XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA

CLAUDIA MARIA BARBOSA

MÔNICA BONETTI COUTO

YNES DA SILVA FÉLIX

Copyright © 2016 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

P769

Política judiciária, gestão e administração da justiça [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UnB/UCB/IDP/UDF;

Coordenadores: Claudia Maria Barbosa, Mônica Bonetti Couto, Ynes Da Silva Félix – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-195-1
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: DIREITO E DESIGUALDADES: Diagnósticos e Perspectivas para um Brasil Justo.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Política Judiciária. 3. Gestão da Justiça. 4. Administração da Justiça. I. Encontro Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Brasília, DF).

CDU: 34

CONPEDI
Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA

Apresentação

O volume reúne os artigos apresentados e debatidos no GT Política Judiciária, Gestão e Administração da Justiça, durante o encontro do CONPEDI realizado em Brasília no mês de julho de 2016. O GT Política Judiciária resulta de um desafio: pensar a justiça de forma interdisciplinar, buscando metodologias e aportes de diferentes disciplinas para compreender a "questão da justiça". Mais à frente, pretende-se desenvolver estudos em uma perspectiva transdisciplinar que dê conta de apresentar o problema da justiça desde prismas externos ao "campo do direito" e propor soluções inovadoras, capazes de oferecer respostas mais eficazes aos desafios postos hoje à efetividade da prestação jurisdicional e às formas de solução de conflito em sociedades contemporâneas.

A própria ênfase do GT na Política Judiciaria indica uma percepção do "problema da justiça" desde um viés mais amplo e aberto, que o expande para além dos limites do Poder Judiciário. De fato, na perspectiva externada pelos autores dos trabalhos reunidos neste volume, bem como de suas coordenadoras, embora o Judiciário detenha o monopólio da jurisdição, não é função exclusiva sua promover ou realizar a justiça. Estas são tarefas que devem ser compartilhadas entre todos os Poderes de Estado, órgãos públicos e privados, indivíduos ou grupos, para a solução efetiva, não apenas formal, dos conflitos que naturalmente existem em sociedades cada vez mais complexas. Interesses divergentes são o ponto de partida de qualquer sociedade democrática, e a forma como eles são compostos indica seu grau de amadurecimento e compromisso democrático.

A Constituição Brasileira deu um grande passo quando reconheceu o acesso à justiça como um direito fundamental. Passados quase 30 anos de sua promulgação, o desafio hoje é como garantir a efetividade desse direito. Nessa direção, esforços têm sido feitos no sentido de dotar o Poder Judiciário dos melhores recursos humanos, infraestrutura e ferramentas de gestão capazes de incrementar seus resultados. Apesar disso formou-se um certo consenso de que esta missão não pode mais estar concentrada apenas no Judiciário. Nesse sentido, o conceito da Política Judiciária é bastante útil: implica em ter o Poder Judiciário e o sistema de justiça como objeto de políticas públicas, de um lado e, de outro, os assume em contextos específicos, como promotores de políticas que se voltam a assegurar a efetiva prestação jurisdicional. Essas perspectivas incluem ações de todos os poderes públicos para dotar o sistema de justiça de melhores práticas e, ao mesmo tempo, instituições privadas que tomem para si o compromisso de solucionar parcela dos conflitos que tornaram-se comuns nas

sociedades contemporâneas. E assim é que ao lado da tradicional prestação jurisdicional, trabalha-se hoje com a perspectiva de que a solução de conflitos possa ser resolvida tanto por mecanismos alternativos dentro do próprio sistema de justiça, quanto por práticas de mediação e arbitragem extrajudiciais, desenvolvidas por organismos privados.

Diferentes prismas e a atuação de distintos atores são analisados nos textos que compõe esse volume, cujos debates foram por nós coordenados e dos quais participaram algumas dezenas de pesquisadores, alunos e professores, reunidos no CONPEDI. Temos a certeza de que este volume contribuirá de forma sensível para os diagnósticos, análises e prognósticos de questões relacionadas à solução de conflitos e à prestação jurisdicional no Brasil. Vamos em frente!

Profa. Dra. Claudia Maria Barbosa (PUCPR)

Profa. Dra. Mônica Bonetti Couto (UNINOVE)

Profa. Dra. Ynes Da Silva Félix (UFMS)

SOLUÇÃO NEGOCIADA DOS CONFLITOS DA ADMINISTRAÇÃO E REDUÇÃO DO CUSTO PROCESSUAL: APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NO TRATAMENTO DAS DEMANDAS

SOLUCIÓN NEGOCIADA DE CONFLICTOS Y LA REDUCCIÓN DE LOS COSTOS POR PROCESO: APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE LA EFICIENCIA EN ADMINISTRACIÓN DE LAS DEMANDAS

Fernando Machado de Souza
Henrique Ribeiro de Oliveira

Resumo

O presente artigo trata da análise do impacto positivo resultante da solução negociada dos conflitos submetidos ao Poder Judiciário, uma vez que a redução das demandas, ou mesmo do tempo de duração da tramitação judicial, permitiram ao Poder Judiciário o investimento em outras atividades, principalmente nas demandas que envolvem o Poder Público como parte. Partindo-se desse pressuposto, a resolução consensual dos conflitos pela Administração atende ao princípio da eficiência, pois reflete no melhor uso das verbas públicas.

Palavras-chave: Eficiência, Solução negociada, Redução de custos

Abstract/Resumen/Résumé

Este artículo trata de la análisis del impacto positivo que resulta de la solución negociada de las controversias sometidas a los tribunales, ya que la reducción de la demandas, o mismo del tempo de duración de los procesos judiciales, permite la inversión de los fondos en otras atividades, principalmente em las demandas que tienen el Estado. Partiendo de este supuesto, la resolución amistosa del los conflictos por la Administración se encuentra con el principio de una administración eficaz, tal como se refleja en el mejor uso de los fondos públicos.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Palabras-clave: eficiencia, Solucción negociada, Redución de costes

Introdução

O processo judicial possui um alto custo sob vários prismas, seja pelo custo social para as partes nele envolvidas, tendo em vista a angústia de terem um direito *sub judice*, seja com relação ao Estado, que deverá direcionar recursos financeiros para que o Poder Judiciário materialize a prestação jurisdicional.

Assim, é forçoso pensar que quanto mais demandas forem submetidas à apreciação do Judiciário, e sobretudo, quanto mais tempo as mesmas tramitarem perante a estrutura judiciária, maiores serão os repasses necessários para a manutenção do complexo aparato logístico e humano que compõem a máquina judiciária.

