

O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA COMO DIRETRIZ AXIOLÓGICA NO DIREITO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE A PARTIR DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

THE PRINCIPLE OF EFFICIENCY AS AN AXIOLOGICAL GUIDELINE IN BRAZILIAN LAW: AN ANALYSIS FROM THE JURISPRUDENCE OF THE SUPREME FEDERAL COURT

Carlos Augusto Lima Vaz da Silva¹

¹Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito e Inovação da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Professor do Centro Universitário de Caratinga (UNEC).

Resumo

Quando o Estado é demandado judicialmente a cumprir obrigações, não pode somente alegar estar submetido à reserva do possível, pautando sua omissão na inexistência de recursos. Nos casos em que ela realmente ocorre, deverá ser comprovada. Quando houver recursos, ainda que escassos, deverá atuar de forma eficiente a partir destes. O princípio da eficiência, portanto, atua como diretriz principiológica no direito brasileiro.

Palavras-chave: Princípio da Eficiência; atuação; Administração Pública, diretriz.

Abstract

When the State is judicially sued to fulfill obligations, it can not only claim to be subject to the reserve of the possible, guiding its omission in the inexistence of resources. In cases where it actually occurs, it should be proven. When resources are available, even if they are scarce, they must act efficiently from them. The principle of efficiency, therefore, acts as a guiding principle in our law.

Keywords: Principle of Efficiency; action; Public Administration, guideline.

Introdução

O princípio da eficiência é um dos princípios constitucionais da Administração Pública, expresso no art. 37, *caput*, da CF/88, ao lado dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

Não se trata de um princípio constante da redação original do texto constitucional, sendo a este introduzido pelo constituinte derivado, mediante a Emenda n. 19/98, no contexto de reforma administrativa do Estado brasileiro, realizada naquele período.

Passando a eficiência a uma previsão expressa, ficaram superadas as discussões na doutrina e jurisprudência, sobre eventual existência implícita deste princípio no texto constitucional. Trata-se de um valor com extrema importância no ordenamento brasileiro e que serve de diretriz para a atuação da Administração Pública.

Um dos pontos pouco explorados em sua abordagem reside na atuação estatal pautada por este princípio, em especial, a concretização de direitos fundamentais sociais. Isso porque, em um Estado que passa a ter escassez de recursos financeiros para a concretização das demandas da população, uma atuação eficiente na utilização dos recursos disponíveis é uma medida que se impõe.

Com isso, vislumbra-se que a atuação estatal na concretização de direitos fundamentais sociais ou na realização de políticas públicas inerentes a este campo, para seguir a diretriz constitucional decorrente dos princípios constitucionais da Administração Pública, impõe-se agir com eficiência.

Assim, frente à alegação de insuficiência de recursos, deve a Administração Pública atuar de maneira eficiente com aqueles recursos disponíveis.

Essa é uma das ideias que permeavam a aludida reforma administrativa, como destaca Odete Medauar (p. 27, 2018), na medida em que tais mudanças buscavam implementar uma Administração Pública que atuasse a serviço do público, que fosse eficiente, ágil e rápida em atender adequadamente as necessidades da população, com economicidade e administração dos resultados.

Desse modo, um pensamento subjacente à alegação de limitação ao princípio da reserva do possível é a utilização eficiente dos recursos públicos disponíveis.

Significa dizer, ao partir da concepção de que inexistem recursos financeiros suficientes para a concretização de determinada política pública, pressupõe-se que o montante anteriormente disponível fora utilizado de forma ótima, em seu máximo proveito.

Assim, observa-se um importante campo para análise do princípio da eficiência, ainda pouco discutido na doutrina. Um estudo analítico deve iniciar sua investigação pela natureza jurídica de seu objeto analisado. Portanto, imprescindível iniciá-la a partir deste critério.

Nesse sentido, inicialmente, há que se reconhecer que a eficiência, desde a EC 19/98, passou ao status de princípio por previsão expressa do texto constitucional, recebendo o tratamento conforme essa natureza jurídica. Essa abordagem pode parecer óbvia, mas é o caminho inicial a ser traçado.

Admitir essa natureza principiológica implica algumas consequências amplamente reconhecidas na dogmática constitucional, dentre as quais se destaca a de que os princípios atuam como vetores axiológicos no ordenamento jurídico. Em outras palavras, os princípios atuam como balizas interpretativas para a aplicação das demais normas do ordenamento jurídico.

Partindo-se desse pressuposto, a verificação do cumprimento ou não dessa consequência pode ser alcançada a partir de um estudo da jurisprudência.

Neste contexto, o trabalho analisa o seguinte problema: o princípio da eficiência atua como diretriz axiológica na aplicação de outras normas do direito brasileiro? Como hipótese, sustenta-se que esse princípio atua como diretriz axiológica na aplicação de outras normas em nosso direito, ou seja, a sua confirmação.

Uma análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal permite, ainda que de forma específica, com um recorte limitado, analisar se o princípio em questão tem permitido o alcance da *ratio* presente na EC 19/98.

Assim, em um primeiro momento, o presente trabalho aborda, em linhas gerais, o princípio da eficiência na Administração Pública e, especificamente, o valor da eficiência como diretriz principiológica.

Em seguida, cuida do tratamento de uma questão relevante na atuação administrativa e que guarda estreita ligação com a concretização dos direitos fundamentais que é a otimização do uso dos recursos públicos, tratando-se de tema que permeia o agir voltado à economicidade e administração dos resultados.

