REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO - FDRP

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – USP

Seção: Artigos Científicos

A efetividade das condenações do Estado por responsabilidade civil para o aperfeiçoamento da ação pública

The effectiveness of State liability convictions for the improvement of public action

Ana Rita de Figueiredo Nery

Resumo: A responsabilização civil do Estado assume funções para além daquela de recompor o prejuízo da pessoa lesada, a exemplo das funções punitiva e preventiva. Toda condenação contra o Estado deveria deflagrar uma engrenagem de ações que vão desde a organização orçamentária para adimplemento da obrigação até a reorganização de posturas administrativas, revisão de fluxos de trabalho e aperfeiçoamento da ação pública. Este texto apresenta uma pesquisa empírica sobre a efetividade das condenações do Estado para o aperfeiçoamento da ação pública, utilizando a metodologia de estudo de casos relacionados a acidentes em calçadas. Foram ainda realizadas entrevistas com agentes públicos para mapeamento de fluxos de trabalho administrativos que se desdobram das ações de responsabilização civil contra o Estado. As conclusões jogam luzes para as contradições identificadas entre a narrativa da ciência do Direito acerca das funções da responsabilidade civil e a realidade experimentada no exercício da função administrativa. Ademais, propõem-se mecanismos que colaborem com aperfeiçoamento da ação pública a partir dos diagnósticos forjados a cada ação de responsabilização civil do Estado e da identificação dessas ações de responsabilidade civil como indutoras de capacidades administrativas.

Palavras-chave: Responsabilidade Civil do Estado; Funções da Responsabilidade Civil; Ação Pública; Economia Comportamental; Calçadas.

Abstract: State civil liability fulfills functions that go beyond simply compensating the injured party, such as punitive and preventive roles. Every judgment against the State should initiate a series of actions, ranging from budgetary adjustments to meet obligations, to the reorganization of administrative practices, workflow revisions, and the enhancement of public action. This study presents empirical research on the effectiveness of State liability judgments in improving public action, using a case study methodology focused on sidewalk-related accidents. Additionally, interviews were conducted with public agents to map the administrative workflows triggered by civil liability actions against the State. The findings highlight contradictions between the legal science narrative regarding the functions of civil liability and the realities encountered within the administrative domain. Furthermore, mechanisms are proposed to assist in improving public action, based on diagnostics generated from each instance of State civil liability.

Keywords: State Civil Liability; Functions of Civil Liability; Public Action; Behavioral Economics; Sidewalks.

Disponível no URL: www.revistas.usp.br/rdda

DOI: http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v12i2p166-189

Este conteúdo está protegido pela lei de direitos autorais. É permitida a reprodução, desde que indicada a fonte como "Conteúdo da Revista Digital de Direito Administrativo". A RDDA constitui periódico científico da FDRP/USP, cuja função é divulgar gratuitamente pesquisa na área de direito administrativo. Editor responsável: Professor Associado Thiago Marrara.

A EFETIVIDADE DAS CONDENAÇÕES DO ESTADO POR RESPONSABILIDADE CIVIL PARA O APERFEIÇOAMENTO DA AÇÃO PÚBLICA

*Ana Rita de Figueiredo NERY**

Sumário: 1 Introdução; 2 Juridicamente, o que se espera que aconteça, no ambiente da Administração Pública, após uma decisão judicial condenatória do Estado?; 3 O contexto da economia comportamental: o custo das indenizações como um incentivo ao aperfeiçoamento das atividades do Estado; 4 Análise exploratória dos dados: o método de escolha dos casos e o uso das entrevistas como metodologia complementar de pesquisa; 5 Resultados obtidos; 6 Capacidade estatal e Poder Judiciário; 7 Conclusão; Referências.

1. Introdução

Em 2018, uma criança de um ano de idade faleceu após ser atropelada por um coletivo escolar da Prefeitura de Juquitiba/SP, logo após o desembarque da irmã mais velha. Em razão do protocolo de desembarque das crianças vigente, a mãe das crianças precisou deixar a filha mais nova na calçada e ingressar no ônibus para pegar no colo a criança mais velha e todo o material escolar. O condutor seguiu antes de as crianças se afastarem do ônibus, e a criança mais nova foi atingida com o arranque do veículo. Após o acidente, o Município modificou os protocolos de desembarque das crianças, deslocando um dos monitores para a parte da frente do ônibus, de forma que os pais pudessem aguardar na calçada a descida das crianças a uma distância segura do veículo. A mudança de protocolo ocorreu antes da condenação do Município em ação de responsabilidade civil movida pela família da criança falecida. Por isso, afastou-se a necessidade de majoração da indenização com finalidade pedagógica, pois, no caso concreto, não havia mais necessidade de incentivo à mudança de comportamento e ao aperfeiçoamento do serviço.

E se assim não ocorresse? E se o Município de Juquitiba/SP não alterasse o protocolo de desembarque de crianças? O que seria necessário para impactar o comportamento pelo Estado de forma que novos resultados lesivos fossem evitados? Como a sentença de responsabilidade civil poderia, efetivamente, incentivar e desincentivar comportamentos, promovendo o aperfeiçoamento da ação do Estado?

* *Doutora em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Pós-doutorado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). Pós-Graduada em Direito da Administração Pública pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Graduada em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professora Doutora da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Juíza Formadora da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados. Professora Assistente da Escola Paulista da Magistratura. https://orcid.org/0000-0003-3037-7864.*

A pesquisa realizada se propôs a verificar *se* e em que medida as condenações contra o Estado por responsabilidade civil impactam a ação pública e impulsionam as atividades estatais. A opção metodológica pelos acidentes em calçadas decorre de três fatores. O primeiro diz respeito à representatividade, no território brasileiro, dos serviços de zeladoria e conservação de calçadas, bens públicos de uso comum do povo, afetos a todo e qualquer ente municipal. O segundo fator diz respeito ao baixo custo de transação para resolução dos problemas em calçadas, uma vez que, a despeito da possibilidade de o reparo poder ser custado pelo poder público nos municípios examinados, o primeiro comportamento que se exige do Poder Executivo é a mera notificação do proprietário para que recomponha o passeio danificado. Em outros termos, o custo operacional para o Município pode envolver apenas a emissão de uma comunicação ao particular, sem a necessidade, em diversos casos, de movimentar a máquina administrativa para realização de obras ou serviços. Em terceiro lugar, embora se trabalhe com casos de decisões judiciais identificadas no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, trata-se de casos típicos, ou seja, casos que se relacionam, por seus elementos básicos, com todos os outros de responsabilidade civil contra o Estado, pois revelam — do ponto de vista das interações entre o Poder Judiciário e o Poder Executivo — a mesma dinâmica de incorporação dessas condenações pela Administração Pública.

Em relação ao primeiro ponto, sabe-se que o problema da representatividade não pode ser ignorado se o objetivo do estudo de caso é refletir uma amostra mais ampla de casos. Toma-se, portanto, a partir dos casos envolvendo zeladoria em calçadas pelo Município, uma atividade que alcança uma volumetria extrema. Nos termos da política urbanística estabelecida na Constituição Federal, invariavelmente, o desenvolvimento urbano é executado pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, e tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Especificamente no que diz respeito às calçadas, são conceituadas pelo Código de Trânsito Brasileiro (CTB) como "parte da via, normalmente segregada e em nível diferente, não destinada à circulação de veículos, reservada ao trânsito de pedestres e, quando possível, à implantação de mobiliário urbano, sinalização, vegetação e outros fins" (CTB, ANEXO I - DOS CONCEITOS E DEFINIÇÕES). As calçadas integram o rol de bens públicos municipais e, nessa condição, devem ser construídas e mantidas pelo poder público municipal.

Nada obstante, as legislações municipais, a exemplo da Lei n. 45.964/2005 do Município de São Paulo, têm atribuído aos particulares proprietários dos imóveis que se alinham à calçada pública a responsabilidade primária pela execução e manutenção dessa parte da via. Os recursos necessários à conservação das calçadas, assim, nesses municípios, são, em regra, vertidos por particulares, prioritariamente. Caso o Município arque com os custos do conserto, cabível ação de regresso contra o particular.