Desse modo, a incidência das regras fundamentais previstas no Novo Código de Processo Civil, que incentivam a autocomposição dos conflitos, a exemplo dos art. 3º, §3°, 139, V, 165 e 334, podem refletir satisfatoriamente na diminuição dos gastos efetuados com demandas passíveis de transação, possibilitando o reinvestimento dos recursos economizados em pessoal, tecnologia ou ampliação do serviço prestado.

1. O custo processual

Um processo custa caro para o Poder Judiciário. Independentemente de maiores discussões acerca da pretensa impossibilidade de valoração econômica para um preceito fundamental, o acesso à Justiça, do ponto de vista dos fundamentos da economia, pode-se se afirmar que o processo tem um custo alto, uma vez que o valor varia de acordo com a quantidade trabalho direto e indireto para obtenção de um produto.

Ainda que partindo de uma visão eminentemente instrumental, o provimento jurisdicional (sentença) é um produto, pois se trata do resultado final a ser obtido após uma sucessão de atos preparatórios. Sendo assim, pode-se medir o valor do produto entregue pelo Poder Judiciário (a sentença) aos seus clientes (o jurisdicionado), pelo tempo médio de trabalho direto e indireto dos agentes públicos necessários para obtê-lo.

Conforme dados do Comunicado nº 83, de 31 de março de 2011, elaborado pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA[1], o tempo médio total de tramitação do processo de execução fiscal na Justiça Federal é de 8 anos, 2 meses e 9

[1] Disponível em http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/110331_comunicadoipea83.pdf, acesso em 16 de fevereiro de 2016.

dias. No que concerne ao tempo médio de investimento de trabalho humano no processo, a tabela abaixo demonstra o trabalho empenhado, de acordo com o grau de envolvimento de cada agente público (BRASIL, 2011):

Etapa	Responsável (em minutos)			Δ tempo total (em minutos)
	Juiz	Servidor	Outro	
Autuação	0,0	17,3	3,5	20,8
Despacho	0,3	8,5	0,2	9,0
Citação pelo correio (AR)	0,0	8,6	1,5	10,0
Citação por Oficial	0,0	266,9	3,1	269,9
Citação por Edital	8,3	37,9	5,5	51,6
Penhora	4,3	396,6	10,8	411,7
Leilão	9,5	193,6	6,6	209,8
Objeção de preexecutividade	41,5	71,1	2,6	115,2
Embargo	1,3	33,6	4,3	39,1
Agravo	0,0	5,9	1,4	7,2
Apelação	0,0	5,9	1,4	7,2
Recurso especial ou extraordinário	0,0	5,9	1,4	7,2
Sentença	20,6	73,7	2,3	96,6
Baixa	0,0	16,1	1,1	17,2

De acordo com o mesmo estudo, o valor médio cobrado nas ações de execução fiscal corresponde R$ 22.507,51.

No que concerne ao custo da tramitação de uma ação de execução fiscal na Justiça Federal, o referido estudo mostra que o custo médio de um processo de execução na Justiça Federal, para o ano de 2009, denominado pelo estudo de Processo de Execução Fiscal Médio (PEFM), é de R$ 4.685,39, *in verbis*:

> Tendo em vista os dados sobre o orçamento da Justiça Federal de Primeiro Grau, tem-se que seu custo diário é de R$ 13,5 milhões e o custo médio do processo no ano de 2009 foi de R$ 1,58/dia. Logo, o custo médio total provável do Processo de Execução Fiscal Médio (PEFM) é de R$ 4.685,39. Quando excluídos os custos com o processamento de embargos e recursos, esse valor é de R$ 4.368,00. Este último valor é o indicador mais adequado à determinação do custo

> efetivo do processamento da execução fiscal, na Justiça Federal de Primeiro Grau. (BRASIL, 2011)

O resultado econômico desta análise é de simples silogismo: o Estado (Judiciário) emprega R$ 4.685,39, no intuito de tentar arrecadar (Fazenda) o montante médio de R$ 22.507,51, o que representa um possível retorno de ativo igual a R$ 17.822,12. Tal valor resulta de um procedimento lógico-formal porque independente de se tratar de Poderes distintos (Judiciário e Executivo), os créditos e débitos envolvidos na operação tem uma origem comum: o Erário.

Ao se confrontar este dado, com o tempo médio de tramitação de uma ação de execução fiscal (8 anos, 2 meses e 9 dias), reitera-se a conclusão de alto custo de uma demanda judicial, pois o retorno médio de uma cobrança fiscal não passaria de, aproximadamente, R$ 2.200,00 por ano.

Convém ressaltar, que tal saldo afirmado nestes exemplos, correspondem às execuções em que o Estado, porventura, seja vencedor da demanda. Como demonstra o mesmo relatório, somente em 33,9% dos casos a Administração Pública obtém êxito (pagamento integral do débito). Este percentual sobe para 45%, se considerado somente os casos em que há citação válida. Por outro lado, em 27,7% das ações, opera-se a prescrição da pretensão do Fisco, restando infrutífera a lide intentada.

Em tempo, no estudo aqui utilizado, as ações são dotadas da probabilidade de retorno de valores ao Tesouro, o que permite uma valoração monetária do resultado final. Ocorre que nem todas as demandas tem o Poder Público como credor. Nas hipóteses em que seja o ente público o devedor, o saldo será duplamente negativo: se vencedor, o Estado ainda terá arcado com as despesas da tramitação do processo; se sucumbente, arcará igualmente com tais despesas, acrescidas do valor da condenação.

Os prejuízos diuturnamente suportados pelo Estado, para manutenção de um burocrático e lento sistema judiciário-processual, devem servir de orientação para uma profunda reforma interinstitucional que, não obstante, invista em recursos materiais e tecnológicos, em especial promova a suplantação do modelo demandista atual, para um sistema racional do ponto de vista processual e econômico. Nesse sentido, a solução negociada desponta como meio acessível de resolução de contendas, com reais possibilidades de promover a otimização da máquina judiciária.

> Por mais que lute pela celeridade processual e pela efetivação da tutela coletiva, não se pode olvidar que a máquina judiciária possui limites

> (orçamentários, técnicos, jurídicos, entre outros) e que os julgadores, como todos os seres humanos, estão sujeitos a erros. Nesse cenário, a conciliação mediante concessões recíprocas acerca do direito coletivo em jogo pode ser a melhor solução para o grupo no caso concreto, sobretudo quando houver fundado receio de sucumbência da demanda coletiva. (DONIZETTI; CERQUEIRA, 2010, p. 313).

As vantagens da solução negociada decorrem de uma série de fatores. Em primeiro, a autocomposição permite ao devedor e ao credor, a possibilidade de pactuar termos e condições passíveis de cumprimento para ambos. A pendência de ação judicial acarreta ao réu uma série de infortúnios de toda ordem (certidão positiva, restrições legais), de modo que este, invariavelmente, pode apresentar interesse na transação.