Por contemplar este trabalho uma pesquisa jurisprudencial, apresenta-se a metodologia utilizada na seleção do material, consistente em pesquisa documental, por serem as decisões judiciais registros documentais públicos. Em sequência, visando a seleção de documentos para coleta dos dados, mostra-se necessária a adoção de alguns recortes, como: institucional, temático, processual e temporal.

Ao fim, apresenta-se a execução dos procedimentos metodológicos mencionados, os resultados e as conclusões advindas deste estudo.

A otimização no uso dos recursos públicos

Em sua atuação, o Estado deve satisfazer demandas dos cidadãos que exigem prestações materiais, ou seja, ações positivas para sua realização. Elas estão ligadas, essencialmente, à concretização de direitos fundamentais sociais.

Não obstante, há muito se encontra superada a concepção de que somente estes direitos envolvem custos em sua realização. Isso porque, mesmo aqueles que à primeira vista não apresentam um custo evidente “exigem do Estado a instrumentalização de um aparato institucional em que os custos estão longe de ser pequenos ou inexistentes” (SILVA, 2016, p. 261).

Tal é o que ocorre com a constituição de um aparato judicial, visando combater eventuais violações a direitos, ainda que no âmbito privado, ou mesmo a instituição de uma força policial para coibir práticas criminosas (SILVA, 2016, p. 265).

É que o Estado, ao se colocar como garantidor da vida em coletividade, mostrando-se indispensável ao reconhecimento e efetivação dos direitos existentes, depende de recursos econômicos-financeiros captados junto à sociedade para sua atuação (MORAIS, 2004, p. 173).

O importante neste ponto é que, estando ou não relacionadas ao campo social, as demandas pleiteadas pelos cidadãos podem ser cumpridas espontaneamente ou mediante determinação judicial.

Neste último caso, em face da omissão estatal no cumprimento deste dever, impõe-se aos cidadãos o ônus de pleiteá-los judicialmente, o que somente fez aumentar seu contexto de judicialização nos últimos anos.

Nesse quadro, o Estado alega a impossibilidade financeira de realização das demandas pleiteadas, por estar limitado ao princípio da reserva do possível.

Essa ineficiência na realização de deveres que o Estado chama para si tem por trás uma justificativa estrutural.

O Estado brasileiro funda-se em uma estrutura burocrática e centralizada, a despeito da reforma promovida na década de 1990.

Pode-se afirmar, como defende Matias-Pereira (2008, p. 64) que as ideias subjacentes a essa reforma tiveram início na década anterior, ou seja, na década de 80.

Nesse período histórico “a vitória dos conservadores na Grã-Bretanha (1979) e dos republicanos nos Estados Unidos (1980) fortaleceu politicamente esse movimento”. (OLIVEIRA, 2013, p. 23). Com recursos escassos, a ampliação da eficiência da máquina pública se impôs.

Com isso, “um ideário favorável ao aprimoramento da administração pública emergiu, desqualificando a burocracia e defendendo as premissas da gestão empresarial” (OLIVEIRA, 2013, p. 23). Assim, “valores como: eficiência, eficácia, efetividade, legitimidade democrática, impacto das tecnologias da informação na administração, entre outros” (MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 64), passaram a ser estimulados também na esfera pública.

O que se vê, nitidamente, e em um panorama atual, é que a Administração Pública, do ponto de vista organizacional, não tem sido capaz de satisfazer as demandas dos cidadãos.

Ademais, quando se alega não existir recursos financeiros para a concretização das demandas, há que se levantar como pressuposto para essa justificativa que a utilização do que há disponível se dá de forma eficiente, já que se trata de recurso limitado e dotado de escassez.

Em outras palavras, não pode o Estado valer-se do princípio da reserva do possível, quando der causa à ausência de recursos por sua má utilização, decorrente da violação de outro princípio, o da eficiência administrativa.

Nesse sentido, não pode ser ignorada a relação existente entre o princípio da reserva do possível e o princípio da eficiência, em especial, decorrente da aplicação limitada daquele no direito brasileiro (SILVA, 2016).

Antes, porém, de adentrar nas particularidades do princípio da eficiência, tornam-se necessárias algumas delimitações conceituais, as quais possuem uma estreita ligação com a otimização no uso dos recursos públicos.

Em que pese a constante confusão entre os conceitos, a noção de eficiência distingue-se das noções de eficácia e efetividade.

Assentada a premissa da inevitável escassez de recursos financeiros perante as ilimitadas necessidades dos cidadãos frente ao Estado, forçoso reconhecer que “o emprego daqueles recursos deve ser feito de modo eficiente a fim de que possa atingir o maior número de necessidades pessoais com o mesmo recurso” (TIMM, 2013, p. 52).

Infelizmente, o uso dos recursos disponíveis pela Administração Pública brasileira é marcado pelo desperdício, pela ineficiência e precariedade dos serviços fundamentais básicos prestados (SILVA, 2016, p. 269).

Visando reverter essa lógica, uma eficiência mínima na utilização dos recursos destinados a concretização de direitos fundamentais sociais impõe-se como diretriz principiológica a ser seguida pela Administração Pública brasileira.

Trata-se de um dever que decorre da imposição constitucional prevista no art. 37, *caput*, da CF/88.