Desse regime jurídico decorre a segunda justificativa para a opção metodológica de análise das decisões judiciais que tratam de acidentes em calçadas. Diversos estudos se debruçam sobre o tema dos custos de transação (Williamson, 1996) e sobre o juízo de conveniência e oportunidade dos agentes institucionais quando precisam tomar decisões relativas à mudança dos sistemas de produção ou à melhoria de algum serviço. Resumidamente, essas teorias apontam que as transações e seus custos definem os modos institucionais de organização das atividades econômicas. Tem-se por premissa que serviços que incumbem ao Estado e que tenham baixo custo de transação seriam, em tese, mais responsivos às condenações judiciais. Em outros termos, se algum ambiente da Administração Pública tem ajustados os seus comportamentos em razão das decisões judiciais, aos olhos das teorias sobre custo de transação, natural que seja o ambiente em que os custos da melhoria do serviço público sejam baixos, facilmente distribuídos entre terceiros ou ainda: facilmente incorporados à estrutura burocrática. E é exatamente esse o caso da melhoria nas estruturas das calçadas: nos municípios que atribuem aos particulares o ônus financeiro de consertar as calçadas, quando muito, cabe ao poder público organizar-se administrativamente para notificar o particular acerca do defeito na calçada deflagrador da lesão sofrida pelo administrado.

Quanto ao terceiro fator, ao tratarem das estratégias de escolha dos casos para pesquisa, Jason Seawright e John Gerring indicam a possibilidade de eleição de casos típicos, ou seja, de casos que sejam exemplificativos em relação a todos os outros casos com os quais se relacionam (Seawright e Gerring, 2008). O caso típico pode ser considerado um caso representativo quando ostenta as mesmas relações intrínsecas de outros casos que compõem a abordagem. Essas relações intrínsecas, por sua vez, são de duas ordens: de um lado, há um paralelismo entre os casos sacados e as demais ações de responsabilização civil do Estado por acidentes em calçadas: invariavelmente se tem o administrado lesado provocando judicialmente uma condenação por parte do ente federativo municipal que, além de figurar no polo passivo da demanda, detém, como visto, competência para o planejamento urbanístico, fiscalização e para eventual correção das falhas em calçadas, diretamente ou mediante provocação do particular. Em outra frente, os casos tomados como referência, do ponto de vista das interações entre o Poder Judiciário e o Poder Executivo, revelam com precisão os desdobramentos, para a Administração Pública, da existência de uma ação de responsabilidade civil e de um comando condenatório. E ainda: se estão a produzir os efeitos pedagógico e punitivo orientados pela Teoria Geral da Responsabilidade Civil.

A amostra inicial considerou todas as decisões judiciais do Tribunal de Justiça de São Paulo dos últimos 10 (dez) anos e que envolvam calçamentos de todos os Municípios do Estado. A partir dessa amostra, tomaram-se três municípios com diferentes perfis para análise, sendo eles os Municípios de Vinhedo, São Paulo e Embu das Artes. Analisaram-se a estrutura burocrática de cada um dos municípios citados e

os protocolos de cada uma das Administrações Públicas para o recebimento das condenações judiciais e, em especial das condenações judiciais que digam respeito a acidentes em calçadas. Verificou-se o desfecho da ação pública em cada um dos casos, ou seja: a repercussão da condenação dentro da estrutura burocrática de cada um desses municípios. Complementarmente, foram realizadas entrevistas com procuradores municipais de São Paulo, Vinhedo e Embu das Artes com o objetivo de validar o fluxo de trabalho observado nas ações judiciais e minudenciar tais informações com uma análise das nuances comportamentais que envolvem não só a atuação dos Procuradores municipais nas ações de responsabilidade civil como também a interação desses atores com representantes das pastas responsáveis pela fiscalização e conservação das calçadas.

No início das pesquisas, tinha-se por horizonte verificar se as condenações contra o Estado por responsabilidade civil produziam efetivamente um efeito pedagógico e profilático em relação à ação pública, seja para aperfeiçoá-la, seja para evitar a ocorrência de novos resultados lesivos. Com espeque nos estudos sobre teoria comportamental, entendia-se necessário identificar que indicadores ou elementos relativos à condenação do Estado impactavam a ação pública, para além da racionalidade econômica, segundo a qual é o valor da condenação que geraria um desestímulo à renovação das lesões e à reincidência de comportamentos prejudiciais ao cidadão.

Nesse contexto, tinha-se por hipótese que a condenação do Estado em matéria de responsabilidade civil, independentemente do valor da condenação, não era suficiente a gerar resultados de melhoria da ação pública. Por essa linha, os efeitos pedagógicos aguardados da sentença condenatória não repercutiram na esfera administrativa tal como descrito na literatura jurídica sobre Responsabilidade Civil do Estado. E isso, porque se entendia, por princípio, que a estrutura da Administração Pública não era sensível ou modelável pelas condenações sofridas pelo Estado. Algumas máximas reforçavam essa hipótese. Primeiro, tais condenações se dão, geralmente, em processos individuais, dispersos no ambiente jurisdicional. No mais, os valores das condenações não são expressivos e tais processos são exclusivamente examinados pelas representações judiciais dos entes públicos, e não por aqueles tomadores de decisão no ambiente da Administração Pública, ou seja: pelos *policy makers.*

Contudo, a análise dos processos judiciais e das repercussões administrativas em razão da existência de ações judiciais expôs que o ajuste da ação pública e, assim, o aperfeiçoamento dos serviços públicos, de fato, não decorre das condenações contra o Estado. Nesse ponto, o discurso normativo caro à Ciência Direito – que estabelece uma expectativa de desdobramentos decorrentes da condenação do Estado e dirigidos ao aperfeiçoamento da ação pública dentro do Poder Executivo - não restou demonstrado. Contudo, não se pode dizer que a Administração Pública direta é indiferente à existência de uma ação de responsabilização civil contra o Estado, ou ainda: não se pode dizer que haja desdobramentos para a Administração Pública que, por

vezes, informal ou indiretamente, levam ao ajuste da ação pública e à mudança de comportamento por parte do agente público.

2. Juridicamente, o que se espera que aconteça, no ambiente da Administração Pública, após uma decisão judicial condenatória do Estado?

Do ponto de vista da ciência jurídica, o reconhecimento da responsabilização civil do Estado assume funções para além daquela de recompor o prejuízo da pessoa lesada, a exemplo das funções punitiva e preventiva. O estudo das funções da responsabilidade civil é sedimentado na Ciência do Direito e alcança tanto a reparação entre particulares como a reparação fundada na responsabilidade civil do Estado[1]. Para a Teoria do Direito, toda vez que se condena o Estado a recompor prejuízos materiais ou morais sofridos pelos administrados, se deflagra – ou deveria ser deflagrada – uma engrenagem de ações internas na Administração Pública que vão desde a organização orçamentária para adimplemento da obrigação até a reorganização de posturas administrativas que se apresentaram falhas no caso concreto, passando pelo tratamento da função pública, pela capacitação de agentes públicos ou mesmo pela punição administrativa, de caráter disciplinar.

Reconhece-se, enfim, uma utilidade na responsabilização civil do Estado não apenas para reparar o dano emergente e o lucro cessante, mas para dissuadir os agentes da prática de novos danos por meio do receio da aplicação da sanção-indenização e, por fim, para prevenção contra a ocorrência dos danos[2].

A despeito de todas as elaborações científicas relativas às funções da condenação contra o Estado, não há estudos que identifiquem a repercussão das condenações do Estado dentro da Administração Pública. Para além de uma expectativa dos estudos sobre economia comportamental e sobre custos de transação, *in loco* não se observa como, de fato, se opera a repercussão das condenações do Estado dentro do aparelho burocrático. Por consequência, não se sabe *se* e em *qual medida* o aparelho burocrático é responsivo às condenações contra o Estado e quais são aos cenários que favorecem ou desfavorecem essa reação do Estado em prol do aperfeiçoamento da ação pública.