> Sem embargo, por boas e conhecidas razões reza a sabedoria popular que "é melhor um mau acordo do que uma boa demanda", ante os fatores imponderáveis e os custos inerentes a toda ação judicial, sem falar nas externalidades negativas, como as restrições diversas, decorrentes da própria pendência da controvérsia e da demora na sua resolução, por exemplo, o retardo na obtenção de financiamento para execução de um projeto ambiental, por conta de ação civil pública em andamento. (MANCUSO, 2011, p. 269).

Em segundo, a participação de ambos os contendores na solução do conflito reflete na cooperação destes com a cumprimento das obrigações avençadas.

Segundo as informações do Comunicado nº 83, do IPEA, no "universo dos executados que aderem a programas de parcelamento, 64,4% cumprem integralmente com as obrigações pactuadas", demonstrando assim, que a solução pacífica representa um interessante meio terminativo de litígios, pois aumenta consideravelmente a probabilidade de pagamento por parte do dever, ao passo que diminui os custos com o processo, em decorrência de seu precoce encerramento.

2. Os litígios estatais em números: Dados do CNJ

O Conselho Nacional de Justiça - CNJ, divulgou em 2012, o relatório intitulado "100 Maiores Litigantes do Poder Judiciário"[2], com intuito de consolidar informações quantitativas e identificar os setores que mais utilizam do Poder Judiciário,

[2] O Relatório dos "100 Maiores Litigantes" divulgado em 2012 representa a última edição, não tendo sido elaborado nenhum relatório de tal alcance posteriormente.

"com vistas a suscitar o debate sobre o que pode ser feito para reduzir a excessiva litigância no Brasil."

Os resultados obtidos pelo relatório referido abrangem os casos novos ingressados tanto no 1° Grau (Justiça Comum), quanto nos Juizados Especiais referentes ao período compreendido entre 01/01/11 e 31/10/2011, tendo como universo os 56 tribunais integrantes do Sistema de Estatísticas do Poder Judiciário (SIESPJ), que compreendem todos os Tribunais de Justiçados Estados, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), os Tribunais Regionais do Trabalho e os Tribunais Regionais Federais.

Importante considerar que foram excluídos do relatório "os processos criminais e aqueles relativos à Justiça Eleitoral e Militar, pois nos três casos os polos passivos são particulares e o ativo é o próprio Estado". De igual forma, não foi considerada no cômputo das informações a atuação do Ministério Público como parte, que na grande maioria das demandas em atua, desempenha sua função interveniente, em ocasiões que não raro, possuem outras partes.

O grande trunfo desta edição do Relatório é justamente demonstrar não somente o quantitativo linear de demandas pendentes de provimento jurisdicional, mas sim demonstrar com relativa atualidade (2011), o percentual de utilização da estrutura judiciária pelos seus maiores clientes. Tal delimitação é importante, pois exclui da pesquisa, por exemplo, enormes contingentes de ações propostas nos anos 90, relativos aos fracassados planos econômicos, bem como demandas propostas contra o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, para correção de índice de correção de benefícios previdenciários, como a ORTN[3].

No que concerne à Administração Pública, a mesma foi dividida em três setores de acordo com os entes federativos, em Setor Público Federal, Setor Público Estadual e Setor Público Municipal (BRASIL, 2012).

---

[3]Conforme glossário do Banco Central do Brasil: "Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional. Título público federal emitido com a característica de pagar remuneração acrescida de correção monetária. O valor unitário do título passou a representar indexador largamente utilizado na economia brasileira. O Plano Cruzado (Decreto-Lei 2.284/86) mudou a denominação da Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional (ORTN) para Obrigação do Tesouro Nacional (OTN) e congelou o valor desta em Cr$ 106,40, no período de março/86 a fevereiro/87". Disponível em http://www.bcb.gov.br/glossario.asp?Definicao=673&idioma=P&idpai=GLOSSARIO, acesso 16 de fevereiro de 2016.

Não causa espanto, todavia, que os três setores públicos tenham figurado entre os dez maiores litigantes, ao lado de setores historicamente litigiosos, como os Bancos e a Telefonia, conforme tabela a seguir reproduzida (BRASIL, 2015, p. 9):

Ordem	100 maiores Litigantes por Setor e Justiça			
	Consolidado das três Justiças	Justiça Estadual	Justiça Federal	Justiça do Trabalho
1	SETOR PÚBLICO FEDERAL	BANCOS	SETOR PÚBLICO FEDERAL	SETOR PÚBLICO FEDERAL
2	BANCOS	SETOR PÚBLICO ESTADUAL	BANCOS	BANCOS
3	SETOR PÚBLICO ESTADUAL	SETOR PÚBLICO MUNICIPAL	CONSELHOS PROFISSIONAIS	SETOR PÚBLICO ESTADUAL
4	TELEFONIA	TELEFONIA	SETOR PÚBLICO ESTADUAL	INDÚSTRIA
5	SETOR PÚBLICO MUNICIPAL	SETOR PÚBLICO FEDERAL	OAB	TELEFONIA
6	CONSELHOS PROFISSIONAIS	SEGUROS / PREVIDÊNCIA	SEGUROS / PREVIDÊNCIA	SERVIÇOS
7	SEGUROS / PREVIDÊNCIA	SERVIÇOS	SETOR PÚBLICO MUNICIPAL	COMÉRCIO
8	SERVIÇOS	PLANOS DE SAÚDE	SINDICATOS	SEGUROS / PREVIDÊNCIA
9	PLANOS DE SAÚDE	EDUCAÇÃO	INDÚSTRIA	ASSOCIAÇÕES
10	ASSOCIAÇÕES	CONSÓRCIO	ASSOCIAÇÕES	SINDICATOS

Elaboração: Departamento de Pesquisas Judiciárias/ CNJ.

O Setor Público Federal figura como maior litigante no consolidado entre as três Justiças (Federal, Estadual e do Trabalho), com 12,14% do total, superando com vantagem de quase dois pontos percentuais o segundo colocado, o setor dos Bancos. Tal feito do Setor Público Federal é de proporções homéricas, dada a natureza da atividade financeira. Fatores intrínsecos aos Bancos, como o considerável e crescente contingente de clientes que utilizam dos serviços bancários e a complexidade cada vez maior das relações consumeristas formadas em decorrência da ampliação dos serviços oferecidos pelas instituições financeiras, justificam de certa forma, a intensa litigiosidade característica das instituições bancárias, que, ora como autoras, ora como rés, circulam com notável frequência pelos movimentados corredores dos tribunais.

