



Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro

O Estado ineficiente em Juízo: a (im)possibilidade de composição de litígios sem o esgotamento inconsciente das vias judiciais como um obstáculo à eficiência administrativa.

Marcelo de Oliveira Botelho

Rio de Janeiro  
2015

MARCELO DE OLIVEIRA BOTELHO

**O Estado ineficiente em Juízo: a (im)possibilidade de composição de litígios sem o esgotamento inconsciente das vias judiciais como um obstáculo à eficiência administrativa.**

Artigo Científico apresentado como exigência de conclusão de Curso de Pós-Graduação Lato Sensu da Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

Professores Orientadores:

Néli L. C. Fetzner

Nelson C. Tavares Junior

Guilherme Sandoval

Rafael Mario Iorio Filho

Rio de Janeiro  
2015

## **O ESTADO INEFICIENTE EM JUÍZO: A (IM)POSSIBILIDADE DE COMPOSIÇÃO DE LITÍGIOS SEM O ESGOTAMENTO INCONSCIENTE DAS VIAS JUDICIAIS COMO UM OBSTÁCULO À EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA**

Marcelo de Oliveira Botelho

Graduado Pela Universidade Estácio de Sá. Pós-graduando pela Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro – EMERJ.

**Resumo:** O princípio da indisponibilidade do patrimônio público, bens e interesses, pronunciado e reproduzido como um mantra intangível, tem sustentado, ainda hoje, a velha ideia de que uma vez demandado, o Estado, em sentido amplo, deve esgotar as vias de defesa, impugnativas, de modo a tentar afastar a responsabilidade que decorre da inobservância do dever jurídico primário, cuja aplicabilidade decorre da própria constituição. Mesmo em casos em que essa possibilidade, a de se afastar a responsabilidade civil do ente estatal, diante da melhor doutrina e da jurisprudência dominante, somente se justificaria por erro, desistência do lesado ou outras questões que possam evitar o encerramento regular do processo, o princípio da indisponibilidade patrimonial ecoa por meio de ondas que contaminam rapidamente a ideias, desestimulando muitos diante das barreiras dogmáticas estabelecidas há muito tempo. Essas barreiras vão criando um ambiente de desprestígio dos Poderes da República, que não conseguem responder às legítimas expectativas da sociedade, de forma satisfatória. Em inúmeras vezes, a solução de demandas recorrentes no Judiciário, que envolvam o tema responsabilidade civil, já é conhecida e esperada por todos os envolvidos, que, infelizmente, delas não mais se ocupam como deveriam. Em outras palavras, essas demandas repetitivas viram números, coisificam o jurisdicionado, e valem mais quando engrossam as estatísticas dos Tribunais espelhados pela República. O mais atingido por essa situação, depois, é claro, do jurisdicionado, é o próprio Poder Judiciário, que se vê submerso nessas demandas cuja solução, frisa-se, todos já conhecem. Esse quadro de anormalidade precisa ser revertido e, para o início dessa reversão se faz necessária uma mudança de postura, de modo a satisfazer os princípios que devem nortear a Administração Pública, principalmente o da eficiência.

**Palavras-chaves:** Direito administrativo. Princípios da Administração Pública. Bens públicos. Patrimônio. Indisponibilidade patrimonial.

**Sumário:** Introdução. 1. Responsabilidade civil do Estado – Considerações relevantes. 2. Meio de reparação dos danos. Princípio da indisponibilidade patrimonial dos entes e entidades públicos. 3. Princípio da eficiência como equalizador da atividade da Administração Pública em Juízo. Conclusão. Referências.

### **INTRODUÇÃO**

Este artigo científico tem como objetivo realizar uma ponderação constitucionalmente adequada entre os princípios da indisponibilidade patrimonial e o da eficiência no âmbito da Administração Pública em juízo, sobretudo enquanto ré em ações cujo tema em debate é a responsabilidade civil do Estado.

É sabido por todos aqueles que tomaram, ainda que breves, lições de direito administrativo, que o patrimônio público não pertence à Administração, nem ao administrador ou aos demais agentes do Estado, mas sim à coletividade.

É por essa razão que se repete como um mantra que a indisponibilidade de bens e interesse público vedaria, por exemplo, a composição amigável das lides, mesmo nas ações nas quais a imputação de responsabilidade ao Estado seria apenas uma questão de tempo, tempo processual.