Nesse sentido, forçoso reconhecer em vista das determinações constitucionais que aos agentes públicos impõe-se uma atuação eficiente. Relaciona-se com a busca de produtividade e economicidade na concretização de prestações, bem como a redução do desperdício de dinheiro público e execução de serviços com presteza (CARVALHO FILHO, 2010, p. 32).

O princípio da eficiência na administração pública

Como já ressaltado, o princípio da eficiência é um dos princípios constitucionais da Administração Pública, tendo previsão expressa no art. 37, *caput*, da CF/88.

Trata-se de princípio introduzido no texto constitucional pela Emenda n. 19/98¹, almejando a concretização do dever de que os gestores públicos não economizem esforços no desempenho de sua função, buscando a otimização do emprego dos recursos existentes e satisfação das múltiplas necessidades da sociedade (MENDES, 2009, p. 884).

Com sua previsão expressa, nota-se a implementação de um modelo de administração gerencial voltada para um controle de resultados na atuação estatal.

¹ Compõem a redação original do dispositivo, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

Alguns valores decorrem deste princípio como: economicidade, redução do desperdício, qualidade, rapidez, produtividade e rendimento funcional.

Portanto, o que se tem é uma busca pela otimização do emprego dos recursos estatais existentes e a satisfação das múltiplas necessidades da sociedade. Isso porque, como já ressaltado, as necessidades da sociedade são ilimitadas para um quantitativo limitado de recursos.

A inserção deste princípio não se restringe a uma mera aspiração ideológica, mas se relaciona a um dever estritamente jurídico. Trata-se de efetuar uma boa administração, no sentido de alcançar os objetivos traçados para a atuação da Administração Pública com a utilização dos meios idôneos para tanto.

A eficiência relaciona-se, portanto, ao desempenho da atividade administrativa, ou seja, liga-se também à conduta dos agentes.

Vê-se, portanto, que se liga à busca de produtividade e economicidade na concretização de prestações, bem como a redução do desperdício de dinheiro público e execução de serviços com presteza. Bem destaca Carvalho Filho (2010, p. 32) que "o dever de eficiência dos administradores públicos reside na necessidade de tornar cada vez mais qualitativa a atividade administrativa".

Assim, em um primeiro momento observa-se sua relação com a realização de políticas públicas com mais qualidade. No entanto, o aspecto quantitativo não pode ser ignorado de modo que os serviços sejam prestados de forma eficiente, atingindo a totalidade de pessoas que deles necessitam.

Observa-se que qualidade e quantidade consubstanciam critérios mínimos e imprescindíveis para a definição de um Estado eficiente, considerando os preceitos constitucionais. "Portanto, a eficiência do Estado brasileiro somente pode ser atingida mediante a prestação de um bom serviço público à totalidade das pessoas que dele necessitam" (LIMBERGER; KOSSMANN, 2016, p. 290).

A CF/88 ao elevar a status constitucional os princípios e preceitos básicos da Administração Pública, permitiu um alargamento da função jurisdicional sobre os atos administrativos, consagrando a plena incidência da ampla revisão judicial (MORAES, 2006, p. 23).

Com isso, o princípio da eficiência serve de base para declaração de inconstitucionalidade de ato da Administração Pública, pois o mesmo "enquanto norma constitucional apresenta-se como o contexto necessário para todas as leis, atos normativos e condutas positivas ou omissivas do Poder Público" (MORAES, 2006, p. 23).

A eficiência como diretriz principiológica

A compreensão da eficiência como diretriz principiológica divide-se em duas perspectivas. A primeira, mediante uma análise do contexto histórico-político – mormente a reforma administrativa do Estado promovida nos anos 90 -, que marca a inserção da eficiência como princípio explícito no texto constitucional. A segunda, discorre sobre a dupla natureza com que as normas jurídicas se estruturam, na forma de regras ou princípios, buscando identificar que a eficiência se insere nessa última forma.

A reforma administrativa da década de 90

A eficiência pode ser concebida como uma diretriz principiológica para a atuação da Administração Pública. Trata-se de uma ideia intimamente ligada à reforma administrativa do Estado brasileiro, ainda na década de 1990.

Sabe-se que essa reforma buscou superar um problema de governança, com a implementação de diretrizes que seguiam a linha de uma administração gerencial voltada ao controle de resultados e não somente dos procedimentos. Isso porque, “o paradigma gerencial ao ser estendido para a organização do aparelho de Estado, defende seu redimensionamento através da redução de níveis hierárquicos, transferência de autonomia para escalões inferiores e descentralização de operações” (OLIVEIRA, 2013, p. 25).

É clara a diretriz voltada aos valores já aludidos de economicidade, redução do desperdício, qualidade, rapidez, produtividade e rendimento funcional.

Inobstante, em que pese sua relevância, as reformas não se limitam a essas aspirações. Como destaca Matias-Pereira (2008, p. 68-69) as realizadas na estrutura estatal podem caminhar por: 1) manutenção das estruturas, com realização de pequenos ajustes; 2) modernização, com a realização de mudanças fundamentais nas estruturas, a exemplo, da criação de agências e modificação no regime de contratação de servidores; 3) mercantilização com a introdução de mecanismos de mercado no setor público, visando maior eficiência e desempenho; e, 4) minimização, com redução da estrutura do Estado, mediante privatização e contratação externa de mão-de-obra.