Isoladamente, alguns entes e entidades estatais se destacam dentre os 100 maiores litigantes, considerando as informações das três Justiças presentes no relatório (Estadual, Federal e do Trabalho), dentre eles: (1º) O Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, com 4,38%; (4º) a Fazenda Nacional, com 1,2%; (5º) o estado do Rio Grande do Sul, com 1,16%; (7º) os municípios do estado de Santa Catarina, com 1,13%; (9º) a Caixa Econômica Federal, com 0,95%; (14º) a Fazenda Pública do estado de São Paulo, com 0,77%; (17º) o município de São Paulo, com 0,67%; (34º) o estado de Santa Catarina, com 0,2%; (35°) o estado da Bahia; (61º) Petrobrás – Petróleo Brasileiro S/A, com 0,1%; dentre outros com percentuais menos expressivos para a pesquisa, porém ainda quantitativamente relevantes para a estrutura judiciária. (BRASIL, 2012).

O Setor Público Municipal desponta como terceiro colocado, com 6,88% de participação, enquanto o Setor Público Estadual consta na seguinte posição, com 3,75%. Individualmente, ambos superaram o famigerado Setor de Telefonia, alvo constante de reclamações por parte dos consumidores. Mais uma vez, reitera-se a magnitude do percentual alcançado pelos setores Municipal e Estadual, pois, para feito de exemplificar o alcance do Setor de Telefonia no Brasil, o país registrou, em julho deste ano, a marca de 281,45 milhões de linhas ativas, somente na telefonia móvel, conforme informações da Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL[4].

Juntos, os três Setores Públicos (Federal, Estadual e Municipal) respondem por 22,77% do total de ingresso de novas demandas judiciais. Isto significa que aproximadamente um quarto da utilização da estrutura do Poder Judiciário é destinada para o próprio Estado, que a utiliza compulsoriamente para o tratamento de conflitos que não raro, poderiam ser solucionados por outros meios, que não o provimento jurisdicional propriamente dito.

A conclusão da análise de tais dados é assustadoramente simples: o Estado é um litigante contumaz.

3. O curioso caso da Justiça Federal

A Justiça Federal representa um fenômeno, no mínimo, interessante. De acordo com o art. 109[5] da Constituição Federal, compete aos juízes federais processar e

---

[4]Disponível em http://www.anatel.gov.br/dados/index.php?option=com_content&view=article&id=283, acesso em 16 de fevereiro de 2016.

[5]Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;

II - as causas entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e Município ou pessoa domiciliada ou residente no País;

III - as causas fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional;

IV - os crimes políticos e as infrações penais praticadas em detrimento de bens, serviços ou interesse da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas, excluídas as contravenções e ressalvada a competência da Justiça Militar e da Justiça Eleitoral;

V - os crimes previstos em tratado ou convenção internacional, quando, iniciada a execução no País, o resultado tenha ou devesse ter ocorrido no estrangeiro, ou reciprocamente;

V-A as causas relativas a direitos humanos a que se refere o § 5º deste artigo;

VI - os crimes contra a organização do trabalho e, nos casos determinados por lei, contra o sistema financeiro e a ordem econômico-financeira;

VII - os habeas corpus, em matéria criminal de sua competência ou quando o constrangimento provier de autoridade cujos atos não estejam diretamente sujeitos a outra jurisdição;

julgar as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, com exceção das demandas que versarem sobre falência, acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho.

Desse modo, a competência da Justiça Federal envolverá, quase em sua totalidade das demandas, pessoas jurídicas de direito público federal, como a própria União, ou ainda suas autarquias e fundações.

A competência específica da Justiça Federal explica o índice de participação do Setor Público Federal na Justiça Federal, que segundo o Relatório "100 Maiores Litigantes", atinge impressionantes 83,19% (BRASIL, 2012). Dito de outro modo, a prestação da atividade jurisdicional da Justiça Federal serve a um único cliente: o próprio Setor Público Federal.

A subserviência da Justiça a um único senhor cria situações inusitadas.

Tome-se, por exemplo, a seguinte hipótese: o indivíduo procura uma agência da Previdência Social com intuito de requerer determinada prestação previdenciária que acredite fazer jus. Requerido o benefício, este será objeto de análise por um dos Analistas do Seguro Social, que ao final emitirá seu juízo de valor acerca dos documentos apresentados. Por meio de seu agente legalmente investido, a autarquia previdenciária se manifestará com relação à existência ou não do direito subjetivo do segurado. Uma vez que não preenchidos os requisitos legais, o Instituto Nacional do Seguro Social, pessoa jurídica de direito público federal, negará o direito à percepção do benefício requerido.

Ciente da decisão da pessoa jurídica federal, o segurado poderá acionar o Poder Judiciário diretamente, sem necessidade esgotar a via recursal administrativa, conforme já pacificado na jurisprudência[6]. Considerando que seja, o mesmo, pessoa hipossuficiente, sem condições de contratar patrono particular, o mesmo recorrerá à

VIII - os mandados de segurança e os habeas data contra ato de autoridade federal, excetuados os casos de competência dos tribunais federais;
IX - os crimes cometidos a bordo de navios ou aeronaves, ressalvada a competência da Justiça Militar;
X - os crimes de ingresso ou permanência irregular de estrangeiro, a execução de carta rogatória, após o "exequatur", e de sentença estrangeira, após a homologação, as causas referentes à nacionalidade, inclusive a respectiva opção, e à naturalização;
XI - a disputa sobre direitos indígenas.

[6]Conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal: BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO – ACESSO AO PODER JUDICIÁRIO – EXAURIMENTO DA VIA ADMINISTRATIVA – PRESSUPOSTO INDISPENSÁVEL À AFERIÇÃO DO INTERESSE DE AGIR DO BENEFICIÁRIO – IMPROCEDÊNCIA – RECURSO EXTRAORDINÁRIO – PROVIMENTO. (RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 691.028 RIO GRANDE DO SUL, RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO, Brasília, 3 de julho de 2012). Disponível em file:///D:/USUARIOS/Usuario/Downloads/texto_86096272.pdf, acesso em 16 de fevereiro de 2016.

Defensoria Pública da União[7], que preenchidos os requisitos para ingresso de ação pela assistência judiciária gratuita estatal, proporá a ação correspondente na competente seção judiciária da Justiça Federal.