Esse mantra tem autorizado o entendimento segundo o qual o Estado, em sentido amplo, por seus procuradores, estaria “obrigado” a interpor todos os recursos cabíveis de modo a se evitar o trânsito em julgado “prematureo” de ações cuja condenação, pelo senso jurídico comum, se apresenta como certa em razão das circunstâncias concretas, analisadas objetivamente.

Muitas vezes, ações de responsabilidade civil fundadas em uma relação jurídica base comum são levadas ao conhecimento do Judiciário por meio de petições iniciais padronizadas, que são contrariadas por contestações igualmente padronizadas e solucionadas por decisões-modelos, tão padronizadas que serviriam para, sem exagero, todas as demais ações da mesma espécie.

Em muitos casos, a única diferença que identifica essas demandas é o tempo de tramitação processual, que será diferente para cada uma delas, a depender do Juízo em que tramitam e dos valores indenizatório e reparatório envolvidos.

Por outro lado, essas demandas fomentam a prática de atos processuais notadamente contraproducentes, que se diferenciam de Juízo para Juízo, formando o que na prática forense se convencionou chamar de Código Processual do Juízo, gerando insegurança e ineficiência. Para se ter uma breve ideia dessa questão, alguns Juízos dispensam a audiência prevista no art. 277, do Código de Processo Civil, amparados da indisponibilidade do interesse público envolvido; ao passo que outros a mantêm, amparados na estrita legalidade.

A situação é, muitas vezes, desanimadora.

Porém, a aplicação criteriosa do princípio da eficiência, previsto no art. 37, caput da Constituição da República, por meio da ponderação de valores, pode auxiliar no alívio da dureza que encerra a interpretação dada ao princípio da indisponibilidade, causadora de verdadeiras antijuridicidades.

Essa possibilidade, que demanda o engajamento de todos, tem como finalidade a busca de soluções práticas conciliatórias das demandas repetitivas, cuja responsabilidade do Estado é a certeza que se tem, desde a distribuição do processo.

Porém, o presente trabalho não se apresenta como uma espécie de panaceia, mas pretende servir como trilha de modo a retirar do plano das ideias soluções amigáveis, legais e justas que possam prestigiar os princípios da eficiência e da razoável duração dos processos, ambos de extração constitucional.

Este trabalho utilizará a metodologia do tipo bibliográfica e análise jurisprudencial.

## **1. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO – CONSIDERAÇÕES RELEVANTES**

A despeito de não ser o tema central deste trabalho, o instituto da responsabilidade civil do Estado deve ser inicialmente desenvolvido de modo a bem situar o objeto principal deste artigo científico, cuja intenção, como já se indicou, é compatibilizar o princípio da indisponibilidade patrimonial com o princípio da eficiência administrativa, de modo a permitir o desbravamento de caminhos que possam otimizar a atividade da Fazenda Pública em Juízo e, conseqüentemente, contribuir para o desafogo do Judiciário.

Assim, ainda que breves, considerações sobre a responsabilidade civil do Estado devem ser expostas, como se fará a seguir.

A responsabilidade civil do Estado, na modalidade objetiva, tem expressa previsão constitucional desde a Carta de 1946, na medida em que o art. 194 já dispunha que “As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis pelos danos que os seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros.”.<sup>1</sup>

No entanto, o instituto da responsabilidade civil do Estado não seguiu sempre os mesmos parâmetros. Iniciou-se com o conceito de irresponsabilidade, à vista do supremo poder que detinha o soberano, evoluiu para as espécies responsabilidade com culpa, culpa administrativa, risco administrativo e risco integral.

Atualmente está previsto no art. 37, § 6º da Constituição da República de 1988<sup>2</sup>, que consagrou a modalidade de responsabilidade objetiva amparada na teoria do risco administrativo.

Embora a Constituição atual adote a responsabilidade objetiva do Estado sob a teoria do risco administrativo, deve-se ressaltar que a modalidade de culpa administrativa, prevista no art. 43 do atual Código Civil<sup>3</sup> (que praticamente repete a letra do art. 15 do Código Civil revogado<sup>4</sup>), ainda é aplicável quando o caso tratar de responsabilidade por ato omissivo.