A elevação do princípio da eficiência a um status constitucional tem a pretensão de combater “o clássico defeito da Administração Pública na prestação dos serviços públicos e do Poder judiciário em analisar a eficiência da administração, anulando os atos administrativos que frontalmente divirjam dessa característica gerencial” (MORAES, 2006, p. 23). Esse é o contexto de inclusão do princípio na CF/88.

Além disso, integravam suas finalidades — a manutenção equilibrada das contas públicas e a elevação da capacidade de ação estatal (MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 75).

A reforma administrativa da década de 90 foi implementada no texto da CF/88 através da EC n. 19/98. Dentre as modificações, acrescentou-se o princípio da eficiência aos princípios previstos no *caput* do art. 37, orientadores da atuação Administração Pública.

Não obstante a inovação no texto constitucional, já à época era possível afirmar que não se tratava de termo estranho ao ordenamento jurídico brasileiro². Como se sabe, “a reforma administrativa

² Na legislação pátria o termo “eficiência” já aparecera relacionado à prestação de serviços públicos. Assim, a Lei Orgânica do Município de São Paulo, de 4.4.1990, no art. 123, parágrafo único, diz que ao “usuário fica garantido serviço público compatível com sua dignidade humana, prestado com eficiência, regularidade, pontualidade, uniformidade, conforto e segurança, sem distinção de qualquer espécie”. Por sua vez, a Lei nº 8.987/95 – concessão e permissão de serviços públicos –, no §1º do art. 6º, caracteriza o serviço adequado como aquele “que

de 1967 aprovou o Decreto-Lei n. 200/1967, sujeitando a administração indireta ao controle da eficiência administrativa” (LIMBERGER; KOSSMANN, 2016, p. 292).

Com a última reforma administrativa, porém, almejava-se a busca por um Estado mais eficiente, que respondesse aos anseios de quem de fato deveria responder: o cidadão. Logo, deveria estruturar um Estado que agisse em parceria com a sociedade e de acordo com estes anseios. Destacando-se a utilização de instrumentos de governança e de princípios políticos como: participação, *accountability*, controle social (MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 75).

Como leciona Odete Medauar (2018, p. 127), o vocábulo eficiência liga-se à ideia de ação, visando o alcance de um resultado de forma rápida e precisa. Determinando que a Administração aja, de forma rápida e precisa, buscando produzir resultados que satisfaçam as necessidades da população. Assim, a eficiência contrapõe-se à lentidão, ao descaso, à negligência, à omissão.

Apresentando-se a eficiência neste contexto de reforma como norma principiológica, imperiosa uma análise das formas com que as normas jurídicas podem ser estruturadas.

Estrutura das normas jurídicas: regras e princípios

Quanto à estruturação das normas jurídicas, sabe-se que estas podem ser construídas na forma de regras ou princípios. Essa distinção teórico-normativa é a base da teoria dos princípios (ALEXY, 2011, p.12).

Ambas são formuladas por meio de expressões deônticas básicas (dever, permissão e proibição). Assim, tanto os princípios quanto as regras são razões para juízos concretos do dever-ser. Portanto, eles se apresentam como duas espécies de normas jurídicas (ALEXY, 2015, p.87).

Inúmeros critérios são elencados para distinguir essas espécies normativas, sendo o da generalidade aquele usado com maior frequência. “Segundo esse critério, princípios são normas com grau de generalidade relativamente alto, enquanto o grau de generalidade das regras é relativamente baixo” (ALEXY, 2015, p.87).

As regras são normas que são sempre satisfeitas ou não satisfeitas. Elas contêm determinações no âmbito daquilo que é fática e juridicamente possível. Comandam, proíbem ou permitem algo de forma definitiva sendo, por isso, denominadas *comandos definitivos* e se aplicam pelo método de subsunção (ALEXY, 2014, p.146), procedimento tradicional de aplicação do Direito, conforme a estrutura lógica do silogismo jurídico (TOLEDO, 2013, p.84).

Portanto, pode-se afirmar que a distinção entre regras e princípios é qualitativa e não de grau (ALEXY, 2015, p.91). Os princípios, por sua vez, são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro de certas possibilidades fáticas e jurídicas (possibilidades reais). Com isso, observa-se que os valores regulados por princípios são altamente densos.

satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas”, conforme destaca Odete Medauar (2018, p. 127).

Caracterizam-se por sua satisfação em graus variados e “pelo fato de a medida comandada de sua realização depender não só das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas” (ALEXY, 2014, p.146). Assim, são considerados *comandos* ou *mandamentos de otimização* (ALEXY, 2015, p.90).

A definição dos princípios como comandos ou mandamentos de otimização, conduz diretamente à ideia de que existe uma conexão necessária entre a teoria dos princípios e a máxima da proporcionalidade (ALEXY, 2011, p. 13).

Desse modo, sendo um direito emanado de normas de natureza principiológica, o conteúdo definitivo deste é, portanto, definido a partir de fora, em consideração das condições fáticas e jurídicas existentes (SILVA, 2006, p.40) e isso se dá mediante a ponderação.

Como se vê, os princípios ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro de certas possibilidades reais, ou seja, são dotados de maior abertura semântica.

Essa característica faz com que tais normas apresentem algumas funções no ordenamento jurídico como nortear a atividade do intérprete e aplicador do Direito.

O mesmo ocorre com a integração do ordenamento com o preenchimento de lacunas, haja vista a necessidade de consideração das condições fáticas e jurídicas existentes.

