADCT.

Gráfico 5: Decisões do STF sobre Sequestro Verbas



⁶⁷ Pesquisa por pedidos de sequestro de verba em razão do não pagamento de precatórios se deu junto ao acervo eletrônico de jurisprudência do STF (disponível em www.stf.jus.br) por meio do termo “sequestro e verbas e precatório”, sendo selecionadas somente reclamações e recursos em reclamações. Foram obtidos 65 acórdãos e 517 decisões monocráticas. Do total de 582 decisões, foram examinadas as ementas de todos os acórdãos, dos quais apenas 58 foram consideradas pertinentes; e em razão do grande número de decisões monocráticas, uma amostra aleatória de pouco mais de 5% (mais precisamente 30 decisões) foi analisada, em um total de 87 decisões. A lista de todas elas, data de julgamento e decisão tomada pela Corte está disponível no Anexo.

⁶⁸ No julgamento da ADI 1662, em 30 de agosto de 2001, o STF declarou inconstitucionais dispositivos da Instrução Normativa 11/1997 do TST que ampliavam as hipóteses de sequestro para permiti-lo nos casos de não inclusão no orçamento público de verba necessária ao pagamento de precatórios trabalhistas ou pagamento a menor. Para a maioria da Corte a única hipótese de sequestro prevista constitucionalmente continuaria sendo a preterição no direito de precedência, algo não específico aos precatórios alimentícios (como os trabalhistas), mas a todos os precatórios em geral. A não previsão orçamentária só seria considerada hipótese de sequestro possível após a alteração do art. 100 da Constituição pela EC 62/2009, que explicitamente incluiu esta possibilidade.

Fonte: Elaboração própria. Dados obtidos do sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal, www.stf.jus.br.

Estados e Municípios fazem uso frequente de reclamações constitucionais⁶⁹ como última instância recursal na tentativa de reverter as determinações de sequestro de verbas para o pagamento de precatórios vencidos. Diferentemente de seu posicionamento para as intervenções federais, contudo, a Corte, na maior parte dos casos, mantém a decisão reclamada, recusando-se a revê-la, ignorando argumentos dos entes subnacionais que versem sobre sua incapacidade financeira em adimplir, e interpretando como plenamente possível o sequestro desde que adstrito às hipóteses constitucionais.

Esta diferença entre posicionamentos para o sequestro de verbas e intervenção federal sugere que a Corte prefere discutir casos individuais, onde o sequestro de verbas está adstrito aos débitos cujo cumprimento específico foi questionado judicialmente, do que decidir favoravelmente a grandes intervenções, como aquelas associadas à intervenção federal, as quais possivelmente alterariam todo o sistema de pagamento de precatórios de um determinado Estado. Esta seria, assim, uma medida extrema de repercussões maiores que as desejadas pela Corte.

Especificamente sobre as regras institucionais que regem o sistema de precatórios, o STF tem ao menos quatro grandes decisões em controle direto de constitucionalidade, voltadas, sobretudo, à análise dos procedimentos de parcelamento instituídos pelas EC 30/2000 e EC 62/2009. Em 25 de novembro de 2011, o regime de parcelamento em dez anos (previsto pelo art. 78 do ADCT, incluído pela EC 30/2000) foi suspenso por decisão cautelar no julgamento conjunto das ADI 2356 e ADI 2362, ambas ajuizadas ainda em 2000 pela Confederação Nacional da Indústria e Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil⁷⁰. Na decisão, a Corte, por maioria apertada (seis votos a cinco), decide suspender o regime por considerá-lo não consentâneo com “o direito adquirido do beneficiário do precatório, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”. Mais ainda, o parcelamento feriria a própria independência e autoridade do Poder Judiciário, a separação de poderes e os direitos e garantias individuais.

⁶⁹ Estados e Municípios ajuízam reclamações alegando descumprimento pelos tribunais a quo do quanto julgado especialmente na ADI 1662/2001 e, no caso de sequestro para pagamento de parcelas vencidas dentro do parcelamento previsto pelo art. 78 do ADCT, nas ADI 2356 e 2362, que suspenderam este regime.

⁷⁰ Pesquisa por ações diretas que questionassem a constitucionalidade da EC 30/2000 se deu junto ao acervo eletrônico de jurisprudência do STF (disponível em www.stf.jus.br) por meio do termo “EMC-000030”. Foram obtidos 164 acórdãos, dos quais apenas as ADI 2356 e ADI 2362 tratava diretamente do tema.

No mesmo sentido, em 14 de março de 2013 se deu o julgamento das ADI 4357 e ADI 4425 contra a Emenda Constitucional 62/2009. As ações foram ajuizadas respectivamente em 2009 e 2010 e pelo Conselho Federal da OAB, Associação dos Magistrados Brasileiros, Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, Associação Nacional dos Servidores do Poder Judiciário, Confederação Nacional dos Servidores Públicos, Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho e pela Confederação Nacional da Indústria. Como no caso anterior, a Corte por maioria julgou inconstitucional o regime especial de pagamento de precatórios instituído pela EC 62/2009 por meio do art. 97 do ADCT. Este violaria “a cláusula constitucional do Estado de Direito (CF, art. 1º, caput), o princípio da Separação de Poderes (CF, art. 2º), o postulado da isonomia (CF, art. 5º), a garantia do acesso à justiça e a efetividade da tutela jurisdicional (CF, art. 5º, XXXV), o direito adquirido e à coisa julgada (CF, art. 5º, XXXVI).” O STF, contudo, ainda não determinou o alcance desta decisão, já que resta pendente a apreciação sobre a modulação de seus efeitos. Em outubro de 2013, os ministros voltaram a discutir o caso, ocasião em que o relator, Ministro Luiz Fux, votou que o regime especial vigorasse por mais cinco anos, dentro dos quais Estados e Municípios deveriam quitar seus débitos com precatórios⁷¹. A decisão foi novamente adiada pelo pedido de vista do Ministro Luís Roberto Barroso, retomada em março de 2014 e novamente adiada por novo pedido de vista, desta vez do Ministro Dias Toffoli⁷². Por ora vige temporariamente o regime especial da EC 62/2009, conforme determinação de decisão monocrática do Ministro Luiz Fux de 11 de abril de 2014.

Enquanto isso, a Advocacia Geral da União, em parceria com os governos estaduais, prefeituras (ligadas à Frente Nacional de Prefeitos) e a Secretaria do Tesouro Nacional têm combinado esforços para conhecer melhor a situação de cada ente federado e apresentar informações junto à Corte na forma de uma proposta à modulação de efeitos⁷³.

⁷¹ Conferir: [http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo725.htm#Modulação:precatório e EC 62/2009 – 1](http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo725.htm#Modulação:precatório_e_EC_62/2009_-_1). (Consulta 27 jun. 2014).

⁷² Conferir: [http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo739.htm#Modulação:precatório e EC 62/2006 – 7](http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo739.htm#Modulação:precatório_e_EC_62/2006_-_7) (Consulta 27 jun. 2014).

⁷³ Como informa a AGU na petição 53596/2013 “Além das reuniões, foram desenvolvidos vários estudos pela AGU com a participação da STN com destaque para: a) comparação de propostas de modulação de efeitos; b) análise sobre o prazo de quitação do estoque de precatórios em mais 12 anos conforme previsão da EC n.º 62/2009 e outro para a hipótese de pagamento à vista; c) estudo comparativo que trata de modulação de efeitos com possíveis propostas de medidas legislativas e administrativas para pagamento de precatórios, buscando um acordo entre todas as partes envolvidas, ou seja, entre os entes federados e a Ordem dos Advogados do Brasil”. Esta petição é parte dos autos da ADI 4425, disponível entre as peças eletrônicas do processo. Conferir: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=3900924> (Consulta 26 jun. 2014)

Estes esforços deram origem a relatório da STN, do qual alguns dados (o relatório completo não foi disponibilizado à consulta pública) foram divulgados à imprensa, que serão trazidas nos próximos itens.

5.2.3. Precatórios: União, Estados e Municípios

Apesar dos riscos de sanções fortes, sobretudo do sequestro de verbas, e das decisões do STF em controle concentrado, retirando a constitucionalidade dos sistemas de parcelamentos criados, os governos estaduais e municipais mantêm um enorme estoque de precatórios e enfrentam dificuldades em cumprir em tempo as determinações judiciais de pagamento.

Em geral, a União não enfrenta problemas de inadimplemento de suas obrigações com precatórios (FERNANDES; SBICCA, 2011). Seus gastos com o pagamento de precatórios são bastante altos em termos absolutos, mas mantiveram-se estáveis em torno de 1% ao longo dos últimos anos.

Tabela 18: Relação Precatórios Pagos e Receita Corrente Líquida da União Federal de 2004 à 2013.

Ano	Numero Precatórios Pagos	Total (em R\$)	Receita Corrente Líquida (em R\$)	Relação Precatórios-Receita
2004	26282	1.979.107.791	264.352.998.000	0,75%
2005	35264	2.353.957.038	303.015.775.000	0,78%
2006	54736	3.539.140.506	344.731.433.000	1,03%
2007	60236	4.185.621.470	386.681.857.210	1,08%
2008	101255	5.509.830.188	428.563.287.920	1,29%
2009	82307	8.010.519.801	437.200.336.330	1,83%
2010	113150	8.152.447.860	499.866.612.960	1,63%
2011	105563	7.486.069.238	558.706.386.600	1,34%
2012	73831	7.083.007.328	616.933.348.520	1,15%
2013	71922	8.398.072.611	656.094.218.000	1,28%

Fonte: Elaboração própria. Para dados sobre precatórios pagos, tabela do Conselho da Justiça Federal disponível em http://daleth.cjf.jus.br/atlas/internet/rpvs_precatorios.htm (Consulta 27 un. 2014). Para dados sobre a receita corrente líquida da União, informações da Secretaria do Tesouro Nacional, disponíveis em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/receita-corrente-liquida> (Consulta 27 jun. 2014)

Existem poucos dados consolidados ano a ano e disponibilizados publicamente sobre a situação de Estados e Municípios no que concerne suas dívidas com precatórios

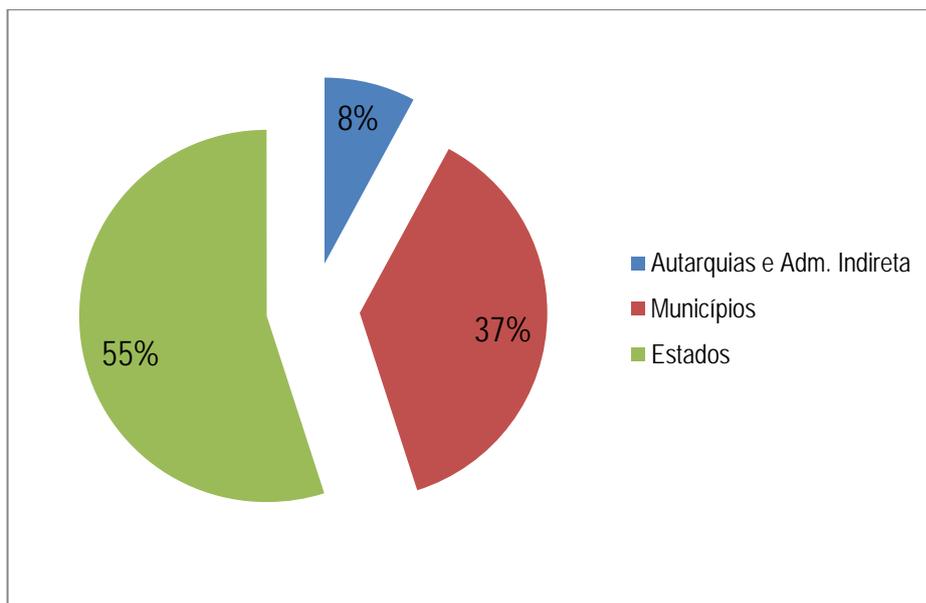
judiciais⁷⁴. Em nenhum dos Relatórios abaixo foi possível, até o momento, acessar o banco de dados que os fundamentou. Mais do que isso, apenas o relatório do CNJ está disponível para acesso público. Os dois outros relatórios trazidos aqui, elaborados pelo GEFIN e pela Secretaria do Tesouro Nacional no âmbito das discussões pós-decisão do STF sobre a constitucionalidade da EC 62/2009, somente puderam ser analisados através dos relatos de autores e imprensa que expuseram alguns de seus dados.

No relatório “PRECATÓRIOS - Reestruturação da Gestão nos Tribunais”, disponibilizado pelo Conselho Nacional de Justiça e elaborado a partir dos dados fornecidos pelos Tribunais de Justiça ao Sistema de Reestruturação de Precatórios até julho de 2012⁷⁵, observa-se que, do total de débitos com precatórios junto à justiça estadual (R\$ 87.570.492.923,93), são os Estados os maiores devedores, com 55% da dívida total, seguidos pelos Municípios, com 37%, e pelas autarquias e entidades da administração indireta, com 8%. A maior parte destes valores é devida por entes da região Sudeste, responsável por 70% do total de débitos com precatórios na Justiça Estadual, seguida pela região Sul (16%), Nordeste (7%), Centro-Oeste (4%) e Norte (3%).

⁷⁴ Quanto a dados sobre a situação geral de Estados e Municípios, apenas encontrei estes três relatórios, dos quais um somente está disponível ao público. Sobre a situação individual de cada Estado e Município, estes dados estão tanto distribuídos entre os sites de suas fazendas públicas quanto junto aos tribunais de justiça e procuradorias. Para os Estados é mais fácil encontrar dados sobre o estoque total de precatórios e percentual anual de repasse, sobretudo depois da Resolução do CNJ 115/2010. Mesmo assim, só foram encontrados dados para a situação do estoque e repasse em 2014, não sendo possível acessar o quanto foi pago e liquidado do estoque ano a ano, ou seja, analisar o ritmo de pagamento, algo que provavelmente só é possível por meio dos dados informados anualmente pelos governos estaduais ao STN. O caso dos municípios é ainda mais problemático porque a maioria dos municípios sequer disponibiliza estas informações ao próprio TJ. No Estado de São Paulo, por exemplo, dos 342 municípios do Estado com dívidas de precatórios (conferir: [file:///C:/Users/Natalia/Downloads/Valor%20da%20d%C3%ADvida%20de%20precat%C3%B3rios%20na%20data%20de%2031-12-2013%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Natalia/Downloads/Valor%20da%20d%C3%ADvida%20de%20precat%C3%B3rios%20na%20data%20de%2031-12-2013%20(1).pdf) [este link é local e não é possível acessá-lo de outro computador que não o seu]), apenas 86 forneceram informações ao TJ/SP sobre recursos orçamentários disponibilizados ao pagamento. Conferir: <file:///C:/Users/Natalia/Downloads/Percentual%20do%20or%C3%A7amento%20anual%20destinado%20a%20pagamento%20de%20precat%C3%B3rios.pdf> [este link é local e não é possível acessá-lo de outro computador que não o seu] (Consulta 26 jun. 2014).

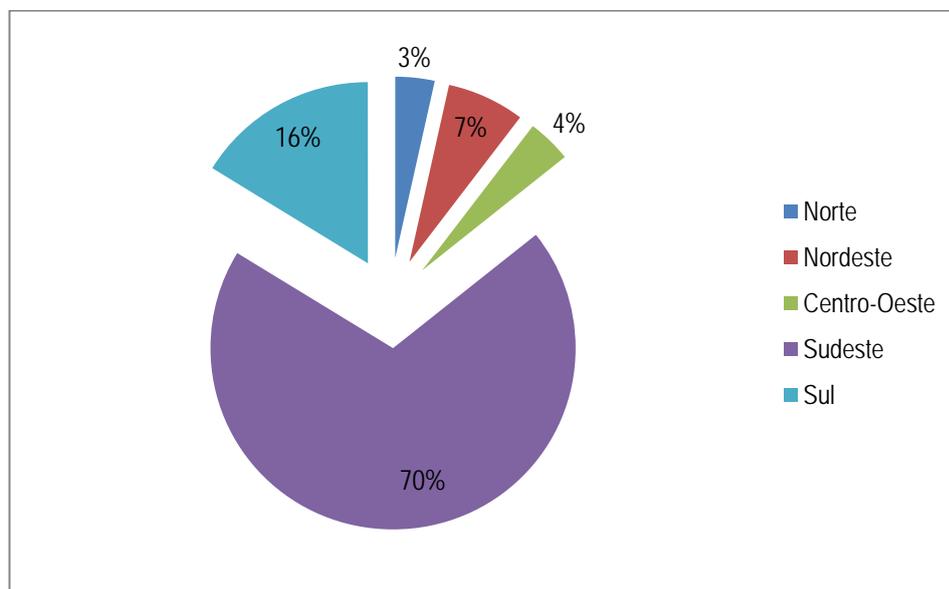
⁷⁵ Conferir: http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/precatorios/reatorio_precatorios_CNJ_FINAL1.pdf (Consulta 10 jun. 2014)

Gráfico 6: Débitos com precatórios junto à Justiça Estadual por ente estatal até jul. de 2012



Fonte: “PRECATÓRIOS - Reestruturação da Gestão nos Tribunais”, disponibilizado pelo Conselho Nacional de Justiça em: http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/precatorios/realtorio_precatorios_CNJ_FINAL1.pdf (Consulta 10 jun. 2014)

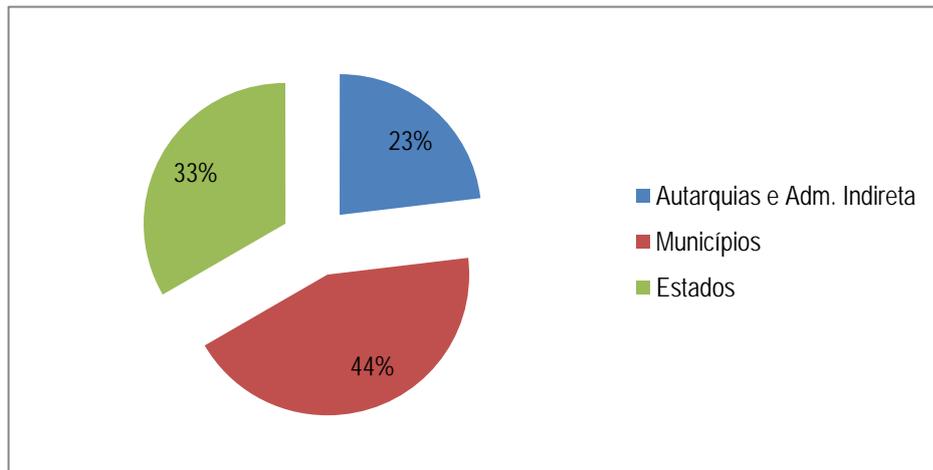
Gráfico 7: Débitos com precatórios junto à Justiça Estadual, por região até jul. 2012



Fonte: “PRECATÓRIOS - Reestruturação da Gestão nos Tribunais”, disponibilizado pelo Conselho Nacional de Justiça em: http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/precatorios/realtorio_precatorios_CNJ_FINAL1.pdf (Consulta 10 jun. 2014)

Quanto ao número total de processos de precatórios na Justiça Estadual não pagos (127.208 processos), os municípios são os maiores entes devedores, estando nessa situação em 44% dos processos, seguidos pelos Estados, em mais de 33%, e pelas autarquias e entidades da administração pública, em 23%.

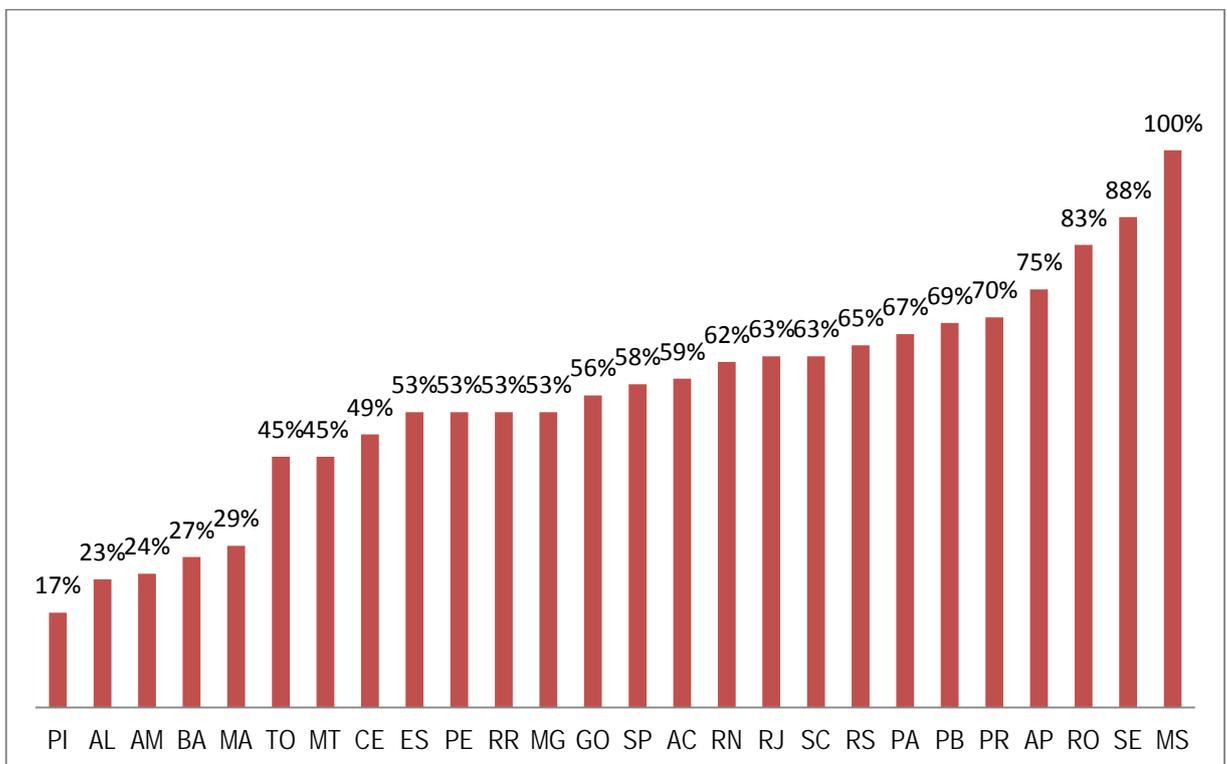
Gráfico 8: Total de Processos de Precatórios na Justiça Estadual por ente estatal até jul. 2012



Fonte: “PRECATÓRIOS - Reestruturação da Gestão nos Tribunais”, disponibilizado pelo Conselho Nacional de Justiça em: http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/precatorios/realtorio_precatorios_CNJ_FINAL1.pdf (Consulta 10 jun. 2014)

Existem municípios devedores em todos os Estados, sendo em menor proporção no Piauí, com 17%, até 100% dos municípios no Mato Grosso do Sul. A média de municípios devedores por Estado é de 57%.