[1] Entre obras brasileiras que tratam das funções da responsabilidade civil podem ser citadas: ROSENVALD. Nelson. As funções da Responsabilidade Civil: a reparação e a pena civil, São Paulo: Atlas, 2013; PÜNCHEL, Flávia P. A Função Punitiva da Responsabilidade Civil no Direito Brasileiro: uma proposta de investigação empírica, Revista Direito GV, v 3, n. 2, p 17-36, 2007; VAZ, Carolina. Funções da Responsabilidade Civil – Da reparação à punição e dissuasão, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009; VENTURI: Thaís Gouveia Pascoaloto. Responsabilidade Civil preventive: a proteção contra a violação dos direitos e a tutela inibitória material. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

[2] Ricardo Dal Pizzol bem sintetiza relativa à função preventiva da responsabilidade civil: "Em tese, a prevenção de novos danos poderia ser obtida de duas formas. (a) pelo efeito dissuasivo decorrente da aplicação da sanção -indenização após a ocorrência dos danos (deterrence); (b) por atividades inibitórias desenvolvidas antes mesmo da ocorrência dos danos. DAL PIZZOL, Ricardo. Responsabilidade Civil: funções punitiva e preventiva. Indaiatuba: FOCO, 2020, p. 270).

3. O contexto da economia comportamental: o custo das indenizações como um incentivo ao aperfeiçoamento das atividades do Estado

Estabelece a lógica econômica que o valor das indenizações fixadas pelo Poder Judiciário pode incentivar a pessoa condenada a mudar o seu comportamento. Significa dizer que as indenizações que representem uma consequência financeira significativa podem levar o agente a mudar o seu comportamento prejudicial no futuro.

A economia comportamental destaca que as decisões e mudanças de comportamento muitas vezes não seguem uma lógica estritamente racional. Em vez disso, são influenciadas por fatores psicológicos, sociais e emocionais. A teoria sugere que as pessoas podem ser suscetíveis a vieses cognitivos e emocionais, impactando suas escolhas e respostas a incentivos. Portanto, para a economia comportamental, compreender esses aspectos que se colam à racionalidade do agente se mostra crucial para entender e promover mudanças de comportamento eficazes.

O entendimento acima sofre pequenas variações quando observamos o Estado. Isso porque os agentes públicos comportam-se em contextos distintos dos particulares, e orientados por premissas de autoridade e objetivos de interesse público também distintos. Assim, para que se possa entender em que medida as condenações contra o Estado servem de incentivo para o aperfeiçoamento da ação pública, importante entender o que, além da estrita racionalidade, afeta a reorganização do Estado, ou ainda: gera uma reação de desfazimento ou de ajuste dos procedimentos que, em um primeiro momento, se apresentaram lesivos ao administrado

Diversos autores abordam os impactos da responsabilização e condenação do Estado nas atividades governamentais. Daniel M. Brinks e Varun Gauri, autores de "Courting Social Justice: Judicial Enforcement of Social and Economic Rights in the Developing World," (Gauri; Brinks, 2008) exploram como a responsabilização judicial pode afetar políticas públicas e o comportamento do Estado, especialmente em relação aos direitos sociais e econômicos. Mark Tushnet, por sua vez, no livro "Weak Courts, Strong Rights: Judicial Review and Social Welfare Rights in Comparative Constitutional Law," (Tushnet, 2009) examina como sistemas judiciais, mesmo quando considerados "fracos", podem ter um impacto significativo nas políticas e práticas governamentais, incluindo ações de responsabilidade civil. Tom R. Tyler, em "Why People Obey the Law," (Tyler, 2006), por fim, trata das percepções de justiça no sistema legal e como essas percepções podem influenciar o comportamento cooperativo e o cumprimento das leis por parte dos cidadãos e do próprio Estado.

A análise exploratória dos dados nesta pesquisa, portanto, pretende confrontar esses variados contextos com o objetivo de identificar se determinados elementos colaboraram para a mudança de comportamento do Estado e para o aperfeiçoamento

da ação pública em relação às calçadas, sejam eles ínsitos à dinâmica da condenação do Estado, sejam eles externos à dinâmica de condenação do Estado.

4. Análise exploratória dos dados: o método de escolha dos casos e o uso das entrevistas como metodologia complementar de pesquisa

A base de dados dessa pesquisa foi extraída no dia 30 de agosto de 2022, com espeque na Portaria nº 9.978/2021 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que regulamentava, à época, a realização de pesquisas por órgãos de pesquisa, pesquisadores e entidades privadas, no âmbito do Tribunal de Justiça de São Paulo.

A base de dados inicial é composta pelas 7.117 ações ajuizadas nos últimos 10 (dez) anos em cujos complementos de sentença foi identificada a expressão "Responsabilidade Civil do Estado". A partir desse universo foram feitos cruzamentos com termos como "tombos" e "acidentes em calçadas", sendo que:

- 41 processos possuem a palavra "Tombos"; desses apenas 3 processos possuem o termo "responsabilidade civil do estado" e nenhum desses processos possuem o termo "acidentes em calçadas";

- 2 processos possuem o termo "Acidentes na calçada", desses apenas 2 processos possuem o termo "responsabilidade civil do estado" e nenhum desses processos possuem a palavra "Tombos".

Em janeiro de 2023 realizou-se uma extração complementar que envolvia tanto ampliação da lista de palavras pesquisadas nos complementos de sentença quanto a identificação, por assunto[3], de referências que poderiam conter ações de responsabilidade civil do Estado por acidentes em calçadas.

Abaixo segue planilha com o detalhamento das investigações que serviram como ponto de partida para identificação dos casos a serem trabalhados.

[3] O Conselho Nacional de Justiça estabeleceu, a partir da Resolução Nº 46 de 18/12/2007, Tabelas Processuais Unificadas do Poder Judiciário. Segundo as Tabelas Processuais Unificadas, os "assuntos" são categorias utilizadas para padronizar nacionalmente o cadastramento das matérias ou temas discutidos nos processos.

Primeiro levantamento de dados – 2022/2023

Método: Busca direta em banco de dados no campo complemento da movimentação.

TERMO PESQUISADO	QUANTIDADE DE PROCESSOS LOCALIZADOS
Responsabilidade civil do estado	7117
Tombos	41
Acidentes em calçadas	2

Segundo levantamento de dados – 2023/2024

Método: Busca direta em banco de dados no campo complemento da movimentação.

TERMO PESQUISADO	QUANTIDADE DE PROCESSOS LOCALIZADOS
Acidentes em Calçadas ("Acidente na Calçada")	8
Baque	620
Batida	88570
Caída	11246
Colisão	61055
Desmoronamento	1839
Empurrão	3431
Queda	161426
Responsabilidade civil do estado	7736
Tombos	52
Topada	7
Tranco	5094
Trombada	180
Tropeço	1175

Terceiro Levantamento de dados - 2024

Método: Busca em processos sentenciados, por assunto.

ASSUNTO PESQUISADO	QUANTIDADE DE PROCESSOS LOCALIZADOS
Desabamento ou desmoronamento	288
Desabamento ou desmoronamento culposo	13
Responsabilidade Civil	76494
Responsabilidade Civil do Empregador	138
Responsabilidade Civil do Servidor Público / Indenização ao Erário	1275

A partir de toda a massa de processos acima, passou-se a um segundo nível de exploração de dados, dessa vez buscando, no inteiro teor de cada sentença, referência a palavras e expressões relacionadas a "punitivo" "punição" "pedagógico". Também nesta fase, para que os casos selecionados fossem representativos da realidade do Estado de São Paulo, agruparam-se municípios do Estado de São Paulo por Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), segundo dados do Programa da Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) datados do ano 2010. Assim, foram selecionados, além dos casos da cidade de São Paulo, casos do Município de Vinhedo (IDH 'muito alto', 0,817 — 6º maior do Estado) e um caso do Município de Embu das Artes (IDH 'alto', 0,735 — 345º do Estado). Ressalte-se que, em São Paulo, não há municípios com IDH-M baixo ou muito baixo, e, entre os municípios com IDH médio, não foram encontrados processos referenciais na base de dados analisada. Importante trazer que no Estado de São Paulo não há municípios com IDH-M baixo ou muito baixo, e que entre os Municípios que possuem IDH médio, não foram encontrados processos referenciais na base de dados levantada.