Enquanto princípio, a eficiência torna-se uma diretriz para a interpretação/aplicação do direito e integração do ordenamento, ou seja, apresentam as razões para aplicação da norma correta.

O problema apresentado indaga se o princípio da eficiência tem atuado como diretriz axiológica na aplicação de outras normas do direito brasileiro. A hipótese sustentada caminha no sentido de sua confirmação.

A limitação espacial imposta ao presente estudo, justifica a opção pela análise do princípio da eficiência como vetor axiológico a partir de sua aplicação pelos Tribunais. Nesse sentido, uma análise da jurisprudência pode fornecer um panorama sobre a questão.

Essa irradiação por toda a Administração Pública pode ser visualizada a partir de uma análise jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, conforme se justifica a seguir nos critérios metodológicos traçados para seleção do material estudado.

Metodologia

Inobstante as variadas metodologias de pesquisa com base empírica, em face dos objetivos traçados, adotou-se o método de análise documental, a partir das contribuições de Cellard (2012, pp. 295-316).

Por serem as decisões judiciais registros documentais, tal método proporciona a identificação sobre a forma como um Tribunal compreende um instituto jurídico. Isso permite, ainda, revelar eventuais posições consolidadas, divergências e incoerências nos julgados.

Portanto, tratando-se de análise qualitativa que visa compreender o contexto de produção, a qualidade das informações apresentadas, os autores do documento e seu discurso (CELLARD, 2012, pp. 299-303), torna-se necessária a realização de alguns recortes na coleta dos dados.

Isso porque, “mobilizar um documento para uma pesquisa empírica em direito não é a mesma coisa do que selecionar oportunamente a jurisprudência mais adequada como argumento de autoridade para uma determinada peça processual” (REGINATO, 2017, p. 200).

Nesse sentido, surge a relevância do estabelecimento de critérios para a seleção do material que será objeto de estudo.

Assim, utiliza-se como base os seguintes recortes: institucional, temático, processual e temporal.

O recorte institucional limitou a análise ao âmbito constitucional, sendo o Supremo Tribunal Federal o órgão constitucionalmente estabelecido para essa competência, tanto pela via recursal, quanto originária.

Isso porque, ao se conceber o contexto de inclusão do princípio da eficiência na CF/88, alinhando à análise da prática de atos administrativos sob o prisma da administração gerencial (MORAES, 2006, p. 23), uma análise sob a perspectiva constitucional é a que se mostra mais acertada.

No recorte temático, limitou-se a busca à expressão “princípio da eficiência” dado seu amplo reconhecimento pela doutrina, bem como em face da expressa previsão constitucional.

Tal ocorrência foi apurada em revisão bibliográfica, em que se pôde visualizar um consenso quanto à adoção dessa expressão.

O recorte processual compreende as decisões proferidas em órgãos colegiados (Pleno, 1ª e 2ª Turmas), excluindo-se as decisões monocráticas em razão de, eventualmente, refletirem posicionamento isolado dos Ministros.

O recorte temporal é restrito, iniciando-se em 22/03/2017 e limitando-se a 22/03/2018. O marco inicial justifica-se pela data inicial da última composição do Tribunal, com a posse do Min. Alexandre de Moraes, limitado o lapso temporal em 01 (um) ano.

Como dito, a análise proposta segue a linha de uma pesquisa documental, haja vista que os processos judiciais incluem-se na categoria dos documentos públicos.

Tais documentos são “aqueles que foram publicados, apresentados publicamente ou ainda aqueles organizados e classificados em arquivos públicos e sobre os quais geralmente recai, observadas regras específicas, o dever de publicidade” (REGINATO, 2017, p. 195).

Sobre esse tipo de pesquisa, aponta Reginato (2017, p. 193-194) que quando se está diante de “uma pesquisa que mobiliza algum tipo de instrumento jurídico, norma, jurisprudência, autos ou peças processuais isoladamente consideradas, estamos no campo da pesquisa empírica em direito, especialmente da pesquisa documental”.

O desenvolvimento da internet oportunizou o surgimento de documentos virtuais, tornando-se necessário pensar nas implicações desse novo tipo de fonte na pesquisa documental. Nesse contexto, adquire importância a realização de uma análise da autenticidade da documentação obtida pelos meios virtuais, haja vista a possibilidade de criação e falsificação de informações (REGINATO, 2017, p. 214-215).

Em que pese sua relevância, tal debate sobre a autenticidade e confiabilidade dos documentos digitais ainda não se encontra pacificado. No entanto, tais documentos captados virtualmente são aceitos como fonte válida para a pesquisa acadêmica, sendo necessários, tão somente, alguns critérios para tal avaliação (REGINATO, 2017, p. 216-221).

Nesse sentido, considerando que a análise dos acórdãos ocorre no próprio ambiente virtual para acesso ao banco de dados, disponibilizado pelo Supremo Tribunal Federal, vislumbra-se a autenticidade e confiabilidade dos documentos.

Isso porque, trata-se de espaço virtual pertencente a organismo oficial do Poder Judiciário – Supremo Tribunal Federal, com domínio específico (.jus).

Ademais, possui os objetivos institucionais claramente fornecidos - proporcionar a pesquisa à jurisprudência daquele Tribunal.

E, por fim, nota-se que a organização e a apresentação das informações facilitam o acesso ao público.