Gráfico 9: Percentual de Municípios devedores de precatórios junto à Justiça Estadual por Estado, até jul. 2012



Fonte: “PRECATÓRIOS - Reestruturação da Gestão nos Tribunais”, disponibilizado pelo Conselho Nacional de Justiça em: http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/precatorios/realtorio_precatorios_CNJ_FINAL1.pdf (Consulta 10 jun. 2014)

O relatório ainda compara o PIB de cada Estado (baseado em dados do IBGE de 2009) com o total de débitos com precatórios nos tribunais de justiça. Os Estados que teriam mais de 3% do seu PIB comprometido com tais débitos seriam RO (7,5%), SP (4,79%), PI (4,55%), SE (3,28%) e PR (3,25%).

Após a decisão do STF nas ADI 4357 e ADI 4425, contra a Emenda Constitucional 62/2009, a Advocacia Geral da União (AGU), em parceria com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), elaborou em 2013⁷⁶, a partir de informações fornecidas por todos os Estados e Municípios anualmente em suas prestações de contas, relatório que compilava a situação particular de cada Estado e Município quanto ao pagamento de precatórios e outras despesas judiciais⁷⁷. Este relatório não foi divulgado publicamente, mas algumas de suas informações foram apresentadas à imprensa em novembro de 2013⁷⁸.

Tabela 19: Situação dos Precatórios nos Estados

UF	Estoque de precatórios (em R\$ milhões)	Receita corrente líquida estimada (em R\$ milhões)	Relação precatório-receita
AC	102,51	3.281,19	3,1%
AL	619,87	5.051,89	12,3%
AM	0	9.655,32	0,0%
AP	0	3.344,16	0,0%
BA	2.195,00	21.624,00	10,2%
CE	475	12.130,62	3,9%
DF	4.012,19	14.312,44	28,0%
ES	994,36	10.915,83	9,1%
GO	842,96	14.082,82	6,0%
MA	504,67	8.899,99	5,7%
MG	3.714,61	40.371,09	9,2%
MS	644	6.600,00	9,8%

⁷⁶ Estes dados, talvez porque somente atualizados até julho de 2012 ou, mais provavelmente, por variações entre o que o registro dos tribunais de justiça e as informações disponibilizadas pelas fazendas públicas estaduais e municipais ao STN, não são inteiramente compatíveis com aqueles obtidos no relatório do CNJ. Como se pode observar na planilha abaixo, por exemplo, não foram informadas as dívidas do AM e AP. Para os fins desse trabalho, contudo, o que ilustram é suficiente para demonstrar a difícil situação de Estados e Municípios no cumprimento de seus débitos com precatórios.

⁷⁷ Cf. petição da AGU juntada aos autos da ADI 4357. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=3813700> (Consulta 24 jun. 2014).

⁷⁸ Conferir: Portal G1, “DF e 9 estados têm maior dificuldade para pagar precatório, aponta Tesouro”, publicado em 04 nov. 2013. Fonte: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/11/df-e-9-estados-tem-maior-dificuldade-para-pagar-precatório-aponta-tesouro.html> (Consulta 24 jun. 2014); e Portal G1, “Estoque de precatórios em estados e municípios é 'preocupante', diz AGU”. Publicado em 04 nov. 2013. Fonte: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/11/estoque-de-precatórios-em-estados-e-municípios-e-preocupante-diz-agu.html> (Consulta 24 jun. 2014).

MT	568,28	8.889,94	6,4%
PA	191,39	12.722,72	1,5%
PB	1.189,31	6.286,66	18,9%
PE	429,76	15.612,67	2,8%
PI	1.235,01	5.575,47	22,2%
PR	4.574,04	21.849,07	20,9%
RJ	4.755,88	40.613,41	11,7%
RN	284,95	6.702,37	4,3%
RO	1.097,01	4.789,36	22,9%
RR	33,42	2.388,34	1,4%
RS	4.477,16	23.710,65	18,9%
SC	1.273,26	14.535,17	8,8%
SE	492,04	5.221,65	9,4%
SP	16.493,50	115.369,74	14,3%
TO	47,88	3.881,23	1,2%
Média	1898,076296	16237,6963	9,7%

Fonte: Portal G1, “DF e 9 estados têm maior dificuldade para pagar precatório, aponta Tesouro”, publicado em 04 nov. 2013. Fonte: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/11/df-e-9-estados-tem-maior-dificuldade-para-pagar-precatario-aponta-tesouro.html> (Consulta 24 jun. 2014). ** Os dados sobre o Amazonas e Amapá provavelmente não foram divulgados, uma vez que estes Estados encontram-se como devedores tanto no relatório do CNJ quanto na análise do GEFIN, apresentada a seguir.

Os dados divulgados demonstram como os Estados encontram-se em situações diferentes no que concerne tanto ao estoque de precatórios como ao percentual destas dívidas sobre suas receitas correntes. Em termos absolutos, os seis maiores devedores são São Paulo (16,4 bilhões), Rio Grande do Sul (4,477 bilhões), Rio de Janeiro (4,755 bilhões), Paraná (4,57 bilhões), Distrito Federal (4,01 bilhões) e Minas Gerais (3,71 bilhões). Tirando o Distrito Federal, são estes também os cinco Estados com maior receita corrente líquida disponível. No entanto, Estados com baixa receita corrente líquida também apresentam alto estoque de precatórios vencidos, como Rondônia, Piauí e Paraíba, o que confere a esta dívida representatividade acima da média sobre suas receitas, maior que àquela assumida pelos maiores devedores em termos absolutos. Ademais, existem Estados com percentuais da relação precatório-receita bem abaixo da média, como Pernambuco (2,8%), Roraima (1,4%), Tocantins (1,2%), Pará (1,5%), Acre (3,1%) e Rio Grande do Norte (4,3%).

A partir do diagnóstico deste relatório e analisando amostra própria de dados sobre a situação de 13 Estados (AP, SP, RJ, RS, PR, MG, BA, SC, PI, GO, ES, RN e AC) levantada pelo GEFIN, grupo de trabalho das Fazendas Estaduais vinculado ao CONFAZ, Afonso e Barros (2013) estimam que para a maior parte deles, mantido o fluxo atual de

pagamento, suas dívidas com precatórios poderiam ser quitadas dentro do prazo previsto pela EC 62/2009 de 15 anos, com mínimo de 4,2 anos para o ES e máximo de 29 anos para SC.

Tabela 20: Tempo para quitação dos débitos com precatórios

Estado	Tempo de Pagamento (Base 2012)
SP	9,9
RS	20
RJ	14,1
PR	11,1
MG	13,1
BA	15,3
SC	28,9
PI	19,4
GO	14,5
ES	4,2
RN	19,5
AC	8,6
AP	12

Fonte: Afonso e Barros (2013), anexo estatístico.

Para os autores, a variação do tempo necessário para quitação total das dívidas é um indicativo da capacidade diferenciada de cada governo em arcar com seus débitos, sobretudo diante do comprometimento de suas receitas com as determinações constitucionais e legais que obrigam gastos com saúde, educação ou limitam despesas com pessoal e serviço da dívida pública. Estas informações deveriam ser mapeadas e incluídas no debate sobre o tema para balizar, segundo os autores, a solução a ser adotada depois da decisão do STF nas ADI 4425 e ADI 4357. Nas suas palavras, existe “uma enorme tentação de adotar a ideia simplória de que se um governo nunca acumulou precatórios, os outros não precisam acumular, ou se outro governo conseguirá quitar em até dois anos os seus precatórios, os demais também poderão fazer o mesmo” (AFONSO; BARROS, 2013, p. 1).

Os governos estaduais, contudo, encontram-se em diferentes situações fiscais, o que pode tornar a satisfação completa e em pouco tempo da dívida com precatórios mais factível a alguns que outros, algo que os regimes de pagamento por prazo incorporados até o momento pelas emendas constitucionais não conseguem assimilar. A crítica também se

estende à fixação de prazo de cinco anos para pagamento dos precatórios vencidos, constante do voto do Ministro Luiz Fux sobre a modulação de efeitos das duas ADI⁷⁹.

A situação dos municípios não é muito diferente da dos Estados no que toca às diferenças e variações da capacidade de pagamento em relação às receitas disponíveis. No quadro abaixo o relatório do STN disponibiliza alguns dados sobre a situação dos dez municípios mais endividados.

Tabela 21: Dez municípios mais endividados com Precatórios

Município	Relação precatório-receita	Prazo estimado para quitação
Porecatu (PR)	131,50%	29 anos
Peixoto de Azevedo (MT)	72,50%	19 anos
Santo André (SP)	68,80%	18 anos
São Paulo (SP)	52,10%	15 anos
Riversul (SP)	51,50%	15 anos
Sousa (PB)	47,60%	14 anos
Serra Negra (SP)	47%	14 anos
Campos do Jordão (SP)	41,60%	12 anos
Mauá (SP)	40,20%	12 anos
Guarulhos (SP)	39,40%	12 anos

Fonte: Portal G1, “DF e 9 estados têm maior dificuldade para pagar precatório, aponta Tesouro”, publicado em 04 nov. 2013. Fonte: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/11/df-e-9-estados-tem-maior-dificuldade-para-pagar-precatório-aponta-tesouro.html> (Consulta 24 jun. 2014)

A ausência de dados mais abrangentes impede uma comparação apurada que retrate a situação geral dos municípios. No entanto, é de se notar a predominância de municípios paulistas nesta lista, todos eles com percentuais para a relação precatório-receita muito maiores que dos Estados mais endividados, mesmo sendo estes alguns dos municípios mais ricos do país, o que poderia sugerir uma situação de endividamento ainda mais grave no âmbito municipal. A crítica à possível decisão do STF pelo prazo de cinco anos também se coloca entre as prefeituras. A Frente Nacional de Prefeitos reuniu-se em maio de 2014 para

⁷⁹Como se posicionou o coordenador do GEFIN, em outubro de 2013: “O coordenador do Gefin destaca que a proposta de Fux para quitação em cinco anos ‘complicaria dramaticamente’ a situação dos estados. Segundo ele, os estados defendem prazo de 12 anos”. Conferir: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/11/df-e-9-estados-tem-maior-dificuldade-para-pagar-precatório-aponta-tesouro.html> (Consulta 24 jun. 2014).

discutir o tema e apresentou as dificuldades municipais em termos semelhantes às aquelas apresentadas aos Estados. Nas palavras da prefeita do Guarujá, coordenadora da mesa de discussões: “Não dá para tratar os iguais de forma desiguais. Temos que analisar a realidade municipal, uma por uma”⁸⁰.

Os dados trazidos acima apontam, em linhas gerais, que o estoque de precatórios e os níveis de dívida pública com estes débitos variam conforme o ente federado. Ainda que não se possa aferir os fatores que causam esta variação, é possível intuir que a capacidade econômica de cada ente, os percentuais de despesas correntes comprometidos com outras obrigações constitucionais e a organização (atual e histórica) de seu corpo administrativo (e judicial) responsável pela administração destes débitos devem determinar as possibilidades gerais de quitação do estoque de precatórios em maior ou menor tempo. Para o argumento desenvolvido até aqui, contudo, estes dados demonstram que o sistema de precatórios e a variada e complexa situação dos diferentes Estados são fatores que determinam o impacto destas decisões sobre o orçamento público, extrapolando o poder e influência da mera decisão judicial e sanções associadas.

Breve resumo do capítulo

Mesmo participando ativamente da gestão administrativa do sistema de precatórios, e ainda que munido de mecanismos sancionatórios fortes como a intervenção federal e, especialmente, o sequestro de verbas, o Judiciário não consegue sozinho ver implementada grande parte das decisões judiciais que condenam Estados e Municípios ao pagamento de obrigações a pagar. Estes entes subnacionais mantêm um largo estoque de precatórios e enfrentam dificuldades em quitá-los e as sucessivas modificações do sistema de precatórios revelam sua tentativa de compatibilizar estas dívidas com suas necessidades e limitações orçamentárias. As decisões judiciais, assim, não esgotam o processo de execução, mas dependem tanto de um sistema administrativo organizado pelos tribunais, dos recursos liberados pela administração pública para adimplemento destas obrigações em pagar, e de um conjunto de regras nacionais e locais que organizam a fila de precatórios e suas possibilidades de pagamento.

⁸⁰ Conferir: http://www.65reuniaogeral.fnp.org.br/index.php?option=com_k2&view=item&id=147:reducao-do-prazo-inviabilizara-pagamento-de-precatórios&Itemid=125 (Consulta 27 jun. 2014).

As consequências orçamentárias das recentes decisões do STF não podem ainda ser mensuradas, mas com certeza sua análise precisará levar em conta não só os valores absolutos das dívidas, mas a capacidade de cada ente de pagá-las, os incentivos e desincentivos que sujeitam a ação dos gestores públicos na escolha entre pagar precatórios ou não e a possibilidade de novos parcelamentos serem instituídos.

5.3. Caso do Fundo de Participação dos Estados

O caso do Fundo de Participação dos Estados envolve o Judiciário no controle e definição das regras do jogo orçamentário. Como se observará nas próximas páginas, a decisão do STF exigia dos legisladores que repensassem a distribuição estadual de receitas do fundo e reformulassem estes percentuais em um prazo de dois anos. As expectativas de grande impacto desta decisão sobre os orçamentos estaduais e toda a distribuição de receitas do país, contudo, não se concretizaram. Depois do prazo e em meio a discussões sobre royalties do petróleo e reforma tributária, o Congresso Nacional encontrou meios de cumprir a decisão e ao mesmo tempo reverter seus efeitos, mantendo, em larga medida, o *status quo*.

5.3.1. Fundo de Participação dos Estados: dados gerais

Segundo Mendes, Miranda e Cosio (2008, p. 55), o Fundo de Participação dos Estados (FPE) “é uma transferência feita da União para todos os estados do País, de caráter obrigatório, incondicional, sem contrapartida e redistributiva”. Com origem enraizada na Constituição de 1946 (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008), apenas foi previsto explicitamente pela Emenda Constitucional nº 18/1965 (ROCHA, 2010). Na Constituição de 1988 resta disciplinado pelo artigo 159, que o prevê conjuntamente com o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e os programas de desenvolvimento das regiões Norte, Nordeste (sobretudo do semiárido) e Centro-Oeste, todos a receber da União parcela de sua arrecadação com o Imposto de Renda e Proventos sobre Qualquer Natureza (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Para o FPE este artigo constitucional destina 21,5% das receitas federais obtidas com o IR⁸¹ e 10% da arrecadação do IPI.

O artigo 161 também da Constituição determinou que caberia à lei complementar estabelecer as normas que regulam a entrega destes recursos, especialmente os critérios de rateio dos fundos, com o objetivo de “promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e Municípios”. O mesmo dispositivo, em seu parágrafo único, determinou que caberia ao Tribunal de Contas da União calcular as quotas referentes ao fundo.

Adicionalmente, o art. 34, incisos I e II do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) previu que, a partir da promulgação da Constituição, ao FPE

⁸¹ Estão excluídas do cálculo deste percentual as parcelas de IR já garantidas aos Estados e Municípios pelos artigos 157, I e art. 158, I da Constituição, conforme seu art. 159, §1º.

caberiam percentuais menores destes tributos (18% e 21%, respectivamente sobre a arrecadação do IR e IPI), enquanto a lei complementar prevista pelo artigo 161, II não entrasse em vigor. Estes percentuais aumentariam 1% no exercício financeiro de 1989 e, a partir de 1990, cresceriam à razão de 0,5% por exercício, até 1992, inclusive, atingindo em 1993 o percentual estabelecido no art. 159.

Em dezembro de 1989 foi promulgada a Lei Complementar 62/1989 (LC 62/1989) que regulamentaria temporariamente a distribuição de recursos do FPE. Destinava 85% dos valores do fundo aos Estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e 15% aos Estados das regiões Sul e Sudeste, sendo este o único critério de rateio contido no corpo da lei, o qual era automaticamente traduzido em uma lista de coeficientes fixos constata de seu anexo único⁸². Estes deveriam valer até o fim do exercício fiscal de 1991, quando seriam substituídos, em 1992, por novos coeficientes elaborados a partir dos dados do Censo de 1990.

Na ausência de novos critérios, o anexo único da LC 62/1989 permaneceu em vigor (conforme já previa a própria lei complementar, em seu art. 2º, §3º), o que levou os Estados do Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná a ajuizarem quatro ações diretas de inconstitucionalidade contra os coeficientes fixados pela lei complementar e outros de seus dispositivos. Cada ação justificaria seu pedido de inconstitucionalidade de forma diversa, como se observa na tabela abaixo, mas todas foram julgadas conjuntamente em 2010, considerada ação principal a ADI 875.

⁸² Como explicam Mendes, Miranda e Cosio (2008, p. 56), os coeficientes fixados no Anexo Único da LC 62/1989 foram “determinados a partir de ajustes marginais nos critérios anteriormente vigentes, definidos pelo Código Tributário Nacional, e que partilhavam os recursos de acordo com a área territorial de cada estado (com peso 5%) e por uma combinação da população com o inverso da renda per capita estadual (com peso 95%). Esse último critério, sujeito a pisos e tetos para os valores de renda per capita e população.” O CTN previa os critérios de distribuição do fundo em seus artigos 86 a 90, revogados pela LC 143/2013.

Tabela 22: Ações ajuizadas contra a LC 62/1989 no STF

Número/Ano Distribuição	Estados propositores	Pedido	Justificativa
ADO1987/1999	MT e GO	Omissão diante do art. 161, II da CF.	Coeficientes individuais de cada Estado fixados de maneira arbitrária e por meio de acordo político. Não refletiriam a preocupação da constituição com o equilíbrio socioeconômico entre os Estados. Coeficientes teriam vigência provisória de 1989 até 1991. Novos critérios deveriam ter sido fixados em 1992, a partir do Censo de 1990.
ADI 875/1993	RS, SC e PR	Inconstitucionalidade em face do art. 161, II e § único.	LC 62/1989 não teria trazido critérios para o rateio dos recursos, mas fixado coeficientes. LC 62/1989 reduziu a competência do TCU ao já apresentar os percentuais de divisão de recursos em seu Anexo.
ADI 2727/2002	MS	Inconstitucionalidade em face do art. 161, II e § único.	LC 62/1989 não teria trazido critérios para o rateio dos recursos, mas fixado coeficientes. LC 62/1989 reduziu a competência do TCU ao já apresentar os percentuais de divisão de recursos em seu Anexo.
ADI 3243/2004	MT	Inconstitucionalidade em face do art. 161, II.	Coeficientes individuais de cada Estado fixados de maneira arbitrária e por meio de acordo político. Não refletiriam a preocupação da constituição com o equilíbrio socioeconômico entre os Estados. Coeficientes teriam vigência provisória de 1989 até 1991. Novos critérios deveriam ter sido fixados em 1992, a partir do Censo de 1990.

Fonte: Elaboração própria com dados obtidos junto ao sítio eletrônico do STF (www.stf.jus.br, consulta em agosto 2013).

5.3.2. Discussão e decisão do Supremo Tribunal Federal sobre o FPE

Sob relatoria do Ministro Gilmar Mendes, as quatro ações foram julgadas pelo STF em 24 de fevereiro de 2010. Após breve discussão sobre a fungibilidade entre as ações direta de inconstitucionalidade e de inconstitucionalidade por omissão, o ministro se debruçou sobre o problema, tratando-o como uma omissão parcial⁸³ do legislador ao não

⁸³ Para o Ministro Gilmar Mendes, após certo tempo de vigência da Constituição de 1988 não é possível observar muitas omissões puras, mas quase unicamente omissões parciais, ou seja, “atendimento insatisfatório ou incompleto de exigência constitucional de legislar” (p. 16), ‘omissões’ que contêm em si uma declaração de inconstitucionalidade de lei. Essa constatação leva o ministro à tese da fungibilidade entre a ação direta de inconstitucionalidade por ação e por omissão, já que a “omissão” não seria assim a ausência de uma ação, mas a ausência de uma ação que atendesse completamente à Constituição. Este raciocínio lhe permite unir em uma mesma decisão tanto a possibilidade de declarar uma norma inconstitucional como a de declarar o legislador omisso em seu dever constitucional de legislar, o que vinha assumindo na jurisprudência do STF mais do que a forma de mera decisão declaratória da mora legislativa, mas a possibilidade não só de fixar prazo ao legislador como, inclusive, substituí-lo para sanar a omissão (ver ADI 3682/2007; ADI 2240/2007; MI 670/2007; MI 708/2007 e MI 712/2007). Neste caso, como se verá a seguir, o ministro tanto declara a LC 62/1989 inconstitucional (sem declará-la nula por entender que retirar a norma completamente do ordenamento por meio da nulidade levaria a uma situação de “omissão ao quadrado”) como declara a

ter editado lei que propriamente regulamentasse o art. 159, I, “c” de modo a promover equilíbrio socioeconômico entre os Estados, como exigido pelo art. 161, II.