Por fim, foi utilizada a entrevista pessoal como metodologia de pesquisa complementar, o que permitiu a exploração mais profunda e detalhada do tema proposto. No caso da pesquisa proposta, buscava-se entender o contexto burocrático em que os fenômenos jurídicos ocorriam, levando em conta nuances culturais, sociais e políticas das administrações municipais. Fato é que a análise realizada a partir das ações judiciais de responsabilização civil do Estado por acidentes de calçada, levou à necessidade de se avaliar de forma mais próxima os fluxos de trabalho existentes entre procuradorias municipais e os órgãos e entidades responsáveis pela zeladoria das vias. Ademais, era certo que nem todo o comportamento do Estado poderia ser reduzido às manifestações identificadas nos autos de um processo judicial. Assim,

utilizou-se a entrevista para mapear de forma mais ampla as reações da Administração Pública diante do ajuizamento de uma ação de responsabilização civil contra o Estado.

5. Resultados obtidos

Ao final das pesquisas, diferentemente da hipótese inicial, verificou-se a ausência de relação entre o efeito punitivo ou pedagógico reconhecido à condenação do Estado em matéria de responsabilidade civil e o aperfeiçoamento da ação pública. Por outro lado, entendeu-se que a existência de ações de responsabilização civil contra o Estado, quando noticiada à Administração Pública direta — independentemente de sentença condenatória — pode gerar desdobramentos informais e espontâneos, a depender da presença de indicadores normativos e burocráticos, incluindo comportamentos administrativos não institucionalizados. É o que se passa a expor de forma mais detalhada, a partir da análise dos casos estudados.

5.1 A importância da institucionalização de procedimentos que direcionem as condenações do Estado dentro da estrutura do Poder Executivo

A análise das ações judiciais indica a importância da institucionalização de procedimentos que direcionem as condenações do Estado dentro da estrutura do Poder Executivo.

Sabe-se que a institucionalização de procedimentos é crucial para garantir consistência, eficiência e conformidade em operações organizacionais. Ela estabelece padrões claros por parte dos agentes, facilita a aprendizagem organizacional e promove transparência, contribuindo para um ambiente estruturado e eficaz. A institucionalização de procedimentos, ademais, contribui para o cumprimento de normas legais e regulamentares, fortalecendo a governança pública. Há diversos meios de institucionalização de procedimentos, desde o estabelecimento de normas e processos administrativos formais por meio de leis e atos normativos internos, até a realização de capacitação e treinamento para divulgação de boas práticas.

No ambiente da Administração Pública, a institucionalização de procedimentos pode se dar de maneira mais ou menos compulsória, ou seja: por fluxos de trabalho mais ou menos imperativos para os agentes públicos. Ambos os enfoques – de direito positivo, por meio da elaboração de normas (*hard law*), ou por meio dos costumes associados ao incentivo às boas práticas de governança (*soft law)* - desempenham papéis complementares na atividade administrativa.

Para a Administração Pública, submetida ao Princípio da Legalidade, a universalização de determinados comportamentos e a obtenção de resultados consistentes e duradouros de impacto na ação pública é mais bem-sucedida quando resulta da observância ao direito positivo, ou seja, da adesão à *hard law.* Contudo, a reação administrativa à existência de ações de responsabilidade civil contra o Estado, tanto

em São Paulo quanto em Vinhedo e em Embu das Artes, mesmo à míngua de um arcabouço normativo que amparasse os desdobramentos dessas ações dentro da estrutura administrativa, demonstra que também os costumes administrativos podem produzir efeitos satisfatórios, ainda que pontuais e não escaláveis, no sentido do aperfeiçoamento da ação pública.

Importante trazer que a aplicação dos costumes na Administração Pública enfrenta desafios significativos no que tange à fiscalização e à publicidade. A natureza dos costumes, frequentemente não formalizada em documentos ou legislações específicas, dificulta a definição de parâmetros claros para a sua avaliação. Essa ausência de regulamentação objetiva pode levar a interpretações subjetivas, tornando a fiscalização menos efetiva e, em alguns casos, abrindo margem para práticas que não estão em conformidade com os princípios da Administração Pública, como a legalidade e a impessoalidade. Fala-se ainda no risco de arbitrariedade, que se eleva na medida em que o agente fiscalizador pode encontrar dificuldade em distinguir um costume legítimo de uma prática potencialmente irregular.

Além disso, a possibilidade de controle dos agentes públicos é outro aspecto sensível nessa questão. O uso dos costumes como referência para decisões administrativas pode comprometer a previsibilidade e a transparência das ações dos agentes públicos e dificuldades no controle disciplinar.

Outro ponto importante envolvendo a aplicação dos costumes na Administração Pública é a dificuldade de se garantir a publicidade dos atos derivados dessas práticas. Como os costumes, por sua natureza, são baseados em práticas que não estão documentadas, a falta de registro compromete a atuação das instâncias de controle bem como a divulgação clara e acessível aos administrados acerca da tomada de decisão pelo agente público.

As entrevistas corroboram as conclusões acima. O que dista a reação nos ambientes da Administração do Município de São Paulo àquela nos Municípios de Embu das Artes e Vinhedo é a existência de costumes consolidados naquele caso, que operam como verdadeiros procedimentos informais de comunicação entre as procuradorias dos Municípios e a Administração Pública direta acerca da existência de um calçamento deteriorado que, aparentemente, – sem ainda a certeza da condenação judicial – provocou lesões a determinada pessoa.

A análise dos casos indica, portanto, que o papel dos costumes na repercussão das ações de responsabilidade civil contra o Estado para a Administração Pública não pode ser desconsiderado. Pelo contrário, na falta de fundamentos normativos, o comportamento dos agentes públicos pode ser avaliado a partir desses componentes burocráticos informais, que são intrínsecos ao processo de institucionalização de procedimentos para o encaminhamento das condenações do Estado dentro da estrutura do Poder Executivo.

5.2 A ausência de relação entre o efeito punitivo ou pedagógico reconhecido à condenação do Estado em matéria de responsabilidade civil e o aperfeiçoamento da ação pública

Os casos analisados, somados às entrevistas realizadas com representantes das Procuradorias dos municípios e representantes da Administração Pública direta revelam que não há qualquer relação entre as condenações contra o Estado e o aperfeiçoamento da ação pública.

Compulsados os casos selecionados para esse estudo, não há qualquer evidência de que a condenação do Estado sirva como motor de modelação do comportamento administrativo, salvo quando há expressa determinação em sentença para conserto ou ajuste do passeio público. Nesta toada, tampouco os valores fixados a título indenizatório funcionam como incentivos para o ajuste da ação pública. Ainda que não se tenha observado flutuação de valores significativa no que diz respeito às condenações pelos danos morais e materiais observados, não se vê, em relação a um mesmo Município, reações diferentes a depender dos valores arbitrados pelo juízo.

Para a economia comportamental, a relação entre o efeito pedagógico das condenações contra o Estado e o aperfeiçoamento da ação pública poderia se dar de diversas formas. Uma delas seria a via do aprendizado por consequência, ou seja: na medida em que as condenações destacam as consequências de práticas inadequadas, elas promoveriam espontaneamente resultados de aprendizado e conscientização sobre a importância do cumprimento de normas e leis.