Execução

Com base nessa metodologia, a execução da pesquisa para seleção do material realizou-se da seguinte forma.

Acesso ao banco de dados através do endereço www.stf.jus.br. Na página inicial, selecionar no menu o item **Jurisprudência > Pesquisa**.

Em seguida, na página **Pesquisa de Jurisprudência**, preenche-se o campo **Pesquisa Livre** inserindo a expressão - princípio adj da adj eficiência. O operador ADJ permite a busca de palavras aproximadas, na mesma ordem que for colocada na expressão de busca. Nessa pesquisa, não se utilizou a tradicional grafia entre aspas duplas (“”) para pesquisa exata da expressão, na medida em que este recurso não se aplica à base de dados do Supremo Tribunal Federal.

O campo **Número** é mantido sem preenchimento.

Já no campo **Ministro** marca-se a opção **Todos**.

No campo **Data** insere-se o período inicial em 22/03/2017 e final em 22/03/2018, permitindo uma busca pelo sistema da jurisprudência da Corte sobre o tema no período em questão.

O registro de acórdãos na base de dados tem como referência a data de publicação e não a data de julgamento.

Em seguida, os campos **Tema, Tese, Tipo de Tese, Ementa/Indexação e Legislação** são mantidos sem preenchimento.

No campo **Órgão Julgador** também não se realiza qualquer marcação, com o fim de permitir a busca tanto em decisões do Plenário (e Plenário Virtual), quanto dos órgãos fracionários (1ª e 2ª Turma). Isso permite o alcance das decisões colegiadas, seguindo a metodologia traçada.

Ao fim, foram selecionados apenas os itens Acórdãos, Repercussão Geral, Súmulas Vinculantes e Súmulas, não realizando qualquer marcação nos itens: Decisões Monocráticas, Decisões da Presidência, Informativo, Questões de Ordem, Acórdãos anteriores a 1950 e Todas, visando os acórdãos, conforme recorte proposto.

Dessa seleção resultaram 07 documentos para análise, assim sintetizados:

TABELA 1: Acórdãos do STF com referência ao princípio da eficiência (2017-2018)

Tipo de Documento	Número	Quantidade
Acórdãos	ADI 3.662/MT	6
	RMS 33.526 AgR/DF	
	ADC 41/DF	
	RE 760.931/DF	
	RE 579.431/RS	
	ADPF 387/PI	
Súmulas	-	0
Súmulas Vinculantes	-	0
Repercussão Geral	RE 1.058.333 RG/PR	1
	TOTAL	7

Fonte: O autor

O princípio da eficiência como diretriz axiológica na aplicação de normas do direito brasileiro

Uma análise dos acórdãos selecionados permite contemplar alguns aspectos sobre a forma e as situações concretas que envolvem o princípio da eficiência, permitindo avaliar a hipótese inicialmente traçada ao problema suscitado.

Na ADI 3.662/MT³, o Supremo Tribunal Federal assentou que a observância ao artigo 37, inciso IX, da CF/88 pressupõe a previsão, em lei formal, das situações que demandem contratação eventual, a exemplo da existência de necessidade pública temporária e de caráter singular. Deve-se, ainda, fixar período determinado para a aludida modalidade de contratação.

Tratam-se de requisitos expressamente previstos na CF/88. Com isso, impede-se o descompasso entre norma infraconstitucional e princípios constitucionais relevantes para a Administração Pública, como os da moralidade, eficiência e universalidade de acesso a cargos da Administração.

³ ADI 3.662/MT. Relator: Min. Marco Aurélio. Relator p/ Acórdão: Min. Alexandre de Moraes. Data de Julgamento: 23/03/2017. Data de Divulgação: 24/04/2018. Data de Publicação: 25/04/2018, DJe n. 080

No RMS 33.526 AgR/DF⁴, o Tribunal asseverou a inexistência de violação ao devido processo legal, na hipótese de abertura de um único procedimento administrativo para averiguar condutas ilegais praticadas por empresas contratadas na execução de diversos contratos com a Administração Pública Federal.

Isso porque, admitir a instauração de um processo administrativo para cada contrato firmado confrontaria o princípio da eficiência, da celeridade, da economicidade e da presteza que devem reger os atos administrativos.

Como se vê, no presente caso, o princípio da eficiência também foi utilizado como diretriz principiológica, em especial, na definição dos atos relativos a processos administrativos que visem à aplicação de sanções previstas na Lei n. 8.666/93.

Na ADC 41/DF⁵, o Tribunal afirmou a constitucionalidade da Lei n.º 12.990/2014, que reserva a pessoas negras 20% das vagas oferecidas em concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal direta e indireta.

Na oportunidade, fixou-se o entendimento de que o presente instrumento normativo não viola os princípios do concurso público e da eficiência, isso porque a reserva de vagas para negros não os isenta da aprovação no próprio concurso público.

Ademais, como qualquer outro candidato, o beneficiário da política pública deve alcançar a nota necessária para que seja considerado apto a exercer, de forma adequada e eficiente, o cargo em questão.

No RE 760.931/DF⁶, o Tribunal estabeleceu que a Administração Pública, pautando-se no princípio da eficiência (art. 37, *caput*, CF/88), deve empregar as soluções de mercado adequadas à prestação de serviços de excelência à população com os recursos disponíveis.