Para Gilmar Mendes, os critérios fixados na LC 62/1989 teriam caráter provisório e deveriam ter valido apenas para o período que a própria lei complementar previa (entre 1989 e 1991). Tendo sido fixados assumidamente pelos parlamentares à época como provisórios, o ministro acata o argumento dos propositores das ações de que os coeficientes seriam fruto de “acordo político” e não de uma constatação empírica embasada da situação socioeconômica dos Estados mesmo em 1989. Sua incompatibilidade com a situação atual seria, portanto, ainda maior, o que o ministro “constata” a partir de um conjunto de planilhas e dados que ilustram seu argumento⁸⁴⁸⁵.

Como explica, os coeficientes fixados pela LC 89/1989 apenas poderiam ser considerados válidos se tivessem promovido o objetivo constitucional de reduzir as desigualdades regionais. Gilmar Mendes afirma, contudo, que, ao não incorporar em seus critérios dados que indiquem a situação socioeconômica atual de cada Estado e, sobretudo, por ter determinado coeficientes fixos, não sujeitos a revisão periódica, o fundo perderia a capacidade de atingir o objetivo constitucional de equilíbrio regional. E as desigualdades entre Estados seriam evidência desta incompatibilidade⁸⁶. Ademais, haveria uma omissão clara, para o ministro, entre a LC 62/1989 e a exigência constitucional: o artigo 161, II teria exigido lei que determinasse critérios e não que fixasse coeficientes, algo deixado ao TCU pelo parágrafo único do mesmo artigo.

O ministro opinou, assim, pela declaração de inconstitucionalidade dos incisos I e II e parágrafos 1º, 2º e 3º do artigo 2º e do Anexo Único da LC 62/1989. A fim de evitar um “caos jurídico”, contudo, decide pela não pronúncia de nulidade, “modulando” os efeitos da decisão (cf. art. 27 da Lei 9.868/1999) para manter estes dispositivos vigentes até 31 de

omissão e através da modulação de efeitos da decisão demanda do legislador a edição de nova lei, sob pena de a primeira tornar-se inconstitucional, com o consequente bloqueio dos recursos do FPE aos Estados.

⁸⁴ E, sobretudo, de um argumento que apela ao “bom senso”, nas palavras do ministro: “Viola o bom senso imaginar que uma lei editada em 1989 – apenas com base em médias históricas apuradas à época – ainda possa retratar a realidade socioeconômica dos entes estaduais”.

⁸⁵ Em estudo geral sobre o FPE e sua participação na situação socioeconômica dos Estados, André Rocha (2010) demonstra como os coeficientes fixos de 1989 não estavam necessariamente em desarmonia com indicadores de renda, renda per capita, IDH e população em 2007. Para o autor, recursos do FPE “têm sido destinados as regiões carentes” (ROCHA, 2010, p. 22), ainda que os objetivos de desenvolvimento regional não tenham sido alcançados. A decisão da Corte, contudo, é interpretada pelo autor como uma reprovação da sistemática de coeficientes fixos, o que exigiria conhecer comparativamente como um sistema de distribuição baseado em coeficientes variáveis poderia funcionar.

⁸⁶ A dificuldade deste argumento é bastante clara. O ministro quer atribuir uma relação de causalidade entre a situação de desigualdade socioeconômica entre Estados e a distribuição de recursos do FPE, algo que depende de comprovação empírica, mais do que apenas “bom senso”.

dezembro de 2012. Seu voto é acompanhado pela maioria⁸⁷ da Corte, que em meio aos debates deixa claro sua intenção com o formato final da decisão: pressionar o legislador⁸⁸ para que editasse nova lei dispondo sobre critérios atuais e revisáveis de rateio do FPE que incorporassem a situação socioeconômica atual dos Estados e promovessem o objetivo do art. 161, II.

5.3.3. Efeitos orçamentários possíveis da decisão do STF e repostas do Legislativo

A decisão do STF poderia ter ao menos dois efeitos orçamentários. O primeiro e mais catastrófico deles seria a ausência de lei que previsse e regulasse o fundo, no caso de o Congresso Nacional não conseguir reformar a LC 62/1989 dentro do prazo conferido pela Corte. Neste caso, estariam ausentes, ao menos formalmente, os critérios de distribuição de recursos do FPE aos Estados, que permaneceriam temporariamente sem estas transferências (MENDES, 2011). Para muitos deles, os recursos do fundo compunham grande parte, se não a maioria de suas receitas⁸⁹. O congelamento dos recursos era, conforme notícias e manifestações públicas de ministros e parlamentares à época, a consequência mais temida da decisão do STF⁹⁰. Após a publicação da decisão da Corte, ao menos 23 projetos (ver Anexo) foram apresentados no Congresso e na Câmara dos Deputados, todos trazendo como parte de suas justificativas a tentativa de atender à decisão judicial⁹¹.

⁸⁷ No único voto divergente, o ministro Marco Aurélio concorda com o conteúdo e argumentos do voto do relator, mas opina pela inconstitucionalidade com declaração de nulidade.

⁸⁸ O que mobiliza a própria “autocrítica” da Corte na fala do ministro Eros Grau: “acho que o apelo que a Corte poderia fazer ao Legislativo também poderia resultar num apelo a si próprio. Porque esses dois processos estão incluídos em pauta há oito anos. De modo que é difícil cobrarmos do Legislativo com a dificuldade que nós temos para julgar aqui”.

⁸⁹ Para um estudo do impacto das receitas do FPE sobre os recursos estaduais ver BRASIL, 2012.

⁹⁰ Conferir notícias: Agência Estado, “FPE é questão que o Legislativo tem de votar, diz Ideli”, 14 de jun. 2013. Fonte: <http://www.territorioeldorado.limao.com.br/noticias/not273290.shtm> (Consulta 16 jun. 2104); Estado de São Paulo, “Às pressas, Senado tenta aprovar regra para fundo estadual”, 14 de jun. 2013. Fonte: <http://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,as-pressas-senado-tenta-aprovar-regra-para-fundo-estadual-imp-,1042196> (Consulta 16 jun. 2014); Agência Estado, “Câmara terá que resolver divisão de fundo estadual, diz Ideli”, 13 jun. de 2013. Fonte: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,camara-tera-que-resolver-divisao-de-fundo-estadual-diz-ideli,1041972> (Consulta 16 jun. 2014); Jornal do Senado, “Gilmar Mendes espera acordo para novo FPE”, 22 out. de 2012. Fonte: www.senado.leg.br/jornal (Consulta 16 jun. 2014)

⁹¹ Além de novos projetos legislativos, outras iniciativas marcaram o processo de aprovação de uma nova lei ao FPE. Em setembro de 2010, numa pré-reunião do CONFAZ, foi criado em Belo Horizonte o Grupo Especial de Estudo do Fundo de Participação dos Estados (Gefpe), responsável por estudar os projetos legislativos em trâmite, compará-los e apresentar uma proposta própria de rateio do FPE. Os trabalhos deste grupo culminaram no estudo “Novos Critérios para Determinação dos índices de Distribuição do Fundo de Participação dos Estados”, divulgado entre parlamentares à época e citado nas justificativas de alguns projetos legislativos ao FPE. Este trabalho não conseguiu acesso a este estudo, apesar de ter tentado se comunicar com o CONFAZ. Aparentemente o projeto de lei PLS 289/2011 dos senadores Randolfe

O Congresso Nacional, contudo, não conseguiu aprovar uma nova lei dentro do período pré-determinado de dois anos. Na tentativa de garantir a manutenção dos repasses, o Tribunal de Contas da União (por meio do Acórdão 3135/2012 e da Decisão Normativa 123/2012) aprovou a distribuição de recursos do FPE ainda sob o formato definido pelo Anexo único da LC 62/1989 e, em 21 de janeiro de 2013, os governadores dos Estados do Maranhão, Minas Gerais, Bahia e Pernambuco ajuizariam a ADO 23/2013⁹², requerendo cautelarmente que se mantivesse a vigência dos dispositivos da LC 62/1989, garantindo a constitucionalidade dos repasses do FPE aos Estados. Em decisão monocrática, o ministro Ricardo Lewandowski, considerando a “grande complexidade conceitual e de elevada sensibilidade no tocante ao próprio pacto federativo brasileiro”, decidiu então por estender o prazo de vigência dos critérios inconstitucionais e, assim, garantir os repasses aos Estados por mais 150 dias, a contar da data de intimação da decisão⁹³.

Parte da explicação possível à dificuldade dos parlamentares em obterem uma decisão final sobre o FPE pode ser obtida do próprio contexto em que a discussão sobre a distribuição dos recursos do fundo se dava. Alguns temas já marcavam as discussões do FPE e tramitavam no Congresso Nacional paralelamente aos projetos de alteração da LC 62/1989, mesmo antes da decisão do STF. Diretamente relacionados à regulamentação do fundo, senadores e deputados propunham emendas constitucionais visando garantir ou expandir as receitas tributárias destinadas ao FPE pelo art. 159 da Constituição, seja protegendo as receitas do fundo da redução da arrecadação de IPI e IR (sobretudo quando decorrente de renúncia de receita da União⁹⁴); seja inserindo no FPE receitas provenientes da arrecadação de contribuições federais⁹⁵, tributos tipicamente não partilhados pelo Governo Federal; ou ainda garantindo receitas específicas do fundo a Estados com reservas

Rodrigues (PSOL-AP), Romero Jucá (PMDB-RR), Valdir Raupp (PMDB-RO) e Jorge Viana (PT-AC) foi aquele que mais procurava atender às propostas do grupo. Este projeto nunca saiu do Senado, onde foi apresentado, arquivado em 10 abr. de 2014.

⁹² O ministro Dias Toffoli, relator da ação, reconheceu a perda de seu objeto em decisão monocrática de 11 de abril de 2014.

⁹³ Considerando, de forma conservadora, a data da publicação no Diário de Justiça Eletrônico (01/02/2013) como início do prazo de 150 dias, esta data se encerraria em 01 de julho de 2013. A nova lei complementar (LC 143/2013), contudo, somente foi sancionada em 17 de julho de 2013.

⁹⁴ Conferir, por exemplo, estudo do TCU sobre o impacto das desonerações da União em IR e IPI sobre os repasses aos fundos: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/1/2646808.PDF> (Consulta 13 jun. 2014). Sobre o tema, os projetos PEC 9/2009 e PEC 12/2009, PEC 31/2011, PEC 2/2012 e PEC 70/2012, por exemplo, estavam todos em andamento e discussão durante o período entre a decisão do STF e a aprovação da LC 143/2013.

⁹⁵ Conferir, por exemplo, os projetos; PEC 17/2007, PEC 125/2011 e PEC 212/2011 e PEC 12/2013, os quais também estavam em andamento e discussão durante o período entre a decisão do STF e a aprovação da LC 143/2013.

indígenas, ambientais ou assentamentos de reforma agrária⁹⁶. Além disso, a discussão do FPE tangenciava outros temas mais polêmicos no Congresso, como a repartição entre Estados de royalties da exploração do petróleo e gás natural⁹⁷ e projetos de reforma tributária⁹⁸ (ROCHA, 2011; MENDES, 2011).

Outro ponto natural de divergência entre os Estados estava na própria distribuição de recursos. Alexandre Rocha (2010, 2012a, 2012b, 2012c), avaliando apenas os projetos que tramitavam no Senado até março de 2012, demonstra como cada projeto apresentava novos critérios de rateio que culminavam com percentuais por vezes bastante diferentes daqueles fixados originalmente na LC 62/1989. Isso lhes rendia, naturalmente, apoio diferenciado em meio às diferentes bancadas estaduais, demonstrando clara divisão do Senado sobre as propostas⁹⁹. Somente duas propostas conseguiram ser aprovadas nesta casa e seguiram para a Câmara, o PLS 192/2012 (PLP 266/2013), aprovado no Senado em 10/04/2013, mas rejeitado na Câmara em 12/06/2013 por maioria de votos, e o PLS 240/2013 (PLP 288/2013), este convertido na LC 143/2013.

O segundo possível impacto orçamentário da decisão da Corte decorria da própria formulação de nova lei, que possivelmente alteraria a distribuição de recursos do FPE, melhorando a situação de alguns Estados e piorando a de outros (ROCHA, 2010, p. 32). Esta consequência foi contornada com a aprovação de nova lista de coeficientes que praticamente mantém inalterada a situação da maior parte dos Estados.

5.3.4. Projeto aprovado: mudança lenta e gradual

O projeto de lei complementar aprovado (PLS 240/2013), convertido na LC 143/2013, foi apresentado no Senado Federal em abril de 2011, mas apenas aprovado na Câmara dos Deputados em junho de 2013. O projeto basicamente mantém válidos até 31

⁹⁶ Conferir, por exemplo, os projetos PLP 112/2011, PLP 351/2002, PLP 435/2008 e PLP 7/1999, os quais também estavam em andamento e discussão durante o período entre a decisão do STF e a aprovação da LC 143/2013.

⁹⁷ Conferir, por exemplo, o PL 2565/2011, convertido na Lei Ordinária 12734/2012 (que alterou as Leis 9.478/1997 e 12.351/2010, para dispor sobre novas regras de distribuição dos royalties obtidos com a exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, atrelando esta repartição aos critérios de repasse do FPE) que estava em andamento e discussão durante o período entre a decisão do STF e a aprovação da LC 143/2013.

⁹⁸ Conferir, por exemplo, os projetos PEC 382/2009; PEC 233/2008; PEC 219/2008; PEC 43/2007, todos apensos à PEC 31/2007 em andamento e discussão durante o período entre a decisão do STF e a aprovação da LC 143/2013.

⁹⁹ O autor escreve antes da votação destes projetos tanto no Senado quanto na Câmara, mas prevê o apoio legislativo supondo que todos os deputados e senadores de um mesmo Estado se alinharão com as propostas que o beneficiam e votarão contra propostas que o prejudiquem. Nesse sentido a única variável que explicaria o voto, nestes casos, para o autor é o seu Estado de origem.

de dezembro de 2015 os mesmos coeficientes constantes do anexo único da LC 62/1989. A partir de janeiro de 2016, estabelece a cada Estado valor igual ao que foi distribuído no correspondente decêndio do exercício de 2015, com correção pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) pelo percentual equivalente a 75% da variação real do PIB nacional do ano anterior ao ano considerado para base de cálculo. A parcela que superar este valor deverá ser distribuída proporcionalmente aos coeficientes individuais de participação obtidos a partir da combinação de fatores representativos da população e do inverso da renda domiciliar per capita de cada Estado.¹⁰⁰ Dentre as justificativas do projeto, alega-se que esta seria uma solução lenta e gradual que reduziria a participação relativa de alguns Estados sem, contudo, lhes causar perdas financeiras. As reduções dependeriam do aumento da arrecadação do IR e IPI e somente seriam sentidas “a longo prazo”, garantindo como mínimo os recursos já recebidos nos termos do anexo único da LC 62/1989 (cf. Anexo).

Durante sua votação na Câmara foram apresentadas duas emendas, aprovadas por quase totalidade do quórum (342 votos favoráveis à aprovação e apenas 1 contra): a previsão de que as desonerações de IR e IPI recairiam somente sobre a parte da arrecadação destes tributos que couber à União; e a garantia de que nenhum Estado receberia percentual de recursos inferior ao previsto até o momento pela LC 62/1989, cabendo à União compensar eventual redução. Enviado à presidência, o projeto retornou com veto parcial justamente sobre a primeira emenda. Como justificativa, a Presidência afirmou que ela contrariaria os artigos 157, 158 e 159 da Constituição e reduziria o escopo de políticas macroeconômicas característico das desonerações, sobretudo do IPI, imposto com caráter extrafiscal. O veto foi mantido pelo Congresso Nacional em 21 de agosto de 2013.

5.3.5. Solução do Congresso Nacional: cumprir e reverter

O projeto de lei aprovado, ainda que poucos dias depois do prazo conferido pelo STF, permitiu ao Congresso cumprir a decisão do STF, garantir a distribuição de recursos do FPE, sem, contudo, alterar significativamente o status quo vigente, revertendo assim os

¹⁰⁰ A LC 143 em seu art. 1º, III, define estes fatores como: “a) o fator representativo da população corresponderá à participação relativa da população da entidade beneficiária na população do País, observados os limites superior e inferior de, respectivamente, 0,07 (sete centésimos) e 0,012 (doze milésimos), que incidirão uma única vez nos cálculos requeridos; b) o fator representativo do inverso da renda domiciliar per capita corresponderá à participação relativa do inverso da renda domiciliar per capita da entidade beneficiária na soma dos inversos da renda domiciliar per capita de todas as entidades.”

possíveis impactos financeiros e orçamentários preconizados pela decisão. Com esta solução, os legisladores administraram as exigências do STF sem necessariamente incorrer nos custos políticos de alterar significativamente a distribuição de recursos ou simplesmente deixar de cumprir a decisão da Corte.

A decisão do STF preconizava tornar-se determinante na atitude de legisladores e ponto de partida na promoção de um novo cenário de reequilíbrio das finanças federativas. A análise do que de fato ocorreu depois do pronunciamento da Corte, contudo, demonstra que o processo de implementação pode desconectar-se completamente do quanto previsto pela decisão, a começar pela interpretação do que de fato foi decidido e que ação o STF esperava dos atores políticos. O projeto aprovado atesta em sua justificativa ser aquele que provoca o menor número de mudanças, a serem sentidas pelos Estados somente em longo prazo. Esta posição poderia ser interpretada como na contramão do que exigia a Corte ao determinar que a nova lei previsse critérios aptos a atingir o objetivo de equilíbrio socioeconômico entre os Estados. Se estes critérios mantêm a distribuição atual e só promovem mudanças mínimas, lentas e graduais, ele se apresenta como escolha muito próxima do *status quo* então vigente, condenado pela Corte. Por outro lado, os parlamentares seguiram a determinação mais importante da decisão, que seria a adoção de critérios variáveis, ainda que estes se traduzissem praticamente nos mesmos coeficientes fixos da LC 62/1989. Com esta atitude, conseguiram ao mesmo tempo cumprir a decisão e reverter seus efeitos.

Breve resumo do capítulo

A narrativa acima demonstra como a análise das respostas dos atores políticos após a decisão é essencial para dimensionar qualquer aspecto de seu impacto, sobretudo de seu impacto orçamentário. Apesar de inconstitucional desde 2010, o anexo único da LC 62/1989 permanecerá vigente até 2015, ultrapassando em três anos o prazo dado pela Corte para que novos critérios à distribuição do FPE fossem elaborados e postos em vigor pelo Legislativo.

Durante os dois anos que se seguiram após a decisão de fevereiro de 2010, o Congresso Nacional elaborou e debateu 23 projetos de lei complementar, dos quais apenas aquele que prorrogava a vigência do anexo único por quase três anos e mantinha um plano de redistribuição bastante conservador e próximo do atual rateio de recursos tornou-se

viável. Ademais, para gerir o impacto iminente da ausência de lei no momento em que se extinguiu o prazo inicial de dois anos, o TCU não tardou em sanar a situação e aprovar a distribuição de recursos tal como realizada até o momento, mesmo que estivesse implícito na decisão do STF que a consequência imediata e determinante do fim do prazo, que forçaria legisladores à edição de uma nova lei, seria exatamente o bloqueio de repasses. Esta e outras previsões catastróficas, como a alteração brusca da situação financeira de muitos Estados, nunca vieram a ocorrer exatamente porque tanto legisladores quanto a administração pública (através do TCU e da Presidência), mesmo que provocados pela decisão do STF, conseguiram cumprir a decisão e reverter seus possíveis efeitos, mantendo-se dentro de uma zona confortável.

CAPÍTULO 6:

CONCLUSÕES

Ao analisar de forma mais nuançada a ideia de impacto orçamentário de decisões judiciais, espero que este trabalho possa contribuir pra o estudo geral da judicialização da política no Brasil. Retomando ideias já apresentadas na introdução, considero que gestores e legisladores não são vítimas inertes das decisões judiciais, mas atores políticos que atuam dentro de um contexto próprio, capazes de medir os incentivos e custos em cumprir as determinações do Judiciário.

Mesmo sujeitos a sanções fortes em caso de completo descumprimento, possuem um âmbito de autonomia que lhes confere alternativas para reduzir custos e o impacto dessas decisões sobre seu funcionamento e planejamento orçamentário. Propus neste trabalho que a ideia de qualquer impacto, mas, sobretudo, a discussão sobre impacto orçamentário leve a sério este âmbito de autonomia e não pressuponha custos sem estudar o processo político necessário à efetivação destas sentenças.

O estudo dos três casos propositalmente dilui a diferença entre direitos sociais, políticos e civis e analisa decisões judiciais observando unicamente os tipos de condenações judiciais e o que se espera, a partir delas, de gestores e legisladores. Esta abordagem marca outro ponto importante deste trabalho, desenvolvido no capítulo 2, sobre as dificuldades em pressupor custos de direitos sociais em relação a outros direitos apenas no âmbito teórico, se valendo de hipóteses empiricamente frágeis ou sequer testadas. Neste trabalho buscou-se mostrar que não só não existem atualmente trabalhos que permitam pressupor uma diferença empírica de custos na efetivação de direitos sociais em relação a outros direitos, como que a possibilidade destas diferenças não se replica necessariamente em maiores custos associados a sua judicialização. Ademais, a constatação de qualquer uma destas situações não pode ter como causa empírica as estruturas teórico-normativas utilizadas para diferenciar estes direitos.