Neste momento já são três instituições do Setor Público Federal envolvidas: a autarquia previdenciária (INSS), a Defensoria Pública Federal (DPU), e a Justiça Federal. Atendidos os pressupostos básicos de propositura da demanda, será a autarquia citada da demanda, tornando-se ré na lide então constituída. Entra em cena, o quarto personagem público do caso em tela, pois a defesa da autarquia em juízo será promovida pela Advocacia Geral da União[8], conforme prevê o art. 131 da Constituição Federal[9]. Outro agente público federal poderá ainda, atuar na demanda, pois em determinados casos, se faz necessária a manifestação do Ministério Público Federal[10], como seria, por força exemplificativa, em demanda acerca de prestação de benefício assistencial, que apesar da natureza assistencial, é gerido pelo INSS. Ao final desta saga, caso seja o Estado sucumbente, serão os autos remetidos ao Tribunal Regional Federal, por força do reexame compulsório.

Encerrada a discussão judicial, ao menos cinco instituições e entidades atuaram no processo judicial: a Defensoria Pública da União, o Instituto Nacional do Seguro Social, a Advocacia Geral da União, a Justiça Federal e o Ministério Público Federal. A tramitação ilustrada despenderia de incontestáveis recursos públicos, necessários para a estruturação de todos os serviços públicos envolvidos, além dos

---

[7]Sobre a assistência judiciária gratuita, depreende-se da Carta maior que: "Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal.
§1º Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreverá normas gerais para sua organização nos Estados, em cargos de carreira, providos, na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a seus integrantes a garantia da inamovibilidade e vedado o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais."

[8]Sobre a definição da Advocacia Geral da União – AGU, dispõe o próprio órgão que: "A Advocacia-Geral da União é uma instituição pública que tem como objetivo a representação da União no campo judicial e extrajudicial, sendo-lhe, ainda, reservadas as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do poder executivo, nos termos do art. 131 da Constituição Federal". Disponível em http://www.agu.gov.br/faq, acesso em 16 de fevereiro de 2016.

[9]De acordo com a Constituição Federal: "Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo".

[10]Conforme dispõe a Constituição Federal: "Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis."

escassos recursos humanos, responsáveis pelas atribuições para os quais são admitidos no serviço da Administração Pública, sem adentrar nos prejuízos financeiros e psicológicos suportados pela parte interessada na concessão do benefício.

Aliás, a atual conjuntura processual relega ao jurisdicionado (que é a pessoa por trás do processo, o segurado, o ser humano), o mesmo papel secundário que foi dispensado pelo exemplo transcrito.

O exemplo retratado demonstra que o Estado, de acordo com Wolkmer (1990, p. 12), busca a autoafirmação contínua, e a justificação de seu poder de dominação sobre a sociedade. Como afirma o autor, em concepção mais sofisticada, pode-se afirmar que o Estado constitui uma complexa e elaborada forma de "organização política, munida de coerção e de poder, que pela legitimidade da maioria, administra os amplos interesses e objetivos de todo social, sendo sua área de atuação delimitada a um determinado espaço físico".

É possível afirmar, que dentro de uma análise crítica, o Estado, assim como um organismo vivo, busca meios de sobrevivência dentro de determinado ambiente. Assim, na concepção do estado contemporâneo, sucessor do estado Nacional moderno, onde se fundem conceitos antes precisamente delimitados, e buscando a continuidade das relações de poder dentro do ainda instável Pós-positivismo, o Estado procura a centralização dos processos sociais em seu bojo, utilizando para tanto da sua incontestável soberania interna, pois como nos dizeres de Wolkmer (1990, p. 15): "Em razão do poder máximo que dispõe, o Estado torna-se soberano para administrar a coisa pública, determinar o cumprimento das leis por parte dos cidadãos [...], e finalmente, dividir geograficamente a estrutura do organismo interno.

O processo judicial se transforma em um eficiente meio de dominação, pois ao concentrá-lo em si mesmo, o Estado o manipula como forma de exercer o controle sobre os indivíduos, impedindo a autonomia social e o desenvolvimento de uma sociedade civil organizada e independente.

> A organização da cidadania não deve ser feita num espaço proporcionado e manipulado exclusivamente pelo próprio Estado, mas tem que ser reflexo de uma autonomia conquistada pela luta e pela participação. Trata-se da Sociedade Civil organizada pela participação democrática e pelo autêntico exercício da cidadania popular. Por conseguinte, a questão central não é o Estado Mínimo, tampouco o Estado máximo, nem a privatização e nem a estatização, mas a moralização e democratização da instância ocupada pelo Estado. (WOLKMER, 1990, p. 10).

A cidadania plena na sociedade democrática exige que os atores sociais tenham autonomia para, dentro de determinados limites constitucionalmente estabelecidos, permitir a participação em processos que permitam, direta ou indiretamente, a concretização dos objetivos sociais.

No mesmo sentido, Canotilho (2008, p. 121) critica o modelo de "estatalidade pura", onde o Estado aparece como onipotente frente à garantia e à efetivação dos direitos fundamentais. No modelo citado por Canotilho, embora seja o indivíduo o destinatário final da existência do próprio Estado, o mesmo permanece passivo aos "processos políticos transformadores".

> Se a Constituição é ainda a Constituição do Estado e se os direitos fundamentais são ainda os direitos reconhecidos, consagrados e garantidos pelo Estado, isso significa que continuamos com o modelo de estatalidade pura. Este modelo revela uma estaneidade trágica relativamente aos processos políticos transformadores. Não capta a necessidade de adequação jurídico-constitucional a diferentes âmbitos sociais e a práticas sociais.

Como justifica Pedro Demo (2006, p. 10), há a necessidade de participação dos atores sociais no processo político de construção da cidadania, no qual se inclui a jurisdição efetiva, pois, conforme feliz analogia do referido autor, um jogo de futebol bem jogado, não é resultado tão somente da capacidade física, técnica ou ainda de recursos materiais, mas, sobretudo, decorre de uma "obra política coletiva, na qual todos precisam ser atores e autores inequívocos".

É inadmissível pensar que não há alternativas viáveis, econômica e humanamente mais efetivas de concretização da Justiça no Estado Democrático de Direito, que não seja a sentença de mérito. É imperioso que se desenvolvam mecanismos de redirecionamento dos recursos estatais para o atendimento dos interesses primários[11] dos entes públicos, evitando-se que se consumam verbas públicas para a manutenção de

[11]No que concerne à distinção entre interesses estatais primários e secundários, convém lembrar a lição de Barroso: "O debate contemporâneo acerca da noção de interesse público impõe reavivar uma distinção fundamental e pouco explorada, que o divide em primário e secundário. O interesse público primário é a razão de ser do estado e sintetiza-se nos fins que cabe a ele promover: justiça, segurança e bem-estar social. Estes são os interesses de toda a sociedade. O interesse público secundário é o da pessoa jurídica de direito público que seja parte em determinada relação jurídica – quer se trate da União, quer se trate do Estado-membro, do Município ou das suas autarquias. Em ampla medida, pode ser identificado como o interesse do erário, que é o de maximizar a arrecadação e minimizar as despesas." (2011, p. 92)

um aparato jurídico custoso ao Erário, que objetiva tão somente defender os interesses secundários das pessoas públicas, não raro, frustrando a concretização de direitos fundamentais.