Nesse sentido, reconheceu-se a importância dos mecanismos de terceirização para o alcance de maior eficiência no setor público.

Isso porque, a terceirização de serviços na Administração Pública tem como base dois fundamentos: 1) se realizada nas atividades-meio permite que a Administração Pública concentre recursos, financeiros e humanos, bem como maior tempo na realização de sua atividade-fim; 2) permite, igualmente, a contratação de especialistas na prestação da atividade-meio, almejando uma maior eficiência e um menor custo em sua realização.

⁴ RMS 33.526 AgR/DF. Relator: Min. Gilmar Mendes. Data de Julgamento: 29/09/2017. Data de Divulgação: 09/10/2017. Data de Publicação: 10/10/2017, DJe n. 232.

⁵ ADC 41/DF. Relator Min. Roberto Barroso. Data de Julgamento: 08/06/2017. Data de Divulgação: 16/08/2017. Data de Publicação: 17/08/17, DJe n. 180.

⁶ RE 760.931/DF. Relator: Min. Rosa Weber. Relator p/ Acórdão: Min. Luiz Fux. Data de Julgamento: 26/04/2017. Data de Divulgação: 11/09/2017. Data de Publicação: 12/09/2017, DJe n. 206.

Portanto, a terceirização para a Administração resulta em redução de custo, aumento da eficiência na realização de atividades-meio necessárias e, aumento do desempenho na atividade-fim desenvolvida diretamente pelo Poder Público, em nítida concretização do princípio da eficiência.

No RE 579.431/RS⁷ discutiu-se a incidência dos juros de mora no período compreendido entre a data da elaboração de cálculos, em execução por quantia certa movida em face da Fazenda Pública e o ato de requisição considerado o pequeno valor (RPV).

Como se vê, a lide *sub judice* cuidou apenas da requisição de pequeno valor (RPV), de modo que, em uma primeira análise, o instrumento do precatório restou excluído.

No entanto, o Tribunal superou esse obstáculo, em prestígio ao princípio constitucional da eficiência, bem como em face à relevância constitucional do tema, uma vez que o prazo para pagamento de precatórios tem previsão constitucional.

Assim, com base em tais premissas, o entendimento exposto sobre a incidência dos juros de mora incluiu na decisão que o mesmo raciocínio se aplica ao regime de precatório⁸. Neste caso, o princípio da eficiência foi utilizado como diretriz principiológica para se ampliar a apreciação do tema *sub judice*.

Na ADPF 387/PI⁹ discutiu-se ato do Poder Judiciário (TRT da 22ª Região) que determinou o bloqueio, penhora e liberação de valores oriundos da conta única do Estado do Piauí, para pagamento de verbas trabalhistas de empregados públicos.

O Tribunal considerou ser temerário que o Poder Judiciário promova o remanejamento de receitas públicas. Na medida em que tal prática também é vedada ao Poder Executivo. Portanto, faltaria àquele poder a possibilidade de se avaliar os impactos decorrentes dos bloqueios e sequestros de verbas públicas sobre a atividade administrativa.

Ao fim, assentou o entendimento de que decisões que determinem essas práticas violam o princípio da eficiência, bem como o princípio da separação dos poderes e da continuidade dos serviços públicos.

Nesse sentido, o princípio da eficiência pode ser visto como uma diretriz para a prática de atos pelo Estado-Juiz, estabelecido *a contrario sensu*, ou seja, vedando a prática de determinada ação por ser essa atentatória ao princípio em estudo.

⁷ RE 579.431/RS. Relator: Min. Marco Aurélio. Data de Julgamento: 19/04/2017. Data de Divulgação: 29/06/2017. Data de Publicação: 30/06/2017, DJe n. 145

⁸ EMENTA: JUROS DA MORA – FAZENDA PÚBLICA – DÍVIDA – REQUISIÇÃO OU PRECATÓRIO. Incidem juros da mora entre a data da realização dos cálculos e a da requisição ou do precatório. RE 579.431/RS. Relator: Min. Marco Aurélio. Data de Julgamento: 19/04/2017. Data de Divulgação: 29/06/2017. Data de Publicação: 30/06/2017, DJe n. 145.

⁹ ADPF 387/PI. Relator: Min. Gilmar Mendes. Data de Julgamento: 23/03/2017. Data de Divulgação: 24/10/2017. Data de Publicação: 25/10/2017, DJe n. 244.

Na análise da Repercussão Geral no RE 1.058.333 RG/PR¹⁰, discutiu-se a remarcação de teste de aptidão física para candidata gestante, sem que tal medida seja prevista no edital do certame.

No caso, prestigiando o princípio da eficiência¹¹, admitiu-se a realização de teste físico em concurso público, por candidata gestante, em data posterior aos demais participantes do certame.

Essa medida visa ampliar a seleção a todos os candidatos, aumentando a competitividade da seleção, promovendo o interesse legítimo da Administração Pública em selecionar os candidatos mais bem qualificados.

Di Pietro (2009, p. 82) expõe dois aspectos do princípio da eficiência, podendo "ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública", tendo ambos o objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

E à luz dos valores que norteiam o princípio em estudo como: economicidade, redução do desperdício, qualidade, rapidez, produtividade e rendimento funcional, pode-se afirmar que tais diretrizes surgiram nos casos analisados.

Conclusão

Um Estado que se propõe a solucionar as demandas do cidadão deve envidar seus esforços no alcance dessa finalidade, não podendo, ainda que judicialmente, alegar que a inexistência de recursos não o permite alcançar esse fim.