A teoria do risco administrativo, apesar de dispensar prova da culpa da Administração, permite seja demonstrada a culpa parcial ou exclusiva de terceiro (inclusive do próprio lesado) ou a ocorrência de fato imprevisível e irresistível (força maior ou caso fortuito) para que se exima, parcial ou integralmente, da obrigação de indenizar.

Embora a responsabilidade objetiva do Estado exima o administrado de provar a culpa do agente público, a condenação constitucionalmente está condicionada à prova do dano e do nexo

---

<sup>1</sup>BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm)> Acesso em: 19/10/2014.

<sup>2</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).[...]

§ 6º - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

<sup>3</sup>BRASIL. Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm)> Acesso em: 19/10/2014

<sup>4</sup>BRASIL. Lei 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/13071.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/13071.htm)> Acesso em: 19/10/2014.

de causalidade entre a conduta deste agente público e o dano que vier a ser efetivamente comprovado.

Acerca dos fundamentos da teoria da responsabilidade objetiva pela teoria do risco administrativo, por elucidativo, transcreve-se parte dos ensinamentos do Professor José dos Santos Carvalho Filho<sup>5</sup>:

Foi com lastro em fundamentos de ordem política e jurídica que os Estado modernos passaram a adotar a teoria da responsabilidade objetiva no direito público. Esses fundamentos vieram à tona na medida em que se tornou plenamente perceptível que o estado tem maior poder e mais sensíveis prerrogativas do que o administrado. É realmente o sujeito jurídica, política e economicamente mais poderoso. O indivíduo, ao contrário, tem posição de subordinação, mesmo protegido por inúmeras normas do ordenamento jurídico. Sendo assim, não seria justo que, diante de prejuízos oriundos da atividade estatal, tivesse ele que se empenhar demasiadamente para conquistar o direito à reparação dos danos.

Há muito esse entendimento é praticado no âmbito do Superior Tribunal de Justiça – STJ, como se vê da notícia de julgamento veiculada no Informativo semanal n. 318, de 23 a 27 de abril de 2007<sup>6</sup>.

A responsabilidade civil objetiva do Estado no caso julgado pelo STJ, foi imputada independentemente de o agente, causador do dano, estar no exercício da atividade estatal, pois bastou estar na posse do veículo público envolvido no acidente.

DANO MORAL. ACIDENTE. TRÂNSITO. MORTE. PAIS. MENOR. A ação indenizatória foi movida em benefício do menor, então com três anos, que viu ambos os pais falecerem em razão do acidente de trânsito causado por servidor militar à frente da condução de veículo pertencente ao Exército, em uso particular (mudança residencial) autorizado pela unidade em que servia. Houve a condenação da União a reparar os danos materiais, mediante o pagamento de pensão no patamar de sete salários-mínimos, fixados os danos morais em 2.000 salários-mínimos, afóra a determinação de o servidor, via denúncia da lide, pagar os prejuízos da União. Isso posto, faz-se necessário anotar que, em nosso sistema jurídico, a responsabilidade do Poder Público é objetiva ao adotar-se a teoria do risco administrativo e que a condição de agente público, quando contribui de modo determinante para a conduta lesiva, é causa para a responsabilização estatal, dispensado que os danos sejam apenas decorrentes do exercício da atividade funcional, quanto mais se não é classificado como terceiro o agente público que tem a posse do veículo. Responde a Administração pelos danos decorrentes do acidente, mesmo que tenha autorizado a posse do veículo a seu agente, sabedora que se utilizaria em uso particular.

---

<sup>5</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 546.

<sup>6</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Disponível em <<https://ww2.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?acao=pesquisarumaedicao&livre=@cod=0318>> Acesso em 19/10/2014.

Quanto à indenização dos danos morais, ao se considerar a peculiar situação de uma criança em tenra idade perder a companhia dos pais, bem como os patamares fixados pela jurisprudência deste Superior Tribunal, melhor reduzi-la ao correspondente a 600 salários-mínimos<sup>7</sup>.

Hoje, amparadas no art. 37, § 6º, da atual Constituição, doutrina e jurisprudência, como regra geral, elegem requisitos que devem ser verificados no momento da imputação de responsabilidade civil ao Estado, a saber: (i) a pessoa (ente ou entidade) deve ser jurídica de direito público ou de direito privado prestadora de serviço público; (ii) a pessoa jurídica deve prestar serviços públicos; (iii) deve haver comprovação do dano causado a terceiro; (iv) esse dano deve ter sido causado por agente público, nessa qualidade.