A reestruturação do modelo judiciário brasileiro, evidente, não consta entre as prioridades do Governo constituído, uma vez que representa uma atividade extremamente complexa e dispendiosa, que exigiria a atuação conjunta dos três Poderes, naquilo que seria a manifestação por excelência dos ideais do Estado democrático. Entretanto, com pessimismo, é forçoso concordar que o investimento no Poder Judiciário caminha distante das políticas governamentais.

> Infelizmente não interessa a um Estado que é o principal "consumidor" do "produto da Justiça" que os processos andem de forma mais rápida, assim como não têm os políticos vontade política de em investir correta e seriamente no Poder Judiciário, uma vez que a melhora não seria rapidamente sentida, não se convertendo, por consequência, automaticamente em votos. (HOFFMAN, 2008, p. 334).

Ainda assim, é possível se pensar em mecanismos extragovernamentais, de aproximação entre o jurisdicionado e a tutela jurisdicional efetiva, nas hipóteses de conflito que envolva alguma das peças do Estado. Dentre estas, a solução negociada se mostra com elevado grau de eficácia e potencial capacidade de economizar os limitados recursos públicos, aumentando a participação social nos processos decisórios (ainda que indiretamente) contribuindo sobremaneira para a efetivação da Justiça na sociedade.

4. A Eficiência Administrativa

Previsto no Art. 37, *caput*, da Constituição Federal, a eficiência administrativa não é fruto do trabalho do legislador constituinte originário, pois resulta do movimento reformador do final dos anos 90, momento em que o aparato estatal brasileiro passou por uma série de reformas estruturais decorrentes, entre outros fatores, da quebra do monopólio da prestação de serviços públicos e da privatização de empresas públicas[12].

[12]Ressalta Bacellar Filho, que o princípio da eficiência deve analisado sistematicamente no bojo da Constituição, tendo em vista sua inserção posterior à manifestção originária do Constituinte. Afirma o autor que: "Antes de aventurar-se na descoberta de sentidos do princípio da eficiência, é preciso enfrentar uma questão, anterior a todas as outras: qualquer significado a ser atribuído a esse princípio terá de passar pelo exame da conformidade com a Constituição. Como produto do exercício da

Inserido no *caput* do referido Art. 37, pela Emenda Constitucional n° 19, de 5 de dezembro de 1998, passou a dispor que 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.

Tal inclusão resulta da intenção do Governo, em conferir prerrogativas aos usuários dos serviços prestados pela Administração ou por seus delegados, e de estabelecer obrigações efetivas aos prestadores. A inserção do princípio revela o descontentamento da sociedade diante de sua antiga impotência para lutar contra a deficiência na prestação dos serviços públicos, que incontáveis prejuízos já causaram aos usuários. "De fato, sendo tais serviços prestados pelo Estado ou por delegados seus, sempre ficaram inacessíveis para os usuários os meios efetivos para assegurar seus direitos". (CARVALHO FILHO, 2015, p. 31).

Eficiente é, portanto, aquilo que tem capacidade de realizar tarefas ou trabalhos de modo eficaz e com o mínimo de desperdício, como sinônimo de produtividade, noção esta, que se aproxima consideravelmente da definição de eficiência para o Direito Administrativo.

Assim, para José dos Santos Carvalho Filho (2015, p. 32) define que o "núcleo do princípio é a procura de produtividade e economicidade e, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público, o que impõe a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional".

A inclusão do princípio da eficiência enquanto vetor constitucional representa uma reação contra o modelo de Estado Burocrático adotado pelo administrador, que substituiu, pelo menos em teoria, o modelo de Estado patrimonialista vigente até os idos do século XX, "contudo, consta que se trata de um modelo em que a Administração se torna lenta, cara, autorreferente, e neste sentido, desviada das finalidades de atendimento do cidadão". (MIRAGEM, 2013, p. 36).

---

competência reformadora, o princípio constitucional da eficiência deve ser interpretado e aplicado observando-se o núcleo constitucional integrante das cláusulas pétreas (art. 60, §4º, da CF). Daqui, emergem duas consequências: (i) o princípio constitucional da eficiência deve sofrer um processo contínuo de interpretação conforme a Constituição, a fim de evitar rupturas ou fraudes constitucionais que atentem contra a identidade da Lei Fundamental; (ii) respeitado o limite anterior, o princípio constitucional da eficiência ao interagir, principalmente, com os demais princípios constitucionais expressos da administração pública – legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade – participará do mecanismo de deslocações compreensivas e da ponderação a ser levada a cabo na aplicação dos princípios ao caso concreto." (2013, p. 223)

Wolkmer (1990, p. 46), antes da reforma do Estado brasileiro, denunciava a prejudicial configuração do Estado prestador de serviço, como um modelo assentado nas más práticas, deficiente na prestação de serviços e alheio ao atendimento do beneficiário, ao afirmar que a "composição arcaica, elitista e viciada de dominação, a que o Estado tem prestado conivência e indiscutível apoio, favorece a perpetuação de relações sociais assentada no clientelismo, no apadrinhamento, no nepotismo, no coronelismo, na ética da malandragem e da esperteza". A crise do modelo estrutural da administração pública deu azo à tentativa de adoção de condutas gerenciais mais próximas da teoria da administração, visando inclusive, coibir traços comuns do gestor público nacional, como a "gama incontável de irregularidades e desvios no padrão cultural de comportamento do homem brasileiro".

> A marca mais visível da reforma do Estado brasileiro foi a introdução da exigência de conduta eficiente, elevada à condição de princípio constitucional informador da Administração Pública pela EC/1998, como critério de avaliação sobre a correção do procedimento dos agentes públicos e da própria atuação administrativa. Não há dúvida que a inserção no contexto jurídico-constitucional da Administração e da Economia gerou - e ainda gera – incompreensões e críticas. Sobretudo, a de que a imposição da eficiência como princípio da administração visa a uma aproximação entre a gestão pública e sua vinculação ao princípio da legalidade. Destaca-se assim, "acentuada oposição entre o princípio da eficiência, pregado pela Ciência da Administração, e o princípio da legalidade, imposto pela Constituição como inerente ao Estado de Direito". (MIRAGEM, 2013, p. 35-36).