Ademais, o efeito pedagógico pode ser no sentido de favorecer a melhoria dos processos de trabalho. Ao ser condenado, ao menos em tese, o Estado poderia ser motivado a revisar e aprimorar seus processos internos para evitar a repetição de erros, contribuindo para uma gestão mais eficiente.

Indiretamente, as condenações contra o Estado poderiam fortalecer a *accountability*, tornando os agentes públicos mais conscientes de sua responsabilidade perante a sociedade, fomentando uma cultura de responsabilização, nos termos do que dita a Constituição Federal em relação à responsabilidade civil objetiva do Estado. Por fim, inevitável pensar no estímulo a práticas inovadoras e de capacitação, que impulsionem a melhoria contínua da Administração Pública.

Para além do mero ajuste da ação pública e, objetivamente, para além do conserto das calçadas no local indicado pela parte autora no processo judicial, as repercussões de uma condenação do Estado no ambiente administrativo podem ser analisadas não apenas sob o viés jurídico, voltado à prevenção de novos danos em locais específicos, mas também sob o viés organizacional. Daí falar-se em repercussões indiretas decorrentes de eventual efeito pedagógico sentido em razão da condenação do Estado.

Contudo, a análise dos casos destacados não confirmou a hipótese que se extrai da literatura sobre economia comportamental. Isso porque o motor da conformação administrativa nos casos vistos não foi propriamente a condenação do Estado, mas a existência de fluxos de trabalho, mais ou menos institucionalizados, que permitiram a interação entre os órgãos de representação processual e a Administração Pública direta. Em outras palavras, não se verifica uma reação fundada no aprendizado por consequência, mas sim na existência de canais burocráticos mais ou menos institucionalizados entre agentes do próprio Poder Executivo.

5.3 A responsividade do Estado pelos mecanismos de autotutela nos casos em que não há institucionalização de procedimentos que direcionem as condenações do Estado dentro da estrutura do Poder Executivo: análise a partir das ações judiciais

Diferentemente do que ocorre com particulares, os incentivos e desincentivos direcionados ao comportamento do Estado deveriam exercer um papel direto e imediato na modelagem da ação pública. Isso porque o Estado tem o poder-dever de agir no sentido da revisão dos atos administrativos eivados de vícios e de ser responsivo diante do conhecimento de que há desajustes na ação estatal. Também se fala em autotutela para designar o poder que tem a Administração Pública de zelar pelos bens que integram o seu patrimônio, sem necessitar, a propósito, de título condenatório do Poder Judiciário (autoexecutoriedade).

Pela ótica exclusivamente jurídica, portanto, com base na autotutela administrativa, natural que a responsabilidade extracontratual do Estado tivesse evoluído de forma a tornar mais eficaz a modelagem de comportamentos administrativos e a correção automática da ação pública quando noticiada qualquer lesão a terceiros.

A pesquisa acima encaminhada indica, contudo, que, a despeito de as condenações do Estado ostentarem um ambiente legislativo atualmente robusto no sentido de garantir a condenação do Estado e o ressarcimento da parte lesada pelas falhas na conservação de passeios públicos, a perspectiva de modelagem comportamental da ação pública não se apresenta uma consequência lógica do caráter pedagógico e punitivo reconhecido às condenações por responsabilidade civil. Significa dizer que a autotutela administrativa, por si, não favorece o ajuste da ação pública.

Nos casos analisados, a autotutela figurou como elemento neutro em relação à ação pública, não reforçando a capacidade de reação pela Administração Pública, mesmo ante a notícia de ação judicial que comunicava um potencial desvio na conduta dos agentes públicos.

Evidencia-se que a autotutela, quando desprovida de um processo administrativo que dê suporte ao comportamento do agente público, pouco contribui, na prática, para o aperfeiçoamento da ação pública. A processualidade administrativa mostrou-se, no fim, o dado orientador da repercussão das condenações do Estado dentro da

estrutura do Poder Executivo, seja quando manifestada por meio de fluxos de trabalho que culminavam com o atendimento da demanda local pelos serviços de zeladoria, seja manifestada pela orientação das representações legais dos municípios para tratarem do caso com setores de fiscalização. Nesses casos a orientação seguia no sentido de que houvesse notificação do particular e, na hipótese de o Município suportar o custo do reparo, o ajuizamento ação de regresso contra o proprietário.

6. Capacidade estatal e Poder Judiciário

A identificação de que as atividades jurisdicionais podem repercutir positivamente nas atividades do Estado a ponto de servirem como indutoras do aperfeiçoamento de serviços públicos dialoga com a literatura sobre capacidade estatal (Evans, 1993; Gomide, 2016).

Na origem, o debate sobre o conceito de capacidades estatais foi desenvolvido na economia política para se apurar o papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico. Atualmente, as capacidades estatais assumiram a centralidade dos estudos sobre "boa governança".

Quando se está a falar no impacto do Poder Judiciário sobre a capacidade estatal não se está a falar diretamente da repercussão de ações judiciais coletivas imediatamente vocacionadas a intervir em políticas públicas. É o caso, por exemplo, de ações coletivas que pretendem incluir a determinados medicamentos no rol de distribuição gratuita do Sistema Único de Saúde ou de ações das quais, mesmo que individuais, emanam comandos que impelem o Poder Público a fazer ou deixar de fazer, como manifestação direta do controle judicial incidente sobre a Administração Pública.

Também não se está a falar dos estudos sobre o ativismo institucional exercido pelo Poder Judiciário. Tais estudos são orientados pelos efeitos diretos das decisões judiciais na construção de políticas públicas e na transformação incremental das instituições políticas.

A colaboração desta pesquisa para os estudos sobre capacidade estatal diz respeito aos desdobramentos mediatos da ação judicial de responsabilização do Estado, decorrentes de reações comportamentais de incentivo ou desincentivo geradas no ambiente da Administração Pública a partir da mera existência de ações de responsabilidade civil contra o Estado. Fala-se, portanto, de uma externalidade: as ações judiciais de responsabilização civil contra o Estado impactariam a Administração Pública tal como ocorre em outras interações, a exemplo das interações entre o aparato estatal e grupos sociais (Evans, 1993). São efeitos colaterais que decorrem de ações judiciais que não veiculam pretensões dirigidas a intervir na ação pública, mas que podem repercutir na ação pública como uma externalidade decorrente da prestação jurisdicional.

No Brasil, conforme trazido por Aguiar e Lima (2019), Gomide e Pires (2012) categorizaram o entrelaçamento entre as dimensões democrática e burocrática a partir da combinação de dois eixos: o técnico-administrativo (associado à competência da burocracia estatal em traçar, implementar e coordenar estratégias em diferentes níveis de governo) e o político (associado à habilidade dos atores do Estado de expandir os canais de interlocução com a sociedade civil atores do sistema político-representativo nos processos de políticas públicas). A relação entre o Estado e a sociedade na construção dessas estratégias burocráticas é recorrente nos estudos entre política e desenvolvimento. Não se identifica, contudo, na literatura sobre capacidade estatal, estudos que testem hipóteses acerca do papel do Poder Judiciário na formação de capacidade estatal e dos efeitos colaterais das ações judiciais na motivação dessas capacidades.

A pesquisa que se apresenta, portanto, colabora com a literatura sobre capacidade estatal por trazer à evidência que o Poder Judiciário pode gerar capacidade estatal com vistas ao aperfeiçoamento da ação pública a partir das ações de responsabilidade civil. O resultado dessa capacidade, contudo, não se apresenta como uma decorrência imediata da interação entre o Poder Judiciário e o Poder Executivo. Tampouco uma resposta obrigatória à coordenação entre as procuradorias (órgãos de representação legal dos entes políticos) e o governo geral.

Observou-se que, a depender da tipologia da estrutura burocrática existente (componente burocrático) para recebimento das informações decorrentes da existência de ação judicial movida contra o Estado, a resposta estatal e, portanto, o potencial de se gerar capacidade estatal para aperfeiçoamento da ação pública será variável. O mesmo se aplica à existência de suporte legislativo, regulamentar ou de fluxos de trabalho informais (componente normativo). Em suma, a capacidade estatal também varia conforme o grau de formalidade do componente normativo que sustenta os fluxos de trabalho da Administração Pública municipal.