Em síntese, presentes esses requisitos, a responsabilidade deve ser imputada ao Estado pelo Judiciário, quando da análise de pretensões deduzidas em Juízo.

No entanto, indaga-se: poderia essa responsabilidade ser reconhecida pela própria Administração? Havendo prestação de serviço público falha, gerado o dano, em vez de contestar e levar às últimas instâncias a causa, poderia a Administração reconhecer a falha e propor, diante de parâmetros jurisprudenciais consagrados, um acordo para evitar o adiamento do decreto condenatório?

A supervalorização do princípio da indisponibilidade do interesse público, confundido quase sempre com o interesse da Administração e, não raras vezes, com os interesses do próprio administrador, em muitos casos obriga a intervenção Judiciário para dizer o que todos os envolvidos já sabem, ou seja, que o Estado, por seus agentes, deu causa ao dano suportado por terceiros e, por esse motivo, deve arcar com o dever jurídico sucessivo de indenizar, responsabilidade.

Porém, como se sabe, essas decisões somente ganham eficácia ao cabo de um moroso e custoso processo judicial. Enquanto isso, rios de dinheiro são gastos para que o Estado se defenda,

---

<sup>7</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Rel. Min. Herman Benjamin. Disponível em <<https://ww2.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?acao=pesquisarumaedicao&livre=@cod=0318>> Acesso em 19/10/2014.

em verdade, prorogue a eficácia da decisão final, de pretensões cuja moralidade e o direito positivo não afastariam.

Em alguns casos, a responsabilidade estatal é indubitosa, ou seja, não há a menor dúvida de que a responsabilidade civil será, ao final do processo, imputada ao Estado, pois desde o início da relação processual já é possível identificar presentes todos os requisitos para a imputação do dever jurídico sucessivo.

A rigor, os procuradores estatais apenas aguardam o desenrolar da peregrinação processual para dar início ao sistema de pagamento público, pela via do precatório ou da requisição de pequeno valor.

Essa morosidade provocada leva descrédito e insegurança ao terceiro que sofreu o dano, na medida em que terá a sua frente uma trágica escolha, a saber: suportar o prejuízo causado pelo Estado ou amargar a morosidade processual para, somente ao final de longos anos, receber, ou deixar em sucessão, a reparação pelos danos sofridos.

O dinamismo das relações sociais e a atual missão do Judiciário nacional não comportam mais essa incômoda situação. É preciso quebrar paradigmas com eficiência administrativa.

Ao tratar do princípio da eficiência em uma de suas obras, Uadi Lammêgo Bulos<sup>8</sup> leciona que ele serve para minimizar o formalismo exagerado, com o objetivo de aparar os excessos, tudo em sintonia com os postulados da proporcionalidade e razoabilidade, norteando, assim, o caminho trilhado pelas funções públicas.

De outro lado, é imprescindível esclarecer que esse trabalho é completamente inaplicável às ações de responsabilidade civil, nas quais haja a mínima dúvida acerca da responsabilidade estatal.

---

<sup>8</sup> BULOS, Uadi Lamego. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p.1021.

Tem-se em mira apenas os casos nos quais a responsabilidade do Estado é, frisa-se, indubitosa, como ocorre, por exemplo, nos casos de erro médico apurado em sindicância ou inquérito policial, danos que decorram de atos administrativos manifestamente ilegais, atos ilícito praticados por agentes públicos, dentre outros.

Porém, quando a questão envolve pedido indenizatório por dano moral, ainda que se reconheça internamente a ocorrência da lesão e, conseqüentemente, do dano, a posição da Administração ainda é refratária à possibilidade de composição amigável da lide.

Assim, a pergunta a ser respondida é a seguinte: poderia o Estado, diante de um caso concreto cuja condenação, ao final do curso processual, será imputada, evitar o prolongamento da causa e encerrar o conflito por meio de acordo?

## **2. MEIO DE REPARAÇÃO DOS DANOS. PRINCÍPIO DA INDISPONIBILIDADE PATRIMONIAL DOS ENTES E ENTIDADES PÚBLICOS.**

O procedimento de cumprimento das obrigações pecuniárias que resultam de condenações judiciais goza de especificidades típicas da Fazenda Pública.