Através do caso da saúde, buscou-se demonstrar como os gestores públicos, mesmo pressionados pelo curto tempo de cumprimento das decisões liminares e pelos riscos de fortes sanções, procuram formas de prevenir e remediar o impacto da judicialização da saúde sobre sua atividade. As alternativas encontradas não necessariamente solucionam o problema da judicialização, tampouco reduzem de forma considerável seu impacto orçamentário. No entanto, demonstram que a administração pública não está inerte e

considera as decisões judiciais uma pressão externa constante sobre a sua política, cujas repercussões podem ser razoavelmente planejadas. Isso parece claro com a adoção de mecanismos de contratação que permitem a compra antecipada de medicamentos e insumos, reduzindo os custos associados a sua compra de urgência no atendimento imediato de liminares; ou o planejamento orçamentário em dotações específicas ao cumprimento anual de decisões judiciais.

Com o caso dos precatórios, este próprio sistema é exemplo de que a análise apenas da decisão judicial não permite mensurar ou determinar seus efeitos. Diante do grande número de decisões judiciais que condenam o Estado em prestações pecuniárias, número este advindo do fluxo espontâneo das condenações judiciais envolvendo inúmeras áreas do direito, este sistema conforma uma verdadeira política pública organizada para dar cumprimento a estas sentenças sem impor às fazendas públicas impactos orçamentários incontroláveis. O estudo deste sistema (que contém em si o próprio processo de implementação destas sentenças), das sucessivas reformas que sofreu ao longo dos anos e da situação atual de Estados e Municípios que, mesmo após diferentes regimes de parcelamento, permanecem inadimplentes, mostra-se de suma importância na determinação do impacto orçamentário de decisões judiciais. Estas podem até condenar o Estado a grandes somas, mas é sua implementação que determina seu impacto efetivo.

O estudo de caso do FPE coloca legisladores do lado da implementação de sentenças a partir de decisão do STF que declarou inconstitucional a forma de distribuição de recursos do fundo. Apesar das temidas consequências da decisão sobre as receitas estaduais, o Congresso encontra meio de cumprir a decisão e reverter seu possível impacto, adotando solução intermediária que modifica o fundo sem modificar significativamente o repasse de verbas. Poupa-se, assim, dos custos políticos associados ao desafio e não cumprimento da decisão do STF, conseguindo contudo encontrar meio de impedir suas repercussões, valendo-se ainda do auxílio do TCU para garantir a estabilidade dos repasses nos momentos em que o fundo aparentemente deixara de existir constitucionalmente. O caso ilustra mais uma vez como o processo de implementação determina os efeitos da decisão e como este processo depende mais decisivamente de outros atores que não apenas do pronunciamento das Cortes.

Se os trabalhos empíricos sobre judicialização levarem a sério os incentivos e respostas de atores políticos e gestores diante das decisões judiciais, isto lhes permitiria reconhecer, como afirma Barry Friedman (1991), que existe uma divergência entre o ideal

promovido judicialmente e a realidade imposta pelo contexto dentro do qual as cortes devem operar. Uma vez que as cortes não são responsáveis pela implementação de suas próprias decisões, sua ação contramajoritária no controle da atividade governamental e legislativa acaba por ser “contaminada” pela vontade da maioria política (FRIEDMAN, 1991). Esta talvez tenha sido uma das ideias a justificar por que Hamilton chamaria o Judiciário de o “poder menos perigoso” (“the least dangerous branch”), já que não dotado nem da “bolsa” nem da “espada” (HAMILTON, 1778).

Bibliografia

- ABRAMOVICH, Victor; COURTIS, Christian. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Trotta, 2002, pp. 19-47.
- AMARAL, Gustavo. *Direito, Escassez e Escolha*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- AMARAL, Gustavo; MELO, Danielle. Há direitos acima dos orçamentos?. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. *Direitos Fundamentais, orçamento e “reserva do possível”*. 2ª. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p.79-99.
- ARANTES, Rogerio Bastos. *Judiciário e Política no Brasil*. São Paulo: Iespe: Editora Sumaré: Fapesp: Educ, 1997.
- AFONSO DA SILVA, José. *Comentário Contextual à Constituição*. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- AFONSO, José Roberto; BARROS, Gabriel Leal de. Nota Técnica: A Polêmica sobre os Precatórios nos Orçamentos Públicos. Out. 2013. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11691/A%20Pol%C3%AAmica%20sobre%20os%20Precat%C3%B3rios%20nos%20Or%C3%A7amentos%20P%C3%BAblicos%20-%20Gabriel%20Leal%20e%20Jos%C3%A9%20Roberto%20Afonso.pdf?sequence=1> (Consulta 26 jun. 2014)
- BARAK-EREZ, Daphne; GROSS, Aeyal M. Introduction: Do we need social rights?. In: BARAK-EREZ, Daphne; GROSS, Aeyal M. (ed.), *Exploring Social Rights*. Oxford and Portland: Hart Publishing, 2007.
- BARCELLOS, Ana Paula. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. *Direitos fundamentais, orçamento e “reserva do possível”*. 2ª. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 101-132.
- BARROS, Humberto Gomes de. Pagamento de débitos judiciais pelo estado brasileiro. *BDJur*, Brasília, 3 jun. 2008. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/17179>>. (Consulta 30 jun. 2014).
- BARROSO, Luís Roberto. Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul*, vol. 31, n. 66, jul./dez. 2007, p. 89-114. Disponível em: http://www.pge.rs.gov.br/upload/revista_pge_66.pdf. (Última consulta em 18/05/2013)
- BAUM, Lawrence. Implementation of judicial decisions. An organizational analysis. *American Politics Research*, vol. 4, p. 86, 1976.

- BAXI, Upendra. Failed decolonisation and the future of social rights. In: BARAK-EREZ, Daphne; GROSS, Aeyal M. (ed.). *Exploring social rights*. Oxford and Portland: Hart Publishing, 2007.
- BAZELON, David L. The impact of the court on public administration. *Indiana Law Journal*, vol. 52, p. 101, 1976.
- BECKER, Theodore Lewis; FEELEY, Malcom. *The impact of Supreme Court decisions: empirical studies*. 2ª ed. Oxford: Oxford University Press, 1973.
- BIEHL, J.; AMON, J.J.; SOCAL, M.P.; PETRYNA, A. Between the court and the clinic: lawsuits for medicines and the right to health in Brazil. *Health and Human Rights*, vol. 14, n. 1, jun. 2012.
- _____. Judicialization of the right to health in Brazil, *Lancet*, vol. 373, jun. 2009.
- BITTENCOURT. Fernando Moutinho; GRAÇA, Luis Otavio da. Decisões judiciais e orçamento público no Brasil: aproximação empírica a uma relação emergente. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. *Direitos fundamentais, orçamento e “reserva do possível”*. 2ª. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 193-236.
- BOBBIT, Philip; CALABRESI, Guido. *Tragic choices*. Nova York: W.W. Norton e Company, 1978.
- BOONIN, David; ODDIE, Graham. *What’s wrong? Applied ethicists and their critics*. 2ª ed. New York: Oxford University Press, 2010.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Licitações e Contratos. Orientações e Jurisprudência do TCU*. 4ª ed. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2057620.PDF>>. (Último acesso em 16 dez 2014).
- _____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *O que você precisa saber sobre transferências constitucionais e legais. Fundo de participação dos estados e do Distrito federal – FPE*. Set. 2012. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/download/CartilhaFPE.pdf>. (Acesso em 04 nov. 2012).
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual Técnico de Orçamento 2014 (MTO 2014)*. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orientacoes/manual-tecnico/MTO_2014_290713.pdf/>. (Último acesso em 16 dez. 2014.)
- BRINKS, D. M.; FORBATH, W. Social and economic rights in Latin America: constitutional courts and the prospects for pro-poor interventions. *Texas Law Review*, vol. 89, p. 1943, 2010-2011.
- BROWN, Don W.; STOVER, Robert. Understanding compliance and noncompliance with law-contributions of utility theory. *Social Science Quarterly*, vol. 56, n. 3, p. 363-375, 1975.

- BUGARIN, Mauricio; MENEGUIN, Fernando. A Emenda Constitucional dos precatórios: histórico, incentivos e leilões de deságio. *Est. Econ. São Paulo*, vol. 42, n. 4, p. 671-699, out-dez 2012.
- CAMPOS, Francisco. Parecer - Orçamento: Natureza jurídica. *Revista de Direito Administrativo*, vol. 148, p. 447-466, 1948.
- CAMPOS NETO, O. H., et al. Médicos, advogados e indústria farmacêutica na judicialização da saúde em Minas Gerais, Brasil. *Rev. Saúde Pública*, vol. 46, n.5, out. 2012.
- CANON, Bradley; JOHNSON, Charles A. *Judicial Policies: implementation and impact*. Washington: Congressional Quarterly Inc., 1984.
- CANON, Bradley C. Studying bureaucratic implementation of judicial policies in the United States: conceptual and methodological approaches. In: HERTOUGH, Marc; HALLIDAY, Simon (org.). *Judicial Review and Bureaucratic Impact*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 15ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.
- CARVALHO, Vladimir Souza. Iniciação ao estudo do precatório. *Revista de Informação Legislativa*, vol. 19, n. 76, p. 325-364, out./dez. de 1982. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/181396>>. (Consulta em 26 jun. 2014.)
- CHAYES, Abram (1976). The role of the judge in public law litigation. *Harvard Law Review*, vol. 89, p. 1281, 1975-1976.
- CHIEFFI, A. L.; BARATA, R. C. B.. Ações judiciais: estratégia da indústria farmacêutica para introdução de novos medicamentos. *Revista de Saúde Pública*, vol. 44, n. 3, p. 421-429, 2010.
- CONTI, José Mauricio. *Autonomia financeira do Poder Judiciário*. São Paulo: USP, 2005.
- DAIN, Sulamis; MACHADO, Felipe R. de. A Audiência Pública da Saúde: questões para a judicialização e para a gestão de saúde no Brasil. *Rev. Adm. Pública*, vol. 46, n. 4, p. 1017-1036, jul./ago. 2012.
- DANTAS, Francisco Wildo Lacerda. *Execução contra a Fazenda Pública: regime de precatório*. São Paulo: Método, 2010.
- DINAMARCO, Candido Rangel. *Instituições de Direito Processual Civil*. Vol. IV. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- DINAMARCO, Maria Conceição; FERRARI, Fábio Montanini. *Direito Processual Civil: Execução*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- DINIZ, D.; MEDEIROS, M.; SCHWARTZ, I.V.D. Consequências da judicialização das políticas de saúde: custos de medicamentos para as mucopolissacaridoses. *Cad. Saúde Pública*, vol. 28, n. 3, p. 479-489, 2012.

- EKLAND-OLSON, Sheldon; MARTIN, Steve J. Organization compliance with court-ordered reform. *Law & Society Review*, vol. 22, n. 2, 1988.
- FANTI, Fabiola. Políticas de saúde em juízo: um estudo sobre o município de São Paulo. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-02032010-171419/>>. Acesso em: 18 mar. 2014.
- FERNANDES, André Luiz; SBICCA Adriana. Os precatórios e as finanças públicas brasileiras. *Economia e Tecnologia*, ano 07, vol. 27, out.-dez. 2011.
- FERRAZ, Octavio Luiz Motta. Between usurpation and abdication? The right to health in the courts of Brazil and South Africa. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1458299> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1458299>>.
- _____. Health inequalities, rights, and courts: the social impact of the judicialization of health. In: YAMIN, Alicia Ely; GLOPPEN, Siri (ed.), *Litigating health rights: can courts bring more justice to health?*. Human Rights Program Series, Harvard Law School. Harvard University Press, p. 76-102, 2011.
- FERRAZ, Octavio Luiz Motta; VIEIRA, Fabiola Sulpino. Direito à proteção da saúde, recursos escassos e equidade: os riscos da interpretação judicial dominante. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, vol. 52, n. 1, p. 223-251, 2009.
- FIGUEREDO, Mariana Filchtiner; SARLET, Ingo Wolfgang. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. *Direitos fundamentais, orçamento e "reserva do possível"*. 2ª. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 13-50.
- FIGUEIREDO, T. A. *Análise dos medicamentos fornecidos por mandado judicial na Comarca do Rio de Janeiro: A aplicação de evidências científicas no processo de tomada de decisão*. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2010.
- FISS, Owen M. The Civil Rights Injunction. Addison Harris Lecture. Paper 7, 1978.
- FLORENZANO, Vincenzo Demetrio. A Emenda Constitucional n. 30 de 13.9.2000, sob a perspectiva da análise econômica do direito. In: VAZ, Orlando. *Precatórios: Problemas e Soluções*. Belo Horizonte: Del Rey, Centro Jurídico Brasileiro, 2005, p. 217-238.
- FRANCIULLI NETO, Domingos. Notas sobre o precatório na execução contra a Fazenda Pública. *Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva*, 2010, p. 27.
- FRIEDMAN, Barry. When rights encounter reality: enforcing federal remedies. *Cal. L. Rev.*, vol. 65, p. 735, 1991-1992.
- FULLER, Lon. The forms and limits of adjudication. *Harv. L. Rev.*, vol. 92, p. 353, 1978-1979.

- GAURI, Varun; BRINKS, Daniel M. *Courting Social Justice*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- GLOPPEN, Siri. Litigation as a strategy to hold governments accountable for implementing the right to health. *Health and Human Rights*, vol. 10, n. 2, 2008, pp. 21-36.
- GLOPPEN, Siri; YAMIN, Alicia E. (org.). *Litigating health rights: can courts bring more justice to health?*. Human Rights Program Series, Harvard Law School. Harvard University Press, 2011.
- GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle jurisdicional de políticas públicas. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo. *O controle jurisdicional de políticas públicas*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 125- 150.
- JAMES, Simon. The political and administrative consequences of judicial review. *Public Administration*, vol. 74, p. 613-637, 1996.
- JOHNSON, Charles A. Judicial decisions and organization change: some theoretical and empirical notes on state court decisions and state administrative agencies. *Law & Society*, vol. 14, n. 1, 1979.
- HALLIDAY, Simon. The influence of judicial review on bureaucratic decision-making. *Public Law*, vol. 1, p. 110-122, 2000.
- HAMILTON, Alexander. *The Federalist Papers n. 78*. Disponível em: <<http://www.constitution.org/fed/federa78.htm>>. (Consulta 30 jun. 2014.)
- HARADA, Kiyoshi. Precatório judicial. *Boletim de Direito Municipal*, p. 809-818. Disponível em: <http://www.rkladvocacia.com/arquivos/artigos/art_srt_arquivo20081124153446.pdf>. (Consulta em 10 jun. 2014.)
- _____. Precatórios alimentícios: atraso no pagamento gera danos morais. *Jus Navigandi*, ano 17, n. 3327, 10 ago. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/22383>>. (Acesso em: 1 jul. 2014.)
- HARLOW, Carol. Administrative reaction to judicial review. *Public Law*, vol. 116, (1976): 1990.
- HELMKE, Gretchen; RIOS-FIGUEROA, Julio. Introduction: Courts in Latin America. In: HELMKE, Gretchen; RIOS-FIGUEROA, Julio. *Courts in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2011.
- HERTOGH, Marc; HALLIDAY, Simon (org.). *Judicial Review and Bureaucratic Impact*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- HOFFMAN, F.F.; BENTES, Fernando R.N.M. (2008). Accountability for social and economic rights in Brazil. In: GAURI, Varun; BRINKS, Daniel M. *Courting Social Justice*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, p. 100-145.
- HOLMES, Stephen; SUSTEIN, Cass R. *The cost of rights: why liberty depends on taxes*. New York: W.W. Norton & Company Inc., 1999.

- HOROWITZ, Donald L. *The courts and social policy*. Washington: The Brookings Institution, 1977.
- KARNIKOWSKI, Margô G. de Oliveira, et al. Aspectos farmacoeconomicos das ações judiciais impetradas à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal. [s.d.] Disponível em: <<http://www.ambr.org.br/aspectos-farmacoeconomicos-das-acoes-judiciais-impetradas-a-secretaria-de-estado-de-saude-do-distrito-federal/>>.
- KELLSTEDT, Paul; WHITTEN, Guy D. *The fundamentals of political science research*. Nova York: Cambridge, 2009.
- KING, Jeff A. The Pervasiveness of Polycentricity. *Public Law*, p. 101-124, 2008.
- KOMESAR, Neil. *Imperfect alternatives: choosing institutions in law, economics, and public policy*. Chicago e Londres: The University of Chicago Press, 1994.
- LEITE, Silvana Nair et al. Ações judiciais e demandas administrativas na garantia do direito ao acesso a medicamentos em Florianópolis-SC. *Revista de Direito Sanitário*, vol. 10, n. 2, p. 13-28, jul./out. 2009.
- LIMONGI, Luis Fernando; FIGUEREDO, Argelina Cheibub. *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: FGV, 2008.
- LOPES, José Reinaldo Lima. Justiça e poder judiciário, ou a virtude confronta a instituição. *Revista USP*, vol. 21, p. 22-33, 1994.
- _____. *Direitos sociais: teoria e prática*. São Paulo: Método, 2006.
- _____. Em torno da reserva do possível. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. *Direitos fundamentais, orçamento e “reserva do possível”*. 2ª. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 155-173.
- LOPES, L.C.; BARBERATO-FILHO, S.; COSTA, A. C.; OSORIO-DE-CASTRO, C. G. S. Uso racional de medicamentos antineoplásicos e ações judiciais no Estado de São Paulo. *Rev. Saúde Pública*, vol. 44, n. 4, pp. 620-628, 2010.
- MACHADO, Marina Amaral de Ávila et al. Judicialização do acesso a medicamentos no Estado de Minas Gerais, Brasil. *Rev. Saúde Pública*, vol. 45, n. 3, p. 590-598, 2011.
- MAESTAD, Ottar et al. How does litigation affect health financing?. In: WORLD HEALTH ORGANIZATION. *The World Health Report, Health Systems Financing*, 2010. Disponível em: <<http://cdrwww.who.int/healthsystems/topics/financing/healthreport/LitigationTB15pdf.pdf>>. (Consulta em 18 mar. 2014.)
- MAESTAD, Ottar; RAKNER, L.; FERRAZ, O.L.M. (2011). Assessing the impact of health rights litigation: a comparative analysis of Argentina, Brazil, Colombia, Costa Rica, India and South Africa. In: YAMIN, E.A.; GLOPPEN, S. (ed.). *Litigating health rights: can courts bring more justice to health?*. Human Rights Program Series, Harvard Law School. Harvard University Press, 2011, p. 273-303.
- MARSHALL, T.H.. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

- MEDEIROS, Marcelo; DINIZ, Debora; SCHWARTZ, Ida Vanessa. A tese da judicialização da saúde pelas elites: os medicamentos para mucopolissacaridose. *Ciênc. saúde coletiva*, vol. 18, n. 4, pp. 1079-1088, 2013.
- MENDES, Marcos. Fundo de Participação dos Estados: sugestão de novos critérios de partilha que atendam determinação do STF. Núcleo de Estudos e Pesquisa do Senado, Textos para Discussão 96, Jun/2011. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-96-fundo-de-participacao-dos-estados-sugestao-de-novos-criterios-de-partilha-que-atendam-determinacao-do-stf>>. (Consulta em 26 jun. 2014.)
- MENDES, Conrado Hübner. *Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação*. São Paulo: Saraiva, 2011.
- MENDES, Marcos; MIRANDA, Rogério Boueri; COSIO, Fernando Blanco. Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma. Textos para discussão n. 40, Consultoria Legislativa do Senado Federal, abril 2008. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-40-transferencias-intergovernamentais-no-brasil-diagnostico-e-proposta-de-reforma>>. (Consulta em 26 jun. 2014).
- MENDONÇA, Eduardo. Da faculdade de gastar ao dever de agir: o esvaziamento contramajoritário de políticas públicas. In: SOUZA NETO, Claudio Pereira; SARMENTO, Daniel. *Direitos Sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2008.
- MENICUCCI, T. M. G.; MACHADO, J.A. Judicialization of health policy in the definition of access to public goods: individual rights versus collective rights. *Brazilian Political Science Review*, vol. 4, n. 1, 2010.
- MICHELMAN, Frank I. Foreword: On protecting the poor through the fourteenth amendment. *Harvard Law Review*, vol. 83, n. 7, p. 17-18, 25-26, 1969.
- _____. Welfare rights in a constitutional democracy. *Washington University Law Quaterly*, p. 659-694, 1979.
- _____. The Constitution, social rights and liberal political justification. In: BARAK-EREZ, Daphne; GROSS, Aeyal M. (ed.), *Exploring social rights*. Oxford and Portland: Hart Publishing, 2007.
- NAFFAH FILHO, M.; CHIEFFI, A. L.; CORREA, M.C.M.M.A. S-Codes: um novo sistema de informações sobre ações judiciais da Secretaria do Estado e São Paulo. *Bepa*, vol. 7, n. 84, p. 18-30, 2010.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes. *Curso de Direito Financeiro*. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- OLIVEIRA, Vanessa Elias; NORONHA, Lincoln. Judiciary-Executive relations in policy making: the case of drug distribution in the state of são paulo. *Brazilian Political Science Review*, vol. 5, n. 2, p. 10-38, 2011.