Passa-se, assim, a examinar que elementos se apresentaram relevantes na distinção entre as perspectivas de reação do Poder Executivo à prestação jurisdicional e, a partir deles, estruturar tipologias que auxiliem a comparação entre municípios distintos.

6.1 Elementos identificados na pesquisa como relevantes para criação de capacidade estatal pelo Poder Judiciário

I –Indicadores normativos:

1. Existência de lei estabelecendo burocracia suficientemente autônoma e fixando atribuições para a repercussão das ações de responsabilidade civil contra o Estado no governo central;

2. Existência de ato normativo infralegal estabelecendo burocracia suficientemente autônoma e fixando atribuições para a repercussão das ações de responsabilidade civil contra o Estado no governo central;

3. Existência de procedimentos informais, porém costumeiros, estabelecendo fluxos de coordenação entre o Poder Judiciário e o Poder Executivo por ocasião do ajuizamento de uma ação de responsabilidade civil contra o Estado;

4. Existência de procedimentos informais, porém costumeiros, estabelecendo fluxos de coordenação entre as procuradorias municipais (órgãos de representação legal) e o governo central por ocasião do ajuizamento de uma ação de responsabilidade civil contra o Estado;

II – Indicadores burocráticos:

5. Existência de procuradores(as) municipais especializados(as) nas ações de responsabilidade civil contra o Estado;

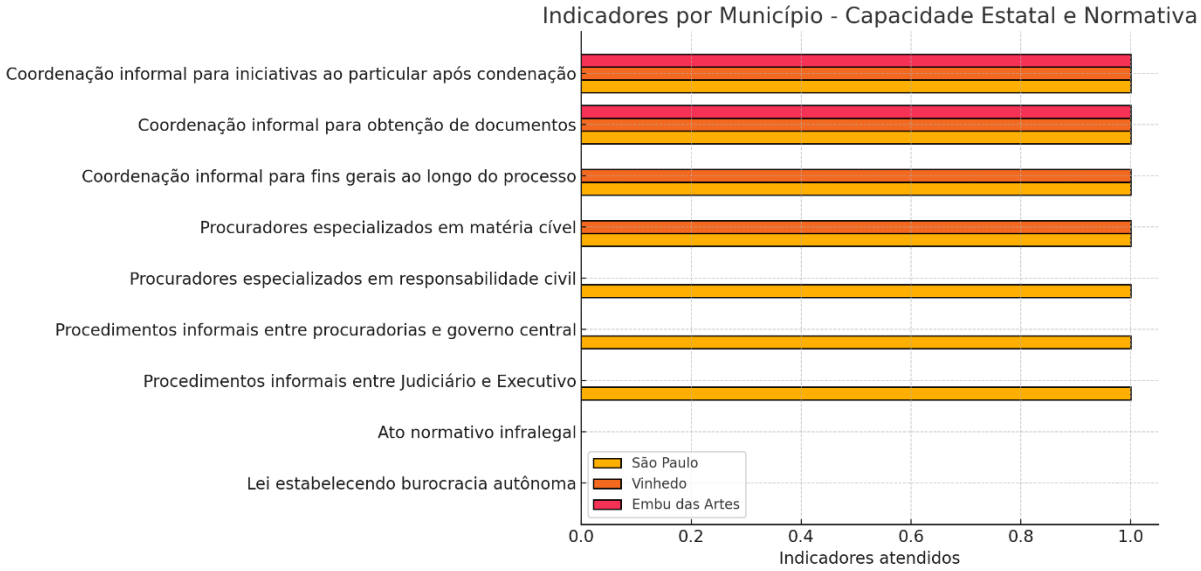
6. Existência de procuradores(as) municipais especializados(as) em matéria cível;

7. Comunicação informal e ocasional estabelecendo fluxos de coordenação entre procuradorias municipais (órgãos de representação legal) e o governo central por ocasião do ajuizamento de uma ação de responsabilidade civil contra o Estado para finalidades diversas ao longo do processo judicial;

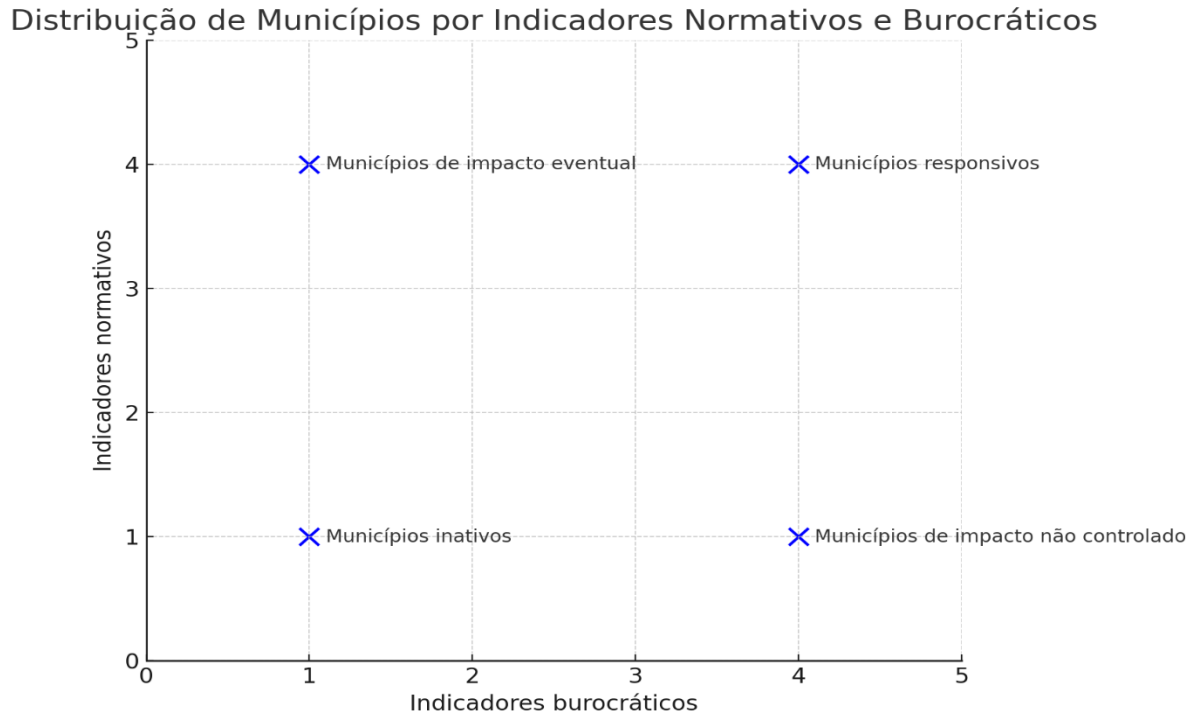
8. Comunicação informal e ocasional entre procuradorias municipais (órgãos de representação legal) e o governo central por ocasião do ajuizamento de uma ação de responsabilidade civil para obtenção de documentos e informações que apoiem a confecção da(s) peça(s) de defesa do Estado;

9. Comunicação informal e ocasional entre procuradorias municipais (órgãos de representação legal) e o governo central para iniciativas junto ao particular proprietário do imóvel pertinente à obtenção do direito de regresso, após condenação do Estado.

6.2 Análise dos indicadores por Município pesquisado



6.3 Enquadramento dos Municípios pesquisados a partir das tipologias apresentadas: municípios inativos, municípios responsivos, municípios de impacto não controlado e municípios de impacto eventual



A resposta administrativa às ações judiciais de responsabilização do Estado não varia de acordo com aspectos tangentes à condenação ou não do Estado, mas sim em razão de uma combinação entre a estrutura burocrática e a estrutura normativa existente dentro do ambiente do Poder Executivo.