Essas especificidades impedem que o advogado público oriente a Administração a agir de forma semelhante às disponíveis no campo privado, mesmo que, por exemplo, o cumprimento “antecipado” de uma obrigação traga benefícios ao erário, principalmente em razão do princípio da impessoalidade consagrado no ordenamento pátrio.

E assim o é em razão da tutela conferida aos bens públicos pela Constituição Federal, que estabeleceu um verdadeiro sistema de pagamento dos valores devidos pela Fazenda Pública em virtude de sentença judiciária, observada a ordem cronológica dos precatórios<sup>9</sup>.

Instrumentalizando o texto constitucional, o Código de Processo Civil – CPC estabeleceu nos artigos 730 e 731 o procedimento de requisição de pagamento através do precatório, cujo cumprimento se faz pela Fazenda Pública, provocada pelo Judiciário, por meio de ofício requisitório.

No entanto, antes que a decisão esteja apta a ser cumprida, tenha transitado em julgado, em razão da indisponibilidade do patrimônio público, o advogado público, que tem o dever funcional de defender o Estado em Juízo, e, por essa razão, está na linha de frente da demanda, mesmo visualizando uma hipótese na qual uma composição amigável da lide é mais satisfatória à Administração, se vê obrigado a esgotar as vias impugnativas antes de concordar com a expedição do ofício de requisição para pagamento.

Existem casos, recorrentes, nos quais a condenação da Fazenda Pública é apenas uma questão de tempo, como já dito. Já se sabe, inclusive, o valor da condenação que será imposta ao final do processo.

Mas a execução da obrigação contra a Fazenda Pública, diferenciada, impede que o procurador participe, ou proponha, uma composição amigável do conflito.

Após a formação da coisa julgada, depois de um penoso trâmite processual, a Fazenda Pública executada deverá ser citada para opô embargos no prazo de 30 dias, e não em 10 dias.

---

<sup>9</sup>BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 18 mai.2015. 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009). (Vide Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

A partir de então, é preciso lembrar que na fase de execução podem ser estabelecidos novos debates de questões aritméticas e processuais que prolongarão, ainda mais, a satisfação do direito em debate.

Em suma, processos simples, cuja responsabilidade está bem definida antes mesmo do ajuizamento da demanda, engrossam os números assustadores das estatísticas dos Tribunais, gerando morosidade e ineficiência.

### **3. PRINCÍPIO DA INDISPONIBILIDADE PATRIMONIAL DOS ENTES E ENTIDADES PÚBLICOS.**

Embora bens públicos não seja o tema principal deste trabalho, cumpre informar que, inobstante à divergência acerca de sua correta definição, neste trabalho se adotará a teoria subjetivista, segunda a qual bem público é aquele pertencente a uma pessoa jurídica de direito público, conforme dispõe o art. 98 do Código Civil<sup>10</sup>.

Nesse sentido, parte-se do princípio de que todos os bens públicos são indisponíveis, na medida em que a ideia é a de dominação estatal geral sobre todos os bens<sup>11</sup>.

No entanto, os bens públicos podem ser classificados em bens indisponíveis, de que são exemplos os de uso comum do povo, como os mares e os rios; bens patrimoniais indisponíveis, como os bens de uso especial, ou seja, aqueles que estão sendo usados pelo Estado, como um imóvel ou um móvel que está servindo à uma repartição do Estado; e o bens patrimoniais disponíveis, como são os dominicais, cuja conceito é residual, ou seja, são todos aqueles que não se enquadram no conceito de bens de uso comum nem no conceito de bens de uso especial.

---

<sup>10</sup>BRASIL. Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm)> Acesso em: 15 mai.2015

<sup>11</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1993, p.426.

Ainda quanto aos bens dominicais, patrimoniais disponíveis, importa registrar que a disponibilidade não é livre, pois a alienação depende de lei, conforme dispõe o Código Civil<sup>12</sup>.

No entanto, a proteção geral da indisponibilidade dos bens públicos tem sido usada como um mantra para afastar, por exemplo, a possibilidade de composição amigável de lides nas quais a condenação do ente público é uma questão de tempo processual.