- OLIVEIRA, Vanessa Elias de; TERRAZAS, Fernanda; VANCONCELOS, Natália Pires de; WANG, Daniel Wei Liang. Impactos da judicialização da saúde no orçamento público: o caso do município de São Paulo. Trabalho apresentado na VI Jornada Nacional de Economia da Saúde, Brasília: 17 a 19 de outubro de 2012. Disponível em: <<http://abresbrasil.org.br/anais/vi-jornada-brasilia-2012.html?page=2>>. (Último acesso em 29 mai. 2013).
- PRADO, Mariana Mota. The debatable role of courts in Brazil's health care system: does litigation harm or help?. *J Law Med Ethics*, vol. 41, n. 1, p. 124-37, 2013.
- PEREIRA, D.S. O orçamento público e o processo de judicialização da saúde. Artigo apresentado ao Instituto Serzedello Corrêa – ISC/TCU, como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Orçamento Público. Brasília: 2010.
- PEREIRA, J.R.; SANTOS, R.I.; NASCIMENTO JUNIOR, J.M.; SCHENKEL, E.P. Análise das demandas judiciais para o fornecimento de medicamentos pela Secretaria de Estado da Saúde de Santa Catarina nos anos de 2003 e 2004. *Ciênc. saúde coletiva*, vol.15, suppl.3, pp. 3551-3560, 2010.
- PEREIRA, L. R.; CARNEIRO, R. Judicialização da saúde e mudanças organizacionais: o impacto das decisões judiciais na estrutura da Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais – SES-MG. Artigo apresentado no V Encontro da Divisão de Administração Pública/APB da ANPAD - EnAPG, Salvador, 18 a 20 nov. de 2012.
- RAMOS, Karina Alvez; FERREIRA, Anísia da S. D. Análise da demanda de medicamentos para uso off label por meio de ações judiciais na Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais. *Revista de Direito Sanitário*, vol. 14, n. 1, p. 98-121, mar./jun. 2013.
- RAMOS, M.C. Análise de impacto orçamentário da idursulfase como terapia para o tratamento da mucopolissacaridose tipo II na perspectiva do Sistema Único de Saúde. Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Saúde Coletiva da Faculdade de Ceilândia para a obtenção do título de bacharel em Saúde Coletiva, Universidade de Brasília. Brasília, 2013.
- REIS JUNIOR, Paulo Biachi. A judicialização do acesso à medicamentos: a perspectiva da Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2008.
- RICHARDSON, Geneva; SUNKIN, Maurice. Judicial review: questions of impact. *Public Law*, n. 1, p. 79-103, 1996.
- ROCHA, Andre. Rateio do FPE: análise e simulações. Núcleo de Estudos e Pesquisa do Senado, Textos para Discussão 71, jun./2010. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-102-rateio-do-fpe-avaliacao-de-impacto-e-de-viabilidade-legislativa-das-propostas-aventadas>>. (Consulta em 26 jun. 2014.)
- _____. Rateio do FPE: avaliação de impacto e de viabilidade legislativa das propostas aventadas. Núcleo de Estudos e Pesquisa do Senado, Textos para Discussão 102,

- set./2011. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-102-rateio-do-fpe-avaliacao-de-impacto-e-de-viabilidade-legislativa-das-propostas-aventadas>>. (Consulta em 26 jun. 2014.)
- _____. Rateio do FPE: avaliação de impacto e de viabilidade legislativa das novas propostas. Núcleo de Estudos e Pesquisa do Senado, Textos para Discussão 111, mar. 2012a. Disponível em: <www.senado.gov.br/conleg/nepsf1.html>. (Consulta em 26 jun. 2014.)
- _____. Adendo ao texto para discussão n. 111 [Propostas de Mudança ao Rateio do FPE], 2012b. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-111-primeiro-adendo-propostas-de-mudancas-do-rateio-do-fpe>>. (Consulta em 26 jun. 2014.)
- _____. 2º Adendo ao texto para discussão n. 111 [Propostas de Mudança ao Rateio do FPE], 2012c. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-111-segundo-adendo-propostas-de-mudancas-do-rateio-do-fpe>>. (Consulta em 26 jun. 2014.)
- RODRÍGUEZ-GARAVITO, Cesar. Beyond the courtroom: the impact of judicial activism on socioeconomic rights in Latin America”. *Texas Law Review*, vol. 89, p. 1669, 2010-2011.
- ROMERO, Luiz Carlos. A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Distrito Federal em ações de medicamentos. *Revista de Direito Sanitário*, vol. 11, n. 2, p. 11-59, jul/out. 2010.
- ROSENBERG, Gerald N. *The Hollow Hope: Can Courts bring about social change?*. Chicago and London: University of Chicago Press, 1991.
- SCAFF, Fernando Facury. Sentenças aditivas, direitos sociais e reserva do possível. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. *Direitos fundamentais, orçamento e “reserva do possível”*. 2ª. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 133-153.
- SABEL, Charles F.; SIMON, William H. Destabilization rights: how public law succeeds. *Harvard Law Review*, vol. 117, n. 4, p. 1015-1101, 2004.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 6ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.
- SILVA, Virgílio Afonso da. *Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia*. São Paulo: Melhoramentos, 2009.
- SILVA, Virgilio Afonso da; TERRAZAS, Fernanda Vargas. Claiming the right to health in Brazilian courts: the exclusion of the already excluded. *Law and Social Inquiry*, 2011.
- SILVA, Leticia Ferreira. Da execução por quantia certa contra a fazenda pública: análise da sistemática do precatório. *UNOPAR Cient., Ciênc. Juríd. Empres.*, vol. 1, n. 1, p. 91-99, mar. 2000.

- SHAPIRO, Martin. *The Supreme Court and administrative agencies*. New York: The Free Press, 1968.
- SPRIGGS, James F. The Supreme Court and federal administrative agencies: a resource-based theory and analysis of judicial impact. *American Journal of Political Science*, vol. 40, n. 4, p. 1122-1151, nov. 1996.
- STAMFORD, Artur; CAVALCANTI, Maísa. Decisões judiciais sobre acesso aos medicamentos em Pernambuco. *Rev Saúde Pública*, vol. 46, n. 5, p. 791-799, 2012.
- TAVARES, G.R.P. et al. Diagnóstico das ações judiciais direcionadas à Secretaria de Estado da Saúde do Espírito Santo. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 3, 2010, Brasília. Anais.
- TAVEIRA, C.O.; TRAVASSOS, M.Z. O controle das leis orçamentárias à luz dos direitos humanos: Reflexões teóricas e análise jurisprudencial aplicadas sobre o direito à saúde. Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro: [s.d.] Disponível em: <<http://www.aperj.org.br/aperj/index.php?r=site/page&view=artigos>>. (Consulta em 18 mar. 2014.)
- TAYLOR, Matthew M. *Judging policy: courts and policy reform in democratic Brazil*. California: Stanford University Press, 2008.
- TAYLOR, Matthew; KAPISZEWSKI, Diana. Compliance: Conceptualizing, Measuring and Explaining Adherence to Judicial Rulings. *Law & Inquiry*, vol. 38, n. 4, p. 803-835, 2013.
- TIMM, Luciano Bentti. Qual a maneira mais eficiente de prover direitos fundamentais: uma perspectiva de direito e economia. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. *Direitos fundamentais, orçamento e “reserva do possível”*. 2ª. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 51-62.
- TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial e os direitos fundamentais. In: *Revista de Direito Administrativo*, vol. 177, p. 29-49, 1989.
- _____. *Tratado de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário*, Volume V. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.
- TSEBELIS, George. *Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2009.
- VASCONCELOS, Natalia Pires. *O Supremo Tribunal Federal e o orçamento: uma análise do controle concentrado de leis orçamentárias*. Monografia apresentada para a conclusão da Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público, 2010. Disponível em: http://www.sbdp.org.br/ver_monografia.php?idMono=161. (Acesso em 26 jun. 2014).
- VERISSIMO, Marcos Paulo. *A Judicialização dos Conflitos de Justiça Distributiva no Brasil: O Processo Judicial Pós-1988*. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-10042007-153328/>>.

- _____. A Constituição de 1988, vinte anos depois: suprema corte e ativismo judicial “à brasileira”. *Revista Direito GV*, n. 8, jul./dez. 2008.
- WANG, Daniel Wei Liang Poder Judiciário e participação democrática nas políticas públicas de saúde. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-21062011-134507/>>. Acesso em: 18 mar. 2014.
- _____. Courts as healthcare policy-makers: the problem, the responses to the problem and problems in the responses. São Paulo Law School of Fundação Getulio Vargas DIREITO GV, Research Paper Series Legal Studies, Paper n. 75, 2013a. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11198/RPS_75_final.pdf?sequence=1> (Consulta em 18 mar. 2014)
- _____. *Can litigation promote fairness in healthcare?: the judicial review of rationing decisions in Brazil and England*. Tese (Doutorado) – Department of Law, London School of Economics, Londres, 2013b. Disponível em: <<http://etheses.lse.ac.uk/739/>> (Consulta 18 mar. 2014)
- WATANABE, Kazuo. O controle jurisdicional de políticas públicas. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo. *O controle jurisdicional de políticas públicas*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 213- 224.
- WERNECK VIANNA, Luiz et al. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.
- ZUCCHI, P.; VIEIRA, F. S.. Distorções causadas pelas ações judiciais à política de medicamentos no Brasil. *Revista Saúde Pública*, vol. 41, n. 2, p. 214-222, 2007.

ANEXO:

Tabela 23: Estrutura de análise Judicialização da Saúde

1. Estágio de Formação das Demandas		2. Estágio de Adjudicação		3. Estágio de Implementação			4. Resultados Sociais
1.1. Demandantes	1.2. Demanda	2.1. Corte	2.2. Julgamento	3.1. Autoridade de Saúde	3.2. Implementação	3.3. Mudança Política e do Sistema	4.1. Resultados Finais e Equidade
<p>(a) Quem demanda judicialmente?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Indivíduos • Indivíduos assistidos por advogados dativos/defensores públicos • Corporações 	<p>(a) O que os demandantes desejam?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acesso aos serviços de saúde; medicação; determinantes básicos de saúde • Livrar-se da má administração, prática inadequada ou corrupção nos serviços de saúde 	<p>(a) Em que âmbito do Judiciário a demanda é analisada?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Primeira instância doméstica; tribunais de apelação; tribunais constitucionais • Cortes internacionais 	<p>(a) A Corte aceita o caso ou rejeita-o?</p>	<p>(a) Quem são as autoridades responsáveis?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Governo ou agências de saúde. 	<p>(a) Em que medida as autoridades cumprem a decisão?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Qual medida adotada • Em quanto tempo 	<p>(a) Em que medida o julgamento se reflete em mudanças no sistema ou na política de saúde?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Referência à linguagem do julgado em documentos da política, novas leis ou regulamentos • Referência ao julgado na política e sua implementação 	<p>(a) Quais são as mudanças na política e no direito judicializado (a curto ou longo prazo)?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Como a solução judicial mudou a situação do demandante • Como os serviços de saúde reformados?
<p>(b) O que motiva a demanda judicial?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Preocupações com a saúde; peso da doença; falta ou inadequação dos serviços de saúde; sistema de saúde pública com padrões inadequados • Ganhos esperados: ganhos com saúde; lucro 	<p>(b) Qual é o fundamento jurídico do pedido?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Direito à saúde; direito à vida; direito de não ser discriminado. • Direito nacional; direito internacional 	<p>(b) Qual é a composição da Corte?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Origem social, política e profissional dos juizes. 	<p>(b) A Corte dá ou não provimento ao pedido?</p>	<p>(b) Qual é o âmbito de autoridade das diferentes agências governamentais envolvidas?</p>	<p>(b) Quais são os mecanismos de "enforcement"?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cumprimento voluntário • Monitoramento por agências públicas • Enforcement da Corte • Novos processos judiciais requerendo cumprimento da demanda 		<p>(b) Como os recursos foram realocados?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Houve mudanças de alocação orçamentária
<p>(c) Qual é a estrutura de oportunidade dos litigantes?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Possibilidade de caminhos alternativos para remediar o problema (acessibilidade destes caminhos, custo, efetividade) 	<p>(c) Quais são os argumentos fáticos?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Argumentos médicos; • Argumentos econômicos. 	<p>(c) Quão acessível é a Corte?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formalidade; • Estrutura de acesso à justiça • Custos • Distância geográfica 	<p>(c) Que tipo de ordem é emitida pela Corte?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Declaratória • Mandatória • Estrutural 	<p>(c) Quem apoia ou obtém vantagem com a demanda judicial?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Atores governamentais (políticos, burocráticos) • Oposição política • Lobistas; ativistas; indústria 			<p>(c) Quem ganha?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Demandantes individuais; • Grupos de pacientes afetados pela judicialização
<p>(d) Que recursos os demandantes possuem?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consciência de direitos • Acesso à assistência jurídica • Capacidade financeira • Recursos organizacionais e 			<p>(d) Qual é o fundamento jurídico da decisão?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Direito à saúde ou à vida • Direito nacional ou internacional; precedente 				<p>(d) De onde vêm os recursos?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Outros grupos de pacientes • Ganhos de eficiência • Novos recursos aplicados à saúde

de mobilização							
			(e) Como a Corte mobiliza argumentos técnicos? <ul style="list-style-type: none"> • Expertise médica • Expertise econômica • Expertise étnica 				(d) Como resultado afeta o direito à saúde da sociedade? Em que medida fortalece o plano nacional de saúde? <ul style="list-style-type: none"> • Intervenções de alta prioridade vs média e baixa prioridade • Ganhos e Accountability e razoabilidade da política.

Fonte: Gloppen (2008), com tradução livre da autora. Foram omitidas aqui algumas informações que constam na planilha original e a tornam mais autoexplicativa, como flechas indicam a dinâmica entre os diferentes estágios e as diferenças de coloração.

Tabela 24: Classificação dos trabalhos segundo estágio e impacto orçamentário

1. Estágio de Formação das Demandas		2. Estágio de Adjudicação		3. Estágio de Implementação			4. Resultados Sociais
1.3. Demandantes	1.4. Demanda	2.1. Corte	2.2. Julgamento	3.1. Autoridade de Saúde	3.2. Implementação	3.3. Mudança Política e do Sistema	4.1. Resultados Finais e Equidade - Orçamento
Não Cita; Cita; Analisa.	Não Cita; Cita; Analisa.	Não Cita; Cita; Analisa.	Não Cita; Cita; Analisa.	Não Cita; Cita; Analisa.	Não Cita; Cita; Analisa.	Não Cita; Cita; Analisa.	Impacto Absoluto: Não Cita, Cita, Analisa.
							Quem pagou: Não Cita, Cita, Analisa.
							Sob que condições paga: Não Cita, Cita, Analisa.
							O que se paga: Não Cita, Cita, Analisa.
							Quanto tempo demora para pagar: Não Cita, Cita, Analisa.
							Como os recursos são mobilizados: Não Cita, Cita, Analisa.
							Custo de Oportunidade: Não Cita, Cita, Analisa.

Fonte: Para os estágios, Gloppen (2008), com tradução livre da autora. Foram omitidas aqui algumas informações que constam na planilha original e a tornam mais autoexplicativa, como flechas indicam a dinâmica entre os diferentes estágios e as diferenças de coloração. Especificamente para análise do que os trabalhos tem a dizer sobre impacto orçamentário (coluna 4), questões inseridas pela própria autora.

Tabela 25: Lista de artigos classificados

Ano	Referência
2005	FERREIRA, Camila Duran et al.. Atuação do judiciário na concretização dos direitos sociais: Um estudo empírico do reconhecimento do direito à saúde como direito fundamental. In: <i>Prêmio IPEA 40 anos: monografias premiadas</i> . Brasília: IPEA, 2005.
2005	GLOOPEN, Siri.. "Public interest litigation, social rights and social policy". Arusha Conference, "New Frontiers of Social Policy", December 12-15, 2005.
2005	MESSEDER, A., OSORIO-DE-CASTRO, C.. "Mandados Judiciais como ferramenta para garantia o acesso a medicamentos no setor público: A experiência do Estado do Rio de Janeiro, Brasil". <i>Cadernos de Saúde Pública</i> 21(2):525-34.
2005	SCHEFFER, M.; SALAZAR A.L.; GROU, K.B., "O Remédio via Justiça: Um estudo sobre o acesso a novos medicamentos e exames em HIV/Aids no Brasil por meio de ações judiciais". Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Programa Nacional de DST e Aids. Brasília: 2005.
2006	GLOOPEN, Siri.. "Courts and social transformation: An analytical framework". In GARGARELLA, R.; DOMINGO, P.; ROUX, T.. <i>Courts and social transformation in new democracies: An institutional voice to the poor?</i> . Aldershot: Ashgate, 2006, p.153-168.
2006	WANG, Daniel Wei Liang. Escassez de Recursos, Custos dos Direitos e Reserva do Possível na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Monografia de Conclusão de Curso da Escola de Formação, Sociedade Brasileira de Direito Público, 2006.
2006	Hogerzeil, Hans V; Samson, Melanie; Casanovas, Jaime Vidal; Rahmani-Ocora, Ladan. Is access to essential medicines as part of the fulfilment of the right to health enforceable through the courts?. <i>The Lancet</i> , 368 (9532): 305-311.
2007	PEREIRA, J.R.; SANTOS, R.I.; NASCIMENTO JUNIOR, J.M.; SCHENKEL, E.P.. Análise das demandas judiciais para o fornecimento de medicamentos pela Secretaria de Estado da Saúde de Santa Catarina nos anos de 2003 e 2004. <i>Ciênc. saúde coletiva</i> [online]. 2010, vol.15, suppl.3, pp. 3551-3560.
2007	BORGES, D.C.L."Uma Análise das Ações Judiciais para o Fornecimento de Medicamentos no Âmbito do SUS: O Caso do Estado do Rio de Janeiro no ano de 2005". Dissertação de Mestrado, Fundação Oswaldo Cruz, 2007. Disponível em: http://arca.icict.fiocruz.br/bitstream/icict/4609/2/968.pdf (Consulta em 18 mar. 2014)
2007	ZUCCHI, P.; VIEIRA, F. S.. Distorções causadas pelas ações judiciais à política de medicamentos no Brasil. <i>Revista Saúde Pública</i> [online], v. 41, n. 2, p. 214-222, 2007.
2007	MARQUES, S. B.; DALLARI, S.G.. "Garantia do direito social à assistência farmacêutica no Estado de São Paulo". <i>Rev. Saúde Pública</i> [online]. 2007, vol.41, n.1, pp. 101-107.
2007	LEITE, Silvana Nair, MAFRA, Ana Cristina, "Que direito? Trajetórias e percepções dos usuários no processo de acesso a medicamentos por mandados judiciais em Santa Catarina", <i>Ciênc. saúde coletiva</i> [online]. 2010, vol.15, suppl.1 [cited 2014-07-01], pp. 1665-1672.
2008	FERRAZ, O. L. M., "Poverty and Human Rights". <i>Oxford Journal of Legal Studies</i> , (2008) 28 (3): 585-603.
2008	GLOPPEN, Siri. "Litigation as a Strategy to Hold Governments Accountable for Implementing the Right to Health". <i>Health and Human Right</i> , Vol 10. n. 2 (2008), pp. 21-36
2008	ROMERO, L. C.. Judicialização das políticas de assistência farmacêutica: o caso do distrito federal. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2008.
2008	VIEIRA, F. S.. Ações judiciais e o direito à proteção da saúde: reflexão sobre a observância aos princípios do SUS, <i>Revista de Saúde Pública</i> , 42 (2), 2008.
2008	GANDINI, J. A.D.; BARIONE, S.F.; SOUZA, A.E.. "A Judicialização do Direito à Saúde: a obtenção de atendimento médico, medicamentos e insumos terapêuticos por via judicial: critérios e experiências". <i>BDJur</i> , Brasília, DF, 24 mar. 2008. Disponível em: < http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/16694 >. (Consulta 18 mar. 2014)
2008	WANG, Daniel Wei Liang. Escassez de Recursos, Custos dos Direitos e Reserva do Possível na Jurisprudência do STF. <i>Revista Direito GV</i> , São Paulo, 4(2), p. 539-568, Jul-Dez 2008.
2008	ANDRADE, Eli Lola Gurge, et al."A judicialização da saúde e a política nacional de assistência farmacêutica no Brasil: gestão da clínica e medicalização da justiça", <i>Rev Med Minas Gerais</i> 2008; 18 (4 Supl 4): S46-S50
2008	REIS JUNIOR, Paulo Biachi, "A Judicialização do Acesso à Medicamentos: A perspectiva da Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro". Dissertação de mestrado apresentada perante à

	Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2008.
2008	HOFFMAN, F.F.; BENTES, Fernando R.N.M.; "Accountability for Social and Economic Rights in Brazil". In: GAURI, Varun; BRINKS, Daniel M.. <i>Courting Social Justice</i> , Cambridge: Cambridge University Press, 2008, p. 100-145
2009	CHIEFFI, A. L.; BARATA, R.B.. Judicialização da política pública de assistência farmacêutica e equidade. <i>Caderno de Saúde Pública</i> , Rio de Janeiro, 25(8):1839-1849, ago, 2009
2009	FERRAZ, O. L. M.. "Right to health litigation In Brazil: An overview of the research." Social Science Research Network. Disponível em http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1426011
2009	FERRAZ, O. L. M.. "The right to health in the courts of Brazil: Worsening health inequalities?". <i>Health and Human Rights: An International Journal</i> 2009 11(2): 33-45.
2009	FERRAZ, O. L. M.; VIEIRA, F. S.. Direito à proteção da saúde, recursos escassos e equidade: os riscos da interpretação judicial dominante. <i>Dados Revista de Ciências Sociais</i> , vol.52, n.1, 2009, pp. 223-251.
2009	GLOOPEN, Siri.. "Legal enforcement of social rights: Enabling conditions and impact assessment". <i>Eramus Law Review</i> 2009, 2(4):465-80.
2009	TAVEIRA, C. O.; TRAVASSOS, M. Z.. O controle das leis orçamentárias à luz dos direitos humanos: reflexões teóricas e análise jurisprudencial aplicadas sobre o direito à proteção da saúde. Biblioteca Digital Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP, Belo Horizonte, ano 8, n. 92, ago. 2009. Disponível em: < http://www.aperj.org.br/arquivos/pdf/Christiano%20Taveira%20e%20Marcelo%20Zenni.pdf > (Consulta em 18 mar. 2014)
2009	NAUNDORF, B. "Enfrentamento das demandas judiciais na assistência farmacêutica: A experiência do Estado do Rio Grande do Sul." Apresentação em Workshop na Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: http://www5.ensp.fiocruz.br/biblioteca/home/exibedetalhesBiblioteca.cfm?ID=6240&tipo=B (Consulta 18 mar. 2014)
2009	BAPTISTA, T.W.F.; MACHADO, C.V.; LIMA, L.D.. Responsabilidade do Estado e direito à saúde no Brasil: um balanço da atuação dos Poderes. <i>Ciênc. saúde coletiva</i> [online]. 2009, vol.14, n.3, pp. 829-839.
2009	LEITE, Silvana Nair et al. Ações judiciais e demandas administrativas na garantia do direito ao acesso a medicamentos em Florianópolis-SC. <i>Revista de Direito Sanitário</i> , São Paulo v. 10, n. 2 p. 13-28 Jul./Out. 2009
2009	WANG, Daniel Wei Liang. Poder Judiciário e participação democrática nas políticas públicas de saúde. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: < http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-21062011-134507/ >. Acesso em: 2014-03-18.
2009	SILVA, Virgílio Afonso da; TERRAZAS, Fernanda Vargas. Claiming the Right to Health in Brazilian Courts: The Exclusion of the Already Excluded. <i>Law and Social Inquiry</i> . 2011
2009	FANTI, Fabiola. Políticas de saúde em juízo: um estudo sobre o município de São Paulo. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: < http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-02032010-171419/ >. Acesso em: 2014-03-18.
2009	ZUCCHI, P.; VIEIRA, F. S.. "Patient lawsuits and treatment provision on the Brazilian National Health Service", <i>Rev Assoc Med Bras</i> 2010; 56(6): 672-83
2009	BIEHL, J., AMON, J.J., PICON, P.D., PETRYNA, A., "Judicialization of the right to health in Brazil", <i>Lancet</i> , vol. 373, jun 27, 2009.
2009	TRAVASSOS, Denise Vieira, et al., "Judicialização da Saúde: um estudo de caso de três tribunais brasileiros"
2010	BORGES, D.C.L.; UGÁ, M.A.D.. "Conflitos e impasses da judicialização na obtenção de medicamentos: as decisões de 1ª instância nas ações individuais contra o Estado do Rio de Janeiro, Brasil, em 2005". <i>Caderno Saúde Pública</i> , Rio de Janeiro, 26(1):59-69, jan, 2010
2010	CHIEFFI, A. L.; BARATA, R. C. B.. Ações judiciais: estratégia da indústria farmacêutica para introdução de novos medicamentos. <i>Revista de Saúde Pública</i> [online]. 2010, vol.44, n.3, pp. 421-429.
2010	FIGUEIREDO, T. A.. "Análise dos medicamentos fornecidos por mandado judicial na Comarca do Rio de Janeiro: A aplicação de evidências científicas no processo de tomada de decisão". Dissertação apresentada à Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca para obtenção de título de Mestre

	em Saúde Pública. Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2010.
2010	LOPES, L.C.; BARBERATO-FILHO, S.; COSTA, A. C.; OSORIO-DE-CASTRO, C. G. S.. Uso racional de medicamentos antineoplásicos e ações judiciais no Estado de São Paulo. <i>Rev. Saúde Pública</i> [online]. 2010, vol.44, n.4, pp. 620-628. ISSN 0034-8910
2010	MAESTAD, O.; FERRAZ, O.; YAMIN, A. E.; NORHEIM, O. F.; GLOPPEN, S.. "How does litigation affect health financing? ".In: <i>The World Health Report, Health Systems Financing</i> . World Health Organization, 2010. Disponível em: http://cdrwww.who.int/healthsystems/topics/financing/healthreport/LitigationTB15pdf.pdf (Consulta em 18 mar. 2014)
2010	NAFFAH FILHO, M.; CHIEFFI, A. L.; CORREA, M.C.M.A.. "S-Codes: um novo sistema de informações sobre ações judiciais da Secretaria do Estado de São Paulo", <i>Bepa</i> 2010;7(84):18-30.
2010	PEPE, V.L.E. et al. A judicialização da saúde e os novos desafios da gestão da assistência farmacêutica. <i>Ciênc. saúde coletiva</i> [online]. 2010, vol.15, n.5, pp. 2405-2414.
2010	PEPE, V. L. E. et al.. Caracterização de demandas judiciais de fornecimento de medicamentos "essenciais" no Estado do Rio de Janeiro, <i>Brasil Cad. Saúde Pública</i> , Rio de Janeiro, 26(3):461-471, mar, 2010
2010	PEREIRA, D.S..O Orçamento Público e o processo de Judicialização da Saúde. Artigo apresentado ao Instituto Serzedello Corrêa – ISC/TCU, como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Orçamento Público. Brasília: 2010.
2010	TAVARES, G.R.P. et. al. Diagnóstico das ações judiciais direcionadas à Secretaria de Estado da Saúde do Espírito Santo. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 3, 2010, Brasília. Anais.
2010	VENTURA, Miriam; SIMAS, Luciana; PEPE, Vera Lúcia Edais and SCHRAMM, Fermin Roland. Judicialização da saúde, acesso à justiça e a efetividade do direito à saúde. <i>Physis</i> [online]. 2010, vol.20, n.1, pp. 77-100.
2010	MENICUCCI, T. M. G.; MACHADO, J.A. Judicialization of Health Policy in the Definition of Access to Public Goods: Individual Rights versus Collective Rights. <i>Brazilian Political Science Review</i> , vol. 4, n. 1, (2010).
2010	BRINKS, D. M.; FORBATH, W.. Social and Economic Rights in Latin America: Constitutional Courts and the Prospects for Pro-Poor Interventions. <i>89 Tex. L. Rev.</i> 1943 (2010-2011).
2010	ROMERO, Luiz Carlos, "A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Distrito Federal em Ações de Medicamentos", <i>Revista de Direito Sanitário</i> , São Paulo, v. 11, n. 2, p. 11-59, jul/out. 2010
2011	SANT'ANA, J.M.B., PEPE, V.L.E., OSORIO-DE-CASTRO, C.G.S., VENTURA, M.. Essencialidade e assistência farmacêutica: considerações sobre o acesso a medicamentos mediante ações judiciais no Brasil. <i>Rev Panam Salud Publica</i> . 2011;29(2):138-44.
2011	FERRAZ, O.L.M.. "Brazil: Health Inequalities, Rights, and Courts: The Social Impact of the Judicialization of Health". In YAMIN, E.A., GLOPPEN, S. (edit), <i>Litigating health rights: can courts bring more justice to health</i> . Human Rights Program Series, Harvard Law School. Harvard University Press, 2011.p. 76-102.
2011	NORHEIM, O.F; GLOPPEN, S. "Litigating for Medicines: How can we assess Impact on Health Outcomes?". In YAMIN, E.A., GLOPPEN, S. (edit), <i>Litigating health rights: can courts bring more justice to health?</i> . Human Rights Program Series, Harvard Law School. Harvard University Press, 2011.p. 304-330.
2011	PIOVESAN, Flávia. "Brazil". In: Langford, Malcom (ed.). <i>Social rights jurisprudence emerging trends in international and comparative law</i> . Cambridge: Cambridge University Press, 2nd edition, 2011.
2011	MASTAD, O.; RAKNER, L.; FERRAZ, O.L.M.. "Assessing the Impact of Health Rights Litigation: A comparative analysis of Argentina, Brazil, Colombia, Costa Rica, India and South Africa". In YAMIN, E.A., GLOPPEN, S. (edit), <i>Litigating health rights: can courts bring more justice to health?</i> . Human Rights Program Series, Harvard Law School. Harvard University Press, 2011.p. 273-303.
2011	MACEDO, E. I.; LOPES, L.C.; BARBERATO-FILHO, S.. "Análise técnica para a tomada de decisão do fornecimento de medicamentos pela via judicial". <i>Rev. Saúde Pública</i> [online]. 2011, vol.45, n.4, pp. 706-713. Epub July 01, 2011.
2011	OLIVEIRA, V.E.; NORONHA, L. N.. Judiciary-Executive relations in Policy Making: the Case of Drug Distribution in the State of São Paulo. <i>Brazilian Political Science Review</i> Vol. 5, n. 2, 2011, p. 10-38.

2011	VELOSO, S.C.S.. "Judicialização da Saúde": Características das ações judiciais recebidas na Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos do Ministério da Saúde no ano de 2007. Tese Universidade Federal de São Paulo. Escola Paulista de Medicina. São Paulo, 2011
2011	YAMIN, A.E.. "Power, Suffering, and Courts: Reflections on Promoting Health Rights through Judicialization". In YAMIN, E.A., GLOPPEN, S. (edit), Litigating health rights: can courts bring more justice to health?. Human Rights Program Series, Harvard Law School. Harvard University Press, 2011.p. 333-372.
2011	MACHADO, Marina Amaral de Ávila et al. Judicialização do acesso a medicamentos no Estado de Minas Gerais, Brasil. Rev. Saúde Pública [online]. 2011, vol.45, n.3, pp. 590-598. Epub Apr 01, 2011.
2011	FERRAZ, O. L. M., "Harming the poor through social rights litigation: Lessons from Brazil", Texas Law Review, vol 89: 1643, 2011.
2011	SANT'ANA, J.M.B., et al., "Racionalidade terapêutica: elementos médico-sanitários nas demandas judiciais de medicamentos", Rev Saude Publica 2011, 45(4): 715-21.
2011	"Ações Judiciais no Âmbito do Sistema Único de Saúde do Brasil, Bases Legais e Implicações: um Estudo de Caso em um Tribunal da Região Sudeste"
2011	VALLE, Gustavo Henrique M. do, CAMARGO, João Marcos P., "A Audiência Pública da Saúde e seus reflexos na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal", Revista de Direito Sanitário, São Paulo, v. 11, n. 3, p. 13-31, nov./2010,fev./2011
2012	BIEHL, J., AMON, J.J., SOCAL, M.P., PETRYNA, A.. "Between the court and the clinic: Lawsuits for medicines and the right to health in Brazil". <i>Health and Human Rights</i> , vol. 14, n. 1, June 2012.
2012	CAMPOS NETO, O. H., et al.. Médicos, advogados e indústria farmacêutica na judicialização da saúde em Minas Gerais, Brasil. Rev. Saúde Pública vol.46 no.5 São Paulo Oct. 2012.
2012	DINIZ, D.; MEDEIROS, M.; SCHWARTZ, I.V.D.. Consequências da judicialização das políticas de saúde: custos de medicamentos para as mucopolissacaridoses. Cad. Saúde Pública [online]. 2012, vol.28, n.3, pp. 479-489.
2012	PEREIRA, L. R.; CARNEIRO, R. "Judicialização da Saúde e Mudanças Organizacionais: o Impacto das Decisões Judiciais na Estrutura da Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais – SES-MG". Artigo apresentado no V Encontro da Divisão de Administração Pública/APB da ANPAD - EnAPG, Salvador, 18 à 20 nov. de 2012.
2012	SARTORI JUNIOR, D. et al. Judicialização do acesso ao tratamento de doenças genéticas raras: a doença de Fabry no Rio Grande do Sul. Ciênc. saúde coletiva [online]. 2012, vol.17, n.10, pp. 2717-2728
2012	WANG, D. W. L; FERRAZ, O. L. M.. Pharmaceutical Companies vs. The State: Who is Responsible for the Post-Trial Provision of Drugs in Brazil?. J Law Med Ethics. 2012 Summer;40(2):188-96.
2012	WANG, D.W.L.. "Courts and health care rationing: the case of the Brazilian Federal Supreme Court". Health Econ Policy Law. 2013 Jan;8(1):75-93
2012	STAMFORD, Artur, CAVALCANTI, Maísa, "Decisões judiciais sobre acesso aos medicamentos em Pernambuco", Rev Saude Publica 2012, 46(5):791-799.
2012	MACHADO, Felipe R. de S., DAIN, Sulamis, "A Audiência Pública da Saúde: questões para a judicialização e para a gestão de saúde no Brasil", Rev. Adm. Publica, Rio de Janeiro 46(4): 1017-36, jul/ago 2012.
2012	BELLATO, Rosenedy, et al., "Mediation of the Right to Health by the Court of Justice: Analysis of the Demand", Texto contexto - enferm. [online]. 2012, vol.21, n.2 [cited 2014-07-01], pp. 356-362 .
2013	FIGUEIREDO, T.A.; OSORIO-DE-CASTRO, C.G.S.; PEPE, V.L.E.. Evidence-based process for decision-making in the analysis of legal demands for medicines in Brazil. Cad. Saúde Pública [online]. 2013, vol.29, suppl.1, pp. s159-s166.
2013	RAMOS, Maira Catharina. "Análise de Impacto Orçamentário da Idursulfase como terapia para o tratamento da Mucopolissacaridose tipo II na perspectiva do Sistema Único de Saúde". Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Saúde Coletiva da Faculdade de Ceilândia para a obtenção do título de bacharel em Saúde Coletiva, Universidade de Brasília. Brasília, 2013.
2013	RODRIGUES, G.B.; MOURAO, C.A.; CASTRO, L.P.G.. A influência da judicialização da saúde na assistência farmacêutica. 8ª amostra de produção científica da pós-graduação lato sensu da PUC-Goias. Acesso em 20 de novembro de 2013. Disponível em < http://www.cpgis.ucg.br/8mostra/Artigos/SAUDE%20E%20BIOLOGICAS/A%20INFLU%20C%20ANCIA%20DA%20JUDICIALIZA%20C%20O%20DA%20SA%20C%20ADE%20NA%20ASSIST%20C%20ANCIA%20FARMAC%20AUTICA.pdf
2013	WANG, D. W. L; FERRAZ, O. L. M.. "Atendendo os mais Necessitados? Acesso à Justiça e o Papel de Defensores e Promotores Públicos no Litígio Sobre Direito à Saúde na Cidade de São Paulo",

	<i>Revista Internacional de Direitos Humanos</i> , v. 10, n. 18, jun. 2013, pp. 167-90.
2013	WANG, D.W.L.. <i>Can Litigation Promote Fairness in Healthcare?: The Judicial Review of Rationing Decisions in Brazil and England</i> . Dissertação Doutorado apresentada ao Department of Law of the London School of Economics. Londres: August, 2013. Disponível em: http://etheses.lse.ac.uk/739/ (Consulta 18 mar. 2014)
2013	WANG, D.W.L., "Courts as healthcare policy-makers: the problem, the responses to the problem and problems in the responses". São Paulo Law School of Fundação Getúlio Vargas DIREITO GV, Research Paper Series Legal Studies, Paper n. 75, 2013. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11198/RPS_75_final.pdf?sequence=1 (Consulta em 18 mar. 2014)
2013	PRADO, Mariana Mota, "The debatable role of Courts in Brazil's Health Care System: Does Litigation Harm or Help?", <i>J Law Med Ethics</i> . 2013 Spring;41(1):124-37.
2013	PROVIN, Mercia Pandolfo, LEITE, Silvana Nair, AMARAL, Rita Goreti, "Social inequalities in lawsuits for drugs", <i>Brazilian Journal of Pharmaceutical Sciences</i> , vol. 49, n. 3, jul/sep 2013.
2013	MEDEIROS, Marcelo; DINIZ, Debora; SCHWARTZ, Ida Vanessa, "A tese da judicialização da saúde pelas elites: os medicamentos para mucopolissacaridose", <i>Ciênc. saúde coletiva</i> [online]. 2013, vol.18, n.4 [cited 2014-07-01], pp. 1079-1088 .
2013	REVEIZ, Ludovic, et al."Litigios por derecho a la salud en tres países de América Latina: revisión sistemática de la literatura", <i>Rev Panam Salud Publica</i> 33(3), 2013.
2013	ASENSI, Felipe Dutra, "Saúde, Poder Judiciário e sociedade: uma análise de Brasil e Portugal", <i>Physis, Revista de Saúde Coletiva</i> , Rio de Janeiro, 23 [3]: 801-820, 2013.
2013	ENGELMANN, Fabiano, CUNHA FILHO, Marcio Camargo, "Ações judiciais, conteúdos políticos: uma proposta de análise para o caso brasileiro", <i>Rev. Sociologia e Política</i> , v. 21, n.45: 57-72, mar, 2013.
2013	MAZZA, Fabio Ferreira, MENDES, Áquilas Nogueira, "Decisões Judiciais e orçamento: Um olhar sobre a saúde pública", <i>Revista de Direito Sanitário</i> , São Paulo, v.14, n. 3, p. 42-65, nov. 2013/fev. 2014.
2013	RAMOS, Karina Alvez, FERREIRA, Anisia da S. D., "Análise da demanda de medicamentos para uso off label por meio de ações judiciais na Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais", <i>Revista de Direito Sanitário</i> , São Paulo, v. 14, n. 1, p. 98-121, mar/jun 2013.
2014	GOMES, Fernanda de Freitas Castro et al. Acesso aos procedimentos de média e alta complexidade no Sistema Único de Saúde: uma questão de judicialização. <i>Cad. Saúde Pública</i> [online]. 2014, vol.30, n.1, pp. 31-43.
2014	OLIVERIA, Vanessa Dia de, TERRAZAS, Fernanda, VANCONCELOS, Natália Pires de, WANG, Daniel Wei Liang (2012). "Os impactos da judicialização da saúde no município de São Paulo: gasto público e organização federativa". <i>Revista de Administração Pública (Impresso)</i> , v. 48, p. 1191-1206, 2014.
s/ data	TAVEIRA, C.O.; TRAVASSOS, M.Z.. "O Controle das Leis Orçamentárias à luz dos direitos humanos: Reflexões teóricas e análise jurisprudencial aplicadas sobre o direito à saúde." Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro: s/data. Disponível em: http://www.aperj.org.br/aperj/index.php?r=site/page&view=artigos (Consulta em 18 mar 2014)
s/ data	FERRAZ, O. L. M.. Right to health litigation in Brazil: Why are collective suits so hard to enforce?. Disponível em: http://www.escri.org/sites/default/files/Ferraz_-_Implementing_the_Right_to_Health_in_Brazil_0.pdf (Consulta 18 mar. 2014)
s/ data	SILVA, Virgílio Afonso da, "Taking from the Poor to Give to the Rich: the individualistic enforcement of social rights", acesso em: http://camlaw.rutgers.edu/statecon/workshop11greece07/workshop13/Afonso.pdf (Consulta 30 jun. 2014)
s/ data	KARNIKOWSKI, Margô G. de Oliveira, et al., "Aspectos farmacoeconomicos das ações judiciais impetradas à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal". Disponível em: http://www.ambr.org.br/aspectos-farmacoeconomicos-das-aco-es-judiciais-impetradas-a-secretaria-de-estado-de-saude-do-distrito-federal/

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 26: Comparação regulamentação precatórios de 1934 à 1967

Constituição de 1934	Constituição de 1946	Constituição de 1967
<p>Art. 182: Os pagamentos devidos pela Fazenda federal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, sendo vedada a designação de caso ou pessoas nas verbas legais.</p> <p>Parágrafo único - Estes créditos serão consignados pelo Poder Executivo ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias ao cofre dos depósitos públicos. Cabe ao Presidente da Corte Suprema expedir as ordens de pagamento, dentro das forças do depósito, e, a requerimento do credor que alegar preterição da sua precedência, autorizar o sequestro da quantia necessária para o satisfazer, depois de ouvido o Procurador-Geral da República.</p>	<p>Art. 204: Os pagamentos devidos pela Fazenda federal, estadual ou municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, sendo proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos extra-orçamentários abertos para esse fim.</p> <p>Parágrafos único - As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias à repartição competente. Cabe ao Presidente do Tribunal Federal de Recursos ou, conforme o caso, ao Presidente do Tribunal de Justiça expedir as ordens de pagamento, segundo as possibilidades do depósito, e autorizar, a requerimento do credor preterido no seu direito de precedência, e depois de ouvido o chefe do Ministério Público, o sequestro da quantia necessária para satisfazer o débito.</p>	<p>Art 112 - Os pagamentos devidos pela Fazenda federal, estadual ou municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos extra-orçamentários abertos para esse fim.</p> <p>§ 1º: É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento dos seus débitos constantes de precatórios judiciais, apresentados até primeiro de julho.</p> <p>§ 2º: As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias respectivas à repartição competente. Cabe ao Presidente do Tribunal, que proferiu a decisão exequenda determinar o pagamento, segundo as possibilidades do depósito, e autorizar, a requerimento do credor preterido no seu direito de precedência, e depois de ouvido o chefe do Ministério Público, o sequestro da quantia necessária à satisfação do débito.</p>

Fonte: Elaboração própria com a legislação disponível no sítio eletrônico do www.planalto.gov.br.