Nos Municípios que contam com estrutura burocrática mais complexa, ou seja: especializada em relação às demandas judiciais indenizatórias que podem gerar condenações contra o Estado, e que dispõem de um arcabouço normativo geral e abstrato capaz de impor condutas aos agentes públicos no sentido da internalização dessas ações judiciais e do aprimoramento da ação pública o resultado é a criação de capacidade estatal por parte do Poder Judiciário. Designam-se aqui os *municípios responsivos* porque, salvo práticas ilícitas ou desvirtuadas do standard de conduta estabelecido, haverá necessariamente uma resposta administrativa para a existência de ações judiciais de responsabilização do Estado.

Observa-se em relação aos entes políticos localizados nesse quadrante que há, em razão da estrutura burocrática existente e do arcabouço normativo impositivo, dois outros vetores que impulsionam o aperfeiçoamento da ação pública: a possibilidade de controle, em relação à atividade dos agentes públicos envolvidos no fluxo de trabalho estabelecido, e a possibilidade de governança em relação à resposta administrativa, que pode ser estruturada por ações mais complexas e não apenas pontuais, individuais. No extremo oposto estão os *municípios inativos,* ou seja, em que a ausência de estrutura burocrática especializada e a ausência mínimo fluxo de trabalho, formal ou informal, faz com que não haja qualquer repercussão decorrente da existência de ações condenatórias contra o Estado, para além do estrito cumprimento do título judicial formado pela sentença. Ou seja, a modelagem administrativa torna-se indiferente à interação entre o Poder Judiciário e o Poder Executivo, criando ambientes estanques nos quais a capacidade estatal não é ativada pela mera existência da ação reparatória.

No meio desse percurso estão os *municípios de impacto não controlado*, que, por se pautarem em fluxos de trabalho informais, com baixa densidade normativa, terão sua capacidade estatal ativada em razão do comportamento ocasional dos agentes públicos envolvidos. Na medida em que não há um padrão de conduta exigível por parte do agente público, ainda que haja especialização em sua estrutura burocrática, o aperfeiçoamento da ação pública em decorrência da existência de ação de responsabilização civil contra o Estado não poderá ser objeto de controle externo ou interno.

Por fim, ainda entre municípios reativos e os responsivos, encontram-se também os municípios que, mesmo ostentando maior nível de formalidade em relação aos processos de internalização das ações judiciais contra o Estado, não possuem estrutura burocrática especializada, quer para o manejo das ações de responsabilização civil, quer para absorverem as atividades que redundariam no aperfeiçoamento da ação

pública junto à administração central. Assim designados de *municípios de impacto eventual*, muito embora ostentem arcabouço suficiente a gerar perspectivas de controle, a pulverização da estrutura burocrática torna a reação de aperfeiçoamento da ação pública meramente eventual. Na medida em que se rebaixam padrões de estrutura burocrática e de normatividade, a criação de capacidade estatal por parte do Poder Judiciário passa a ser menos provável.

7. Conclusão

A título conclusivo, propõe-se dar destaque às evidências extraídas da amostra de ações judiciais pesquisadas, qualificadas pelas entrevistas realizadas com procuradores municipais. Longe de encerrarem os debates acerca dos impactos das ações de responsabilização civil do Estado sobre a ação pública, a partir dessas conclusões jogam-se luzes para as contradições identificadas entre a narrativa da ciência do Direito acerca das funções da responsabilidade civil e a realidade experimentada no ambiente da função administrativa. Para tanto, retomam-se as perguntas que originalmente guiaram a pesquisa realizada. Por fim, serão trazidas reflexões finais sobre o tema, com a intenção de propor mecanismos que colaborem com aperfeiçoamento da ação pública a partir dos diagnósticos forjados a cada ação de responsabilização civil do Estado.

De início, o que se verificou na amostra de ações judiciais analisadas e em relação aos Municípios investigados é que as condenações do Estado em matéria de responsabilidade civil não provocam, por um desdobramento causal imediato e universal, incentivos ou desincentivos ao aperfeiçoamento da ação pública. A esse respeito, viu-se que, não havendo determinação judicial para ajuste da ação pública, a repercussão das condenações se limita à deflagração de providências administrativas de execução orçamentária para pagamento da dívida judicial.

Ainda que os procuradores municipais entrevistados manifestem opinião favorável quando indagados acerca da possibilidade, em tese, de as condenações contra o Estado repercutirem na ação pública, tal opinião, que bem reflete a teoria geral do Direito e o discurso jurídico acerca das funções da responsabilidade civil, não é perceptível na prática administrativa. As condenações contra o Estado não repercutem como incentivos ou desincentivos para o aperfeiçoamento da ação pública e o valor da condenação tampouco favorece essa responsividade.

Em relação à segunda pergunta formulada, acerca dos desdobramentos de uma condenação do Estado no ambiente da Administração Pública, viu-se que um dos achados da pesquisa foi identificar que a interação entre o Poder Judiciário e a Administração Pública não ocorre em razão da condenação do poder público, mas em outros momentos processuais, que antecedem a decisão definitiva de mérito. Retomada a resposta à primeira pergunta, portanto, a despeito de não haver desdobramentos da condenação do Estado no ambiente da Administração Pública para além das provi-

dências relacionadas com o pagamento da indenização, não se pode dizer que a existência de uma ação de responsabilização civil do Estado não repercute para a estrutura burocrática. Na prática, quando os procuradores municipais buscam informações com as áreas fins para elaboração da peça de defesa do Município ou em outras fases da instrução processual, a notícia da existência de uma ação de responsabilização civil do Estado deflagrada por conta de serviço defeituoso ou inexistente alcança a Administração Pública direta e, por vezes, movimenta a máquina administrativa no sentido do conserto do serviço defeituoso. E isso depende de determinados contextos de ordem normativa e burocrática, explicitados no item anterior como indicadores normativos e indicadores burocráticos.

Esse desdobramento, importante dizer, é orientado pela necessidade de se promover a defesa do ente público e não pela função pedagógica e corretiva das ações de responsabilidade civil. Nada obstante, em diversos desses casos pesquisados, de maneira informal e como produto da iniciativa pessoal dos agentes públicos diante da notícia da existência da ação de responsabilidade civil, o serviço defeituoso foi revisto, isto é: a calçada foi consertada ou, em outros casos, o particular foi notificado a providenciar o reparo no calçamento.

Pode-se falar, portanto, de uma dupla repercussão das ações judiciais que tratam de acidentes de calçadas no ambiente da Administração Pública direta. Uma primeira repercussão ocorre no ambiente processual e diz respeito à comunicação que se estabelece entre as procuradorias municipais e a unidade administrativa de origem, a exemplo da subprefeitura. Tal comunicação, além de municiar os procuradores com dados e informações sobre o defeito no calçamento que favorecerá a instrução processual, promove um primeiro contato entre o órgão de representação judicial do Município e Administração Pública, com repercussão direta no conserto das calçadas, mesmo em casos em que a ação será julgada como improcedente. A segunda repercussão diz respeito ao ambiente administrativo e à verificação jurídica sobre a responsabilidade pela manutenção da calçada, isto é: se cabe à municipalidade ou a terceiro, hipótese em que poderá ser deflagrada, ainda, ação de regresso.

Mesmo diante desse cenário, pode-se dizer que as ações de responsabilidade civil propostas contra o Estado servem ao aperfeiçoamento do comportamento do agente público? Entende-se que não. Isso porque, a despeito da verificação de que diversas ações resultam no aperfeiçoamento dos serviços, tais desdobramentos ocorrem de maneira informal e não sindicável, sem que a intenção de correção dos serviços seja um desdobramento imediato e universal da ação de responsabilidade civil. Por consequência, ainda que o discurso jurídico seja pautado nas perspectivas de punição e prevenção geradas pela ação de responsabilidade civil contra o Estado, conclui-se que tais resultados – de punição e prevenção – não são identificados no ambiente do Poder Executivo. A casualidade verificada nesses casos não serve à confirmação do fenômeno jurídico, portanto.