Não é mais novidade o fato de que o Estado é o maior “cliente” do Poder Judiciário, e que processo judicial possui um custo elevado em razão do grande valor agregado com o destacamento de pessoal e bens para possibilitar o acompanhamento de uma quantidade de processos de jurisdição contenciosa que poderia ser melhor administrada.

Com base nesse ideal, por exemplo, O Governo do Estado do Rio de Janeiro autorizou o não ajuizamento de execução fiscal quando o valor for inferior a 2.123,03 UFIR-RJ, que, no ano da autorização (2007), correspondiam ao valor de R\$ 3.737,00<sup>13</sup>.

Seguindo essa linha, a Lei Ordinária n. 6.357/2012, também do Estado do Rio de Janeiro, vedou a inscrição em dívida ativa de débitos inferiores ao equivalente em reais a 450 (quatrocentos e Cinquenta) UFIR-RJ, bem como a distribuição de execução fiscal de débito relativo à ICMS ou obrigações acessórias e penalidade relativas a referido imposto, cujo valor seja inferior a 4.000 (quatro mil) UFIR-RJ

Medidas como essas pretendem contribuir para tentativa de contenção de despesas que, no Poder Judiciário, segundo o Conselho Nacional de Justiça – CNJ<sup>14</sup>, no Relatório Justiça em Números de 2014, foi de aproximadamente R\$ 61,6 bilhões, representando 1,3% do Produto Interno Bruto – PIB.

---

<sup>12</sup>BRASIL. Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm)> Acesso em: 15 mai.2015. Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.

<sup>13</sup> RIO DE JANEIRO. Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro. Promoção RTR 03/2015-RCG/PG-02

<sup>14</sup>BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Relatório Justiça em Números 2014. Disponível em: [http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/documentos\\_jn/estadual.swf](http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/documentos_jn/estadual.swf). Acesso em: 19 mai. 2015.

Nesse relatório ficou demonstrado que a despesa da Justiça Estadual é a maior e representa mais da metade de todo o gasto do Poder Judiciário.

Assim, não parece que a indisponibilidade do bem público é observada quando o assunto é despesa com o funcionamento da “máquina” idealizada para resolver os conflitos sociais, motivo pelo qual se afirma que a indisponibilidade dos bens públicos não pode ser usada para inviabilizar a composição amigável de conflitos.

Diante de um número crescente de demanda e, conseqüentemente, de gastos para a composição de conflitos, o Estado necessita ser mais eficiente para evitar um colapso institucional.

Para tanto, já está na hora de lançar mão do postulado constitucional da eficiência de forma efetiva.

#### **4. O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA COMO EQUALIZADOR DA ATIVIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM JUÍZO.**

Acrescentado ao texto constitucional pela EC 19/1998, o princípio da eficiência objetiva trazer para o campo público a denominada qualidade dos serviços prestados, já bem difundida no campo privado.

A ideia principal do princípio da eficiência é a de reduzir os desperdícios do dinheiro público por meio de uma atuação estatal mais produtiva e econômica.

Para o professor Diogo de Figueiredo Moreira Neto<sup>15</sup>, a eficiência administrativa deve ser lida como a melhor realização possível da administração dos interesses da coletividade, de modo a se atingir a plena satisfação dos administrados, com custos reduzidos.

---

<sup>15</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 117.

Assim, consagrado constitucionalmente o dever do Estado de agir de forma eficiente, deve ele encontrar meios de minimizar os custos das atividades que desempenha, estabelecendo o ideal da consensualidade como regra, por meio da conciliação, da mediação e da arbitragem, tudo de modo a tentar, sempre, reduzir os custos, não só econômicos.

É por meio da consensualidade que o Estado poderá atribuir eficácia ao princípio da eficiência previsto na constituição, abrindo mão de fórmulas burocráticas, tradicionais e ultrapassadas de solução de conflitos, que idealizam apenas a postura imperativa e renagam novas possibilidades conexas com a eficiência.

Esse fechamento conceitual hermenêutico, que não observa a consensualidade como uma alternativa legítima, contribui para a manutenção e o aumento do já extenso número de lides que, a despeito de circunstâncias exclusivamente técnicas, se acumulam no Judiciário provocando uma sensação de ineficiência geral.