Tabela 27: Mudanças Regime Constitucional de Precatórios 1988 à 2009

Redação original Constituição 1988	EC 30/2000	EC 37/2002	EC 62/2009
<p>Art. 100. À exceção dos créditos de natureza alimentícia, os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.</p>			<p>Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.</p>
<p>§ 1º É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao</p>	<p>"§ 1º É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba</p>		

pagamento de seus débitos constantes de precatórios judiciais, apresentados até 1º de julho, data em que terão atualizados seus valores, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte.	necessária ao pagamento de seus débitos oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais, apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente."(NR)		
	"§ 1º-A Os débitos de natureza alimentícia compreendem aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou invalidez, fundadas na responsabilidade civil, em virtude de sentença transitada em julgado." (AC)*		§ 1º Os débitos de natureza alimentícia compreendem aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou por invalidez, fundadas em responsabilidade civil, em virtude de sentença judicial transitada em julgado, e serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, exceto sobre aqueles referidos no § 2º deste artigo.
§ 2º As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias respectivas à repartição competente, cabendo ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequenda determinar o pagamento, segundo as possibilidades do depósito, e autorizar, a requerimento do credor e exclusivamente para o caso de preterimento de seu direito de precedência, o seqüestro da quantia necessária à satisfação do débito.	"§ 2º As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados diretamente ao Poder Judiciário, cabendo ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequenda determinar o pagamento segundo as possibilidades do depósito, e autorizar, a requerimento do credor, e exclusivamente para o caso de preterimento de seu direito de precedência, o seqüestro da quantia necessária à satisfação do débito."(NR)		§ 2º Os débitos de natureza alimentícia cujos titulares tenham 60 (sessenta) anos de idade ou mais na data de expedição do precatório, ou sejam portadores de doença grave, definidos na forma da lei, serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, até o valor equivalente ao triplo do fixado em lei para os fins do disposto no § 3º deste artigo, admitido o fracionamento para essa finalidade, sendo que o restante será pago na ordem cronológica de apresentação do precatório.
	"§ 3º O disposto no caput deste artigo, relativamente à expedição de precatórios, não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em lei como de pequeno valor que a Fazenda Federal, Estadual, Distrital ou Municipal deva fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado."(NR)		§ 3º O disposto no caput deste artigo relativamente à expedição de precatórios não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em leis como de pequeno valor que as Fazendas referidas devam fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado
	"§ 4º A lei poderá fixar valores distintos para o fim previsto no § 3º deste artigo, segundo as diferentes capacidades das entidades de direito público." (AC)	§ 4º São vedados a expedição de precatório complementar ou suplementar de valor pago, bem como fracionamento, repartição ou quebra do valor da execução, a fim de que seu pagamento não se faça, em parte, na forma estabelecida no § 3º deste artigo e, em parte, mediante expedição de precatório.	§ 4º Para os fins do disposto no § 3º, poderão ser fixados, por leis próprias, valores distintos às entidades de direito público, segundo as diferentes capacidades econômicas, sendo o mínimo igual ao valor do maior benefício do regime geral de previdência social.
	"§ 5º O Presidente do Tribunal competente que, por ato comissivo ou omissivo, retardar ou tentar frustrar a liquidação regular de precatório incorrerá em crime de responsabilidade." (AC)	"§ 5º A lei poderá fixar valores distintos para o fim previsto no § 3º deste artigo, segundo as diferentes capacidades das entidades de direito público." (AC)	§ 5º É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos, oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente.
			§ 6º As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados diretamente ao Poder Judiciário, cabendo ao Presidente do Tribunal que proferir a

			decisão exequenda determinar o pagamento integral e autorizar, a requerimento do credor e exclusivamente para os casos de preterimento de seu direito de precedência ou de não alocação orçamentária do valor necessário à satisfação do seu débito, o sequestro da quantia respectiva.
			§ 7º O Presidente do Tribunal competente que, por ato comissivo ou omissivo, retardar ou tentar frustrar a liquidação regular de precatórios incorrerá em crime de responsabilidade e responderá, também, perante o Conselho Nacional de Justiça.
			§ 8º É vedada a expedição de precatórios complementares ou suplementares de valor pago, bem como o fracionamento, repartição ou quebra do valor da execução para fins de enquadramento de parcela do total ao que dispõe o § 3º deste artigo.
			§ 9º No momento da expedição dos precatórios, independentemente de regulamentação, deles deverá ser abatido, a título de compensação, valor correspondente aos débitos líquidos e certos, inscritos ou não em dívida ativa e constituídos contra o credor original pela Fazenda Pública devedora, incluídas parcelas vincendas de parcelamentos, ressalvados aqueles cuja execução esteja suspensa em virtude de contestação administrativa ou judicial.
			§ 10. Antes da expedição dos precatórios, o Tribunal solicitará à Fazenda Pública devedora, para resposta em até 30 (trinta) dias, sob pena de perda do direito de abatimento, informação sobre os débitos que preencham as condições estabelecidas no § 9º, para os fins nele previstos.
			§ 11. É facultada ao credor, conforme estabelecido em lei da entidade federativa devedora, a entrega de créditos em precatórios para compra de imóveis públicos do respectivo ente federado.
			§ 12. A partir da promulgação desta Emenda Constitucional, a atualização de valores de requisitos, após sua expedição, até o efetivo pagamento, independentemente de sua natureza, será feita pelo índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança, e, para fins de compensação da mora, incidirão juros simples no mesmo percentual de juros incidentes sobre a caderneta de poupança, ficando excluída a incidência de juros compensatórios.
			§ 13. O credor poderá ceder, total ou parcialmente, seus créditos em precatórios a terceiros, independentemente da concordância do devedor, não se aplicando ao cessionário o disposto nos §§ 2º e 3º.
			§ 14. A cessão de precatórios somente produzirá efeitos após comunicação, por meio de petição protocolizada, ao tribunal de origem e à entidade devedora.
			§ 15. Sem prejuízo do disposto neste artigo, lei complementar a esta Constituição Federal poderá estabelecer regime especial para pagamento de crédito de precatórios de Estados, Distrito Federal e Municípios, dispondo sobre vinculações à receita

			corrente líquida e forma e prazo de liquidação.
			§ 16. A seu critério exclusivo e na forma de lei, a União poderá assumir débitos, oriundos de precatórios, de Estados, Distrito Federal e Municípios, refinanciando-os diretamente."(NR)
ADCT			
Art. 33 do ADCT: Ressalvados os créditos de natureza alimentar, o valor dos precatórios judiciais pendentes de pagamento na data da promulgação da Constituição, incluído o remanescente de juros e correção monetária, poderá ser pago em moeda corrente, com atualização, em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de oito anos, a partir de 1º de julho de 1989, por decisão editada pelo Poder Executivo até cento e oitenta dias da promulgação da Constituição.			
Parágrafo único. Poderão as entidades devedoras, para o cumprimento do disposto neste artigo, emitir, em cada ano, no exato montante do dispêndio, títulos de dívida pública não computáveis para efeito do limite global de endividamento.			
	"Art. 78. Ressalvados os créditos definidos em lei como de pequeno valor, os de natureza alimentícia, os de que trata o art. 33 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e suas complementações e os que já tiverem os seus respectivos recursos liberados ou depositados em juízo, os precatórios pendentes na data de promulgação desta Emenda e os que decorram de ações iniciais ajuizadas até 31 de dezembro de 1999 serão liquidados pelo seu valor real, em moeda corrente, acrescido de juros legais, em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de dez anos, permitida a cessão dos créditos.		
	"§ 1º É permitida a decomposição de parcelas, a critério do credor."		
	"§ 2º As prestações anuais a que se refere o caput deste artigo terão, se não liquidadas até o final do exercício a que se referem, poder liberatório do pagamento de tributos da entidade devedora."		
	"§ 3º O prazo referido no caput deste artigo fica reduzido para dois anos, nos casos de precatórios judiciais originários de desapropriação de imóvel residencial do credor, desde que comprovadamente único à época da imissão na posse."		
	"§ 4º O Presidente do Tribunal competente deverá, vencido o		

	prazo ou em caso de omissão no orçamento, ou preterição ao direito de precedência, a requerimento do credor, requisitar ou determinar o sequestro de recursos financeiros da entidade executada, suficientes à satisfação da prestação."		
		<p>Art. 86. Serão pagos conforme disposto no art. 100 da Constituição Federal, não se lhes aplicando a regra de parcelamento estabelecida no caput do art. 78 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, os débitos da Fazenda Federal, Estadual, Distrital ou Municipal oriundos de sentenças transitadas em julgado, que preencham, cumulativamente, as seguintes condições:</p> <p>I - ter sido objeto de emissão de precatórios judiciais;</p> <p>II - ter sido definidos como de pequeno valor pela lei de que trata o § 3º do art. 100 da Constituição Federal ou pelo art. 87 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;</p> <p>III - estar, total ou parcialmente, pendentes de pagamento na data da publicação desta Emenda Constitucional.</p> <p>§ 1º Os débitos a que se refere o caput deste artigo, ou os respectivos saldos, serão pagos na ordem cronológica de apresentação dos respectivos precatórios, com precedência sobre os de maior valor.</p> <p>§ 2º Os débitos a que se refere o caput deste artigo, se ainda não tiverem sido objeto de pagamento parcial, nos termos do art. 78 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, poderão ser pagos em duas parcelas anuais, se assim dispuser a lei.</p> <p>§ 3º Observada a ordem cronológica de sua apresentação, os débitos de natureza alimentícia previstos neste artigo terão precedência para pagamento sobre todos os demais.</p>	
		<p>Art. 87. Para efeito do que dispõem o § 3º do art. 100 da Constituição Federal e o art. 78 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias serão considerados de pequeno valor, até que se dê a publicação oficial das respectivas leis definidoras pelos entes da Federação, observado o disposto no § 4º do art. 100 da Constituição Federal, os débitos ou obrigações consignados em precatório judicial, que tenham valor</p>	

		<p>igual ou inferior a:</p> <p>I - quarenta salários-mínimos, perante a Fazenda dos Estados e do Distrito Federal;</p> <p>II - trinta salários-mínimos, perante a Fazenda dos Municípios.</p> <p>Parágrafo único. Se o valor da execução ultrapassar o estabelecido neste artigo, o pagamento far-se-á, sempre, por meio de precatório, sendo facultada à parte exequente a renúncia ao crédito do valor excedente, para que possa optar pelo pagamento do saldo sem o precatório, da forma prevista no § 3º do art. 100.</p>	
			<p><u>Art. 97.</u> Até que seja editada a lei complementar de que trata o § 15 do art. 100 da Constituição Federal, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, na data de publicação desta Emenda Constitucional, estejam em mora na quitação de precatórios vencidos, relativos às suas administrações direta e indireta, inclusive os emitidos durante o período de vigência do regime especial instituído por este artigo, farão esses pagamentos de acordo com as normas a seguir estabelecidas, sendo inaplicável o disposto no art. 100 desta Constituição Federal, exceto em seus §§ 2º, 3º, 9º, 10, 11, 12, 13 e 14, e sem prejuízo dos acordos de juízos conciliatórios já formalizados na data de promulgação desta Emenda Constitucional.</p> <p>§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios sujeitos ao regime especial de que trata este artigo optarão, por meio de ato do Poder Executivo:</p> <p>I - pelo depósito em conta especial do valor referido pelo § 2º deste artigo; ou</p> <p>II - pela adoção do regime especial pelo prazo de até 15 (quinze) anos, caso em que o percentual a ser depositado na conta especial a que se refere o § 2º deste artigo corresponderá, anualmente, ao saldo total dos precatórios devidos, acrescido do índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança e de juros simples no mesmo percentual de juros incidentes sobre a caderneta de poupança para fins de compensação da mora, excluída a incidência de juros compensatórios, diminuído das amortizações e dividido pelo número de anos restantes no regime especial de pagamento.</p> <p>§ 2º Para saldar os precatórios, vencidos e a vencer, pelo regime especial, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devedores depositarão mensalmente, em conta especial criada para tal fim, 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre as respectivas receitas correntes líquidas, apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, sendo que esse percentual, calculado no momento de opção pelo regime e mantido fixo até o final do prazo a que se refere o § 14 deste artigo, será:</p> <p>I - para os Estados e para o Distrito Federal:</p>

			<p>a) de, no mínimo, 1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento), para os Estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, além do Distrito Federal, ou cujo estoque de precatórios pendentes das suas administrações direta e indireta corresponder a até 35% (trinta e cinco por cento) do total da receita corrente líquida;</p> <p>b) de, no mínimo, 2% (dois por cento), para os Estados das regiões Sul e Sudeste, cujo estoque de precatórios pendentes das suas administrações direta e indireta corresponder a mais de 35% (trinta e cinco por cento) da receita corrente líquida;</p> <p>II - para Municípios:</p> <p>a) de, no mínimo, 1% (um por cento), para Municípios das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, ou cujo estoque de precatórios pendentes das suas administrações direta e indireta corresponder a até 35% (trinta e cinco por cento) da receita corrente líquida;</p> <p>b) de, no mínimo, 1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento), para Municípios das regiões Sul e Sudeste, cujo estoque de precatórios pendentes das suas administrações direta e indireta corresponder a mais de 35 % (trinta e cinco por cento) da receita corrente líquida.</p> <p>§ 3º Entende-se como receita corrente líquida, para os fins de que trata este artigo, o somatório das receitas tributárias, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de contribuições e de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes, incluindo as oriundas do § 1º do art. 20 da Constituição Federal, verificado no período compreendido pelo mês de referência e os 11 (onze) meses anteriores, excluídas as duplicidades, e deduzidas:</p> <p>I - nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;</p> <p>II - nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, a contribuição dos servidores para custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira referida no § 9º do art. 201 da Constituição Federal.</p> <p>§ 4º As contas especiais de que tratam os §§ 1º e 2º serão administradas pelo Tribunal de Justiça local, para pagamento de precatórios expedidos pelos tribunais.</p> <p>§ 5º Os recursos depositados nas contas especiais de que tratam os §§ 1º e 2º deste artigo não poderão retornar para Estados, Distrito Federal e Municípios devedores.</p> <p>§ 6º Pelo menos 50% (cinquenta por cento) dos recursos de que tratam os §§ 1º e 2º deste artigo serão utilizados para pagamento de precatórios em ordem cronológica de apresentação, respeitadas as preferências definidas no § 1º, para os requisitórios do mesmo ano e no § 2º do art. 100, para requisitórios de todos os anos.</p> <p>§ 7º Nos casos em que não se possa estabelecer a precedência cronológica entre</p>
--	--	--	---

			<p>2 (dois) precatórios, pagar-se-á primeiramente o precatório de menor valor.</p> <p>§ 8º A aplicação dos recursos restantes dependerá de opção a ser exercida por Estados, Distrito Federal e Municípios devedores, por ato do Poder Executivo, obedecendo à seguinte forma, que poderá ser aplicada isoladamente ou simultaneamente:</p> <p>I - destinados ao pagamento dos precatórios por meio do leilão;</p> <p>II - destinados a pagamento a vista de precatórios não quitados na forma do § 6º e do inciso I, em ordem única e crescente de valor por precatório;</p> <p>III - destinados a pagamento por acordo direto com os credores, na forma estabelecida por lei própria da entidade devedora, que poderá prever criação e forma de funcionamento de câmara de conciliação.</p> <p>§ 9º Os leilões de que trata o inciso I do § 8º deste artigo:</p> <p>I - serão realizados por meio de sistema eletrônico administrado por entidade autorizada pela Comissão de Valores Mobiliários ou pelo Banco Central do Brasil;</p> <p>II - admitirão a habilitação de precatórios, ou parcela de cada precatório indicada pelo seu detentor, em relação aos quais não esteja pendente, no âmbito do Poder Judiciário, recurso ou impugnação de qualquer natureza, permitida por iniciativa do Poder Executivo a compensação com débitos líquidos e certos, inscritos ou não em dívida ativa e constituídos contra devedor originário pela Fazenda Pública devedora até a data da expedição do precatório, ressalvados aqueles cuja exigibilidade esteja suspensa nos termos da legislação, ou que já tenham sido objeto de abatimento nos termos do § 9º do art. 100 da Constituição Federal;</p> <p>III - ocorrerão por meio de oferta pública a todos os credores habilitados pelo respectivo ente federativo devedor;</p> <p>IV - considerarão automaticamente habilitado o credor que satisfaça o que consta no inciso II;</p> <p>V - serão realizados tantas vezes quanto necessário em função do valor disponível;</p> <p>VI - a competição por parcela do valor total ocorrerá a critério do credor, com deságio sobre o valor desta;</p> <p>VII - ocorrerão na modalidade deságio, associado ao maior volume ofertado cumulado ou não com o maior percentual de deságio, pelo maior percentual de deságio, podendo ser fixado valor máximo por credor, ou por outro critério a ser definido em edital;</p> <p>VIII - o mecanismo de formação de preço constará nos editais publicados para cada leilão;</p> <p>IX - a quitação parcial dos precatórios será homologada pelo respectivo Tribunal que o expediu.</p>
--	--	--	--

			<p>§ 10. No caso de não liberação tempestiva dos recursos de que tratam o inciso II do § 1º e os §§ 2º e 6º deste artigo:</p> <p>I - haverá o sequestro de quantia nas contas de Estados, Distrito Federal e Municípios devedores, por ordem do Presidente do Tribunal referido no § 4º, até o limite do valor não liberado;</p> <p>II - constituir-se-á, alternativamente, por ordem do Presidente do Tribunal requerido, em favor dos credores de precatórios, contra Estados, Distrito Federal e Municípios devedores, direito líquido e certo, autoaplicável e independentemente de regulamentação, à compensação automática com débitos líquidos lançados por esta contra aqueles, e, havendo saldo em favor do credor, o valor terá automaticamente poder liberatório do pagamento de tributos de Estados, Distrito Federal e Municípios devedores, até onde se compensarem;</p> <p>III - o chefe do Poder Executivo responderá na forma da legislação de responsabilidade fiscal e de improbidade administrativa;</p> <p>IV - enquanto perdurar a omissão, a entidade devedora:</p> <p>a) não poderá contrair empréstimo externo ou interno;</p> <p>b) ficará impedida de receber transferências voluntárias;</p> <p>V - a União reterá os repasses relativos ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e ao Fundo de Participação dos Municípios, e os depositará nas contas especiais referidas no § 1º, devendo sua utilização obedecer ao que prescreve o § 5º, ambos deste artigo.</p> <p>§ 11. No caso de precatórios relativos a diversos credores, em litisconsórcio, admite-se o desmembramento do valor, realizado pelo Tribunal de origem do precatório, por credor, e, por este, a habilitação do valor total a que tem direito, não se aplicando, neste caso, a regra do § 3º do art. 100 da Constituição Federal.</p> <p>§ 12. Se a lei a que se refere o § 4º do art. 100 não estiver publicada em até 180 (cento e oitenta) dias, contados da data de publicação desta Emenda Constitucional, será considerado, para os fins referidos, em relação a Estados, Distrito Federal e Municípios devedores, omissos na regulamentação, o valor de:</p> <p>I - 40 (quarenta) salários mínimos para Estados e para o Distrito Federal;</p> <p>II - 30 (trinta) salários mínimos para Municípios.</p> <p>§ 13. Enquanto Estados, Distrito Federal e Municípios devedores estiverem realizando pagamentos de precatórios pelo regime especial, não poderão sofrer sequestro de valores, exceto no caso de não liberação tempestiva dos recursos de que tratam o inciso II do § 1º e o § 2º deste artigo.</p> <p>§ 14. O regime especial de pagamento de precatório previsto no inciso I do § 1º</p>
--	--	--	--

			<p>vigorará enquanto o valor dos precatórios devidos for superior ao valor dos recursos vinculados, nos termos do § 2º, ambos deste artigo, ou pelo prazo fixo de até 15 (quinze) anos, no caso da opção prevista no inciso II do § 1º.</p> <p>§ 15. Os precatórios parcelados na forma do art. 33 ou do art. 78 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e ainda pendentes de pagamento ingressarão no regime especial com o valor atualizado das parcelas não pagas relativas a cada precatório, bem como o saldo dos acordos judiciais e extrajudiciais.</p> <p>§ 16. A partir da promulgação desta Emenda Constitucional, a atualização de valores de requisitórios, até o efetivo pagamento, independentemente de sua natureza, será feita pelo índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança, e, para fins de compensação da mora, incidirão juros simples no mesmo percentual de juros incidentes sobre a caderneta de poupança, ficando excluída a incidência de juros compensatórios.</p> <p>§ 17. O valor que exceder o limite previsto no § 2º do art. 100 da Constituição Federal será pago, durante a vigência do regime especial, na forma prevista nos §§ 6º e 7º ou nos incisos I, II e III do § 8º deste artigo, devendo os valores dispendidos para o atendimento do disposto no § 2º do art. 100 da Constituição Federal serem computados para efeito do § 6º deste artigo.</p> <p>§ 18. Durante a vigência do regime especial a que se refere este artigo, gozarão também da preferência a que se refere o § 6º os titulares originais de precatórios que tenham completado 60 (sessenta) anos de idade até a data da promulgação desta Emenda Constitucional."</p>
--	--	--	---

Fonte: Elaboração própria com a legislação disponível no sítio eletrônico do www.planalto.gov.br.

Tabela 28: Decisões de pedidos de intervenção federal junto ao STF.