Em que pese seja correto considerar que o princípio da eficiência resulta de novos aportes técnicos extrajurídicos (Ciências da Administração e da Economia), sua elevação a princípio constitucional como valor fundante da Administração Pública representou o apogeu de uma série de reformas do Estado empreendidas nos anos 1990 em vários países, sobretudo no Brasil.

> Na melhor doutrina nacional, há os que vinculam, ou pelo menos indicam, sua semelhança com o princípio da boa administração, já havido no direito italiano entre o princípio da boa administração e o princípio da eficiência. As duas expressões, inclusive, se consideram sinônimas em direito administrativo. (MIRAGEM, 2013, p. 38).

Nessa toada, destaca-se a lição de Celso Antonio Bandeira de Mello (2015, p. 126), quando afirma que, o princípio da eficiência não pode ser concebido "senão na

intimidade do princípio da legalidade, pois jamais uma suposta busca de eficiência justificaria postergação daquele que é o dever administrativo por excelência".

Duas vertentes podem ser extraídas do princípio da eficiência, que possui lugar de destaque no direito administrativo contemporâneo. A primeira corresponde à perspectiva de atualização da estrutura administrativa, influindo assim em mais eficientes "modelos de gestão focados em metas e resultados, inclusive mediante sua contratualização entre órgãos da administração superior e os agentes públicos responsáveis pelo alcance dos objetivos definidos". Em segundo plano, orienta a otimização dos recursos financeiros como base da atuação administrativa, inclusive com relação aos recursos humanos, permitindo aferir a própria conduta do agente público, e não mais apenas "sob o critério formal tradicionalmente associado ao exame sobre o modo de exercício de poder, vinculado à legalidade ou discricionário, mas em vista dos resultados alcançados". (MIRAGEM, 2013, p. 38).

A Administração deverá então, recorrer à moderna tecnologia e aos procedimentos adotados para obter a máxima qualidade da execução das atividades a seu cargo, promovendo se necessário, um novo organograma em que se destaquem as funções gerenciais e competência dos agentes que devem exercê-las. Essa visão viabilizou o desenvolvimento de novas ideias a respeito da administração gerencial nos Estados modernos ("*public management"*), aproximando a administração pública de teorias típicas da gestão particular, "segundo a qual se faz necessário identificar uma gerência pública compatível com as necessidades comuns da Administração, sem prejuízo para o interesse público que impele toda atividade administrativa". (CARVALHO FILHO, 2015, p. 31-32).

Cabe mencionar, que a eficiência de que se trata quando se refere ao princípio jurídico-constitucional da eficiência[13], embora tenha origens nas ciências econômicas e

[13] Conforme preceitua Miragem "Da mesma forma, o princípio da eficiência vincula-se ao novo modelo de Administração Pública, com maior participação dos administrados e centrado na ponderação de interesses, de modo a assegurar que a atuação mais adequada à realização dos objetivos públicos se "dê com a finalidade de levar à eficiência de desempenho, sem incorrer em deficiência de juridicidade". De fato, o princípio da eficiência explicita ao agente público e ao agir da Administração Pública novos deveres, muitos dos quais implícitos no regime jurídico-constitucional da Administração, no que não inova substancialmente na ordem jurídica. O aspecto mais relevante do princípio da eficiência, neste sentir, será justamente o destaque que determina, do ponto de vista jurídico, à introdução na Administração Pública de técnicas de gestão de resultados e de um dever jurídico geral de conduta finalística, conduzida ao interesse público, por parte dos agentes públicos. Neste sentido, explicita, destaca, mas não inova. Nem por isso, contudo, será menos importante, porquanto remeterá à necessária ideia de adequação das estruturas da Administração (redução/otimização da estrutura estatal), bem como das condutas dos

da administração, é um conceito eminentemente jurídico. Por esse motivo, não se admite a mera transposição de conceitos econômicos para definição do princípio. Se assim fosse, seria considerando mais eficiente tudo aquilo que apresentasse um custo nominal mais baixo. Conforme pontua Miragem (2013, p. 40), "a eficiência da Administração, pois, diz respeito ao melhor modo de realizar, suas finalidades, [...] o que coloca em relevo seu aspecto instrumental, como resultado de um processo contínuo de redefinição das relações entre o Estado e a Sociedade" o que acarreta a necessidade de "adoção pelo direito administrativo, de valores e mecanismos contemporâneos a esta nova realidade".

A Constituição de 1988 e o consequente movimento de constitucionalização dos vários ramos do direito impuseram ao administrador público a obrigatoriedade de mudança do modelo tradicional de gestão baseado na estrita legalidade e na supremacia do interesse público. Longe de se propor a superação de tais institutos, basilares para a gestão da *res publica*, é imperioso considerar a reformulação da atividade estatal a partir da preponderância dos direitos fundamentais[14].

Para Bruno Smoraleck Dias (2013, p. 251):

> [...] o Direito como um organismo dinâmico e que deve acompanhar a sociedade em suas evoluções sociais, com a queda do absolutismo e a sedimentação dos ditames da democracia e da soberania popular sobre as figuras dos Estados Nação, deve também o instituto do Poder Constituinte ser atualizado para esta nova realidade.

Processualmente, a eficiência exige a gestão não só do Poder Judiciário, enquanto órgão integrante do Estado, mas também do processo, exigindo-se do julgador

---

agentes públicos, seus deveres específicos conaturais à gestão pública, o conteúdo de seus deveres funcionais (orientadas a objetivos de interesse público), a avaliação do cumprimento de tais deveres, assim como a redefinição do modelo de remuneração e garantias funcionais." (MIRAGEM, 2013, p. 39)

[14]Quanto à primeira das questões em relevo, não é desconhecido que a Constituição de 1988 estabeleceu no Brasil um novo paradigma jurídico-constitucional às relações entre o Estado e o indivíduo. Isto resta demonstrado, sobretudo, em face do destaque estabelecido pelo texto constitucional aos direitos fundamentais, tanto como direitos fundamentais de proteção da pessoa em relação ao Estado, quanto como direitos fundamentais de prestação, exigindo do Estado-Administração que assegure o acesso a uma série de bens considerados essenciais a uma vida digna. Esta influência dos direitos fundamentais sobre a Administração Pública e o direito administrativo, como reflexo do próprio fenômeno denominado de constitucionalização do direito, não é exclusivo do direito brasileiro. A rigor, o influxo do direito constitucional sobre o direito administrativo, naturalmente, é percebido desde muito tempo, até pelas evidentes relações entre ambos no tocante à estruturação do Estado. A distinção que ora se estabelece é da penetração dos valores constitucionais no direito administrativo, inclusive por intermédio da exigência de transformações no próprio modo de aferição da vontade da Administração Pública, com o crescente recurso a mecanismos que confiram a maior participação dos administrados na formação da vontade administrativa. (MIRAGEM, 2013, p. 40-41)

condutor da lide, a sensibilidade para tratamento do conflito de modo mais célere para as partes, para a sociedade e sobretudo, menos dispendioso para o orçamento do Tribunal.