Ao contrário, deve atuar de forma eficiente no alcance de seus fins e com isso, nota-se a relevância do princípio da eficiência como diretriz para atuação da Administração Pública.

O questionamento apresentado inicialmente indagava sobre o papel exercido pelo princípio da eficiência como diretriz para aplicação de outras normas do direito brasileiro. Através da análise realizada, verifica-se a confirmação da hipótese suscitada.

A Lei Complementar 12/1992 do Estado do Mato Grosso e as Leis Federais n. 8.666/93 e 12.990/14 tiveram sua interpretação pautada pelo princípio da eficiência. Isso porque, os institutos previstos em tais diplomas normativos foram conformados à determinadas situações fáticas através do direcionamento estabelecido por esse princípio.

¹⁰ RE 1.058.333 RG/PR. Relator Min. Luiz Fux. Data de Julgamento: 02/11/2017. Data de Divulgação: 10/11/2017. Data de Publicação: 13/11/2017, DJe n. 257.

¹¹ EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO. TESTE DE APTIDÃO FÍSICA. CANDIDATA GESTANTE. DIREITO À REMARCAÇÃO SEM PREVISÃO EDITALÍCIA. TEMA 335 DA REPERCUSSÃO GERAL. RE 630.733. INAPLICABILIDADE. DIREITO À IGUALDADE, À DIGNIDADE HUMANA E À LIBERDADE REPRODUTIVA. PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE E DA EFICIÊNCIA NO CONCURSO PÚBLICO. RECONHECIDA A EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL. RE 1.058.333 RG/PR. Relator Min. Luiz Fux. Data de Julgamento: 02/11/2017. Data de Divulgação: 10/11/2017. Data de Publicação: 13/11/2017, DJe n. 257.

Segue a mesma linha intelectual, a admissão de terceirização na Administração Pública, enquanto medida apta a alcançar a realização de um maior número de demandas pleiteadas pelos cidadãos.

Economicidade, redução do desperdício, produtividade e rendimento funcional são valores que decorrem do princípio da eficiência e que foram utilizados como diretriz para interpretação e aplicação de outras normas em nosso direito.

Isso não esgota, porém, a relevância do princípio da eficiência enquanto diretriz para atuação da própria Administração Pública no desempenho da função executiva.

Referências:

- ALEXY, Robert. Los Derechos Fundamentales y El Principio de Proporcionalidad. In: Revista Española de Derecho Constitucional, n. 91, Janeiro-Abril, 2011, p. 11-29.
- _____. A Construção dos Direitos Fundamentais. In: Teoria Discursiva do Direito. 1 ed. Rio de Janeiro. Forense. 2014, p. 145-159.
- _____. Teoria dos Direitos Fundamentais. 2 ed. São Paulo: Malheiros. 2015.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio.. Curso de Direito Administrativo. 28 ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2011.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 23. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumem Juris. 2010.
- CELLARD, André. A análise documental. In: J. Poupard et al.. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes. 2012, p. 295-316.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 22 ed. São Paulo. Editora Atlas, 2009.
- LIMBERGER, Têmis; KOSSMANN, Edson Luís. O princípio constitucional da eficiência ante o Estado (in)suficiente. In: Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 273, set./dez. 2016, p. 287-311.
- MATIAS-PEREIRA, José. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. In: Revista de Administração Pública. Ano 42, n. 1, Rio de Janeiro, 2008, p. 61-82.
- MAZZA, Alexandre. Manual de Direito Administrativo. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 4 ed. São Paulo: Editora Saraiva. 2009.
- MORAES, Alexandre de. Princípio da Eficiência e Controle Jurisdicional dos Atos Administrativos Discricionários. In: Revista de Direito Administrativo, n. 243, 2006, p. 13-28.
- MORAIS, Dalton Santos. Os Custos da Atividade Administrativa e o Princípio da Eficiência. In: Revista de Direito Administrativo, n. 237, jul./set. 2004, p. 165-196.
- OLIVEIRA, Virgílio César da Silva. Modelos de Administração Pública. In: SANABIO, Marcos Tanure; SANTOS, Gilmar José dos; DAVID, Marcus Vinicius [Org.] Administração Pública Contemporânea: política, democracia e gestão. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2013, p. 09-34.
- REGINATO, Andréa Depieri de Albuquerque. Uma introdução à pesquisa documental. In: MACHADO, Maíra Rocha [Org.]. Pesquisar empiricamente o direito. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito. 2017, p. 189-223.

SILVA, Carlos Augusto Lima Vaz da. A Aplicação Limitada da Reserva do Possível. In: *Libertas*, v. 2, n. 1, Ouro Preto, 2016, p. 245-273.

SILVA, Virgílio Afonso da. O conteúdo essencial dos direitos fundamentais e a eficácia das normas constitucionais. *Revista de Direito do Estado*. São Paulo, n. 4. out./dez. 2006, p. 23-51.

TIMM, Luciano Benetti. Qual a maneira mais eficiente de prover direitos fundamentais: uma perspectiva de direito e economia? In: SARLET, Ingo et TIMM, Luciano Benetti (org). *Direitos Fundamentais, Orçamento e Reserva do Possível*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2013. p. 51-62.

TOLEDO, Cláudia. *Direitos Sociais em Debate*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.