Para superar esse conservadorismo o Estado deve se valer do princípio da eficiência para flexibilizar, na medida do possível, os interesses em conflito para definir, diante de um pensamento macro, por meio de fórmulas transparentes e seguras, a proteção do melhor interesse público dentre os interesses possíveis.

Em outras palavras, o princípio da eficiência deve servir como o equalizador da administração pública em juízo, aparando os excessos formalistas que impedem o uso de técnicas de solução de conflitos universalmente conhecidas, como a conciliação, a mediação e a arbitragem.

Vale ressaltar que a eficiência administrativa não se confunde com eficiência econômica simplesmente, na medida em que a finalidade última do Estado não encerra um interesse lucrativo, pois, como se sabe, a atividade estatal se caracteriza por meio de valores de diversas ordens.

Por essa razão é que Marçal Justen Filho<sup>16</sup> trata o tema como eficácia administrativa, que seria a atividade da Administração buscando realizar suas funções segundo o menor custo possível.

Não se desconhece que a efetivação do princípio da eficiência encerra um desafio da sociedade moderna, mas que deve ser superado em caráter de urgência, com o auxílio de todos os personagens, por meio de tarefas aparentemente simples, mas com potencialidade de gerar um resultado macro satisfatório.

O Estado deve se apresentar a serviço das pessoas. No entanto, um Estado ineficiente jamais conseguirá cumprir tal fim.

## **CONCLUSÃO.**

Os envolvidos em conflitos de interesse possuem um papel preponderante na mudança de paradigma, de modo a minimizar o formalismo exagerado, amparado na indisponibilidade dos bens patrimoniais, com o objetivo de aparar os excessos, tudo em sintonia com os postulados da proporcionalidade e razoabilidade, norteando, assim, o caminho trilhado pelas funções públicas, guiado pela consensualidade.

Para atingir tal fim, o empenho deve partir de todos. Os atores processuais, sobretudo os intérpretes, devem superar a atribuição de interpretar a lei para interpretar o Direito, minimizando os efeitos sociais danosos que decorrem da proliferação de processos que aguardam soluções já conhecidas.

---

<sup>16</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p.207.

De certo que a consensualidade não substituirá a tradicional forma judiciária de composição dos conflitos pelo Estado, e, como dito linhas acima, existe uma margem de atuação do consenso que não pode malferir a legalidade.

No entanto, hoje, o Estado em juízo se apresenta ineficiente, burocrático e não funcional, razão pela qual se afirma que a introdução de ideais de consensualidade, por meio da conciliação, da mediação e da arbitragem, devem ser o ponto de partida para todo e qualquer conflito de interesse levado ao Judiciário.

O Estado precisa conciliar para não submergir no oceano da burocracia que impede a composição amigável de litígios.

Uma atuação antecipada da Administração no sentido de compor os conflitos que desaguam no judiciário é medida que se impõe, imperativamente, devendo o Estado, como um todo, atuar pro ativamente, liderando as tentativas de minimizar os conflitos sociais.

Assim, diante de demandas em que a condenação se apresenta apenas como uma questão de tempo, deve o Estado tomar a iniciativa e tentar, observando a legalidade e os demais postulados constitucionais, compor a lide mediante conciliação eficiente, de forma a, inclusive, diminuir o impacto financeiro de decisões indenizatórias sobre o erário.

A eficiência na solução de conflitos é um desafio a ser vencido, mas deve ser implementado já, pois o Estado não pode continuar figurando como mero expectador de lides que se desenvolvem por meio de questões técnicas que relegam o direito posto para lugares não conhecidos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 9. ed. Malheiros. São Paulo, 2009.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em:  
<<http://www2.planalto.gov.br/>.

\_\_\_\_\_. Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm) > Acesso em: 19/10/2014.

\_\_\_\_\_. Lei 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Disponível em <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l3071.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm)> Acesso em: 19/10/2014.

BULOS, Uadi Lamego. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 24. ed. Rio de Janeiro:  
Lumen Juris, 2011.

FRANÇA, Philip Gil. *O Controle da Administração Pública*. 3. ed. São Paulo: Revista dos  
Tribunais, 2011.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 11. ed. São Paulo: Revista dos  
Tribunais, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 17 ed. São Paulo:  
Malheiros, 2004.

MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 15. ed. Rio de Janeiro:  
Forense, 2009.