> O juiz deve dirigir o processo de modo eficiente. Isso significa que deve alocar tempo adequado e dimensionar adequadamente os custos da solução de cada litígio. A necessidade de eficiência na gestão do processo guarda íntima relação com a ideia de proporcionalidade entre os meios e os fins que são visados pela administração da Justiça Civil. (MARINONI, 2015, p. 107).

Evidente que, de nada adianta a referência expressa na Constituição decorrente da mera inserção de uma palavra no texto constitucional, "se não houver por parte da Administração a efetiva intenção de melhorar a gestão da coisa pública e dos interesses da sociedade". Não existe fórmula mágica para que um órgão público se torne eficiente da noite para o dia, por ter sido a eficiência enxertada como princípio na Constituição. (CARVALHO FILHO, 2015, p. 32).

A cultura de favorecimento, arraigada no ideário do gestor brasileiro, fruto de um processo histórico de apoderamento pessoal da coisa pública com obtenção de vantagens ilícitas ou indevidas não é expurgado automaticamente da Administração pela alteração do comando normativo.

Como afirma José dos Santos Carvalho Filho (2015, p. 32) "o que precisa mudar, isto sim, é a mentalidade dos governantes; o que precisa haver é a busca dos reais interesses da coletividade e o afastamento dos interesses pessoais dos administradores públicos".

Na mesma linha, Cambi (2014, p. 422) sustenta que "[...] o desperdício de recursos, em um contexto de escassez, promove injustiças, especialmente para as pessoas que potencialmente mais necessitam da prestação estatal".

Nesse sentido, a denominada "Nova Administração Pública", com perfil gerencial, advém de uma profunda alteração na estrutura das relações estatais entre seus próprios entes e entidades (Administração direta e indireta), e destes para com os particulares, que se baseiam não somente na observância de requisitos formais, mas também na eficácia social[15] dos atos praticados pelo gestor, integrando-se assim, com

[15]Para Sarlet (2006, 247): "Assim sendo, para efeitos deste estudo, podemos definir a eficácia jurídica como a possibilidade (no sentido de aptidão) de a norma vigente (juridicamente existente) ser aplicada aos casos concretos e de – na medida de sua aplicabilidade – gerar efeitos jurídicos, ao passo que a eficácia social (ou efetividade) pode ser considerada como englobamento tanto a decisão pela efetiva

fundamento constitucional, métodos de gestão a serem exigidos dos agentes públicos e meios de validação dos resultados a serem obtidos no âmbito da gestão pública. (MIRAGEM, 2013, p. 42).

Conclusão

Os recursos orçamentários do Estado são limitados, de modo que cabe ao gestor em pregar de maneira mais eficaz os recursos limitados para o atendimento das necessidades ilimitadas apresentadas pela sociedade. Não é diferente com relação ao Poder Judiciário, que na sua função secundária de gestão de seu orçamento, deve materializar a jurisdição por meio do fornecimento de meios hábeis para a prestação de sua atividade finalística ao jurisdicionado.

Dentro de um cenário crescente de judicialização dos conflitos, é necessário se estabelecer medidas para otimização dos recursos públicos, com vistas ao cumprimento do preceito da eficiência previsto no art. 37 da Constituição Federal.

O Estado aparece como um dos grandes litigantes do Poder Judiciário, pois a complexidades das atribuições do Estado Democrático de Direito o colocam como um "réu" em potencial, além das atribuições típicas da Fazenda Pública, que por si só, representam um alto grau de litigiosidade da atuação estatal.

Desse modo, a solução negociada dos conflitos, sobretudo no que concerne à Administração Pública, representam um efetivo meio de contenção de gastos, uma vez que nesse contexto, as demandas deixam de ser propostas, ou mesmo quando constituídas, tem seu tempo de tramitação reduzido pela solução antecipada pelas próprias partes.

Reduzidos os gastos médios com a tramitação de processos que permitam a autocomposição, os recursos orçamentários podem ser direcionados para o aprimoramento da prestação jurisdicional, por meio do investimento em servidores ou ainda em tecnologia, compatibilizando assim o tratamento do processo pelo Poder Judiciário com o princípio da eficiência previsto pela Constituição Federal.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 16 fev. 2016.

aplicação da norma (juridicamente eficaz), quanto o resultado concreto decorrente – ou não – desta aplicação."

_____. Lei 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, [s. n.], 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm>. Acesso em: 16 fev. 2016.

_____. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Comunicado n° 83 de 31 de março de 2011. **Custo Unitário do Processo de execução fiscal na Justiça Federal**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/ PDFs/comunicado/110331_comunicadoipea83.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2016.

_____. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). 100 maiores litigantes. Disponível em http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/100_maiores_litigantes.pdf, acesso em 16 fev. 2016.

CAMBI, E. **Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo**: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

CANOTILHO, J. J. G. **Estudos sobre direitos fundamentais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

_____. **Direito Constitucional**. 7. ed. Coimbra-Portugal: Edições Almedina, 2003.

CARVALHO FILHO, J. dos S. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2015.

DEMO, P. **Pobreza política**: a pobreza mais intensa da pobreza brasileira. Campinas: Armazém do Ipê, 2006.

DIAS, S. B. Limite material ao poder constituinte originário fruto do direito internacional. In: SANTO, D. do E.; PASOLD, C. (orgs.). **Reflexões sobre teoria da Constituição e do Estado**. Florianópolis: Insular, 2013.

DONIZETTI, E; CERQUEIRA, M. M. **Curso de processo coletivo**: contém jurisprudência temática e índice alfabético por assunto. São Paulo: Atlas, 2010.

HOFFMAN, P. Princípio da razoável duração do processo. In: OLIVEIRA NETO, O. de; LOPES, M. E. de C. (orgs.). **Princípios Processuais Civis na Constituição**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

MANCUSO, R. de C. **Ação civil pública**: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores. 12. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

_____. **Interesses Difusos**. 8. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MARINONI, L. G.; ARENHART, S. C.; MITIDIERO, D. **Novo código de processo civil comentado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MELLO, C. A. B. de. **Eficácia das normas constitucionais e direitos sociais**. Malheiros: São Paulo, 2009.

_____. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015.

MIRAGEM, B. **A nova administração pública e o direito administrativo**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

WOLKMER, A. C. **Elementos para uma crítica do estado**. Porto Alegre: S. Fabris, 1990.