Numero	Data de Julgamento Final	Estado/Município	Decisão Final	Argumento
IF 762	29/03/2012	SP	2	7
IF 4640	29/03/2012	RS	1	1
IF 4677	29/03/2012	PB	1	1
IF 5101	28/03/2012	RS	1	1
IF 5050	06/03/2008	SP	1	1
IF 4663	06/03/2008	MG	1	1
IF 2117	09/08/2006	DF	1	1
IF 1012	30/06/2006	SP	1	1
IF 506	05/05/2004	SP	1	1
IF 3526	25/03/2004	SP	1	1
IF 2081	24/03/2004	SP	1	1
IF 4211	24/03/2004	RS	1	1
IF 2663	24/03/2004	RS	1	1
IF 3124	22/03/2004	ES	1	1
IF 4174	18/03/2004	RS	1	1

IF 4176	10/03/2004	RS	1	1
IF 164	13/12/2003	SP	1	1
IF 2796	19/11/2003	SP	1	2
IF 2424	19/11/2003	SP	1	2
IF 693	19/11/2003	SP	1	2
IF 3977	05/11/2003	SP	1	1
IF 3601	08/05/2003	SP	1	1
IF 3046	08/05/2003	SP	1	1
IF 2973	08/05/2003	SP	1	1
IF 2909	08/05/2003	SP	1	1
IF 2737	08/05/2003	SP	1	1
IF 2805	08/05/2003	SP	1	1
IF 2127	08/05/2003	SP	1	1
IF 3292	08/05/2003	SP	1	1
IF 2975	08/05/2003	SP	1	1
IF 3578	05/05/2003	SP	1	1
IF 3773	03/04/2003	RS	1	1
IF 3195	03/04/2003	RS	1	1
IF 3091	03/04/2003	RS	1	1
IF 449	26/03/2003	SP	1	1
IF 2257	26/03/2003	SP	1	1
IF 1952	26/03/2003	SP	1	1
IF 1317	26/03/2003	SP	1	1
IF 492	26/03/2003	SP	1	1
IF 171	26/03/2003	SP	1	1
IF 317	26/03/2003	SP	1	1
IF 139	19/03/2003	SP	1	1
IF 237	19/03/2003	SP	1	1
IF 2194	26/02/2003	SP	1	1
IF 1466	26/02/2003	SP	1	1
IF 470	26/02/2003	SP	1	1
IF 1690	26/02/2003	SP	1	1
IF 1262	26/02/2003	SP	1	1
IF 2915	03/02/2003	SP	1	1
IF 444	03/02/2003	SP	1	1
IF 298	03/02/2003	SP	1	1
IF 120	10/02/1993	PR	1	5
IF 101	06/12/1989	MA	1	5
IF 3689	18/11/2003	SP	1	2
IF 1208	18/11/2003	SP	1	2
IF 3393	18/11/2003	SP	1	2
IF 1316	10/11/2003	SP	1	2
IF 3718	28/10/2003	SP	1	2
IF 1097	21/10/2003	SP	1	2
IF 1295	24/09/2003	SP	1	2
IF 3523	10/09/2003	SP	1	2
IF 553	19/09/2000	PI	2	6
IF 5182	17/10/2012	SP	2	7
IF 5197	07/08/2012	SP	2	7
IF 5145	09/03/2010	RS	2	7
IF 4964	17/12/2008	PB	2	7
IF 4973	24/04/2006	RS	1	1
IF 4359	24/04/2006	RS	1	1
IF 4974	07/02/2006	PB	1	5

IF 3128	19/12/2005	ES	2	6
IF 728	17/02/2005	SP	1	2
IF 1487	26/10/2004	SP	1	2
IF 2789	26/08/2004	MT	1	1
IF 4610	18/08/2004	RS	1	1
IF 4613	13/08/2004	SP	1	1
IF 4611	13/08/2004	SP	1	1
IF 3688	04/05/2004	SP	1	1
IF 2790	03/05/2004	MT	1	1
IF 499	20/04/2004	SP	2	6
IF 526	20/04/2004	SP	2	6
IF 799	20/04/2004	SP	2	6
IF 695	20/04/2004	SP	2	6
IF 2248	20/04/2004	SP	2	6
IF 1973	20/04/2004	SP	2	6
IF 4434	12/04/2004	SP	1	1
IF 3868	12/04/2004	RS	1	1
IF 3534	31/03/2004	SP	1	2
IF 4592	31/03/2004	SP	1	1
IF 3749	25/03/2004	SP	2	2
IF 2633	25/03/2004	RO	1	1
IF 4581	18/03/2004	RS	1	1
IF 4567	18/03/2004	RS	1	1
IF 2122	12/03/2004	DF	1	1
IF 1194	12/03/2004	SP	1	1
IF 2135	02/03/2004	DF	1	1
IF 3620	01/03/2004	DF	1	1
IF 1950	20/02/2004	SP	2	2
IF 4545	20/02/2004	MG	1	1
IF 4508	13/02/2004	MG	1	1
IF 3034	11/02/2004	SP	2	2
IF 4148	05/02/2004	RS	1	1
IF 1592	04/02/2004	SP	2	2
IF 1128	18/12/2003	SP	2	2
IF 3090	17/12/2003	RS	1	1
IF 4426	03/12/2003	SP	1	1
IF 3817	02/12/2003	RS	1	1
IF 4221	25/11/2003	RS	1	1
IF 3515	25/11/2003	RS	1	1
IF 2057	11/11/2003	SC	1	1
IF 2478	11/11/2003	MT	1	1
IF 3164	29/10/2003	SC	2	2
IF 851	22/10/2003	SP	2	2
IF 1951	17/10/2003	SP	2	2
IF 883	16/10/2003	SP	1	2
IF 1827	07/10/2003	SP	2	2
IF 2010	07/10/2003	SP	1	2
IF 4363	02/10/2003	SP	1	1
IF 2206	23/09/2003	SP	1	2
IF 4332	10/09/2003	RS	1	1
IF 4324	10/09/2003	RS	1	1
IF 162	02/09/2003	SP	1	2
IF 1314	02/09/2003	SP	1	2
IF 485	27/08/2003	SP	1	2

IF 138	27/08/2003	SP	1	2
IF 3915	12/08/2003	GO	1	1
IF 3966	12/08/2003	GO	1	1
IF 3638	04/08/2003	SP	1	2
IF 4290	01/08/2003	SP	1	1
IF 3936	01/08/2003	SP	1	1
IF 1729	01/08/2003	SP	2	2
IF 1077	01/08/2003	SP	2	2
IF 4065	01/08/2003	SP	1	1
IF 4298	30/06/2003	SP	1	1
IF 2534	26/06/2003	SC	1	1
IF 2056	24/06/2003	SC	1	1
IF 3108	24/06/2003	SC	1	1
IF 4273	20/06/2003	RS	1	1
IF 4263	20/06/2003	RS	1	1
IF 3828	18/06/2003	SP	1	1
IF 3799	18/06/2003	SP	1	1
IF 1779	03/04/2002	SC	2	7
IF 2540	10/02/2002	SC	2	7
IF 2555	01/02/2002	SC	2	7
IF 1677	14/12/2001	SC	2	7
IF 593	05/03/1999	PB	1	4
IF 646	02/03/1999	RO	1	4
IF 652	01/03/1999	GO	1	3
IF 654	21/09/1998	SE	1	3
IF 603	09/09/1998	AM	1	3
IF 607	09/09/1998	GO	1	3

Fonte: Elaboração própria. Informações retiradas do sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal (www.stf.jus.br). Legenda: Coluna “Decisão Final”: pedido negado; (2) pedido prejudicado; pedido deferido; Coluna “Argumento”: (1) não é omissão voluntária mas insuficiência de recursos; (2) Complementação de precatório com depósito parcial deve ser feita pela emissão de novo precatório; (3) impossibilidade de intervenção federal da União em município; (4) impossibilidade de intervenção federal em entidade da administração pública indireta federal; (5) Outros; (6) ação prejudicada; (7) quitação do débito.

Tabela 29: Decisões de pedidos de sequestro de verbas analisadas junto ao STF.

Numero	Tipo de Decisão	Data de Julgamento Final	Estado/Município/Órgão Público	Decisão
RE 583932	Acórdão	18/06/2013	Estado da Bahia	1
AI 690640 AgR	Acórdão	04/06/2013	Estado da Bahia	1
Rcl 2425	Acórdão	06/03/2013	Município de Vila Velha/ES	3
Rcl 9732 AgR	Acórdão	20/06/2012	Município de Cubatão/SP	1
SS 4326 Extn-AgR	Acórdão	20/10/2011	Município de São Paulo	3
Rcl 5730	Acórdão	15/09/2011	Município de Uruguaiana	1
Rcl 4116 AgR	Acórdão	01/08/2011	Município de Santos	1
SS 4320 AgR	Acórdão	08/06/2011	Município de São Paulo	3
Rcl 4746	Acórdão	13/04/2011	Município de Divinópolis	1
Rcl 5719 AgR	Acórdão	24/03/2011	Município de Diadema	1
Rcl 5472 AgR	Acórdão	24/03/2011	Município de Rio Branco	1
Rcl 6134 AgR	Acórdão	18/11/2011	Estado de São Paulo	3
Rcl 4632 AgR	Acórdão	14/10/2010	Estado de São Paulo	1
Rcl 6735 AgR	Acórdão	18/08/2010	Município de Guarulhos	1
Rcl 743	Acórdão	04/02/2010	Estado do Espírito Santo	3
RE 544132 AgR	Acórdão	25/08/2009	Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem	1

			- Daer/Rs	
Rcl 5928	Acórdão	20/08/2009	Município de Guareí	1
SS 3539 AgR	Acórdão	01/07/2009	Estado do Paraná	3
Rcl 3084	Acórdão	29/04/2009	Município de Santo André	1
Rcl 6121 AgR	Acórdão	02/04/2009	Estado de São Paulo	3
Rcl 5992 AgR	Acórdão	02/04/2009	Estado de São Paulo	3
Rcl 3138	Acórdão	04/03/2009	Estado do Ceará	3
Rcl 6021 AgR	Acórdão	01/07/2008	Estado de São Paulo	3
Rcl 6043 AgR	Acórdão	25/06/2008	Estado de São Paulo	3
AI 560844 AgR	Acórdão	29/04/2008	Estado do Rio Grande do Sul	1
Rcl 3982	Acórdão	19/11/2007	Departamento de Edificações, Rodovias e Transportes do Estado do Espírito Santo – Dertes	1
Rcl 3336 AgR	Acórdão	11/10/2007	Estado do Rio Grande do Norte	1
Rcl 5023 AgR	Acórdão	11/10/2007	Município de Belém	1
Rcl 2607	Acórdão	14/06/2007	Município de Mossoró	1
Rcl 3071	Acórdão	26/04/2007	Município de Itapeva	1
Rcl 4057	Acórdão	26/04/2007	Estado da Bahia	1
Rcl 2953	Acórdão	13/12/2006	Estado do Rio Grande do Norte	1
Rcl 3111	Acórdão	13/12/2006	Estado do Rio Grande do Norte	1
Rcl 2513	Acórdão	02/02/2006	Município do Guarujá	1
Rcl 2828	Acórdão	15/12/2005	Estado de São Paulo	1
Rcl 2899	Acórdão	27/10/2005	Município de Indaiatuba	1
Rcl 2848	Acórdão	27/10/2005	Estado do Ceará	1
Rcl 1525	Acórdão	18/08/2005	Estado do Espírito Santo	1
Rcl 1270	Acórdão	17/03/2004	Estado do Espírito Santo	1
Rcl 2082	Acórdão	03/03/2004	Município de Maracaju	1
Rcl 1265	Acórdão	09/12/2003	Estado do Espírito Santo	1
Rcl 1915	Acórdão	04/12/2003	Estado de São Paulo	1
Rcl 1878 AgR	Acórdão	13/11/2003	Município de Turmalina	3
Rcl 2363	Acórdão	23/10/2003	Município de Capitão Poço	3
Rcl 1821	Acórdão	16/10/2003	Estado do Paraná	3
Rcl 1864	Acórdão	15/10/2003	Estado de São Paulo	3
Rcl 1948	Acórdão	08/10/2003	Estado de Rondônia	3
Rcl 1883	Acórdão	08/10/2003	Estado de São Paulo	3
Rcl 1842	Acórdão	08/10/2003	Estado de São Paulo	3
Rcl 1987	Acórdão	08/10/2003	Distrito Federal	3
Rcl 1091	Acórdão	22/05/2002	Estado do Pará	3
Rcl 1859	Acórdão	20/05/2002	Estado de São Paulo	3
Rcl 1779	Acórdão	20/05/2002	Estado de Alagoas	3
Rcl 1979	Acórdão	16/05/2002	Estado do Rio Grande do Norte	1
Rcl 1893	Acórdão	29/11/2001	Estado do Rio Grande do Norte	1
Rcl 1923	Acórdão	29/11/2001	Municípios do Rio Grande do Norte	3
RE 305094 AgR	Acórdão	30/10/2001	Município de Mogi Guaçu	1
Rcl 14835	Decisão Monocrática	11/09/2014	Município de Guarujá	3
Rcl 18900 MC	Decisão Monocrática	21/11/2014	Município de Imperatriz/MA	1
Rcl 19043 MC	Decisão Monocrática	02/12/2014	Município de São Paulo	3
Rcl 16260	Decisão Monocrática	20/06/2014	Município de Várzea Branca	3
Rcl 17489 MC	Decisão Monocrática	26/03/2014	Município de Paço do Limiar	2

Rcl 16899 MC	Decisão Monocrática	05/12/2013	Município de Guarulhos	2
Rcl 16260 MC	Decisão Monocrática	22/11/2013	Município de Várzea Branca	2
Rcl 16358 MC	Decisão Monocrática	23/09/2013	Município de Guarulhos	2
Rcl 15757 MC	Decisão Monocrática	22/05/2013	Município do Guarujá	2
Rcl 15260 MC	Decisão Monocrática	21/03/2013	Município de São Paulo	1
Rcl 14040 MC	Decisão Monocrática	20/02/2013	Município de Irati	2
Rcl 14900 MC	Decisão Monocrática	13/11/2012	Município de Estancia Turístico Religiosa de Aparecida	1
Rcl 11363 MC	Decisão Monocrática	28/02/2012	Município de Santo André	1
Rcl 5964	Decisão Monocrática	14/09/2011	Município de Diadema	1
Rcl 11898 MC	Decisão Monocrática	16/06/2011	Município de Santo André	1
Rcl 10050	Decisão Monocrática	29/04/2010	Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de Santo André	1
RE 334762	Decisão Monocrática	02/02/2010	Estado de São Paulo	3
Rcl 2134	Decisão Monocrática	27/11/2009	Estado de São Paulo	3
Rcl 3641	Decisão Monocrática	01/09/2009	Município de Santo André	1
Rcl 5588	Decisão Monocrática	18/03/2009	Município de Diadema	1
Rcl 6132	Decisão Monocrática	10/06/2008	Estado do Rio de Janeiro	1
Rcl 5392 MC	Decisão Monocrática	30/08/2007	Município de Lagarto/SE	2
AI 519969	Decisão Monocrática	07/04/2006	Estado do Espírito Santo	1
Rcl 2139 AgR	Decisão Monocrática	28/11/2005	Município de Itapeva	2
Rcl 3016 AgR	Decisão Monocrática	22/03/2005	Município de São Paulo	2
Rcl 2761 MC	Decisão Monocrática	29/11/2004	Estado do Rio Grande do Norte	2
Rcl 2344	Decisão Monocrática	31/05/2004	Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem - Daer	1
RE 322982	Decisão Monocrática	04/06/2003	Município de Piracicaba	1
Rcl 2212 MC	Decisão Monocrática	06/12/2002	Município do Guarujá	2
Rcl 2056 MC	Decisão Monocrática	12/03/2002	Município de São Paulo	2

Fonte: Elaboração própria. Informações retiradas do sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal (www.stf.jus.br). Legenda: (1.) sequestro de verbas deferido; (2) sequestro de verbas suspenso; (3) sequestro de verbas indeferido.

Tabela 30: Projetos de Lei apresentados para atender decisão do STF

Projetos FPE	Data Apresentação	Origem	Situação
PLP 565	30/03/2010	Câmara dos Deputados	ARQUIVADO - RETIRADA PELO AUTOR
PLP 582	02/06/2010	Câmara dos Deputados	AQUIVADO - PREJUDICADO
PLS 192 (PLP 266/2013)	27/04/2011	Senado	ARQUIVADO - REJEITADO
PLS 289	25/05/2011	Senado	AQUIVADO - PREJUDICADO
PLP 107	09/11/2011	Câmara dos Deputados	AQUIVADO - PREJUDICADO
PLS 744	16/12/2011	Senado	AQUIVADO - PREJUDICADO
PLS 761	21/12/2011	Senado	AQUIVADO - PREJUDICADO
PLP 129	07/02/2012	Câmara dos Deputados	AQUIVADO - PREJUDICADO
PLP 135	15/02/2012	Câmara dos Deputados	AQUIVADO - PREJUDICADO
PLP 137	27/02/2012	Câmara dos Deputados	AQUIVADO - PREJUDICADO
PLS 35	01/03/2012	Senado	AQUIVADO - PREJUDICADO
PLS 59	20/03/2012	Senado	AQUIVADO - RETIRADA PELO AUTOR
PLP 152	21/03/2012	Câmara dos Deputados	ARQUIVADO - RETIRADA PELO AUTOR
PLS 89	10/04/2012	Senado	AQUIVADO - PREJUDICADO
PLP 160	10/04/2012	Câmara dos Deputados	AQUIVADO - PREJUDICADO

PLS 100	17/04/2012	Senado	AQUIVADO - PREJUDICADO
PLS 114	23/04/2012	Senado	AQUIVADO - PREJUDICADO
PLS 220	27/06/2012	Senado	CCJ: Aguardando distribuição para relator.
PLP 217	31/10/2012	Câmara dos Deputados	AQUIVADO - PREJUDICADO
PLS 223	14/11/2012	Câmara dos Deputados	ARQUIVADO - RETIRADA PELO AUTOR
PLS 240 (PLP 288/2013)	18/06/2013	Senado	Aprovado. Convertido na Lei Complementar 143/2013. Vetado Parcialmente pela Presidência.
PLP 293	04/07/2013	Câmara dos Deputados	Comissão Finanças e Tributação. Aguarda Parecer.

Fonte: Elaboração própria a partir de pesquisa junto aos sítios eletrônicos do Senado Federal (www.senado.gov.br) e Câmara dos Deputados (www.camara.gov.br). Consulta realizada pela última vez em 14 jun. 2014 sempre com o termo “FPE”. Apenas incluídos projetos com clara referência em sua justificativa à decisão do STF e que pretendessem regulamentar de forma abrangente o FPE, alterando a LC 62/1989.

Tabela 31: Coeficientes de Distribuição do FPE aprovados pelo TCU entre 2009 e 2015 (em %) e Projeção dos Coeficientes no PLS 240/2013 de 2016 à “Longo Prazo”.

Unidade da Federação	2009 (DNT 92/2008)	2010 (DNT 101/2009)	2011 (DNT 109/2010)	2012 (DNT 118/2011)	2013* (DNT 123/2012)	2014* (DNT 130/2013)	2015* (DNT 137/2014)	2016 (PLS 240/2013)	2017** (PLS 240/2013)	"Longo Prazo"*** (PLS 240/2013)
Acre	3,421	3,421	3,421	3,421	3,421	3,421	3,421	3,42	3,43	3,73
Alagoas	4,1601	4,1601	4,1601	4,1601	4,1601	4,1601	4,1601	4,16	4,17	4,76
Amapá	3,412	3,412	3,412	3,412	3,412	3,412	3,412	3,41	3,41	3,13
Amazonas	2,7904	2,7904	2,7904	2,7904	2,7904	2,7904	2,7904	2,8	2,81	4,32
Bahia	9,3962	9,3962	9,3962	9,3962	9,3962	9,3962	9,3962	9,39	9,39	8,65
Ceará	7,3369	7,3369	7,3369	7,3369	7,3369	7,3369	7,3369	7,33	7,33	6,83
Distrito Federal	0,6902	0,6902	0,6902	0,6902	0,6902	0,6902	0,6902	0,69	0,69	0,67
Espírito Santo	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,51	1,89
Goiás	2,8431	2,8431	2,8431	2,8431	2,8431	2,8431	2,8431	2,84	2,84	2,54
Maranhão	7,2182	7,2182	7,2182	7,2182	7,2182	7,2182	7,2182	7,22	7,21	6,84
Mato Grosso	2,3079	2,3079	2,3079	2,3079	2,3079	2,3079	2,3079	2,3079	2,31	2,11
Mato Grosso do Sul	1,332	1,332	1,332	1,332	1,332	1,332	1,332	1,34	1,34	1,76
Minas Gerais	4,4545	4,4545	4,4545	4,4545	4,4545	4,4545	4,4545	4,46	4,46	5,07
Pará	6,112	6,112	6,112	6,112	6,112	6,112	6,112	6,12	2,12	2,59
Paraíba	4,7889	4,7889	4,7889	4,7889	4,7889	4,7889	4,7889	4,79	4,79	4,74
Paraná	2,8832	2,8832	2,8832	2,8832	2,8832	2,8832	2,8832	2,88	2,88	2,72
Pernambuco	6,9002	6,9002	6,9002	6,9002	6,9002	6,9002	6,9002	6,9	6,9	6,62
Piauí	4,3214	4,3214	4,3214	4,3214	4,3214	4,3214	4,3214	4,33	4,33	4,86
Rio de Janeiro	1,5277	1,5277	1,5277	1,5277	1,5277	1,5277	1,5277	1,53	1,53	1,48
Rio Grande do Norte	4,1779	4,1779	4,1779	4,1779	4,1779	4,1779	4,1779	4,18	4,18	4,07
Rio Grande do Sul	2,3548	2,3548	2,3548	2,3548	2,3548	2,3548	2,3548	2,35	2,35	1,91

Rondônia	2,8156	2,8156	2,8156	2,8156	2,8156	2,8156	2,8156	2,81	2,81	2,69
Roraima	2,4807	2,4807	2,4807	2,4807	2,4807	2,4807	2,4807	2,48	2,49	2,79
Santa Catarina	1,2798	1,2798	1,2798	1,2798	1,2798	1,2798	1,2798	1,28	1,28	1,03
São Paulo	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1,1
Sergipe	4,1553	4,1553	4,1553	4,1553	4,1553	4,1553	4,1553	4,15	4,15	3,84
Tocantins	4,34	4,34	4,34	4,34	4,34	4,34	4,34	4,33	4,32	3,28
TOTAL	1,00									

Fonte: Elaboração própria com informações dos Despachos Normativos do Tribunal de Contas da União, disponíveis na sua seção de busca, em <https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Index.faces?textoPesquisa=> (Consulta 13 jun. 2014) e PLS

* Coeficientes aprovados pelo TCU após fim do prazo de dois anos de vigência da LC 62/1989 dado pelo STF na decisão da ADI 875/2010. Para 2014 e 2015 os coeficientes já acompanham as determinações da LC 143/2013.

** Projeção dos Coeficientes se aplicados os critérios do PLS 240/2013. Dados constantes do Anexo II do projeto de lei, disponível em www.senado.gov.br (Consulta 14 jun. 2014)