Diferentemente da hipótese inicial, portanto, além de não se verificar uma resposta de incentivo ou desincentivo ao aperfeiçoamento da ação pública em razão das condenações do Estado, independentemente do valor da indenização, os desdobramentos de tais ações no campo da Administração Pública direta se dão de modo informal, ou seja: sem fluxos de trabalho institucionalizados que conduzam a ação pública no sentido do aperfeiçoamento dos serviços defeituosos.

A ausência de institucionalização desse fluxo de trabalho produz uma consequência evidente na dinâmica de interação entre o Poder Judiciário e o Poder Executivo: ainda que a ação judicial sinalize a existência de um serviço defeituoso, o exercício da autotutela dependerá do comportamento do agente público. A autotutela, pela Administração Pública, não é medida ou mesmo controlada e, na prática, mostrou-se pouco frutífera diante da ausência de tecnologia jurídica que promovesse um fluxo processual mínimo de internalização das ações de responsabilidade civil. As funções punitiva e preventiva da responsabilidade civil, por consequência, não deflagrarão verdadeiramente – em caráter universal e imediato – ajustes na função administrativa, seja no sentido de evitar novos resultados lesivos, seja no sentido de impor comportamentos distintos para os agentes públicos causadores do dano.

Neste contexto, necessário cogitar caminhos que atribuam maior efetividade para essa interação entre Poder Judiciário e Poder Executivo, decorrente das ações de responsabilidade civil. Pela perspectiva do Poder Judiciário, pode-se considerar a inclusão, nos comandos decisórios que emanam de sentenças judiciais condenatórias à obrigação de pagar, de ordens mandamentais que imponham obrigações de fazer ou não fazer à Administração Pública. Não sendo esta a sede para se discutir se a determinação extrapolaria ou não os limites da demanda, fato é que a formação de um título judicial que, claramente, orientasse a ação pública traria caráter compulsório e universal para as providências que, atualmente, são tomadas de modo informal e espontâneo.

Pela perspectiva do Poder Executivo, por sua vez, pode-se cogitar a institucionalização de fluxos de trabalho. Assim, diante da notícia de uma ação de responsabilidade civil, caberia ao agente competente tomar providências no sentido de providenciar a correção do serviço que se apresentou defeituoso. Por vezes, é claro, não será necessário o ajuste do serviço, mas sim medidas corretivas em relação ao agente público, o que pode envolver capacitação e mesmo a mudança de protocolos de atuação.

Por fim, como contribuição científica, reafirmam-se a título conclusivo indicadores extraídos das realidades municipais e que orientam o enquadramento dos municípios em tipologias que dizem com padrões de comportamento das administrações Públicas diante da existência de ações de responsabilização civil, podendo ser eles classificados em *municípios inativos, municípios responsivos, municípios de impacto não controlado e municípios de impacto eventual.*

Para tanto são tomados como indicadores normativos i) a existência de lei estabelecendo burocracia suficientemente autônoma e fixando atribuições para a repercussão das ações de responsabilidade civil contra o Estado no governo central; ii) a existência de ato normativo infralegal estabelecendo burocracia suficientemente autônoma e fixando atribuições para a repercussão das ações de responsabilidade civil contra o Estado no governo central; iii) a existência de procedimentos informais, porém costumeiros, estabelecendo fluxos de coordenação entre o Poder Judiciário e o Poder Executivo por ocasião do ajuizamento de uma ação de responsabilidade civil contra o Estado e a existência de procedimentos informais, porém costumeiros, estabelecendo fluxos de coordenação entre as procuradorias municipais (órgãos de representação legal) e o governo central por ocasião do ajuizamento de uma ação de responsabilidade civil contra o Estado.

Como indicadores burocráticos foram identificados i) a existência de procuradores(as) municipais especializados(as) nas ações de responsabilidade civil contra o Estado; ii) a existência de procuradores(as) municipais especializados(as) em matéria cível; iii) a presença de comunicação informal e ocasional estabelecendo fluxos de coordenação entre procuradorias municipais (órgãos de representação legal) e o governo central por ocasião do ajuizamento de uma ação de responsabilidade civil contra o Estado para finalidades diversas ao longo do processo judicial; iv) a presença de comunicação informal e ocasional entre procuradorias municipais (órgãos de representação legal) e o governo central por ocasião do ajuizamento de uma ação de responsabilidade civil para obtenção de documentos e informações que apoiem a confecção da(s) peça(s) de defesa do Estado; v) a presença de comunicação informal e ocasional entre procuradorias municipais (órgãos de representação legal) e o governo central para iniciativas junto ao particular proprietário do imóvel pertinente à obtenção do direito de regresso, após condenação do Estado.

Na medida em que o motor da conformação administrativa, pela pesquisa realizada, não se mostrou decorrente da condenação do Estado, mas da existência de determinados componentes burocráticos e/ou normativos no ambiente da administração municipal, o enquadramento dos entes políticos municipais expõe a maior ou menor probabilidade de se gerar capacidade estatal em razão da existência de ação de responsabilização civil contra o Estado e, em última análise, a eficiência das condenações do Estado por responsabilidade civil para o aperfeiçoamento da ação pública.

Referências

AGUIAR, Rafael Barbosa de; LIMA, Luciana Leite. Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração, *Revista brasileira de informação bibliográfica em ciências sociais*, n. 89, p. 1-28, ago. 2019.

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Controle da administração pública e responsabilidade do Estado.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

BELRHALI, Hafida. *Responsabilité Administrative*. Paris: L.G.D.J, 2017.

CAHALI, Yussef Said. *Responsabilidade civil do Estado.* 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

CAMGUILHEM, Benoit. *Recherche sur les fondements de la responsabilité sans faute en droit administratif.* Paris: Dalloz, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 37. ed. São Paulo: Atlas, 2024.

DUCHARME, Théo. *La responsabilité de l'Etat du fait des lois déclarées contraires à la Constitution.* Paris, L.G.D.J, 2019.

GOMIDE, Alexandre. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. In: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (orgs.). *Capacidades Estatais em Países Emergentes*: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016.

GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Capacidades Estatais para o Desenvolvimento no Século XXI. *Boletim de Análise Político-Institucional*, p. 25-30, 2012.

LAFUENTE, Virginia Múrtula. Causalidad alternativa e indeterminación del causante del daño en la responsabilidad civil. *InDret,* Barcelona*,* n. 2, abr., 2006. Disponível em: https://indret.com/wp-content/themes/indret/pdf/351_es.pdf. Acesso em: 20 dez. 2024.

MULHOLLAND. Caitlin Sampaio. *A responsabilidade civil por presunção de causalidade*. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2009

SCHREIBER, Anderson. *Novos paradigmas da Responsabilidade Civil*: da erosão dos filtros da reparação à diluição dos danos. Rio de Janeiro: Atlas, 2000.

SEAWRIGHT, Jason; GERRING, John. Case selection techniques in case study research: a menu of qualitative and quantitative options. *Political research quarterly*, v. 61, n. 2, p. 294-308, 2008.

SIMON, Herbert A. *Administrative Behavior*: a study of decision-making processes in Administrative Organizations, 4. ed. New York: The Free Press, 1997.

SOLOMONOW, S. E. T. H.; SADIK-KHAN, J. Street fight handbook for an urban revolution. *International Journal of Traffic Safety Innovation*, New York: Penguin, 2016.

SOUSSE, Marcel. *La notion de réparation de dommages en droit administratif français*. Paris: LGDJ, 1994.

SOUZA, Celina; FONTANELLI, Flavio. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. *Implementação de políticas e atuação de gestores*

públicos: Experiências recentes das políticas de redução de desigualdades. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, p. 45-71, 2020.

SPECK, Jeff. *Cidade caminhável*. São Paulo: Perspectiva SA, 2016.

WILLIAMSON, Oliver. *The mechanisms of governance*. Oxford University Press, 1996.